

V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA I

CELSO HIROSHI IOCOHAMA

SÍLZIA ALVES CARVALHO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

P963

Processo, jurisdição e efetividade da justiça I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Celso Hiroshi Iochama; Sílzia Alves Carvalho – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-462-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Inovação, Direito e Sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Processo. 3. Efetividade da justiça. V Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2022 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA I

Apresentação

O Grupo de Trabalhos apresentados tem dezesseis artigos que tratam a respeito de temáticas atuais e instigantes, cuja a abordagem perpassa desde problemas relacionados ao direito do consumidor até as questões da prestação jurisdicional no âmbito da internet. A sistemática da apresentação consistiu em realizar discussões com os autores, considerando a apresentação de cada grupo de 4 trabalhos.

Os conflitos decorrentes das relações de consumo foram tratados especificamente em três trabalhos, com enfoques peculiares. Inicialmente as características da hipervulnerabilidade do consumidor foi apresentada sob o prisma econômico e da expansão da judicialização, considerando a atuação dos Juizados Especiais Cíveis. A reparação do consumidor por desvio de bagagem em viagem internacional e sua regulação por meio de Convenção internacional é estudada a partir da não incidência do CDC, observando-se, entretanto, que o STF entendeu que no caso de seguradora que aciona a companhia aérea por dano, fundada no CC/02, deve ser aplicada a lei brasileira. Entendendo-se a eficiência da jurisdição como a diminuição da taxa de congestionamento, é proposta a criação de critério de definição para um frame work baseado na jurimetria como o meio de identificação de métricas que possibilitem a racionalização das ações consumeristas. Desse modo, é proposta uma possível solução para o problema das lides temerárias, e dos super endividados. Nesse contexto, a efetividade da justiça nas relações de consumo é tratada como a necessidade do Poder Judiciário assegurar o acesso à justiça, por meio da resolução adequada, equânime e célere dos conflitos jurídicos consumeristas.

As questões de processo foram abordadas de forma mais direta em sete artigos, desde a questão da estabilização da tutela antecipada antecedente, até o problema dos precedentes judiciais quanto ao dever de coerência e integridade à luz da teoria dworkiniana. A mudança na ratio decidendi nos julgamentos quanto a recuperação judicial do produtor rural foi tratada, tendo em vista a evolução jurisprudencial ao aplicar o princípio da preservação da empresa, não sendo a constituição da pessoa jurídica uma condição.

O problema do regime da coisa julgada na nova lei de improbidade administrativa é objeto de estudo, observando a questão da insuficiência de provas, da extinção do processo sem julgamento de mérito e da autoriza para que a ação seja proposta novamente, considerando a coisa julgada secundum eventum litis ou secundum eventum probationis. Sobre as provas,

apresenta-se a discussão a respeito do suporte teórico para a validade da prova produzida no ambiente virtual, considerados que os critérios de segurança são totalmente controlados pelo Estado na sistemática atual.

Quanto ao sistema processual, também foi apresentada a questão da tríplice proteção processual do meio ambiente, desenvolvida a partir da análise exploratória, com enfoque no art. 225, par. 3º CF88, na Lei 9.605 – Lei dos crimes ambientais e no art. 927 do CC/02. Conclui-se pelo cabimento responsabilidade subjetiva, considerando-se, portanto, a culpa. CC /02, art. 927. Conclui-se pelo cabimento da Ação Civil Pública, da Ação Popular (preventiva) e do Mandado de Segurança Coletivo. O estudo dos processos estruturais e sua evolução no controle de políticas públicas sob a perspectiva crítica da intervenção do Poder Judiciário nesse campo é interessante, observando que referido instrumento processual está em desuso em outros países, como nos EUA desde 2004..

O enfoque da jurisdição administrativa é realizado por meio de investigação empírica da análise de acórdão do TCU, concluindo-se a priori que o mesmo foi deferente ao texto do STF em relação à definição de sua competência. Os casos da Eletrobras e Petrobras, sob o ponto de vista do problema do controle das SPEs no âmbito da administração pública, é estudado a partir da necessidade de coibir as deficiências no controle. Neste sentido, entende-se como essenciais a previsão e aplicação do controle preventivo e do TCU. Ainda quanto à jurisdição, estuda-se os conflitos transnacionais decorrentes do uso da internet, Tal pesquisa é desenvolvida considerando três partes: 1 – princípio da soberania (jurisdição estatal), 2 – ordenamento jurídico brasileiro e regulação nacional da internet. 3 – as dificuldades detectadas para a efetividade da prestação judiciária.

A avaliação da PGE/PR quanto a arguição preliminar de ausência de interesse processual em cobranças judiciais de honorários de dativos, levou a proposta de uma análise jurídica acerca dessa possibilidade, sendo entendido que o interesse processual no caso, e, o direito ao acesso à justiça não são soberanos, podendo ser restringidos em casos de abuso. A questão da tutela jurisdicional diferenciada é objeto de estudo sob o prisma do problema do acesso a justiça, a partir dos seguintes aspectos: 1 – insuficiência do modelo processual (conflitos individuais); 2 – principiologia do mecanismo diferenciado; 3 – premissas consensuais diferenciadas; situações jurídicas; 4 – litigância repetitiva, litigância de massa.

