

A IMPOSSIBILIDADE DE SUBORDINAÇÃO DOS SERVIÇOS NOTARIAL E REGISTRAL À LEGISLAÇÃO CONSUMERISTA

*Bruno Miguel Costa Felisberto¹

SUMÁRIO: 1. Introdução 2. O Código de defesa do consumidor e os direitos e garantias fundamentais - a estreita ligação do código com a constituição federal e a fundamentalidade do direito ao serviço público 3. Natureza e espécies de serviços 4. A essencialidade do serviço público e a necessária garantia de eficácia e de eficiência em sua prestação por parte do estado como forma de proteção e defesa do consumidor 5. A não aplicabilidade do CDC às atividades notarial e registral 6. Conclusão Referências Bibliográficas.

1. Introdução

A fundamentalidade do direito de proteção e defesa do consumidor não repousa apenas na conveniência de assim o ser conceitualmente por afirmação e previsão expressa constitucional. Deve-se analisar bem mais, até mesmo para que se legitime e reafirme a intenção do legislador constituinte de dizer sobre o direito do consumidor como direito fundamental.

Neste conjunto, importante compreender e constatar a fundamentalidade também inerente do direito ao serviço público. Ou seja, o acesso à prestação dos serviços públicos reconhecido como um direito fundamental.

O Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) é uma das mais importantes normas já criadas no país, porquanto veio a positivar direitos já há muito clamados pela sociedade, que buscava, ainda em outros diplomas, proteção e salvaguarda para seus direitos advindos das relações consumeristas.

Segundo Adalberto Pasqualotto:

A defesa do consumidor consagrou-se no Brasil, em um primeiro momento, como uma novidade trazida pela Constituição de 1988, pois do tema até então pouco se falava e só alguns especialistas nele eram versados. Em seguida, assumiu importante lugar no *conceito de cidadania, incorporada à idéia de exercício pessoal que o cidadão poderia fazer seus direitos na esfera quotidiana de interesses imediatos*. Contribuiu, assim, para transmitir à população a consciência de que a *dignidade de cada um, compreendida pela*

¹ Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul-PUCRS e pós-graduando em Direito Notarial e Registo Predial pelo Centro de Estudos Notarias e Registrais (CENoR) da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

exigibilidade de respeito aos direitos individuais, não é tema privativo de letrados nem pauta meramente acadêmica e distanciada em definitivo do homem comum. Muito ao contrário. Incentivou a defesa pessoal do consumidor junto ao fornecedor e provocou o acesso a órgãos públicos antes inexistentes e criados para dar guarida aos reclamos dos que, mesmo depois da irresignação pessoal, não se viram atendidos pelos fornecedores faltosos. Nessa medida, a defesa do consumidor também serviu para demonstrar a disponibilidade do aparelho estatal e, outra vez, a nova proximidade que era estabelecida entre o cidadão e o Estado². (Grifos nossos).

O trecho acima apontado é de extrema relevância porquanto joga luzes sobre importantes vieses oriundos da relação do CDC com a Constituição Federal. Percebe-se, a partir de tal diálogo, que o diploma consumerista auspicia a proteção e a defesa do consumidor em patamares bem mais importantes e elevados do que se possa ordinariamente imaginar.

Esta proteção está inegavelmente ligada à dignidade da pessoa humana, ao exercício da garantia pessoal de cidadão, ao respeito aos direitos e garantias individuais, assim como a participação operante, eficaz e eficiente do Estado na necessária defesa desses direitos, de sorte a fazer valer o alcance e a consecução disto tudo.

A partir daí fica mais clara não só a fundamentalidade do direito do consumidor (esta indiscutível, até mesmo por expressa previsão constitucional), mas também a presença deste caráter no direito ao serviço público.

A relevância desta constatação repousa no fato de que o acesso ao serviço público, entendido como direito fundamental, reclama por uma proteção diferenciada, uma salvaguarda especializada e uma ligação ainda mais forte e próxima com outros direitos e garantias de mesma grandeza.

Por outro lado, o que não se pode é deduzir que este alcance da cidadania, dignidade e demais direitos fundamentais por meio, também, do acesso aos serviços públicos se dará exclusivamente pelas rédeas do CDC, como que fosse este diploma a única via legítima de alcançar as garantias e prerrogativas de acesso a toda sorte de serviço público, indistintamente.

Deve-se, sob este prisma, enxergar o direito ao serviço público como um direito essencial à própria dignidade da pessoa humana. Neste sentido, leciona Adalberto Pasqualotto:

Portanto, o direito do consumidor não é secundário na ciência jurídica. Ao contrário, porquanto lida com o essencial da vida humana, *conecta-se com os princípios da dignidade da pessoa e a garantia do mínimo existencial – mínimo existencial entendido como “conjunto de garantias materiais para uma vida condigna”³*. Como

² PASQUALOTTO, Adalberto. Fundamentalidade e efetividade da defesa do consumidor. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Porto Alegre, v. 3, n. 9, p. 66-67, out.-dez. 2009.

³ A parte citada *entre aspas*, no texto original, faz menção a um trecho do texto SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais, mínimo existencial e direito privado. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 61, p. 103, jan.-mar. 2007.

relata Sarlet, reportando a evolução doutrinária e jurisprudencial germânica nessa matéria, “sem os recursos materiais para uma existência digna, a própria dignidade da pessoa humana ficaria sacrificada.

Transpondo a ideia de mínimo existencial para as relações de consumo, pode-se falar de um consumo básico como direito fundamental⁴. (Grifos nossos).

Deve-se, pois, entender o direito do consumidor à luz da própria essência axiológica do princípio comezinho da dignidade da pessoa humana, mormente serem ambos revestidos de fundamentalidade.

Contudo, mais específico e importante ao presente trabalho é constatar que esta fundamentalidade também é inegavelmente presente no direito à prestação de serviços públicos. Isto porque tal fundamentalidade repousa, entre outros aspectos, no próprio fato da essencialidade destes serviços públicos. E, como não é demais lembrar, nem todos os serviços públicos se submetem à regência normativa do código do consumidor.

Tendo isto em mente, deseja-se por meio deste trabalho verificar não só a proximidade com que dialogam os serviços públicos e o CDC, mas igualmente perceber que isto não importa em concluir que a todo tipo de serviço público se aplica a legislação consumerista.

A desatenção na leitura das legislações existentes, bem como do desvirtuamento de conceitos pode acabar por gerar equívocos sobre este assunto, acabando por querer colocar sob o mesmo pálio de tratamento todas as modalidades de serviços públicos.

São estas diferenciações e análises que importam a este trabalho, por meio do qual serão tiradas as conclusões a seguir.

2. O Código de defesa do consumidor e os direitos e garantias fundamentais - a estreita ligação do código com a constituição federal e a fundamentalidade do direito ao serviço público

Dando sequência ao tópico introdutório, por meio do qual foi possível debater as primeiras idéias e impressões sobre direitos e garantias fundamentais, serviços públicos e CDC, passa-se agora a discutir sobre a fundamentalidade dos serviços públicos, importando mais a este trabalho os notariais e registrais.

Inicialmente, é importante lembrar que a dignidade da pessoa humana está afeita a um conjunto essencial de direitos primeiros, de fundamentalidade incontestada, tais quais o direito à segurança, à saúde, à vida, a um meio ambiente ecologicamente equilibrado etc.

⁴ PASQUALOTTO, Adalberto. Fundamentalidade e efetividade da defesa do consumidor. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Porto Alegre, v. 3, n. 9, p. 69, out.-dez. 2009.

Tal grupo de direitos, revestido de fundamentalidade, importa numa espécie de mínimo existencial, ou mínimo essencial, a cada um dos que formam a sociedade. Tendo em vista que a prestação de vários dos serviços públicos têm caráter eminentemente essencial, pode-se afirmar que o próprio acesso a esses serviços públicos constitui-se como o acesso ao mínimo existencial. Via de consequência, o direito à prestação de tais serviços públicos traduz-se no direito a garantia de uma vida condigna, na citação doutrinária há pouco mencionada.

Chega-se à importante constatação de que falar em direito à prestação de serviços públicos é falar em uma espécie de direito fundamental, porquanto importa em falar no mínimo existencial, indispensável à manutenção e garantia da dignidade da pessoa humana.

Para tal afirmação, contudo, é salutar ter em mente que tal fundamentalidade não repousará necessariamente em todos os serviços públicos, mas especialmente naqueles que forem revestidos de essencialidade, traço marcante dos serviços públicos que atendem a necessidades primeiras e inapeláveis de cada ser humano que integra a sociedade. Exemplos clássicos são os serviços de água, luz, esgoto, gás, transporte público, entre outros.

Apenas a título ilustrativo, imagine-se a hipótese de não prestação de um serviço público essencial; isto pode, indiscutivelmente, significar comprometimento de diversos direitos fundamentais, como saúde, segurança e, em último caso, até mesmo a própria vida.

O fornecimento de energia elétrica (ou mesmo da própria água), e.g., serviço público revestido de inegável fundamentalidade (e essencialidade), encontra polêmico debate quando se discute acerca da possibilidade de sua interrupção diante do inadimplemento do consumidor. Isto porque o “corte” pode significar a privação do ser humano à manutenção de uma vida com um mínimo de segurança e saúde, comprometendo, em alguns casos, a própria vida. Esta questão, todavia, não será abordada amiúde, haja vista não dizer respeito essencialmente ao tema proposto para o presente trabalho, sendo suficiente a menção ilustrativa ora feita.

Não menos importante é perceber, ainda neste mesmo tocante, que a fundamentalidade afeita ao direito à prestação de serviços públicos traz consigo também uma ideia de coletividade⁵, na qual se alcança não só a perspectiva da preservação de direitos fundamentais de um indivíduo apenas, mas da própria sociedade como um todo, destinatária dos serviços públicos em questão.

⁵ “O atendimento das necessidades humanas básicas, vale dizer, o *consumo mínimo para uma existência digna*, deve ser considerado em *perspectiva ultraindividual*, (...) O Código de Defesa do Consumidor reflete, no atinente ao consumo, a nota inerente à *universalidade dos direitos fundamentais*, cujo conteúdo deve responder aos interesses e às expectativas de todos” (Grifos nossos) (PASQUALOTTO, Adalberto. *Fundamentalidade e efetividade da defesa do consumidor. Direitos Fundamentais & Justiça*, Porto Alegre, v. 3, n. 9, p. 70, out.-dez. 2009).

Esta ideia da fundamentalidade concebida tanto no plano individual como no coletivo, acaba por perseguir e atingir objetivos adicionais e maiores, porquanto enxerga os direitos fundamentais sob um prisma macro, a fim de que, por meio de tal fundamentalidade, se consolide uma base de igualdade jurídica⁶ alastrada pela sociedade, a cada um dos que dela fazem parte.

Pois bem, a ideia de fundamentalidade, aqui tão amplamente discutida, notadamente mais ao que toca a prestação dos serviços públicos, importa em inafastável vinculação à Constituição Federal.

Isto porque a Constituição se “estendeu a todas as normas do ordenamento, sob pena de se admitir a concepção de um ‘mondo in frammenti’, logicamente incompatível com a ideia de sistema unitário”, tal qual prescreveu Maria Celina Bodin de Moraes⁷.

