



VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 89, de 2013, do Deputado Gonzaga Patriota, que *altera o art. 29 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispendo sobre serviços notariais e de registro.*

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 89, de 2013, do Deputado GONZAGA PATRIOTA, que *altera o art. 29 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispendo sobre serviços notariais e de registro.* Em suma, a proposição estabelece que, no caso de extinção de uma serventia extrajudicial, o seu titular será aproveitado em outra similar que esteja vaga. Autoriza, ainda, os titulares dos serviços notariais e de registro a organizarem associações ou sindicatos de classe por especialidades ou de forma agrupada e deles participarem.

A matéria foi distribuída ao eminente Senador Mozarildo Cavalcanti, que, na 71ª Reunião deste colegiado, em 27 de novembro de 2013, apresentou o seu relatório, opinando pela aprovação do projeto, sem qualquer emenda.

Em seguida a Presidência concedeu-nos vista.

II – ANÁLISE

Não acompanhamos a primeira impressão do ilustre Relator e, com os argumentos abaixo, convidamo-lo juntamente com os demais eminentes pares a conferir outro desfecho ao presente Projeto.



De um lado, a proposição aperfeiçoa a atual redação do inciso II do art. 29 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, a Lei dos Notários e Registradores (LNR), renumerando-o para inciso III e acrescentando a possibilidade de as associações e sindicatos de classe dos oficiais extrajudiciais serem divididas por especialidade ou agrupadas. Assim, de acordo com essa redação, poder-se-ia, por exemplo, criar uma associação ou um sindicato apenas para tabeliães de notas e outra apenas para registradores de imóveis.

Ocorre que esse acréscimo é desnecessário, pois a atual redação não veda a que os oficiais extrajudiciais constituam entidades de classe por especialidade ou de modo aglutinado. Aliás, conhecemos atualmente várias dessas associações, todas constituídas regularmente, a exemplo da Anoreg (Associação dos Notários e Registradores), o IRTDPJBrasil (Instituto de Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas do Brasil), IRIB (Instituto de Registro Imobiliário do Brasil), ARISP (Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo), SINOREG/SP (Sindicato dos Notários e Registradores de São Paulo), SINOREG/MG (Sindicato dos Notários e Registradores de Minas Gerais) e SINOREG/ES (Sindicado dos Notários e Registradores do Espírito Santo).

Como se vê, a alteração do art. 29, inciso II, da LNR é inócua, de maneira que, por não inovar o ordendamento jurídico, incorre em **injuridicidade** e merece a rejeição.

Por outro lado, a pretensão legislativa ora em análise está a garantir que, no caso de extinção, por lei, de serventia extrajudicial não vaga, o então titular desse serviço extrajudicial terá o direito de assumir outra serventia vaga no mesmo Estado, “observados critérios de abrangência territorial e populacional, bem como de equivalência econômica em relação ao serviço extinto”.

Realmente, a legislação foi omissa acerca da possibilidade ou não de lei extinguir serventia enquanto estiver titularizada. E, no caso de tal ser possível, a legislação silenciou a respeito do destino do titular da serventia extinta.

Cumpre ao Congresso Nacional suprir lacunas legais como essa, para evitar o surgimento de incertezas na jurisprudência. De fato,



como destaca o tabelião e doutrinador Hércules Alexandre da Costa Benício, a Constituição Federal “deixou, para a legislação ordinária e para os intérpretes, difíceis questões a respeito do regime jurídico aplicável a tabeliães e registradores titulares de serventias não-oficializadas” (**Responsabilidade Civil do Estado decorrente de Atos Notariais e de Registro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 56).

Sabemos que o Supremo Tribunal Federal (STF), por mais de uma vez, assentou o entendimento de que somente lei em sentido formal pode dispor sobre os fenômenos existenciais e organizacionais dos serviços notariais e de registro. Por essa razão, resoluções de Tribunais não podem dispor sobre criação, extinção, acumulação, desacumulação, desmembramento, desdobramento, anexação, desanexação ou modificação de circunscrição territorial. A propósito, podem-se consultar estes julgados do STF em 2012: Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4657, Pleno, Relator Ministro Marco Aurélio, DJe de 25.04.2012; e ADI nº 2415, Pleno, Relator Ministro Ayres Britto, DJe de 09.02.2012.

O problema é definir: (1) se essa lei pode extinguir cartórios ocupados e, em caso positivo, (2) qual será o destino do então titular da serventia.

Em primeiro lugar, delegação é diferente de serventia.

Delegação diz respeito ao direito que o Poder Público outorga a uma pessoa aprovada em concurso público para titularizar uma serventia extrajudicial. A delegação pode ser extinta pela morte do oficial, pela sua aposentadoria, pela aplicação da pena máxima de perda e nos demais casos do art. 39 da LNR.

Serventia é uma unidade de competências públicas, que reúne atribuições legais limitadas territorialmente e por função desempenhada (conforme as especialidades do art. 5º da LNR, como a de notas, a de registro de imóveis e etc.).

Como se vê, a delegação está vinculada a uma serventia.