Considerando-se a efetividade da justiça, é tratada a viabilidade jurídica de delegação de atos processuais a notários e registradores. São destacadas as características do serviço extrajudicial e sua aptidão como substituto jurisdicional. neste sentido a Lei 11.441/2007 indica a tendência ao aumento da extrajudicialização, concluindo-se que não há função

jurisdicional específica para os cartorários, neste sentido há o controle do poder judiciário sobre seus atos.

Estes trabalhos apresentam uma amostragem da consistência das pesquisas a respeito da prestação jurisdicional, do acesso e da efetividade da justiça no Brasil atualmente. Seus referenciais metodológicos e teóricos demonstram o grau de complexidade e cientificidade com que os problemas objeto de estudo foram estudados. Desse modo, são estudos que contribuem significativamente para o desenvolvimento do sistema de justiça no Brasil.

Por derradeiro, prestam-se os agradecimentos a todos que contribuíram para esta importante realização do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), da UFMS – Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e da Universidade Presbiteriana Mackenzie e, em especial, a todos os autores que participaram da presente coletânea, compartilhando suas pesquisas e reflexões.

24 de junho de 2022.

Professora Dra. Sílzia Alves Carvalho

Docente do PPGD da Universidade Federal de Goiás

silzia.ac@gmail.com

Professor Dr. Celso Hiroshi Iocohama

Docente da Graduação e do Mestrado em Direito Processual e Cidadania da Universidade Paranaense - UNIPAR

celso@prof.unipar.br

VIABILIDADE JURÍDICA DE DELEGAÇÃO DE ATOS PROCESSUAIS A NOTÁRIOS E REGISTRADORES: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO SERVIÇO EXTRAJUDICIAL E SUA APTIDÃO COMO LONGA MANUS DO PODER JUDICIÁRIO

LEGAL FEASIBILITY OF DELEGATION OF PROCEDURAL ACTS TO NOTARIES AND REGISTRARS: MAIN CHARACTERISTICS OF THE EXTRAJUDICIAL SERVICE AND ITS APTITUDE AS A LONG MANUS OF THE JUDICIARY

**Naurican Ludovico Lacerda
Bianca Castellar De Faria**

Resumo

No presente artigo, procura-se analisar as principais características dos serviços notariais e registrares e demonstrar que o uso dessa longa manus do Poder Judiciário é medida juridicamente viável. A delegação de atos processuais aos serviços extrajudiciais é assunto tratado há bastante tempo. A experiência proporcionada pela Lei nº 11.441/2007, possibilitando realização de inventários, divórcios e partilhas por escritura pública, pode ser um bom parâmetro de análise. Com ela, houve considerável redução de tempo, de custos e do número de demandas judiciais. Assim, uma maior utilização de serventias extrajudiciais pode ser medida que auxilie na redução de prazos e custos processuais.

Palavras-chave: Processo civil, Serventias extrajudiciais, Características, Constituição federal, Delegação

Abstract/Resumen/Résumé

This article seeks to analyze the main characteristics of notary and registrar services and to demonstrate that the use of this longa manus of the Judiciary is a legally viable measure. The delegation of procedural acts to extrajudicial services has been a matter for a long time. The experience provided by Law nº. 11,441/2007, enabling inventories, divorces and shares by public deed, can be a good parameter of analysis. With it, there was considerable reduction in time, costs and number of lawsuits. This indicates that greater use of out-of-court services can be measure to help reduce procedural deadlines and costs.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Civil procedure, Extrajudicial services, Characteristics, Federal constitution, Delegation

1 – Introdução

A delegação de atos processuais aos serviços extrajudiciais é assunto tratado há bastante tempo. A experiência proporcionada pela Lei nº 11.441/2007, que trouxe a possibilidade de realização de inventários, divórcios e partilhas por escritura pública, pode ser um bom parâmetro de análise. Com ela, houve considerável redução de tempo, de custos e do número de demandas judiciais. Isso indica que uma maior utilização de serventias extrajudiciais pode ser medida que auxilie na redução de prazos e custos processuais (SINOREGSP, 2018,p.58).

Da mesma forma, a entrega da execução civil aos delegatários já foi objeto de diversos estudos e há propostas legislativas nesse sentido (como o Projeto de Lei nº 6204/2019, de autoria da Senadora Soraya Thronicle).

A caracterização jurídica da atividade notarial e registral mostra-se imprescindível para que seja possível perquirir sobre sua aptidão para desempenhar funções e realizar atos que, até o momento, tenham sido desempenhados diretamente pelo Poder Judiciário.

Os atributos da atividade notarial e registral são determinantes de sua adequação, ou não, para a realização de tarefas relacionadas aos processos judiciais. Por isso, será realizada breve análise das principais características desses profissionais e do serviço que prestam, à luz da legislação, da doutrina e da jurisprudência.

Pelo fato de a atividade ter expressa previsão constitucional, o intérprete maior e delimitador dos atributos da atividade notarial e registral é o Supremo Tribunal Federal, que detém a decisão última sobre toda matéria de natureza constitucional. Sendo assim, a partir de julgados da Excelsa Corte, é possível delinear os principais atributos do ofício de tabeliães e registradores.

Existem vários julgados paradigmáticos, dentre eles: ADI 2602/MG, ADI 3089/DF, ADI 3151/MT, ADI 1183/DF e, por ser bem atual e também por sua repercussão geral, o RE 842.846/SC, que analisa a matéria da responsabilidade civil à luz das últimas alterações legislativas.