Esta foi a consequência inevitável do novo sistema constitucionalista, que vislumbrou o ordenamento jurídico como um todo, sistematicamente, pondo a Carta Maior em seu centro, fazendo infiltrar pelos demais Diplomas (infraconstitucionais) todos os seus valores, princípios, preceitos, direitos e garantias fundamentais.

A Constituição tomou o centro do ordenamento a fim de afastar preterições de caráter essencialmente financeiro e econômico, fazendo com que bens maiores, contemplados pela Carta Magna, tal qual a dignidade da pessoa humana, a segurança, a saúde e a própria vida não fossem postos de lado ou malferidos por normatizações de cunho afastado dos princípios e direitos fundamentais.

O CDC, como bem já se inferiu, nasce do próprio âmago desta nova concepção de ordenamento, mormente tem sua criação anunciada pela própria Carta Maior e com ela guarda cara e aproximada relação. Por advir já sob este novo enfoque, o CDC nasce sob o pálio da observância a todos os preceitos mais comecinhos da Constituição, fazendo com que seus próprios ditames sejam inevitável reflexo de uma construção guiada pelos direitos e garantias fundamentais.

Nas palavras de Adalberto Pasqualotto, os ensinamentos neste sentido:

A constitucionalização da defesa do consumidor é corolário da afirmação da dignidade da pessoa humana como princípio que passa a

⁶ PASQUALOTTO, Adalberto. Fundamentalidade e efetividade da defesa do consumidor. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Porto Alegre, v. 3, n. 9, p. 71, out.-dez. 2009; Como explica Ferrajoli, ao corresponder aos interesses e à expectativa de todos, dado o seu caráter universal, os direitos fundamentais constituem a *base da igualdade jurídica* e os direitos patrimoniais a base da desigualdade. Por conseguinte, os direitos fundamentais são a dimensão substancial da democracia, que é prévia à dimensão política ou formal. (Grifos nossos). (FERRAJOLI, Luigi *apud* PASQUALOTTO, Adalberto. Fundamentalidade e efetividade da defesa do consumidor. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Porto Alegre, v. 3, n. 9, p. 71, out.-dez. 2009).

⁷ MORAES, Maria Celina Bodin de. A caminho de um direito civil constitucional. *Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial*, Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, v. 17, n. 65, p. 24, jul.-set. 1993.

condensar uma espécie de direito constitucional da pessoa, tal a importância que essa tutela adquiriu (...). A incorporação constitucional de relações jurídicas antes disciplinadas pelo direito civil determina uma alteração qualitativa do status dos direitos desses sujeitos (consumidores, crianças e adolescentes, idosos etc). (...) Os direitos dos consumidores, segundo José Alcebíades de Oliveira Júnior, “não devem ser mais vistos preponderantemente como um problema social ou de política pública, mas de dignidade da pessoa humana”.

A vinculação da proteção ao consumidor com a dignidade da pessoa humana, colocada esta, como está, no topo das normas constitucionais, assegura ao direito do consumidor a condição de direito materialmente constitucional. A fundamentalidade formal é facilmente verificável pelas disposições constitucionais já referidas (art. 5º., XXXII e art. 170,V), normas que em si seriam diretamente aplicáveis – não fora a existência do CDC – e cuja reforma exige o procedimento agravado próprio às modificações do texto constitucional, sendo que a norma do art. 5º., XXXII é insuscetível de supressão por se tratar de cláusula pétrea, impondo ao Estado uma proibição de retrocesso na proteção já outorgada ao consumidor⁸. (Grifos nossos).

E arremata:

A dignidade da pessoa humana, princípio fundamental da Constituição (art. 1º., III), desdobra-se e expressa-se, no campo econômico, com o princípio geral da defesa do consumidor (art. 170, V), reiterando, como linha de atuação do Estado nessa matéria fronteira entre o direito público e o privado, o que também se explicita como direito fundamental (art. 5º., XXXII), como direito do contribuinte (art. 150, § 5º.) e como direito do usuário de serviços públicos (art. 175, parágrafo único, II)⁹.

Deve-se notar que o direito do consumidor, sua defesa e seus respectivos desdobramentos estão intrinsecamente ligados com a garantia de outros direitos fundamentais, como é o caso da dignidade da pessoa humana.

Necessário ressaltar, todavia, que o simples fato de a proteção e a defesa do consumidor estarem previstas como direito fundamental, não parece revestir necessariamente de fundamentalidade, pelo menos *a priori*, todo e qualquer direito emanado do Diploma Consumerista. Tampouco o põe na condição de reger todas as modalidades de serviços públicos.

Cada um destes direitos deverá estar preenchido por uma carga axiológica que lhes dê contornos de direito fundamental. O direito aos serviços públicos, com o arcabouço próprio de fundamentalidade que lhe é peculiar – segundo a ideia aqui defendida -, trouxe consigo considerável carga axiológica do princípio da dignidade da pessoa humana. Tal se fez importante em ordem de demonstrar que este direito aos serviços públicos, para que melhor seja compreendido e corretamente aplicado, deve ser preenchido.

Pois bem, resta inegável que há íntima ligação do CDC com a Constituição Federal, mormente porque nossa Carta Maior, conforme retro

⁸ PASQUALOTTO, Adalberto. Fundamentalidade e efetividade da defesa do consumidor. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Porto Alegre, v. 3, n. 9, p. 77, out.-dez. 2009.

⁹ *Ibidem*, p. 77.

asseverado, já de forma antecipada sinalizara a criação de tal legislação, atendendo ao clamor da sociedade e criando os direitos do consumidor¹⁰.

Não bastando isto, foi possível também constatar que há fundamentalidade não só na defesa do consumidor, porquanto previsão já explícita e expressa no próprio texto constitucional, mas também no direito à prestação de serviços públicos; serviços estes, em várias de suas modalidades, tratados sob a égide do CDC.

Sobre o tema aqui em debate, há valiosa contribuição de Juarez Freitas quando afirma o seguinte:

De outra parte, bem a propósito, é de se observar, tanto na esfera pública como na esfera privada, *a liberdade não pode mais ser aceita fora das exigências de respeito à Constituição e à defesa dos consumidores, inclusive de serviços públicos, eis que o consumidor passou a ser noção indissociável da própria cidadania*. Seja nas relações entre indivíduos, seja nas relações destes para com o poder público, somente existe, por assim dizer, liberdade constitucionalmente vinculada. Em Estados Democráticos, o Direito Público e o Direito Privado são visceralmente, e no cerne, instrumentos contra a arbitrariedade¹¹. (Grifos nossos).

Note-se, mais uma vez, nas palavras de autorizada voz, que respeitar a defesa dos consumidores e seu direito à prestação de serviços públicos é respeitar a própria Constituição Federal, em seu caríssimo rol de direitos fundamentais.

Isto acaba por salvaguardar a defesa da própria cidadania e da dignidade da pessoa humana, por meio da garantia e preservação dos direitos fundamentais primeiros que formam o mínimo existencial necessário à formação de uma vida condigna a todos, devendo isto ser sempre meta presente e de manutenção constante por parte do Estado.

Despicienda a relevância do código do consumidor, deve-se sempre lembrar que não é seu caráter de fundamentalidade que vai autorizá-lo a reger toda e qualquer atividade prestada sob a égide dos serviços públicos. Esta justificativa não é plausível para desvirtuar o conteúdo e objeto de uma norma como o CDC para então aplicá-lo a toda sorte de serviços públicos, gerando verdadeiro caos normativo no ordenamento jurídico pátrio e, por que não dizer, fazendo morrer todo o resto da legislação própria que regulamenta cada matéria no âmbito dos serviços públicos.

¹⁰ A defesa do consumidor chegou ao nosso país seguindo uma tendência internacional e deu-se por via da Constituição de 1988. Seus reflexos foram imediatos, produzindo um grande avanço na modernização do direito privado nacional, numa época de desatualização do Código Civil. O CDC, promulgado em obediência a mandamento do constituinte, preencheu uma lacuna no nosso direito positivo, permitindo maior base legal para decisões judiciais mais compatíveis com o estágio econômico e social do país ao final do século XX (PASQUALOTTO, Adalberto. *Fundamentalidade e efetividade da defesa do consumidor. Direitos Fundamentais & Justiça*, Porto Alegre, v. 3, n. 9, p. 99, out.-dez. 2009).

¹¹ FREITAS, Juarez. Regime dos serviços públicos e a proteção dos consumidores. *Direito & Justiça*, Porto Alegre, v. 24, n. 23, p. 20, 2001.

A aplicabilidade (ou não) do CDC a determinado tipo de serviço ou atividade deve ser analisada *cum granu salis*, a fim de se evitar interpretações e aplicações normativas distorcidas. É o que se tratará de abordar neste trabalho, mais especificamente verificando o posicionamento de ambas as correntes, quais sejam: a) a que defende a aplicação indiscriminada do CDC a toda sorte de serviço público, defendendo, por via de consequência, que este diploma se aplica às atividades notarial e registral; ou, b) a corrente que defende justamente o contrário, aduzindo, segundo os argumentos expostos mais à frente, que o CDC não se coaduna como norma regente dos serviços notariais e de registro.

3. Natureza e espécies de serviços

Para fins didáticos, e com o fito de se chegar a uma conclusão sobre o tipo de entendimento cabível à tratativa do tema ora abordado, cabe aqui iniciar pelo conceito de serviço público, bem como sua vinculação e subordinação, em determinados casos, ao Código de Defesa do Consumidor, a fim de analisar, ultimamente, se as atividades notarial estão, como modalidade de serviços públicos, inseridas no conjunto de relações vinculadas ao CDC.

Para tanto, é indispensável, já de início, entender o conceito de serviço, concebido pelo Código de Proteção e Defesa do Consumidor:

Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou *prestação de serviços* (Grifos nossos).

(...)

§ 2º *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.* (Grifos nossos).

Pelo texto do dispositivo legal colacionado pode-se ter a ideia da amplitude esboçada pelo Código, haja vista que trata de ***qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista*** (Grifos nossos).

Já da leitura deste primeiro artigo, pode-se extrair um dos argumentos utilizados pela corrente que defende a não aplicação do CDC às atividades notarial e de registro, tendo em vista que, por óbvio, não se inserem como atividade fornecida no “mercado de consumo”.

Todavia, em obediência à questão didática retroproposta, seguir-se-á a uma análise bem mais completa e atida que, finalmente, acabará por comprovar o equívoco interpretativo de quem opina ser o CDC regedor das relações de prestação das atividades notarial e registral.

O artigo, de redação aparentemente simples, acabou por gerar discussões, especialmente na doutrina, sobre a abrangência da aplicação do Código de Proteção e Defesa do Consumidor no que tange às relações decorrentes da prestação de serviços públicos.

Na interpretação de alguns, os serviços públicos (aqui inseridas as atividades notarial e de registro), sem exceção, estariam incluídos nesta categoria, ilustrando, assim, uma relação de consumo em cenários onde somente se deveriam conceber os papéis de Administração Pública e do administrado. Para esta corrente de pensamento, os serviços prestados por notários e registradores são remunerados, submetendo-se, por isso, em tese, ao CDC.

Importa compreender que existem diversas modalidades de serviços públicos. A rigor do que apregoa, o próprio art. 22 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (juntamente com a própria Lei Geral de Concessões – nº 8.987/95), podemos identificar estas modalidades, a citar: concessões, permissões, bem como outras formas, tais quais autorizações, delegações¹².