O principal alicerce normativo da atividade notarial e registral brasileira é certamente o artigo 236 da Constituição Federal, que alçou as serventias extrajudiciais ao patamar normativo constitucional, ao menos como parte formal do texto da Carta Magna, ainda que a matéria não seja materialmente constitucional. Para perquirir sobre os atributos e características de registros e tabelionatos, é imprescindível que se analise as disposições do artigo 236:

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

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

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

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

Por ser, portanto, matéria formalmente constitucional, muitas características da atividade registral e notarial emanam diretamente da Carta Magna, conforme assentado pelo STF, Relator Ministro Nunes Marques, na ADI 1183:

A Lei 8.935/1994 não tem qualquer relevância para a aplicabilidade ou não da aposentadoria compulsória aos notários e registradores. Isso porque tal disciplina decorre diretamente da CF. Ademais, com o advento da EC 20/1998, que alterou a redação do art. 40 da CF para considerar sujeito à aposentadoria compulsória apenas o ocupante de cargo público, esta Suprema Corte passou a considerar inaplicável esse tipo de jubilação aos notários e registradores.

Três características basilares exsurtem expressamente da norma constitucional: o regime privado por delegação; a fiscalização pelo Poder Judiciário; e o ingresso na atividade por meio de concurso público de provas e títulos. Esses três atributos, como se verá adiante, são determinantes para a possibilidade de delegação de atividades do Poder Judiciário aos notários e registradores. Outros atributos a serem analisados neste artigo são a fé pública e a imparcialidade dos delegatários. Todas essas características são relevantes na análise da aptidão desses serviços para melhorar a eficiência do processo civil, possibilitando maior efetivo acesso à Justiça.

2 – Caráter privado da atividade notarial e registral

O caráter privado está presente como característica primordial da atividade notarial e registral, por isso presente no próprio *caput* do artigo 236. O regime da delegação deixa claro que o titular do serviço é o Poder Público, a quem compete, compulsoriamente, delegar a atividade para ser explorada de forma privada.

Ao mesmo tempo, a obrigatoriedade da delegação significa que o Estado não pode exercer diretamente essa atividade, pois não somente a atuação direta colidiria com o mandamento da delegação, como o caráter privado é incompatível com essa prestação pelo próprio Poder Público. O exercício direto apresentaria esse atributo, pois seu regime é eminentemente público, com todas as restrições para atuar que o acompanham, como a obrigatoriedade de licitar antes de comprar e o regime público para os colaboradores.

Já houve diversas experiências de estatização de serventias extrajudiciais no Brasil. Durante o regime militar houve a tentativa de abolir o regime privado, o que foi formalmente aprovado por meio do pacote de abril de 1977. A estatização das serventias somente foi revertida com a Emenda Constitucional nº 22/1982 à Constituição Federal de 1967. Entretanto, tal estatização terminou por não ser aplicada nacionalmente.

Os casos mais célebres de estatização de serventias ocorreram nos estados do Acre e da Bahia, onde a maioria das serventias eram administradas pelos respectivos tribunais de Justiça. Não somente o serviço era extremamente precário e demorado (procurações levando mais de trinta dias para serem lavradas e registros de nascimentos mais de três meses), como o que se arrecadava era muito inferior às despesas, como discorre Naurican Lacerda (LACERDA, 2014,p.91):

Os serviços prestados pelas serventias do Estado da Bahia são reconhecidamente ruins. Em inspeção realizada pelo Conselho Nacional de Justiça, apurou-se que faltavam recursos materiais para que um serviço minimamente digno fosse prestado. Em Lauro Freitas, havia notícias de filas que se iniciavam de madrugada, apesar do reconhecido esforço da magistrada responsável pela sua fiscalização. Esse quadro se repete por todo o Estado da Bahia.

O estado caótico das serventias extrajudiciais do Estado da Bahia foi ainda matéria de inúmeras reportagens jornalísticas, algumas com filmagens de

flagrantes de corrupção ativa¹ que trazem *links* que permitem acesso a vídeo mostrando flagrantes de corrupção em duas serventias extrajudiciais na capital baiana. Sem pagamento extra, procurações públicas levariam trinta dias para serem lavradas.