Mas antes, não se deve olvidar, até mesmo por ordem lógica, de trazer à colação o conceito de serviço público. Segundo Hely Lopes Meirelles “(...) serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado”¹³.

Em adição, Ruy Cirne Lima infere que serviço público:

(...) é todo serviço existencial relativamente à sociedade ou, pelo menos, assim havido num momento dado. Realiza serviço público o bem do indivíduo e o bem do agregado, mas consiste a sua feição distintiva em que se mostra necessário concomitantemente à existência da sociedade¹⁴.

Extrai-se, na verdade, destes e outros análogos conceitos, que a ideia de serviço público está intimamente ligada à de essencialidade e relevância, sendo estes fatores identificáveis fundamentalmente a partir de uma realidade histórica e social.

Ainda neste tocante, vale a menção de que existe um chamado “núcleo pacífico de serviços públicos”, nas palavras de Odete Medauar¹⁵. Tratam-se daqueles serviços públicos assim considerados pela própria Constituição

¹² Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 297.

¹⁴ LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo brasileiro*. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 1954, p. 69-70.

¹⁵ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 12. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

Federal, como é o caso dos serviços de água, luz, iluminação pública, coleta de lixo, limpeza de ruas, correio.

Também neste tocante asseverou Adalberto Pasqualotto ao inferir o seguinte:

A CF divide as competências administrativas entre a União, os Estados e os Municípios, entregando, a cada uma das esferas de Administração ou concorrentemente a duas ou a todas, as tarefas da gestão pública, inclusive os serviços públicos. *Embora este aspecto da repartição de competências não seja relevante para efeitos da defesa do consumidor, é por esse meio que se pode saber quais são os serviços públicos ou de utilidade pública a serem prestados à população*¹⁶. (Grifos nossos).

O que será de sobrelevada importância para este estudo é entender que em algumas destas modalidades, sob determinadas condições e situações, haverá, sim, a aplicação do Código de Proteção e Defesa do Consumidor; já em outras, como será abordado mais à frente, em específico interesse às atividades notarial e de registro, tal aplicação normativa não haverá de ocorrer.

Nesta esteira de raciocínio, vale ressaltar que há um certo consenso em distinguirem-se os serviços públicos em próprios e impróprios; ou *uti universi* e *uti singuli*. Tal diferenciação, atrelada a outros critérios de identificação, servirá para verificar a própria aplicação do CDC à prestação de serviços públicos. Vejamos os conceitos:

a) Serviços “*uti singuli*” (preestabelecidos a destinatários individuais): são também chamados de impróprios e individuais (e.g. telefone, água, energia). São prestados por delegados do Estado, mediante remuneração (tarifas ou preços públicos). Nas palavras de Sérgio Cavaliere Filho¹⁷, são os serviços públicos “que preordenam-se a destinatários individuais, cujos usuários são determináveis, os quais permitem a aferição do *quantum* utilizado por cada consumidor”.

b) Serviços “*uti universi*” (impossibilidade de identificação dos destinatários): São também chamados próprios e gerais (e.g. saúde, segurança, educação). Ainda com a oportuna classificação de Sérgio Cavaliere Filho, pode-se dizer que são estes os serviços “prestados pelo Poder Público a grupos indeterminados, sem possibilidade de identificação dos destinatários. Esses serviços são financiados pelos impostos, como são os serviços de segurança pública, os de saúde e outros”¹⁸.

De tal feita, os serviços são prestados de forma direta quando o são pelo próprio Estado. Ao invés, esta prestação se dará de forma indireta quando

¹⁶ PASQUALOTTO, Adalberto. Os serviços públicos no Código de Defesa do Consumidor. *AJURIS*, Porto Alegre, v. 53, p. 182-200, nov. 1991.

¹⁷ CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de direito do consumidor*. 1. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2009, p. 71.

¹⁸ CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

forem executados por pessoas ou entidades diversas daquelas previstas como pessoas federativas.

Fato, portanto, que o modelo estatal de prestação de serviços públicos é calcado na parceria com o setor privado, dada a reconhecida impossibilidade do Estado de prestar, isolada e concentradamente, absolutamente todo e qualquer tipo de serviço público.

Segundo Alexandre Santos de Aragão “a aplicação do Direito dos Consumidores aos serviços públicos é uma decorrência fundamental do movimento de liberalização econômica da década de oitenta e seguintes”¹⁹.

Esta liberalização econômica, atrelada ao movimento de constitucionalização do direito em geral, premeu pela necessidade de estabelecer um diálogo e uma aproximação cada vez maiores entre público e privado, afastando a já tão antiga rigidez dicotômica entre os dois campos do Direito.

Segundo Juarez Freitas:

(...) o Direito Privado e o Direito Público, nada obstante persistirem importantes e irrenunciáveis diferenças científicas, encontram os seus fundamentos mais profundos no bojo da mesma Constituição, sucedendo tal fenômeno, a rigor, implícita ou explicitamente, em relação a todo ramo jurídico, de maneira a parecer correto asseverar que, de algum modo, *qualquer seara deve ser vista como campo de incidência e de densificação das regras e dos princípios constitucionais. Assim, todo e qualquer ramo do Direito é, de algum modo, campo de incidência do Direito Constitucional*²⁰. (Grifos nossos).

Esse diálogo de fontes acabou por fazer com que o direito do consumidor, emanado do seio fundamental da própria Constituição Federal, tivesse seu viés focado não somente na proteção e defesa dos consumidores perante os particulares, mas identificava, igualmente, mecanismos de proteção para com alguns dos serviços prestados por ele próprio (Estado) ou seus delegados, operando uma aplicação sistemática do direito consumerista perante as duas frentes: pública e privada.

Punha-se ele, Estado, como o próprio integrante da iniciativa privada, que deve preocupar-se em tempo integral com a satisfação daqueles que se utilizam de seus serviços, atingindo, assim, um nível mais elevado de eficiência na prestação.

¹⁹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Serviços públicos e direito do consumidor: possibilidades e limites da aplicação do CDC. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 15, ago./set./out. 2008. Disponível em: <<http://www.direitodostado.com/revista/REDAE-15-AGOSTO2008ALEXANDRE%20ARAGAO.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2011.

²⁰ FREITAS, Juarez. Regime dos serviços públicos e a proteção dos consumidores. *Direito & Justiça*, Porto Alegre, v. 24, n. 23, p. 9, 2001.

Ao contrário do que se possa pensar, este modelo não é negativo, conquanto não se distancie de um esquema regulatório e fiscalizatório desenvolvido e exercido pelo próprio Estado. Parece, todavia, oportuna a discussão de melhorias no modelo normativo, buscando constante e incessantemente aprimoramento para os sistemas de fiscalização, fruição e consecução de serviços e até mesmo resolução de problemas e mediação de conflitos.

Pois bem, a propósito da conceituação retroaludida, parte da doutrina²¹ defende que o CDC²² só é aplicável nos casos de serviços públicos impróprios, nos quais há a prestação do serviço mediante remuneração e sua utilização seria, conseqüentemente, “facultativa”. Tarifas e preços públicos seriam estas formas de remuneração, sendo, portanto, tais modalidades fatores importantes para identificação e distinção do tipo de serviço público que se está prestando.

Para esta corrente, dentre os inúmeros e bem elaborados comentários acerca do tema, pode-se citar, a título ilustrativo e representativo da opinião uníssona desta corrente, o de Marçal Justen Filho:

Isso significa reconhecer a preponderância do regime de Direito Administrativo sobre o Direito do Consumidor. A disciplina do Direito do Consumidor apenas se aplicará na omissão do Direito Administrativo e na medida em que não haja incompatibilidade com os princípios fundamentais norteadores do serviço público. Em termos práticos essa solução pode gerar algumas dificuldades. O que é certo é a impossibilidade de aplicação pura e simples, de modo automático, do Código de Defesa do Consumidor no âmbito dos serviços públicos²³.

Por outra banda, há corrente divergente²⁴, a qual defende o pensamento de que o CDC é aplicável, indistintamente, a todos os serviços públicos, remunerados por tributos ou tarifas. Vale, contudo, chamar atenção para o fato de que, nesta corrente, há o entendimento que todo serviço público, de alguma forma, é remunerado.

Defendendo este posicionamento, podem-se citar as palavras de Herman Benjamin:

Não é mérito o art. 22 responsabilizar civilmente a Administração Pública pelos serviços de consumo. Tal decorre da própria inclusão do Estado no elenco dos sujeitos que compõem o gênero fornecedor (art. 3º, *caput*). Na falta do art. 22, o Estado seria responsável pelos serviços que prestasse, só que por força do art. 20. Portanto, a *ratio* principal da prescrição comentada é tão-só apartar o Estado do tratamento jurídico padrão fixado para outros serviços de consumo²⁵.

²¹ Fazem parte desta doutrina Sérgio Cavalieri Filho, Cláudio Banolo, Paulo Valério Del Pai Moraes, Adalberto Pasqualotto, Marçal Justen Filho.

²² Utilizar-se-á, em alguns momentos, a expressão “CDC” para nomear o Código de Proteção e Defesa do Consumidor.

²³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003, p. 560.

²⁴ Antônio Herman de Vasconcelos e Benjamin, Nancy Andriighi, José Geraldo Brito Filomeno.

²⁵ BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos. *Comentários ao Código de Proteção ao Consumidor*. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 110-111.

Ora, a discussão e divergência são inerentes à ciência jurídica; contudo, percebe-se que já há muito é insustentável a ideia de que o CDC poderia ser aplicado, indiscriminadamente, a toda sorte de relação de prestação de serviço público.

Imagine-se, a mero título argumentativo, se fosse admissível pensar que todos os serviços públicos são remunerados – considerando assim todo e qualquer tributo como “remuneração” –, então todas as relações advindas da prestação de serviços públicos seriam reguladas pelo CDC. A regra, via de consequência, seria a utilização do CDC para regulação das relações onde haja prestação de serviços públicos, sendo exceção quase inimaginável a não utilização de tal diploma, o que, por si só, já se mostra como idéia completamente insustentável.

É o que se discutirá especificamente em tópico ulterior específico, donde se extrairá a conclusão por aplicação de uma das teses existentes sobre aplicação (ou não) do CDC às atividades notariais e de registro.

4. A essencialidade do serviço público e a necessária garantia de eficácia e de eficiência em sua prestação por parte do estado como forma de proteção e defesa do consumidor

A essencialidade é a regra do serviço público. Isto porque, *a priori*, “todos os serviços públicos, pela simples razão de possuírem titularidade estatal e se destinarem a realização de interesse público, devem ser encarados como essenciais”²⁶.

Conforme explica Adalberto Pasqualotto:

(...) o Código de Defesa do Consumidor se presta a tutelar a qualidade de bens e “serviços essenciais à vida digna e saudável”, tais como alimentos, medicamentos, serviços de assistência à saúde em geral, vestuário, habitação, educação, crédito, seguros, previdência etc.²⁷. (Grifos nossos).

Importante notar, a propósito da análise do trecho doutrinário colacionado, que o CDC visa, com essa prestação de serviços essenciais à vida digna e saudável, promover uma espécie de compensação das desigualdades existentes no mercado,

sendo instrumento de garantia do mínimo existencial, uma vez que, conforme registra Ingo Wolfgang Sarlet, as relações entre particulares (no caso, entre fornecedores e consumidores) não são apenas

²⁶ AZEVEDO, Fernando Costa de. A suspensão do fornecimento de serviço público essencial por inadimplemento do consumidor-usuário. *Revista Direito do Consumidor*, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 62, ano 16, p. 88, abr.-jun. 2007.

²⁷ PASQUALOTTO, Adalberto. *Fundamentalidade e efetividade da defesa do consumidor. Direitos Fundamentais & Justiça*, Porto Alegre, v. 3, n. 9, p. 70, out.-dez. 2009.

horizontais, mas também verticais, em vista da disparidade de poder social de que são detentores²⁸.

O caráter de essencialidade, portanto, ao que se denota das respeitáveis conclusões doutrinárias aqui levadas em consideração, está íntima e fortemente ligado à ideia de serviços que visam a garantir a satisfação das necessidades primeiras e bastantes a caracterizar o chamado mínimo existencial.

Ao focar nesta ideia de garantia legítima de manutenção do mínimo existencial a todos, a essencialidade da prestação de serviços públicos acaba por se manifestar como inegável promotora de uma justiça distributiva²⁹; ideia tão grassada em importantes trabalhos de John Rawls³⁰, Amartya Sen³¹, entre outros.

Seguindo esta mesma esteira de raciocínio, é preciso ter em mente que *essencial* é tudo aquilo que é imprescindível, indispensável. Transportando o conceito etimológico para o enquadramento jurídico do tema em debate, tem-se que os serviços públicos seriam essenciais porque sem sua prestação nossos direitos e garantias mais caros e mezinhas estariam séria e inevitavelmente comprometidos. É como se a prestação de tais serviços fosse condição *sine qua non* para nossa existência digna, assim entendida sob o aspecto constitucional do termo.

Porém, já mesmo das primeiras linhas conceituais sobre o tema surge a inevitável indagação: se todo serviço público é essencial, por que a norma estipulou que somente nos *essenciais* eles devem ser *contínuos*?

De acordo com uma diferenciação, feita doutrinariamente, existem duas “espécies” dentro do gênero “serviços públicos”, dois subgrupos que seriam capazes de trazer uma melhor compreensão para a aplicação do CDC em relação aos serviços públicos.

Segundo opinião doutrinária, acompanhada igualmente pela jurisprudência, a definição do que é essencial/urgente está grafado na Lei de Greve (7.783/89), mais precisamente em seu artigo 10. Neste sentido, discorre Fernando Costa de Azevedo:

(...) a análise do sistema jurídico brasileiro demonstra que a *essencialidade* do serviço é qualidade conferida menos pela natureza da atividade do que por determinação legal. Assim sendo, o professor Luiz Antônio Rizzatto Nunes adverte que a essencialidade do serviço público deve corresponder, antes de mais nada, a uma situação de *urgência* que o serviço traz, isto é, a uma necessidade concreta de

²⁸ PASQUALOTTO, Adalberto. *Fundamentalidade e efetividade da defesa do consumidor. Direitos Fundamentais & Justiça*, Porto Alegre, v. 3, n. 9, p. 70, out.-dez. 2009.

²⁹ FLEISCHACKER, Samuel; RAWLS, John; MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto *apud* PASQUALOTTO, Adalberto. *Fundamentalidade e efetividade da defesa do consumidor. Direitos Fundamentais & Justiça*, Porto Alegre, v. 3, n. 9, p. 72-73, out.-dez. 2009.

³⁰ RAWLS, John. *Justiça como equidade: uma reformulação*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

³¹ SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Tradução Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes.- São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

sua prestação. Essa relação entre a essencialidade e a urgência na prestação do serviço encontra-se estampada na Lei 7.783, de 28.06.1989 (a chamada Lei de Greve) que, em seu art. 10 estabeleceu as atividades *essenciais* cuja prestação não pode sofrer interrupção total por força do exercício do direito de greve no setor privado³². (Grifos do autor).

E arremata afirmando o seguinte:

Vale dizer então que existem serviços públicos *essenciais* e serviços públicos *não-essenciais*, sendo que em qualquer caso, conforme se verá adiante, a prestação dos serviços deve ser *adequada, eficiente e segura*, mas em relação aos serviços essenciais, deve ser ainda *contínua*³³. (Grifos do autor).

Antes de passar aos comentários sobre a Lei de Greve propriamente dita, merece nota a parte final do texto colacionado, onde o autor classificou os serviços públicos como *essenciais* e *não-essenciais*, informando ter-se pautado nas lições de Rizzato Nunes³⁴ para assim fazê-lo.

Permissa venia, a opinião esposada no presente trabalho diverge da transcrita no mencionado trecho final, pois não parece ser possível distinguir como *essenciais* e *não-essenciais* os serviços públicos, mas sim como *essenciais* (com maior grau de urgência) e *menos essenciais* ou *essenciais com menor caráter de urgência*.

Isto porque a classificação como *não-essenciais* parece até mesmo afastá-los da conceituação que reveste a própria essência dos serviços públicos em geral. Inclusive porque, a depender da situação fática para que se destine a prestação de um serviço público, ela pode, no caso concreto, caracterizar-se como extremamente urgente ao invés de “não essencial”.

A essencialidade, ao que parece constar, por vezes dirá sobre sua maior ou menor intensidade, maior ou menor urgência, no caso concreto.

Adalberto Pasqualotto, que foi pioneiro ao tratar do tema, em artigo nominado “O serviços públicos no código de defesa do consumidor”³⁵, discorreu, já naquela época, com maior propriedade e sobriedade sobre o tema:

Os serviços públicos propriamente ditos, tal como entendidos pela doutrina, são essenciais por definição, por isso que prestados diretamente pelo Estado e indelegáveis. Mas não são serviços de consumo, porque não são prestados mediante remuneração. Dentre os chamados serviços públicos impróprios é que se irá buscar o conceito de essencialidade que interessa ao Código do Consumidor.

³² AZEVEDO, Fernando Costa de. *Defesa do consumidor e regulação: a participação dos consumidores brasileiros no controle da prestação de serviços públicos*. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 88.

³³ *Ibidem*, p. 88.

³⁴ RIZZATTO NUNES, Luiz Antônio. *Curso de direito do consumidor*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 104.

³⁵ PASQUALOTTO, Adalberto. Os serviços públicos no Código de Defesa do Consumidor. *AJURIS*, Porto Alegre, v. 53, p. 184, nov. 1991.

A Constituição traz uma primeira indicação quando trata do direito de greve. Ao assegurá-lo (art. 9º., *caput*), a Carta determina que lei complementar defina quais são os serviços essenciais, dispondo sobre o atendimento das *necessidades inadiáveis da população*.

Esse diploma regulamentador foi editado através da Lei n. 7.783, de 28.6.89, que dispôs sobre o exercício do direito de greve (...)

O art. 10 da mencionada Lei n. 7.783 assim reza: (...)

Para se saber quais são os serviços públicos que devem atender o requisito da continuidade, para o efeito de aplicação do art. 22 do Código de Defesa do Consumidor, serão averiguadas, dentre essas atividades, aquelas que são prestadas por órgãos públicos ou equivalentes.

(...)

A par dessa importação de critérios, é curial que o Código de Defesa do Consumidor tenha a sua própria semântica de serviços públicos essenciais. Tratando-se de uma lei que protege as relações de consumo, ontologicamente explicada pela contextualização social em que se insere, *é natural que sejam essenciais todos os serviços considerados indispensáveis em uma sociedade de consumo*.

Como conceito indeterminado que é, o caráter essencial de um serviço público no âmbito das relações específicas de consumo, afora o que seja importado de outras searas jurídicas, especialmente do Direito Constitucional e do Direito Administrativo, *será dado pela interpretação do caso concreto*, até que se firme uma jurisprudência segura, a qual, no entanto, será mutável conforme a dinâmica da sociedade de consumo³⁶. (Grifos nossos).

A partir do enquadramento do serviço como sendo urgente, porquanto essencial, é que deve obrigatoriamente obedecer ao mandamento da continuidade, não podendo, assim, ser interrompido.

Apóia-se aqui em importante ensaio de Adalberto Pasqualotto para sustentar esta tese, haja vista que o citado autor afirma que “os serviços impróprios não têm a mesma nota de essencialidade dos próprios”³⁷.

Ora, das palavras do referido autor depreende-se que o que ocorre com os serviços impróprios é que eles têm um grau de urgência de *menor intensidade* do que têm os serviços próprios. Não se deve confundir com a ausência de urgência ou essencialidade, como deu a entender a conceituação apregoadada por Fernando Costa de Azevedo e Rizzato Nunes³⁸.

Pois bem, os serviços tratados na Lei de Greve são considerados essenciais em virtude de característica e inegável indispensabilidade, imprescindibilidade; os serviços são essenciais (e contínuos) por que não podem ser interrompidos, sem que haja, necessariamente, um enorme prejuízo a quem deles se utiliza.

³⁶ PASQUALOTTO, Adalberto. Os serviços públicos no Código de Defesa do Consumidor. *AJURIS*, Porto Alegre, v. 53, p. 184, nov. 1991.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ No trecho da obra do Professor Rizzato Nunes, mencionado por Fernando Costa de Azevedo, tem-se o seguinte: “Existem determinados serviços, entre os quais apontamos aqueles de ordem burocrática, que, de per si, não se revestem de essencialidade” (RIZZATTO NUNES, Luiz Antônio. *Curso de direito do consumidor*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 104).

De tal forma, pode-se identificar que a essencialidade destes serviços está afeita a princípios constitucionais, amplamente divulgados e conhecidos, tais quais a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III); garantia à segurança e à vida (art. 5º, “caput”), que tem de ser sadia e de qualidade, em função da garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, “caput”) e da qual decorre o direito necessário à saúde (art. art. 6º, “caput”).

Neste sentido, têm-se os valiosos ensinamentos de Pasqualotto:

Na Declaração dos Direitos Humanos, da ONU, o consumo adquire a perspectiva de essencialidade e de mínimo existencial, caracterizando o conjunto de bens indispensáveis ao provimento das necessidades básicas do indivíduo e da família. A Declaração reconhece a todo ser humano o direito à segurança social (art. XXII)³⁹, a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, e à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana (art. XXIII, 3)⁴⁰ e, finalmente, a um padrão de vida capaz de assegurar saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis (art. XXV, 1)⁴¹. (...)

Portanto, o *direito do consumidor* não é secundário na ciência jurídica. Ao contrário, porquanto *lida com o essencial da vida humana, conecta-se com os princípios da dignidade da pessoa e a garantia do mínimo existencial* entendido como “conjunto de garantias materiais para uma vida condigna”⁴². Como relata Ingo Sarlet, reportando a evolução doutrinária e jurisprudencial germânica nessa matéria, “*sem os recursos materiais para uma existência digna, a própria dignidade da pessoa humana ficaria sacrificada*”⁴³⁴⁴ (Grifos nossos).

Mais uma vez, elucida-se a íntima ligação do CDC com a Carta Magna, mormente atua como meio de proteção e defesa do consumidor e como meio de proteger o consumidor assegurando-lhe o direito fundamental à prestação dos serviços públicos, identificando, obviamente, para tanto, quais destes serviços efetivamente estarão sob a égide e tratamento do diploma consumerista.

³⁹ Artigo XXII. Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

⁴⁰ Artigo XXXIII (...) 3. Todo ser humano que trabalhe tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.

⁴¹ Artigo XXV. 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

⁴² SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais, mínimo existencial e direito privado. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 61, p. 103, jan.-mar. 2007.