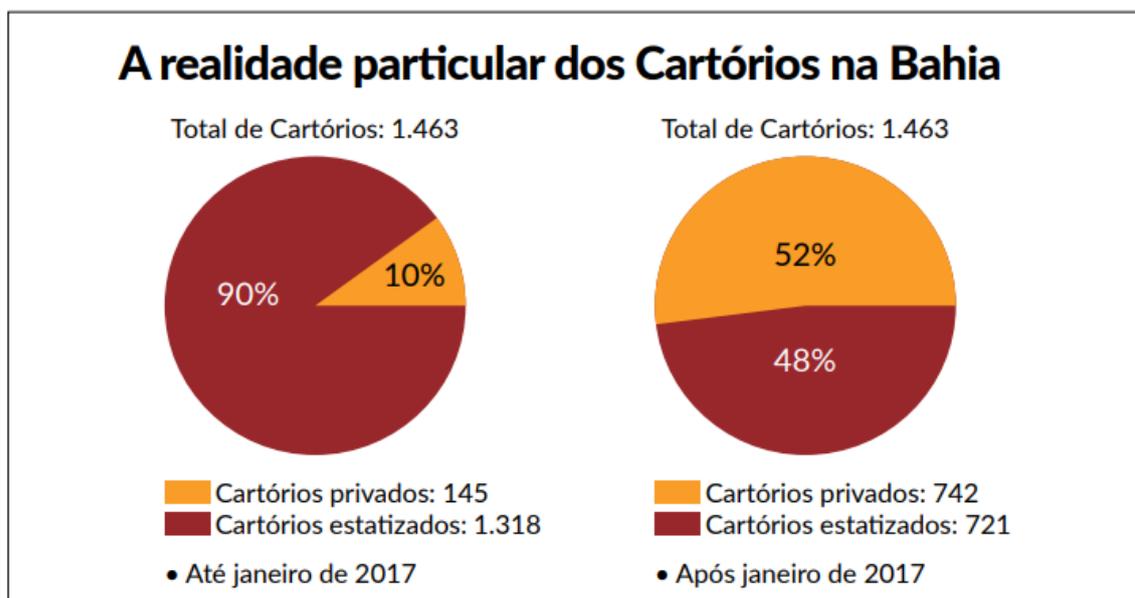
A privatização das serventias extrajudiciais baianas foi medida imposta pelo Conselho Nacional de Justiça, após denúncias de que certidões de nascimento demoravam 120 dias para serem entregues às partes no Pedido de Providências nº 200810000021537, de relatoria do Conselheiro Jorge Maurique, em decisão de 21/10/2008.

Pesquisa do IBGE de 2004, mencionada em estudo de Crespo, Bastos e Cavalcanti², no qual os autores relacionam o subregistro ao desenvolvimento social da localidade, menciona que o Distrito Federal, unidade da federação em que os serviços registrais são inteiramente privados, possui o menor índice de subregistro, apenas 0,6 %, enquanto que os estados do Acre e da Bahia, que são estados em que a maioria das serventias foram estatizadas, possuem índices acima e igual à média nacional, respectivamente.

O atendimento ao público dessas serventias administradas pelo Estado era extremamente precário, conforme constatações do Conselho Nacional de Justiça em diversos procedimentos, como o mencionado acima (Pedido de Providências nº 200810000021537), e, também, documentado em depoimentos de usuários que denunciavam a interrupção da prestação dos serviços sem o atendimento no horário estipulado: *“Esse negócio de ser até às 14h é tudo papo-furado. Se por acaso terminam os 20 atendimentos às 10h, os funcionários imediatamente param de trabalhar (CRESPO, 2020)”*

Por faltar a independência administrativa do regime privado, a alocação de recursos necessários à atividade também era bastante dificultada nessas unidades de serviço: *“Todo dia era um jornal ou emissora de rádio falando inclusive da falta de estrutura. Para nós, conseguir uma simples caneta ou um pacote de folhas de papel era uma verdadeira saga”* (SINOREG, 2021, p.17).

Graças à atuação do Conselho Nacional de Justiça, a Assembleia Legislativa do Estado da Bahia aprovou legislação privatizando as serventias baianas, Lei Estadual nº 12.352/2011. Após a realização de concurso público, que durou alguns anos, a situação no estado baiano passou a ser a seguinte (SINOREG, 2021, p.14):



A caótica prestação de serviços estatizados foi muito bem resumida pela Ministra Eliana Calmon do STJ quando era Corregedora Nacional de Justiça no CNJ (SINOREG, 2021, p.18): “A estatização dos cartórios na Bahia foi o exemplo do que não funciona”.

3 – Fiscalização pelo Poder Judiciário

Outra característica fundamental do regime jurídico da atividade notarial e registral é a fiscalização dos seus atos pelo Poder Judiciário, conforme deixa claro o artigo 236 da Constituição Federal. O Supremo Tribunal Federal, em diversos julgados, como a ADI 3151/MT, entende que cabe exclusivamente a esse ramo do Poder exercer essa fiscalização:

São atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos.

Essa fiscalização exclusiva tem várias implicações legais, dentre as quais não se exigir alvará municipal para o funcionamento de serventia extrajudicial. Da mesma forma, não poderiam órgãos como os Procons estaduais realizarem fiscalizações nas atividades, muito menos impor multas.

A fiscalização direta e exclusiva do Poder Judiciário sobre os serviços notariais e registrais possibilita o controle de atos eventualmente delegados a essas unidades. Isso reforça a possibilidade de atos processuais serem confiados a notários e registradores sem que haja perda do controle sobre a sua realização.

4 – Exigência de concurso público para a delegação

A exigência de concurso público é atributo que qualifica notários e registradores a realizarem atos que originalmente são ou já foram atribuídos ao Poder Público. Não somente os certames atestam a qualificação profissional, como também atendem ao princípio republicano de amplo acesso às funções e cargos públicos a todos aqueles que preencherem os requisitos legais, no caso, além da aprovação prévia no certame, serem, em regra, bacharéis em Direito³.