⁴³ *Ibidem*, p. 100.

⁴⁴ PASQUALOTTO, Adalberto. *Fundamentalidade e efetividade da defesa do consumidor. Direitos Fundamentais & Justiça*, Porto Alegre, v. 3, n. 9, p. 68-69, out.-dez. 2009.

Tal proteção e inegável salvaguarda de direito fundamental opera de forma a garantir, como já fartamente apregoado, a satisfação e manutenção de um mínimo existencial necessário a uma vida condigna, com a presença inafastável de um grupo de direitos fundamentais afeitos a estas necessidades primeiras.

Enfim, é inconteste que o CDC tem íntima ligação com a Constituição Federal, mormente a Carta Maior, já de forma antecipada, sinalizara a criação de tal legislação, atendendo ao clamor da sociedade e criando os direitos do consumidor.

Neste sentido, Pasqualotto infere:

A defesa do consumidor chegou ao nosso país seguindo uma tendência internacional e deu-se por via da Constituição de 1988. Seus reflexos foram imediatos, produzindo um grande avanço na modernização do direito privado nacional, numa época de desatualização do Código Civil. O CDC, promulgado em obediência a mandamento do constituinte, preencheu uma lacuna no nosso direito positivo, permitindo maior base legal para decisões judiciais mais compatíveis com o estágio econômico e social do país ao final do século XX⁴⁵.

Feitas estas considerações, deve-se lembrar que os serviços públicos notariais e registrais não estão elencados no art. 10 da Lei de Greves. Todavia, não se pode tomar apenas este critério por base para o descarte da aplicação do diploma consumerista às atividades notarial e de registro. Isto porque a Lei de Greve arrola os serviços públicos mais urgentes na sua essencialidade, mas não esgota a categoria destes serviços.

Esta lei funciona tão somente numa aplicação analógica nas relações de consumo, no sentido de preencher uma lacuna, ou seja, esclarecer em que serviços pode ser exigida a continuidade. Em outros, a interrupção poderá ser admitida, não se aplicando a Lei de Greve, mas nem por isso deixarão de ser exigíveis a adequação, a eficiência e a segurança, podendo-se afirmar, desde já, que destes princípios as atividades notariais e de registro não podem se distanciar. Resta, contudo, em tópico específico mais à frente, analisar se tais vinculações são suficientes a submeter as atividades notariais e registrais às regras contidas no CDC.

O Código de Proteção e Defesa do Consumidor, em seu artigo 22, infere que “os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos”.

Analisando cada uma das exigências feitas pelo Diploma legal em comento, quanto aos serviços públicos, tem-se o seguinte:

⁴⁵ PASQUALOTTO, Adalberto. *Fundamentalidade e efetividade da defesa do consumidor. Direitos Fundamentais & Justiça*, Porto Alegre, v. 3, n. 9, p. 99, out.-dez. 2009.

a) Eficiência: decorre do princípio constitucional constante do art. 37, *caput*, da Constituição Federal⁴⁶: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e *eficiência*⁴⁷ e, também, ao seguinte” (Grifo nosso).

Segundo Luiz Antonio Rizzatto Nunes, “a eficiência é um dever imposto a todo e qualquer agente público no sentido de que ele realize suas atribuições com *presteza, perfeição e rendimento funcional*”⁴⁸. (Grifos nossos).

Não destoando da opinião de Luiz Antonio Rizzatto Nunes, opina o Mestre Hely Lopes Meirelles:

É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo *resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades* da comunidade e de seus membros⁴⁹. (Grifos nossos).

Na mais clara acepção do termo em discussão, é eficiente aquilo que funciona. Ou seja, o serviço público deve ser prestado de maneira funcional, de sorte a atender as necessidades da população que dele usufrui, sempre atentando para a positividade dos resultados advindos da prestação desse serviço.

O princípio da eficiência decorre da própria finalidade essencial da Administração Pública. Tal observância ao princípio em questão muito se deve ao valioso reforço trazido pela Emenda Constitucional 19/98.

Ora, segundo explica Waldir Alves, em artigo publicado na *Revista de Direito do Consumidor*, “o serviço público presta atendimento a uma demanda social, em regra coletiva, razão pela qual é imprescindível que sua prestação satisfaça as necessidades e expectativas de seus usuários e consumidores”⁵⁰.

Em complemento, Bruno Miragem, ao citar Odete Medauar⁵¹, afirma que a *eficiência* “pode ser interpretada como o dever de escolher o *meio menos*

⁴⁶ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 1988.

⁴⁷ Quanto à *eficiência*, registre-se que esta não se mostra filosoficamente incompatível com o Direito Público e com os seus princípios (bem a contrário), mesmo porque a eficiência é também um dos princípios superiores de Direito Administrativo (CF, art. 37) a nortear as relações de administração. Não se ignora que o Estado, não raro, tenha adotado jeitos paquidêrmicos, morosos e descumpridores dos seus deveres de prestar serviços públicos adequados, nos simples termos indeterminados mas didáticos do art. 6º da Lei n. 8.987/95 (FREITAS, Juarez. Regime dos serviços públicos e a proteção dos consumidores. *Direito & Justiça*, Porto Alegre, v. 24, n. 23, p. 9-43, 2001). (Grifos nossos).

⁴⁸ NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. *Curso de direito do consumidor: com exercícios*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 105.

⁴⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 90.

⁵⁰ ALVES, Waldir. O dever de atendimento pessoal ao consumidor pelo prestador de serviço público. *Revista de Direito do Consumidor*, n. 55, p. 219-220, 2005.

⁵¹ MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: RT, 2003, p. 242.

*custoso para realização de um fim, ou mesmo o dever de promover o fim de modo satisfatório*⁵². (Grifos do Autor).

Ainda que as atividades notarial e de registro não devam se afastar do conceito de eficiência, porquanto antes de ser uma exigência prevista pela lei consumerista é um princípio vinculado aos atos da administração pública como um todo, deve-se chamar atenção para o fato de que não há como vincular tais atividades ao CDC, segundo defende a corrente majoritária, melhor comentada no tópico seguinte, visto que o próprio art. 22 do diploma consumerista menciona que “**os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias** ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos”.

Conforme já abordado em capítulo específico, as atividades notarial e de registro são conferidas pelo Estado a particulares sob o regime de delegação, em nada se confundindo com o regime de concessão ou permissão, de tal forma que, tendo cada um dos regimes legislação própria, não é possível querer, a qualquer custo, igualá-los por meio de uma verdadeira acrobacia hermenêutica.

Importante notar, todavia, que a divisão conceitual se opera mais por uma justificativa didática de compreensão dos princípios, haja vista que estes estarão intimamente conectados, de maneira que um dependerá do outro para a boa e satisfatória prestação dos serviços públicos. Não há como dissociar um desses princípios dos demais, sob pena de mal prestar, ou prestar precariamente o serviço público em questão. Têm eles conceitos próprios, mas sua significação existencial deve ser necessariamente vista por meio do todo indissociável de sua união.

Apenas para ilustrar um de tantos possíveis exemplos, imagine-se o serviço de fornecimento de água prestado com ineficiência. Inevitavelmente estará comprometendo sua própria continuidade e, a depender da gravidade desta ineficiência, a própria saúde dos destinatários, vindo a prejudicar, via de consequência, sua segurança.

Sobre os serviços adequados⁵³, inclusive com previsão constitucional (Constituição Federal, art. 175, § único, IV)⁵⁴, pode-se dizer que o serviço

⁵² MIRAGEM, Bruno. A regulação do serviço público de energia elétrica e o direito do consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 13, n. 51, p. 68-100, jul./set. 2004.

⁵³ Ora, o conceito de serviço adequado, ainda que genérico e indeterminado, é justamente aquele mencionado no art. 6º da Lei n. 8.987/95, mas requer, para a sua determinação, o papel ativo do consumidor, não apenas atuando de maneira coadjuvante, mas tendo acesso a todos os dados concernentes à execução do serviço. Não por acaso, ao arrolar os direitos dos usuários, o mesmo Estatuto fez menção à incidência complementar do CDC (art. 7º), naturalmente em relação aos serviços *uti singuli*. Falta, todavia, a não menos urgente disciplina do referido acesso e a criação dos instrumentos objetivos de participação do processo fiscalizatório, hoje verdadeiramente pífia e que precisamos tentar criar. De sua vez, o subprincípio da continuidade faz com que não possa o delegatário cessar as atividades, salvo em circunstâncias excepcionais, previstas na Lei n. 8.987/95, art. 6º, § 3º. Pois bem: qualquer exoneração contratual do prestador de serviços públicos, relativa à

público só é eficiente se for adequado. Por seu turno, o serviço é adequado quando é apropriado/acertado ao que se destina. Todavia, há, ainda que se levar em consideração os demais fatores referentes à qualidade exigida pelo CDC, a citar: segurança e continuidade.

Observa-se, assim, que a prestação dos serviços públicos obedece a um grupo de exigências – indiscutivelmente pertinentes – que visam proporcionar o máximo de qualidade nessa prestação. Isto é deveras importante para que o prestador de serviço, seja ele da Administração Pública direta ou indireta, não se olvide de tais ditames e tenha por preocupação comezinha a busca e manutenção da qualidade desses serviços, ficando atrelado aos conceitos de eficiência, adequação e segurança, sejam estes serviços públicos regidos pelo CDC ou por qualquer outra legislação específica.

Relembre-se, pois, que a essencialidade é a regra do serviço público. Todavia, se todo serviço público é essencial, por que a norma estipulou que somente nos *essenciais* eles devem ser *contínuos*?

Partindo da premissa de que o Legislador teve um objetivo ao fazer tal deferência ao conceito de essencialidade nos serviços públicos, deve-se analisar a questão sob dois aspectos: caráter não-essencial de alguns serviços x aspecto de urgência.

Conforme já inferido no tópico anterior, de acordo com uma diferenciação feita pela doutrina, dentro do gênero “serviços públicos” existem duas “espécies”, dois subgrupos que seriam capazes de trazer uma melhor compreensão para a aplicação do CDC em relação aos serviços públicos.

Segundo opinião doutrinária já mencionada anteriormente, acompanhada igualmente pela jurisprudência, a definição do que é Essencial/Urgente está grafado na Lei de Greve (7.783/89), mais precisamente em seu artigo 10; rol onde não estão previstas as atividades notarial e registral, valendo, contudo, lembrar que este não é este necessariamente o ponto que irá excluir a sujeição destas atividades ao CDC.

Os serviços ali tratados são considerados essenciais em virtude de característica e inegável indispensabilidade; os serviços são essenciais (e contínuos) por que não podem ser interrompidos, sem que haja, necessariamente, um enorme prejuízo a quem deles se utiliza.

A justificativa para a essencialidade destes serviços está afeita a princípios constitucionais, amplamente divulgados e conhecidos, tais quais a

garantia de adequação, há de ser rigorosamente vedada, seja por força direta e imediata dos princípios superiores, seja para não recuar até mesmo em face da regra estrita constante no CDC, art. 24, perfeitamente aplicável à espécie, seja enfim – é o que se espera – pelo acréscimo de garantias a ser promovido pela nova lei de proteção dos usuários de serviços públicos (FREITAS, Juarez. Regime dos serviços públicos e a proteção dos consumidores. *Direito & Justiça*, Porto Alegre, v. 24, n. 23, p. 9-43, 2001). (Grifos nossos).