Luís Paulo Aliende Ribeiro (RIBEIRO, 2009,p.61) assim discorre sobre a importância do concurso público não só por representar o cumprimento de ditame constitucional, mas também como forma de aferição da capacidade técnica do futuro delegatário:

A aferição da capacitação do profissional por meio de concurso público de provas e títulos é requisito necessário não somente para a constatação de que o candidato possui o conhecimento jurídico necessário ao desempenho de tais atribuições, mas também para o atendimento do comando constitucional que a impõe para o ingresso em qualquer função pública.

O §3º do artigo 236 da Constituição Federal é enfático sobre a imprescindibilidade de prévio concurso público para o ingresso na atividade notarial e registral. Difícil haver norma constitucional mais clara quanto a sua eficácia plena, pois inclusive prazo para a realização do ato administrativo a Carta Magna estipulou:

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem

³ Como exceção a esse requisito, temos a possibilidade trazida pela Lei 8.935/1994 de se submeterem à seleção todos os escreventes com ao menos dez anos de exercício. Contudo, não se conhecem muitos profissionais que não sejam bacharéis em Direito. Seria relevante fazer um levantamento sobre esse dado, mas ousa-se considerar que a proporção deva ser de um para cada mil entre os aprovados em concurso público, talvez bem maior entre interinos que não se submeteram a tal processo.

abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

Apesar dessa clareza evidente, talvez nenhuma outra norma constitucional tenha sido tão violada quanto o artigo 236. As ações para evitar os certames e as tentativas de efetivação de interinos como titulares⁴ de serventias extrajudiciais, sob os argumentos mais espúrios, são inúmeras, milhares até. Para se ter ideia de quanto se posterga a realização dos certames, o Estado de Alagoas até hoje não realizou sequer um concurso público após a Constituição Federal (e muito menos antes).

Demonstrando a dificuldade de se realizar a seleção, todos os desembargadores se declararam impedidos para dar andamento ao concurso que se iniciou formalmente no ano de 2014. Este certame ainda não se encerrou até este ano de 2022, conforme Procedimento de Controle Administrativo nº 0003242-06.2014.2.00.0000 perante o Conselho Nacional de Justiça. O CNJ teve de intervir no tribunal alagoano e designar um executor *ad hoc* para a realização da seleção.

As tentativas de se postergar os concursos públicos são constantes e perduram até a presente data, mais de trinta e três anos após a promulgação da Constituição Federal. Exemplo de paralização de concurso é vista no seguinte aviso publicado em 21/11/2007 no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

⁴ Lembrando que são designados titulares da delegação e não do serviço, cujo titular é o Estado.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DA 1ª VICE-PRESIDÊNCIA – SALA DAS COMISSÕES**

COMUNICADO

De ordem do Excelentíssimo Senhor Desembargador Cláudio Barreto Dutra, Presidente da Comissão Examinadora do Concurso para Ingresso e Remoção na Atividade Notarial e de Registro, comunico aos senhores candidatos que o concurso está suspenso, por força de medida liminar em Mandado de Segurança (MS n. 2007.031376-4, da Capital).

Florianópolis, 21 de novembro de 2007.

Mario José Simone Ramos
Secretário

As tentativas legislativas de burla ao texto constitucional originário também são constantes. Há vários dispositivos legislativos que, se aplicados, violariam a força normativa da Constituição Federal, como a alteração no artigo 16 da Lei 8.935/1994 promovido pela Lei 10.506/2002, quanto ao concurso de remoção, no qual somente podem participar aqueles que já sejam titulares de delegação há, pelo menos, dois anos e desejam se “remover” a outra serventia.

Como se verifica no §3º do artigo 236, mesmo o concurso de remoção exige concurso público de provas e títulos. Apesar disso, alteração legislativa ocorrida em 2002, por meio da Lei 10.506, modificou a Lei 8.935/1994, dispensando provas para o concurso de remoção.

Texto original da Lei nº 8.935/1994:

Art. 16. As vagas serão preenchidas alternadamente, duas terças partes por concurso público de provas e títulos e uma terça parte por meio de remoção, de provas e títulos, **não se permitindo que qualquer serventia notarial ou de registro fique vaga, sem abertura de concurso de provimento inicial ou de remoção, por mais de seis meses.**

Texto alterado pela Lei nº 10.506/2002:

Art. 16. As vagas serão preenchidas alternadamente, duas terças partes por concurso público de provas e títulos e uma terça parte por meio de remoção, mediante concurso de títulos, **não se permitindo que qualquer serventia notarial ou de registro fique vaga, sem abertura de concurso de provimento inicial ou de remoção, por mais de seis meses.**

Essa alteração legislativa foi objeto da Ação Direta de Constitucionalidade nº 14 perante o STF, ainda não julgada, que foi protocolada em 20/09/2006, há mais de quinze anos. Sua matéria é tão singela e afeta tanto a atividade que deveria ter sido julgada em poucos meses. A norma constitucional é clara: não deveria a fundamentação do voto do relator tomar mais do que algumas páginas.

Apesar disso, a lei inconstitucional está presente no ordenamento jurídico e poderia causar danos irreparáveis, vários concursos a aplicaram, como o do Estado de Goiás de 2008 e do Estado de Santa Catarina de 2007, para citar somente alguns. Felizmente, o CNJ tornou sem aplicação o texto legal ao regulamentar os concursos públicos para serventias extrajudiciais por meio da sua Resolução nº 81, de 2009 e, nela, exigir provas também para a modalidade de remoção.