⁵⁴ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 1988.

dignidade da pessoa humana (Art. 1º, III); garantia à segurança e à vida (Art. 5º, *caput*), que tem de ser sadia e de qualidade, em função da garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado (*caput*, 225) e da qual decorre o direito necessário à saúde (*caput*, art. 6º).

Pois bem, conforme dito, eficiência, adequação, segurança e continuidade são características e diretrizes dos serviços públicos que devem ser compreendidas não só isoladamente, mas principalmente de forma conjunta e sistêmica.

O serviço público deve ser prestado com a máxima eficiência possível e para que seja também eficaz, ou seja, para que de fato funcione bem e a contento, jamais deve se afastar de suas demais prerrogativas (adequação, segurança e continuidade, sendo esta última em relação aos essenciais).

Analisando, pois, a essencialidade dos serviços públicos, é possível anotar que a Lei de Greve dá um norte inicial acerca de quais serviços públicos se classificam como essenciais. Cumpre lembrar, todavia, que tal essencialidade dependerá muitíssimo, também, da análise do caso concreto.

Constatada a essencialidade do serviço público, deve-se sempre estar atento ao fato de dever ser a prestação dele exercida de maneira eficiente, adequada, segura e contínua.

Este conjunto essencial de diretrizes principiológicas de conduta da prestação desse tipo de serviço é bastante coerente e lógica. Isto porque, como já repisado, a prestação de serviços públicos tem traço de fundamentalidade no direito através do qual se lhe tem acesso.

Justamente essa fundamentalidade está intimamente ligada à preservação e garantia de outros direitos fundamentais de primeira grandeza, bastantes a assegurar que seja igualmente inviolada a dignidade humana das pessoas através de um mínimo existencial formador de uma vida condigna.

É destes princípios que não se devem distanciar os notários e registradores, porquanto prestadores de serviços públicos. A bem da verdade, ainda que não se submetam todos os tipos de serviços públicos ao regimento da legislação consumerista, não é demais admitir que todos eles se pautem em princípios por ela contemplados como, *e.g.*, adequação, eficiência, segurança e, quanto aos essenciais, continuidade. Especialmente porque antes de serem princípios esboçados no código do consumidor, são princípios já há muito contemplados e previstos pelo próprio direito administrativo.

Tal deve ser a preocupação do Estado em operar de sorte a garantir que essa prestação de serviços públicos, por ele próprio ou por meio de seus delegatários, concessionários, permissionários, seja sempre eficaz, atendendo de forma inapelável, pelas vias da eficiência, adequação, segurança e continuidade as necessidades mais essenciais dos indivíduos, não lhes permitindo correr o risco de, em algum momento, verem-se privados do direito fundamental de acesso e garantia à vida digna.

A tarefa parece (e deve ser) óbvia, mas tem-se a consciência de que não é necessariamente o que ocorre na totalidade das vezes. Por vezes é possível presenciar omissões graves por parte do próprio Estado, para não dizer das graves falhas na fiscalização e sanções aplicadas a quem inobserva o caráter fundamental da prestação de serviços públicos.

É fato que já muito se evoluiu nesta questão, mas a sociedade deve estar sempre vigilante e agir de forma a exigir dos prestadores de serviços públicos e também do Estado que sobre eles tem poder de fiscalização e regulação, a devida atenção para os princípios básicos de conduta da prestação dos serviços públicos.

5. A não aplicabilidade do CDC às atividades notarial e registral

Feitas as devidas elucidações acerca dos serviços públicos e a estreita relação que estes, por vezes, guardam com o Código de Proteção e Defesa do Consumidor, faz-se necessário avaliar se o diploma consumerista, a despeito do que alguns insistem afirmar, estaria a reger as relações vinculadas às atividades notarial e registral. Para tanto, a questão será analisada sob diversos prismas, a fim de não restarem dúvidas sobre a que regramentos as atividades estão subordinadas.

A bem da verdade, já mesmo nos subitens anteriores deste capítulo e também em outros capítulos deste trabalho, já foram mencionados vários argumentos comprobatórios da não aplicação do CDC às atividades notarial e registral. As ponderações constantes deste último tópico são uma demonstração adicional e derradeira desta tese.

Os tabelionatos e ofícios registrais são serventias públicas que funcionam desenvolvendo atividade própria do Estado (por meio de seu titular delegado), característica que não se desvirtua quando se trata de serventia não oficializada, o que indica independência funcional do Cartório, sem perder a vinculação com o Estado.

Embora tenha semelhanças com uma empresa prestadora de serviços, distancia-se de uma sociedade comercial exatamente pelo serviço estatal que presta. Via de consequência é que não se pode comparar uma serventia extrajudicial com uma empresa pública, estando ambas estruturadas em modelo próprio, previsto em lei.

Relembrando o modelo diferencial de serviços públicos, adotado pela doutrina e jurisprudência, tem-se o seguinte:

a) Serviços “*uti singuli*” (preordenados a destinatários individuais): Impróprios e Individuais (e.g. telefone, água, energia). São prestados por delegados do Estado, mediante *remuneração* (tarifas ou preços públicos).

b) Serviços “*uti universi*” (impossibilidade de identificação dos destinatários): Próprios e Gerais (e.g. saúde, segurança, educação).

Conforme já mencionado neste trabalho, o **Supremo Tribunal Federal**⁵⁵ já pacificou entendimento no sentido de afirmar que a remuneração dos serviços notariais e de registro (emolumentos) tem natureza de taxa e não de tarifa. Portanto, não poderiam eles estar classificados como serviços de natureza “*uti singuli*”, mas tão somente “*uti universi*”, ou essenciais.

Neste sentido, Bruno Miragem:

Outro elemento característico da relação de consumo é o da remuneração econômica.

(...)

Este critério é utilizado, por exemplo, para afastar do conceito de relação de consumo, os serviços públicos *uti universi*, cujo custeio se dá indiretamente mediante atividade de tributação do Estado (tais como os serviços de saúde e educação públicos)⁵⁶. (Grifos nossos).

Estando as atividades notarial e registral classificadas como serviços “*uti universi*”, não poderiam estar, por óbvio, sujeitos a tratamento da legislação consumerista.

Ademais, não menos importante é lembrar que o entendimento do Superior Tribunal de Justiça acerca da aplicação do CDC aos serviços notariais e registrais é no sentido da impossibilidade de aplicação do CDC⁵⁷ aos mencionados delegados.

⁵⁵ O Supremo Tribunal Federal já construiu remansosa jurisprudência no sentido de que os emolumentos (art. 236, § 2º da CF e Lei Federal nº 10.169, de 29.12.2000) têm a natureza tributária de **TAXA**. Vejamos a aludida previsão quando na **ADI 1378 MC/ES**, cujo Relator foi o Min. Celso de Mello (DJ de 30.05.97, p. 23175): “*A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os **emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como TAXAS remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne a sua instituição e majoração, quer no que se refere a sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias especiais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade***” (Grifos nossos). (BRASIL. Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 dez. 2000).

⁵⁶ MIRAGEM, Bruno. *Curso de direito do consumidor*. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 158.

⁵⁷ Processo: REsp 625144/SP Recurso Especial 2003/0238957-2 Relatora: Ministra Nancy Andrighi Órgão Julgador: T3 – Terceira Turma Data do Julgamento: 14/03/2006 Data da Publicação/Fonte: DJ 29/05/2006 p. 232 LEXSTJ vol. 202 p. 131 REVFOR vol. 387 p. 275 Ementa PROCESSUAL. ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. TABELIONATO DE NOTAS. FORO COMPETENTE. SERVIÇOS NOTARIAIS. - **ATIVIDADE NOTARIAL NÃO É REGIDA PELO CDC**. (Vencidos a Ministra Nancy Andrighi e o Ministro Castro Filho). - O foro competente a ser aplicado em ação de reparação de danos, em que figure no pólo passivo da demanda pessoa jurídica que presta serviço notarial é o do domicílio do autor. - Tal conclusão é possível seja pelo art. 101, I, do CDC, ou pelo art. 100, parágrafo único do CPC, bem como segundo a regra geral de competência prevista no CPC. Recurso especial conhecido e provido.

Acórdão

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da TERCEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas constantes dos autos, prosseguindo o julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro

Apesar de a maioria dos julgados acompanhar o entendimento acima transcrito, é possível citar alguns julgados⁵⁸ decidindo ao revés do entendimento predominante para aplicar o Código de Defesa do Consumidor à prestação de serviços públicos notariais e registrais. Note-se que no julgado abaixo transcrito, concebeu-se a serventia extrajudicial como que fosse uma pessoa jurídica, quando, na verdade, já restou fartamente comprovado que a figura responsável e sobre quem recai toda a responsabilidade é o delegatário do serviço público, sendo tal responsabilidade pessoal dele (pessoa física).

Para a corrente defensora da aplicabilidade do CDC aos serviços notariais e registrais, a atividade em questão é remunerada, submetendo-se, por isso, ao CDC. Para os adeptos desta corrente, todo e qualquer tipo de serviço público é remunerado, pouco importando a natureza da remuneração.

De tal feita, para este entendimento, parece em nada importar a diferenciação feita pelo próprio STF acerca das diferentes naturezas de remuneração dos serviços públicos a fim de identificar se estes estão ou não sob o pálio regimental do código de proteção e defesa do consumidor.

Até mesmo no Superior Tribunal de Justiça é possível citar o voto de alguns ministros neste sentido. A Ministra Nancy Andrighi, quando da relatoria do Recurso Especial nº 625.144-SP (2003/0238957-2), proferiu voto neste sentido:

De outra sorte, é a tutela deste mesmo interesse público, ao permitir ao Estado apenas delegar função sua, que requer se aplique, à atividade em questão, os princípios da livre iniciativa e, portanto, as

Humberto Gomes de Barros, conhecendo do recurso especial e dando-lhe provimento, no que foi acompanhado pelos Srs. Ministros Ari Pargendler e Carlos Alberto Menezes Direito, por unanimidade, conhecer do recurso especial e dar-lhe provimento, dando pela competência da Trigésima Primeira Vara Cível de São Paulo, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Os Srs. Ministros Castro Filho, Humberto Gomes de Barros, Ari Pargendler e Carlos Alberto Menezes Direito votaram com a Sra. Ministra Relatora. (Grifos nossos).

⁵⁸ RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. Décima Sexta Câmara Cível. Processo nº 0101653 de 09 de Outubro de 2008. DIREITO DO CONSUMIDOR. AÇÃO DE CANCELAMENTO DE REGISTROS EM MATRÍCULA DE IMÓVEL. SENTENÇA JULGANDO PROCEDENTE O PEDIDO. DEFEITO NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. OCORRÊNCIA DE FRAUDE EM MATRÍCULA DE IMÓVEL JUNTO AO RGI. RESPONSABILIZAÇÃO DO 8º OFÍCIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS E DOS 11º E 14º OFÍCIOS DE NOTAS. CONDENAÇÃO EM CUSTAS E HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. INCONFORMISMO DOS RÉUS. RECURSOS DE APELAÇÃO. Inocorrência dos efeitos materiais da revelia em relação ao 8º Ofício do RGI, por força do art. 320, inciso I, do CPC. **Legitimidade passiva do Cartório do Registro de Imóveis e dos Ofícios de Notas que são pessoas formais na forma do art. 12 do CPC**, cujo rol não é taxativo. Responsabilidade solidária e objetiva das Serventias e de seus Titulares por fraudes ocorridas. Ausência do dever de cautela e vigilância. Falha na prestação dos serviços prestados pelos Ofícios de Notas. **Submissão dos Tabelionatos ao CDC (art. 14)**. Solidariedade dos Tabelionatos pelos danos causados a consumidores, conforme art. 7º, p. único e art. 25, §1º do CDC. Ausência de responsabilidade do 8º Ofício do RGI que se limita a verificar os aspectos formais dos títulos apresentados para registro. Sentença parcialmente reformada. Recursos dos 2º e 3º Apelantes desprovidos. Recurso do 1º Apelante provido para excluir sua condenação em custas e honorários advocatícios, mantida, no mais, a sentença. (Grifos nossos).

normas consumeristas. Normas estas que têm por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, segurança, proteção de seus interesses econômicos, bem como a racionalização e melhoria dos serviços públicos.