Em outra dissonância com o texto constitucional, a Lei nº 8.935/1994 incluiu em seu texto tentativa de efetivar sem concurso público pessoas designadas para responder por serventias que tivessem sido nomeadas até a promulgação da atual Carta Magna, em seu artigo 47: “*Art. 47. O notário e o oficial de registro, legalmente nomeados até 5 de outubro de 1988, detêm a delegação constitucional de que trata o art. 2º*”.

Como já se disse, a necessidade de aprovação em concurso público exsurge do próprio texto constitucional, e esse dispositivo de lei, por infringir a norma constitucional, é flagrantemente inconstitucional e sem efeitos no mundo jurídico.

Reiteradas vezes o STF já decidiu que a exigência de prévia aprovação em concurso público destinado exclusivamente para a função de tabelião ou registrador

é norma de eficácia plena e não depende de regulamentação por lei para ser aplicada integralmente, como na ADI 126/RO, ADI 248/RJ, ADI 363/SC, ADI 417/ES, ADI 423/ES, ADI 552/RJ, ADI 690/GO, ADI 1047/AL, ADI 1183/DF, ADI 1855/RJ, ADI 2379/MG, ADI 3151/MT, ADI 3978/SC, ADI 4140/GO, RE 182.641/SP, RE 229.884/MG e RE 383.408/MG. Abaixo transcreve-se ementa da ADI 3978/SC:

"A simples leitura do art. 236 revela que a eficácia da regra prevista no parágrafo 3º independe da edição de qualquer lei para sua aplicação. 4. "Depende da realização de concurso público de provas e títulos a investidura na titularidade de Serventia cuja vaga tenha ocorrido após a promulgação da Constituição de 1988 (art. 236, § 3º)" (RE 182.641, rel. Min. Octavio Gallotti) AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 19, 20 E 21 DA LEI N. 14.083 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. REGRAS GERAIS CONCERNENTES AOS CONCURSOS PÚBLICOS PARA INGRESSO E REMOÇÃO NA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 37, INCISO II, E NO ARTIGO 236, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Os preceitos da Lei n. 14.083 de Santa Catarina violam o disposto no artigo 236 da Constituição de 1988, que estabelece que o ingresso nas atividades notarial e de registro será efetuado por meio de concurso público de provas e títulos. 2. O artigo 21 da Lei n. 14.083 permitiria que os substitutos das serventias extrajudiciais nomeados até 21 de novembro de 1994 fossem elevados à condição de titular, sem aprovação em concurso. 3. Esta Corte tem entendido que atos normativos concernentes ao provimento de cargos mediante a elevação de substitutos à titularidade dos cartórios, sem a devida aprovação em concurso público afrontam a Constituição do Brasil. Precedentes --- artigo 37, inciso II, e artigo 236, § 3º, da Constituição do Brasil. 4. Os artigos 20 e 21 da Lei n. 14.083 violam o texto da Constituição de 1.988. Ato normativo estadual não pode subverter o procedimento de acesso aos cargos notariais, que, nos termos do disposto na Constituição do Brasil, dar-se-á por meio de concurso público. 5. A inconstitucionalidade dos artigos 20 e 21 impõe a procedência do pedido no tocante ao artigo 19. 6. O provimento de cargos públicos mediante concursos visa a materializar princípios constitucionais aos quais está sujeita a Administração, qual o da legalidade, da moralidade, da impessoalidade. 7. Pedido julgado procedente para declarar inconstitucionais os artigos 19, 20 e 21 da Lei n. 14.083 do Estado de Santa Catarina. (STF - ADI: 3978 SC, Relator: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-232 DIVULG 10-12-2009 PUBLIC 11-12-2009 EMENT VOL-02386-01 PP-00074)

Somente no Estado de Santa Catarina, foi preciso o STF julgar três ações diretas de inconstitucionalidade⁵ (ADI 363/SC, ADI 1573/SC e ADI 3978/SC) declarando inconstitucionais normas que efetivavam sem concurso interinos em

⁵ Foram a ADI 363/SC, que declarou inconstitucional o artigo 14 do ADCT da Constituição Estadual de Santa Catarina; a ADI 1573/SC, que declarou inconstitucional a Emenda 10 à Constituição Estadual de Santa Catarina, que, a pretexto de dar efetividade ao decidido na ADI 363/SC, quis efetivar os mesmos beneficiados com a disposição inconstitucional; e a ADI 3978 acima transcrita.

serventias extrajudiciais catarinenses. A maioria dos serviços notariais e registrais catarinenses só foram delegados a aprovados em concurso público em 2010, 22 anos após a promulgação da Constituição Federal. Não foram somente essas ADIs, mas centenas de demandas judiciais, algumas tramitando até a presente data, neste ano de 2022.

Na ADI 1183/DF, o STF também firmou de forma clara, novamente, a necessidade da realização de concurso público para a delegação de serviços notariais e registrais. Em razão de sua forma instrutiva, reproduz-se, abaixo, a íntegra de sua ementa:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 20; 39, II; 48 DA LEI 8.935/94. OFICIAIS REGISTRADORES E NOTÁRIOS. INDICAÇÃO DE SUBSTITUTOS. CONTINUIDADE DO SERVIÇO. CONCURSO PÚBLICO. COMPATIBILIZAÇÃO. APOSENTADORIA COMPULSÓRIA. CARTÓRIOS OFICIALIZADOS. REGIME JURÍDICO. AÇÃO CONHECIDA E JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. A Lei n.º 8.935/94, na qual estão os dispositivos ora impugnados, veio para regulamentar a atividade notarial e registral, como norma geral exigida pelo art. 236, §§1º e 2º da Constituição. 2. Quando o art. 20 da Lei n.º 8.935/94 admite a substituição do notário ou registrador por preposto indicado pelo titular, naturalmente o faz para ajustar as situações de fato que normalmente ocorrem, sem ofensa à exigência de concurso público para ingresso na carreira. O Oficial do Registro ou Notário, como qualquer ser humano, pode precisar afastar-se do trabalho, por breves períodos, seja por motivo de saúde, ou para realizar uma diligência fora da sede do cartório, ou mesmo para resolver algum problema particular inadiável. E o serviço registral ou notarial não pode ser descontinuado, daí a necessidade de que exista um agente que, atuando por conta e risco do titular e sob a orientação deste, possa assumir precariamente a função nessas contingências, até que este último retome a sua função. 3. Porém, a Lei n.º 8.935/94, no artigo ora discutido (art. 20, caput), ao não estipular prazo máximo para a substituição, pode, de fato, passar a falsa impressão de que o preposto poderia assumir o serviço por tempo indefinido, em longas ausências do titular ou mesmo na falta de um titular, por conta e risco seus, aí, sim, violando a exigência de concurso público para a investidura na função (que deve ser aberto, no máximo, 6 meses após a vacância, conforme art. 236, §3º da CF). 4. O art. 20 da Lei n.º 8.935/94 é constitucional, sendo, todavia, inconstitucional a interpretação que extraia desse dispositivo a possibilidade de que prepostos, indicados pelo titular ou mesmo pelos tribunais de Justiça, possam exercer substituições ininterruptas por períodos maiores de que 6 (seis) meses. Para essas longas substituições, a solução é mesmo aquela apontada pelo autor da ação: o “substituto” deve ser outro notário ou registrador, observadas as leis locais de organização do serviço notarial e registral, e sem prejuízo da abertura do concurso público respectivo. Apenas assim se pode compatibilizar o princípio da continuidade do serviço notarial e registral com a regra constitucional que impõe o concurso público como requisito indispensável para o ingresso na função (CF, art. 236, §3º). Fica ressalvada, no entanto, para casos em que não houver titulares interessados na substituição, a possibilidade de que os tribunais de Justiça possam indicar substitutos “ad hoc”, sem prejuízo da imediata abertura de concurso para o preenchimento da(s) vaga(s). 5. A Lei n.º 8.935/94 não tem qualquer relevância para a aplicabilidade ou não da aposentadoria compulsória aos notários e registradores, pois tal disciplina decorre diretamente da Constituição. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal considera que, a partir da publicação da EC 20/98, não se aplica mais aos notários e registradores a

aposentadoria compulsória (ADI 2602-MG, Red. p/ acórdão Min. EROS GRAU). 6. O art. 48 da Lei n.º 8.935/94 é norma de direito intertemporal, cujo objetivo foi harmonizar os diferentes regimes jurídicos que remanesceram para os cartórios a partir de 1988, conforme art. 32 do ADCT. Ao reconhecer essa diversidade de regimes e criar opção para que servidores públicos que trabalhavam em cartórios privados pudessem ser contratados, pelo regime trabalhista comum (CLT), cessando o vínculo com o Estado, a norma em nada ofende a Constituição. 7. A eventual aplicação abusiva do dispositivo legal deve se resolver pelos meios ordinários de fiscalização e controle da Administração Pública, não por controle abstrato de constitucionalidade. 8. Ação conhecida e julgada parcialmente procedente, apenas para dar interpretação conforme ao art. 20 da Lei n.º 8.935/94. (ADI 1183, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-118 DIVULG 18-06-2021 PUBLIC 21-06-2021)

5 – Profissionais do Direito com fé pública e imparcialidade

Valter Ceneviva (CENEVIVA, 2008, p.25) classifica os delegatários notariais como agentes públicos e, assim, subordinados aos preceitos da Administração Pública contidos no artigo 37 da Constituição Federal. A espécie de agente público é bem delimitada pelo que dispõe a Lei nº 8.935/1994:

Art. 3. Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro,

A Lei dos Notários e Registradores, como visto em seu artigo 2º, qualifica notários e registradores como profissionais do Direito, que são aqueles cujo principal âmbito de atuação é a aplicação da lei. Exatamente o caso de tabeliães e registradores. Em razão disso, a imprescindibilidade da aprovação por meio de concurso público conforme já exposto.

A fé pública de notários e registradores é elemento essencial para sua atuação junto ao Poder Judiciário. Sem ela, há enorme ônus para delimitação jurídica de certeza hábil para a avaliação de interesses jurídicos díspares. De outra forma: a necessidade de se provar verdadeiros fatos e situações o tempo todo tornaria excessivamente demorada a resolução de embates de toda sorte e levaria a extrema insegurança jurídica. A utilização de agentes que possuem fé pública evita a necessidade de se estar constantemente provando a veracidade de fatos e situações jurídicas.