(...)

Porém, o CDC define como fornecedor, toda pessoa física ou jurídica, não importando se pública ou privada, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvam, dentre outras atividades, prestação de serviço, isto é, atividade remunerada, fornecida no mercado de consumo, excetuadas as relações trabalhistas.

(...)

Desta 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.

(...)

Assim, os serviços notariais, destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, revestem-se da mesma natureza que caracterizam as relações de consumo, porquanto, se há prestação remunerada, haverá aí uma relação de consumo⁵⁹.

Todavia, o voto da relatora e o voto vista do Ministro Castro Filho foram vencidos, tendo prevalecido o entendimento da maioria, qual seja o de que o CDC não é aplicável às atividades notariais e registrais.

A bem da verdade, não parece cabível a aplicação do CDC a este tipo de atividade, vez que já mesmo pelo seu próprio tipo de remuneração (emolumentos) veda tal aplicação.

É que os emolumentos, conforme entendimento já sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal, se equiparam à condição de taxa, e não de tarifa. Via de conseqüência, tomando por base os conceitos já aqui delimitados de serviços, encaixam-se os serviços notariais e registrais na categoria de serviços “*uti universi*”, sendo que a estes serviços não se aplica o Código de Defesa do Consumidor.

Não obstante este e outros mais sólidos argumentos, como visto, ainda há opiniões no âmbito doutrinário e jurisprudencial que versam pela aplicação do Código de Defesa do Consumidor à prestação dos serviços notariais e registrais tão somente pelo fato de serem eles serviços públicos. Tem esta corrente a ideia de que a toda sorte de serviços públicos, indiscriminadamente, se deve aplicar o CDC.

Tal entendimento, como já manifestado, não parece razoável, pois não há que se esvaziar as normas de direito administrativo correlatas à matéria para preenchê-las, a qualquer custo, com as de Direito do Consumidor. Dizer que uma atividade se descreve como serviço público - e as atividades notarial e

⁵⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 625.144-SP (2003/0238957-2)*. A Ministra Nancy Andrighi. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revistaeletronica/inteiroteor?num_registro=200302389572&data=29/5/2006>. Acesso em: 10 jan. 2013.

registrar o são - não é necessariamente taxar-lhe como regida pelos ditames do Código do Consumidor.

Bem pelo contrário, a jurisprudência e a doutrina predominantes já explicitaram traços e características básicas que distinguem as espécies de serviço público e a legislação que se lhes aplica.

Negar, portanto, a aplicação do CDC à atividade notarial e registral não é retirar dos delegatários destes serviços públicos a obrigação de prestar seu serviço em obediência aos princípios da eficiência, adequação, continuidade. Bem pelo contrário, o objetivo da delegação destes serviços públicos a particulares foi justamente o de otimizar esta prestação, sendo tais preceitos e obrigações funcionais decorrentes de legislação própria, que não o CDC.

Note-se, portanto, que não é a aplicação do CDC à atividade notarial e de registro que vai garantir mais ou menos poder de responsabilização sobre os delegados dos serviços extrajudiciais.

Conclusão importante disto é constatar que a opinião que versa no sentido de tabeliães e registradores estarem submetidos às regras do CDC parece, na verdade, buscar uma forçada e injustificada aplicação da teoria da responsabilidade objetiva a estes agentes delegados, como se este diploma fosse a tábua de salvação para regulação de toda e qualquer espécie de relação de prestação de serviços públicos.

Inobstante saber-se da existência de importantes vozes que opinam pela aplicação do CDC às atividades notarial e registral, como aqui mesmo explicitado em votos de ministros do STJ, temos que poucos se ativeram a efetivamente escrever de forma mais cuidadosa e detalhada sobre o tema. Cabe aqui referir texto que trata especificamente sobre a relação do CDC com os tabeliães e registradores, de autoria de Paulo Valério Dal Pai Moraes.

O texto cuida de defender a tese de aplicação do CDC aos notários e registradores e serve como contraponto à opinião aqui defendida, de sorte a promover o sadio e necessário debate jurídico.

Paulo Valério Dal Pai Moraes se utiliza de não poucos argumentos para defender a aplicação do CDC aos serviços notariais e registrais. Todavia, como há pouco já dito, a tese não parece merecer guarida, a propósito dos argumentos aqui já amplamente defendidos e comprovados.

Para fins didáticos e organizacionais, elencar-se-ão os principais argumentos do referido autor, rebatendo-os, respectivamente, de acordo com a posição aqui defendida.

Referido autor infere que a atividade dos notários e registradores se caracteriza “como sendo um serviço massificado, a merecer, em vista disso, um tratamento jurídico e protetivo compatível com suas características⁶⁰”.

⁶⁰ MORAES, Paulo Valério Dal Pai. Os tabeliães, os oficiais registradores e o código de defesa do consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, n. 61, p. 144, jan.-mar. 2007

Sobre este primeiro ponto é importante pontuar que os serviços notarial e registral não são massificados, pois cada ato praticado conserva a particularidade dos sujeitos a que eles são relativos e das suas peculiaridades. O serviço é volumoso e abrangente dos indivíduos em geral, mas não é realizado em séries-padrão, como se concretizam os produtos da sociedade de massas.

Um dos outros argumentos utilizados por Paulo Valério Dal Pai Moraes é o de que “a doutrina tem se mostrado harmonizada quanto à possível equiparação das AtivNR à dos concessionários e permissionários⁶¹”, chegando mesmo a afirmar que “é tranquila, portanto, a equiparação dos serviços delegados aos serviços concedidos e permitidos, haja vista que possuem a mesma natureza fática e jurídica⁶²”.

Este é outro ponto que já foi fartamente debatido no presente trabalho, sendo razoável concluir não haver possibilidade de confusão entre os institutos da concessão e permissão com o da delegação. Como já amplamente informado, tais figuras têm tratamentos e legislações próprios e distintos, sendo incabível a equiparação de tais regimes, por decorrência lógica e normativa desejada pelo legislador.

A analogia e a equiparação não cabem onde não há lacuna a ser preenchida. Ou seja, se há regulação própria para a delegação e conseqüentemente às atividades notarial e registral, em nada se faz necessário equiparar tais atividades àquelas desenvolvidas em regime de concessão e permissão; até mesmo por tratar-se de modelos completamente distintos em sua concepção e natureza.

Por isso mesmo, a atividade de notários e registradores não se enquadra na previsão residual do art. 22 do CDC (“qualquer outra forma de empreendimento”), uma vez que tem legislação própria.

Paulo Valério afirma que todo aquele que se utiliza dos serviços prestados por notários e registradores é consumidor, posto que – de acordo com o entendimento do autor – inserido numa relação de consumo.

A relação, como já bem comprovado, não se descreve como de consumo, não fazendo possível caracterizar como consumidores aqueles que se valem de tais serviços públicos; trata-se, na verdade, de utentes de um serviço público, prestado por particulares, com poderes delegados pelo Estado.

Tão diferente e específica é a atividade notarial e registral que sua equiparação a outros serviços públicos prestados sob a modalidade de concessão e permissão é inviável.

⁶¹ MORAES, Paulo Valério Dal Pai. Os tabeliães, os oficiais registradores e o código de defesa do consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, n. 61, p. 151, jan.-mar. 2007.

⁶² MORAES, Paulo Valério Dal Pai. Os tabeliães, os oficiais registradores e o código de defesa do consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, n. 61, p. 152, jan.-mar. 2007.

O pagamento pela prestação dos serviços públicos notariais e de registro, *e.g.*, é feito por meio de uma remuneração chamada de emolumentos, os quais, como já decidiu o STF em julgado anteriormente mencionado, têm a natureza de taxa, fato que por si só já afastaria a aplicabilidade do CDC a este tipo de atividade.

Pois bem, valores, previsão e regras de cobrança destes emolumentos são exclusivamente elaboradas pelo Poder Judiciário e repassadas aos delegatários dos serviços públicos notarial e registral. Tanto é isto que há sempre a previsão de atos gratuitos, ora ressarcíveis, ora não, pelo Poder Judiciário. Tratam-se de atos praticados em benefício dos reconhecidamente pobres, atos solicitados pelo Poder Judiciário, pela União e outros tantos casos. Tal situação se apresenta como traço marcante das atividades notarial e registral, pois não parece haver tal tratativa em outros serviços públicos, de concessão e permissão, por exemplo. É marca inegável do traço social colaborativo com o Poder Público que tem a atividade notarial e registral.

A previsão de vários atos gratuitos a serem praticados às expensas de um delegatário, muitas das vezes sem previsão de ressarcimento, atestam que em muito se diferencia de outras várias atividades enquadradas, aí sim, sob o pálio da legislação consumerista. Basta imaginar o caso do corte de fornecimento de energia ou abastecimento de água. As pessoas não ficam autorizadas a deixar de pagar água e luz porque declaram-se pobres na forma da lei (a rigor do que se faz perante os notários e registradores para perceber a isenção de emolumentos em vários atos). Tão grande é a diferença que nestes casos de serviços públicos inegavelmente mais essenciais há até mesmo a previsão legal autorizadora do aludido corte de fornecimento, fator, este sim, que denuncia o caráter eminentemente comercial e perseguidor do lucro por estas concessionárias e permissionárias de serviços públicos.

Os notários e registradores desenvolvem atividade pública, às suas próprias expensas e os emolumentos são a respectiva prestação por estes serviços, sendo tais valores e condições previamente delimitados e impostos de maneira exclusiva pelo Poder Judiciário. O ganho aqui é mera contraprestação pecuniária pela prestação de um serviço público, não se confundindo com atividade revestida de traços comerciais ou econômicos, visadores de lucro, como quer fazer crer Paulo Valério em seu texto⁶³.

Outra afirmação do referido autor é que a remuneração percebida por notários e registradores (emolumentos) não teria natureza de taxa (como já pacificou o STF), mas sim de tarifa ou preço público, tentando sustentar nisso a equiparação de tais atividades àquelas prestadas sob as modalidades de concessão e permissão.