A fé pública desses profissionais está no cerne de sua atividade e expressa nos dispositivos legais que a regulam, como a Lei nº 8.935/1994: “*Art. 3º Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro*”.

A fé pública afirma a presunção de veracidade dos assentamentos e certificações realizadas por esse profissional do Direito. Conforme Ceneviva, caracteriza-se pela presunção de veracidade das afirmações daquele que a ostenta, em confiança advinda de estipulação legal (CENEVIA, 2007, p.33):

A fé pública:

Corresponde à especial confiança atribuída por lei ao que o delegado declare ou faça, no exercício da função, com presunção de verdade;
Afirma a eficácia do negócio jurídico ajustado com base no declarado ou praticado pelo registrador e pelo notário;

A confiabilidade na exatidão e veracidade dos atos de tabeliães e registradores é essencial para sua aptidão para a realização de atos hoje desempenhados diretamente pelo Poder Judiciário e outra característica que demonstra sua capacidade para tal espécie de delegação.

Dentre os preceitos de sua atuação, a imparcialidade também é essencial para a possibilidade de haver como verdadeiras as afirmações e certificações realizadas por essa categoria de profissional no exercício de suas atribuições, o que a separa de outros profissionais, como os advogados, de quem a imparcialidade não se exige, muito pelo contrário, já que é sua atribuição a defesa dos interesses de seus clientes.

A imparcialidade, contida no preceito da impessoalidade com que deve atuar o agente público, é característica do notário ou registrador essencial para o exercício de atividades ligadas ao processo civil. Ao contrário do advogado, que deve ser pessoal, pois é de seu ofício defender os interesses de seu cliente, o notário deve tratar todas as partes sem discriminações, razão pela qual esse profissional se apresenta como mais adequado para receber atribuições do Poder Judiciário do que outros profissionais do Direito.

Como poderia, por exemplo, um advogado atuar como agente da execução e alternar esse ofício com a defesa de seus clientes, sem que isso provocasse questionamentos quanto a sua isenção pelas outras partes?

Dentre as normas que visam a garantir a imparcialidade de tabeliães e registradores está a que determina o impedimento de realização de atos de seu interesse para parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau, presente na Lei nº 8.935/1994:

Art. 27. No serviço de que é titular, o notário e o registrador não poderão praticar, pessoalmente, qualquer ato de seu interesse, ou de interesse de seu cônjuge ou de parentes, na linha reta, ou na colateral, consanguíneos ou afins, até o terceiro grau.

6 – Conclusão

No presente artigo, procurou-se analisar as principais características da atividade notarial e registral e demonstrar que o uso desses serviços como *longa manus* do Poder Judiciário é medida juridicamente viável.

Não se trata de tentativa de esvaziar as atribuições do magistrado, mas, ao contrário, de valorizar a sua atuação. Mais do que isso: procurou-se demonstrar a necessidade da contínua discussão acadêmica sobre como tornar mais eficiente a atuação do Poder Judiciário, promovendo um estudo da possibilidade de maior interação com as serventias extrajudiciais.

Diversas atividades antes privativas do Poder Judiciário já foram delegadas aos serviços notariais e de registros. Além de divórcios, inventários e partilhas, a retificação administrativa do fôlio real de bens imóveis, o processo de usucapião, o reconhecimento de paternidade, dentre diversos outros. Apesar disso, as características desses serviços, sua natureza jurídica e a importância jurídica-econômica da atuação de tabeliães e registradores é tema ainda pouco conhecido e estudado pelas academias brasileiras.

A maior análise dessa atividade é extremamente útil às instituições de ensino jurídico, que poderiam aumentar o número de cadeiras vinculadas à área e até instituir em seus cursos de Direito a obrigatoriedade de seus alunos cursarem disciplinas sobre a atividade notarial e registral, que está presente na vida de todos. Para a sociedade brasileira, a discussão de formas de facilitar a prestação jurisdicional é exercício que auxilia a construção de um melhor e mais forte Estado Democrático de Direito.

7 – Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. **Responsabilidade Civil do Estado Decorrente de Atos Notariais e de Registro**. Brasília: RT, 2005.

BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. **Manual de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e Registradores Comentada**. 6ª Ed. São Paulo: Editoria Saraiva, 2008.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos Comentada**. 17. Ed. São Paulo: Editoria Saraiva, 2007.

CRESPO, Claudio Dutra; BASTOS, Adalton Amadeu; e CAVALCANTI, Waldir Alves Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_581.pdf. Acesso em: 10 dez. 2021.

LACERDA, Naurican Ludovico. **Delegação da Atividade Notarial e Registral. Caracterização jurídica e conveniência do atual modelo constitucional**. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 9 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da Função Pública Notarial e de Registro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

SINOREGSP. Sucesso comprovado pelas estatísticas marca os dez anos da Lei 11.441. Revista **Cartórios com Você**, nº 6, p. 58-63. Disponível em: <http://sinoregsp.org.br/revistas/edicao-10>. Acesso em: 15 jan. 2022.

SINOREGSP. Diferenças autenticadas: a realidade dos cartórios extrajudiciais públicos e privados na Bahia. **Revista Cartórios com Você**, nº 6, pp. 8-21. Disponível em: sinoregsp.org.br/wp-content/uploads/2017/06/cartorios_com_voce_6.pdf. Acesso em: 10 de fev. 2022.