⁶³ “A característica do *ganho* identificadora da qualidade de fornecedor merece um destaque à parte, principalmente pelo fato de que o *ganho* representa o requisito objetivo da relação de consumo, que é a necessária existência de remuneração para que possa ser considerado serviço. (...) A existência de um ganho é incontestável nas AtivNR, servindo a percepção do numerário para a manutenção da estrutura privada das serventias, sendo que o excedente vai para o patrimônio particular do notário e do registrador.” MORAES, Paulo Valério Dal Pai. Os tabeliães, os oficiais registradores e o código de defesa do consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, n. 61, p. 159, jan.-mar. 2007

Cláudia Lima Marques afirma que interessa ao CDC “somente aqueles serviços prestados em virtude de um vínculo contratual, e não meramente cívico, entre consumidor e o órgão público ou seu concessionário”⁶⁴. Perceba-se, por óbvio, que a renomada autora consumerista não insere em sua afirmação a figura da delegação, justamente por entender que tal equiparação é inviável, dada a singularidade dos modelos e das regulações próprias e específicas de cada um.

Boa parte da tese de Paulo Valério Dal Pai Moraes, a rigor da opinião sustentada por defensores desta corrente, se sustenta no argumento de que a natureza da remuneração dos notários e registradores é de tarifa ou preço público, indo na contramão da opinião já pacificada pelo Supremo Tribunal Federal. Daí ser incabível não só a equiparação que, *data máxima vênia*, forçosamente apresenta como sendo possível entre delegatários e concessionários e permissionários, mas também a própria afirmação de subordinação das atividades notarial e de registro ao CDC.

Décio Antônio Erpen, desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e ativo jurista na área do direito registral e notarial, afirma categoricamente que “o gerenciamento e a adoção de técnicas internas de eficiência integram a faixa de autonomia do profissional, sem que este se transforme em prestador de serviços, nos exatos termos do art. 3º. da Lei 8.078/90”.⁶⁵

6. Conclusão

Após analisar o Código de defesa do consumidor e os direitos e garantias fundamentais, foi possível perceber a estreita ligação do referido diploma com a constituição federal. Igualmente viável foi concluir pela fundamentalidade do direito que tem os cidadãos ao serviço público, interessando mais especificamente ao presente artigo os notariais e registrais.

Todavia, foi prudente observar a natureza e as espécies de serviços existentes. Isto viabilizou um melhor entendimento sobre a dimensão legal e conceitual de cada um deles, tarefa inegavelmente importante para se evitar equívocos interpretativos das normas existentes e aplicáveis ao tema em debate.

Por meio do estudo e diferenciação destes serviços, foi possível perceber que há diferentes nuances e tratamentos entre eles, seja por sua natureza, sua forma de remuneração (quando há), por seu nível de essencialidade, continuidade etc.

⁶⁴ MARQUES, Claudia Lima. *Contratos no código de defesa do consumidor*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 151.

⁶⁵ ERPEN, Décio Antônio. Da responsabilidade civil e do limite de idade para aposentadoria dos notários e registradores. *Revista de Direito Imobiliário*, n. 47. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 108.

Através disto foi possível verificar que não se pode colocar todos os tipos de serviços públicos sob o mesmo conceito, sem qualquer distinção, dando-lhes igual tratamento, normatização e regulação. A diferenciação entre eles nasce já na própria legislação, não sendo viável confundir o que tão bem distinguiu e explicitou o legislador.

Neste campo, há basicamente duas correntes divergentes: a que defende a aplicação do CDC aos serviços notariais e registrais (minoritária) e a corrente que defende a não aplicação (majoritária). A primeira corrente afirma que a essencialidade do serviço público e a necessária garantia de eficácia e de eficiência em sua prestação por parte do estado são uma forma de comprovar que referida classe de serviços está albergada pela proteção e defesa do consumidor.

Todavia, foi possível comprovar amplamente que este entendimento é equivocado, notadamente pelo fato de que não é somente através do CDC que se gera a obrigação e observância aos princípios de eficiência e eficácia, mas sim por meio de legislação própria e que seja aplicável à atividade. Ou seja, a obediência que notários e registradores devem a princípios como eficiência, eficácia e outros mais, decorre não do CDC, mas da legislação a qual estão submetidos, a citar a lei 6.015/73, a lei 8.935/94, dentre outras.

Não se pode confundir institutos, ignorar legislações vigentes específicas e se socorrer de analogias para preencher lacunas que não existem. A interpretação de que o CDC se aplicaria às atividades notarial e registral é forçosa, estando calcada em argumentos muito frágeis, facilmente rebatidos pela simples existência da legislação específica diferenciadora.

O debate no âmbito jurídico é sempre importante e necessário, mas sempre devemos estar muito atentos para fazê-lo de forma que possamos respeitar as normas existentes, não distorcendo institutos, tampouco impondo-lhes o trato por meio de legislações que não lhes regem, não criando, por fim, analogias para lacunas que não existem.

Referências bibliográficas

ALVES, Waldir. O dever de atendimento pessoal ao consumidor pelo prestador de serviço público. *Revista de Direito do Consumidor*, n. 55, p. 219-220, 2005.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Serviços públicos e direito do consumidor: possibilidades e limites da aplicação do CDC. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 15, ago./set./out. 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-15-AGOSTO2008ALEXANDRE%20ARAGAO.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2011.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

AZEVEDO, Fernando Costa de. *Defesa do consumidor e regulação: a participação dos consumidores brasileiros no controle da prestação de serviços públicos*. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos e. *Comentários ao Código de Proteção ao Consumidor*. São Paulo: Saraiva, 1991.

BESSA, Leonardo Roscoe. *Aplicação do Código de Defesa do Consumidor: análise de crítica da relação de consumo*. Brasília/DF: Brasília Jurídica, 2007.

BRANDELLI, Leonardo. *Teoria geral do direito notarial*. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 dez. 2000.

_____. Lei nº 10.931, de 02 de agosto de 2004. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 03 ago. 2004.

_____. Lei nº 11.441, de 04 de janeiro de 2007. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05 jan. 2007.

_____. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 31 dez. 1973.

_____. Lei nº 6.140, de 28 de novembro de 1974. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 nov. 1974.

_____. Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 01 jul. 1975.

_____. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 12 set. 1990.

_____. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21 nov. 1994.

_____. Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 set. 1997.

_____. *Mandado de Segurança 29.039*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em:

<http://www.anoreg.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15717>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. Lei nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 dez. 1997.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 625.144-SP (2003/0238957-2)*. A Ministra Nancy Andrighi. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revistaeletronica/inteiroteor?num_registro=200302389572&data=29/5/2006>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADIn 4.851/BA*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 10 jan. 2013).

_____. Supremo Tribunal Federal. *MS 28279 / DF*. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 jan. 2013).

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 15. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de direito do consumidor*. 1. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e Registradores comentada*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. *Lei dos registros públicos comentada*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CINTRA, Carlos de Araújo *et al.* *Teoria geral do processo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

COMASSETTO, Mírian Saccol. *A função notarial como forma de prevenção de litígios*. Porto Alegre: Norton, 2002.

CUNHA, Renato Alves Bernardo da. *Serviços públicos essenciais: o princípio da continuidade e o inadimplemento do consumidor*. 1. ed. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2004.

DE BUJÁN, Antonio Fernández. Notariado y jurisdicción voluntaria. *Nomos-Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC*, Fortaleza, Edições Universidade Federal do Ceará. Órgão Oficial do Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará, v. 27, jul./dez. 2007/2.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. *Direito regulatório: temas polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

DINIZ, Maria Helena. *Sistemas registraes de imóveis*. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. *Sistemas de registros de imóveis*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. *Direito civil brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. 1. v.

DIP, Ribeiro. *Registro de imóveis (Vários estudos)*. Porto Alegre: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil/Sergio Antonio Fabris, 2005.

DOS SANTOS, Reinaldo Velloso. *Registro civil das pessoas naturais*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2005.

ERPEN, Décio Antônio; PAIVA, João Pedro Lamana. Princípios do registro imobiliário formal. In: DIP, Ricardo (Org.). *Introdução ao direito notarial e registral*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2004.

FREITAS, Juarez. Regime dos serviços públicos e a proteção dos consumidores. *Direito & Justiça*, Porto Alegre, v. 24, n. 23, p. 9-43, 2001.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2003.

GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor*. 8. ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

HALL, David. *State Aid and public services in Europe – the limitations of the EC package*. Disponível em: <<http://www.psiru.org>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

_____. *The relative efficiency of public and private sector water*. Disponível em: <<http://www.psiru.org>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

HERMAN VASCONSELOS, Antônio. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003.

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo brasileiro*. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 1954.

MARQUES, Claudia Lima. *Contratos no código de defesa do consumidor*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 12. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

_____. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

MIRAGEM, Bruno. *A nova administração pública e o direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

_____. A regulação do serviço público de energia elétrica e o direito do consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 13, n. 51, p. 68-100, jul./set. 2004.

_____. *Curso de direito do consumidor*. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MOOR, Fernanda Stracke. *O regime de delegação da prestação de serviços públicos*. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS -, Porto Alegre, RS, 2000.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2006.

MORAES, Maria Celina Bodin de. A caminho de um direito civil constitucional. *Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial*, Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, v. 17, n. 65, p. 21-32, jul.-set. 1993.

MORAES, Maria Celina Bodin de *et al.* A constitucionalização do direito civil e seus efeitos sobre a responsabilidade civil. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). *A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

MORAES, Paulo Valério Dal Pai. Os tabeliães, os oficiais registradores e o código de defesa do consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, n. 61, p. 142-189, jan.-mar. 2007.

NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. *Curso de direito do consumidor: com exercícios*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, Nelson Corrêa de. *Aplicações do direito na prática notarial e registral*. Porto Alegre: Síntese, 2004.

PAIVA, João Pedro Lamana. *Direito registral e registros públicos*. Disponível em: <<http://www.lamanapaiva.com.br>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

PALAST, Greg. *Democracy and regulation: how the public can govern essential services*. Londres: Pluto, 2003.

PASQUALOTTO, Adalberto. Conceitos fundamentais do Código de Defesa do Consumidor. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 80, n. 666, p. 48-53, abr. 1991.

_____. Os serviços públicos no Código de Defesa do Consumidor. *AJURIS*, Porto Alegre, v. 53, p. 182-200, nov. 1991.

_____. Defesa do consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, n. 6, p. 34-60, abr.-jun. 1993.

_____. Proteção contra produtos defeituosos. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, n. 42, p. 49-83, abr.-jun. 2002.

_____. Fundamentalidade e efetividade da defesa do consumidor. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Porto Alegre, v. 3, n. 9, p. 66-100, out.-dez. 2009.

RODRIGUES, Pedro Nunes. *Direito notarial e Direito registral*. Coimbra: Almedina, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. rev. atual. e ampl. 2. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

_____. “Direitos Fundamentais e Direito Privado, algumas considerações em torno da vinculação dos particulares aos direitos fundamentais”. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *A constituição concretizada – construindo pontes para o público e o privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. p. 107-163.

_____. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

TIMM, Luciano Benetti. *A prestação de serviços: do Código Civil ao Código de Defesa do Consumidor*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin. *Código Civil interpretado conforme a Constituição da República*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. v. I-II.

TOBEÑAS, Castán. *Función notarial y elaboración notarial del derecho*. Madrid: Reus, 1946.

TÔRRES, Heleno Taveira (Coord.). *Serviços públicos e direito tributário*. 1. ed. Quartier Latin, 2005.

WEBER, Thadeu. Autonomia e dignidade da pessoa humana em Kant. In: *Direitos Fundamentais & Justiça, Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito, PUCRS, Porto Alegre: HS Editora, ano 3, n. 9, p. 232-259, 2009.*