SF/13095.94684-82



Quando alguém é aprovado em concurso público, recebe a **delegação** para desempenhar, por exemplo, a função de titular do Ofício de Notas e de Imóveis em uma comarca abrangendo o território de três municípios (**uma serventia com duas especialidades acumuladas, a de notas e a de registro de imóveis**).

Se for extinta a delegação por morte do titular, a serventia ficará vaga e passará ao comando temporário de uma pessoa a ser designada pelo Poder Judiciário local até novo concurso público.

O problema reside em saber o que acontecerá com a delegação se a serventia for extinta por lei. É sobre isso que trata o Projeto de Lei em pauta.

Atualmente, o art. 29, I, da LNR admite que haja desmembramento ou desdobramento de serventias providas, caso em que o delegatário terá direito de opção. Tal direito de preferência só pode ser exercido pelo titular da serventia que sofreu redução de seus limites territoriais ou do feixe de suas atribuições. Nesse sentido, citamos estas decisões do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que, conciliando esse dispositivo com o princípio republicano do concurso público previsto no art. 236 da Constituição Federal (CF), veda que titulares de serventias não desmembradas ou desdobradas pleiteiem qualquer tipo de remoção:

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO.
DESMEMBRAMENTO DE SERVENTIA EXTRAJUDICIAL.
DIREITO DE OPÇÃO. Determina o parágrafo terceiro do art. 236 da Constituição que o ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos. Já o art. 29, I, da Lei nº 8.935/1994 estabelece ser direito do notário e do registrador “exercer opção, nos casos de desmembramento ou desdobramento de sua serventia”. **Não facilita a lei que a opção seja para outra serventia, mas para a própria serventia, no sentido de escolher a parte desmembrada que lhe convier, seja no mesmo município seja para o novo município que se desmembrou do primeiro.**(CNJ - PCA - Procedimento de Controle Administrativo – nº 0001544-09.2007.2.00.0000 - Rel. PAULO LÔBO - 61ª Sessão - j. 29/04/2008)

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO.
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. OFÍCIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS DA COMARCA DE MATINHOS.



DESMEMBRAMENTO. OFÍCIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS DA COMARCA DE PONTAL DO PARANÁ. DIREITO DE OPÇÃO RESERVADO AO TITULAR DA SERVENTIA DESMEMBRADA. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 29, INCISO I DA LEI N.º 8.935/94. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

1. O artigo 29, inciso I da Lei n.º 8.935/94 expressamente confere ao titular da serventia desmembrada ou desdobrada o direito de conservá-la ou optar pelo tabelionato recém-criado.

2. **A norma que excepciona o concurso público para outorga de delegação reclama interpretação restritiva, não sendo admissível estender o direito de preferência a titular de serventia que não foi desmembrada ou desdobrada.**

3. *In casu*, o titular do Ofício de Registro de Imóveis de Matinhos optou por permanecer na serventia de origem. Diante disso, o Tribunal deveria ter declarado a vacância do Ofício criado, ofertando-o para provimento por concurso público.

4. Pedido julgado procedente.

(CNJ - PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0004168-21.2013.2.00.0000 - Rel. Gisela Gondin Ramos - 178ª Sessão - j. 05/11/2013)

Assim, se, naquele exemplo acima, o Ofício de Notas e de Registro de Imóveis em uma comarca abrangendo o território de três municípios (**uma serventia**) sofrer limitação territorial em razão de a comarca ter sido reduzida territorialmente para abranger apenas dois municípios, o titular daquela serventia atrofiada terá o direito de optar por permanecer com o serviço extrajudicial dessa comarca reduzida ou por assumir a nova serventia criada para o território do município destacado.

Igualmente, se, ainda no mesmo exemplo, o Ofício de Notas e de Registro de Imóveis da supracitada comarca sofrer desacumulação das duas especialidades, de modo a desdobrar a referida serventia em duas outras – uma só com atribuição de Notas e outra só com competência de Registro de Imóveis –, o titular da serventia terá o direito de optar por qualquer dessas serventias fruto da desacumulação.

O problema é o seguinte: se, ainda no mesmo exemplo, o legislador local entender pela necessidade de extinguir o Ofício de Notas e de Registro de Imóveis da comarca, como ficará o titular desse serviço? O legislador pode fazer isso ou haveria ofensa ao direito adquirido?



Não há ofensa a direito adquirido do titular da delegação a impedir a extinção, por lei, de sua serventia, pois não existe direito adquirido a regime jurídico. Lei pode acumular, desacumular, desmembrar ou extinguir serventias extrajudiciais. Por essa razão, não haveria constitucionalidade nesse ato de extinção da serventia titularizada. No máximo, poder-se-á cogitar de eventual responsabilização civil do Estado. Reconhece-se que há quem entenda pela existência de direito adquirido; mas essa não parece ser a melhor corrente.

Nessa hipótese, como consequência da extinção da serventia, haveria também a extinção da delegação, sem possibilidade de o então titular da delegação migrar para outra serventia.

Como se vê, o legislador local goza de liberdade para decidir se os efeitos da extinção da serventia titularizada serão imediatos ou postergados para a primeira vacância. Por exemplo, a LNR, por mera opção legislativa, após proibir a acumulação injustificada de especialidades em uma mesma serventia no art. 26, determinou a desacumulação após a primeira vacância do serviço extrajudicial no art. 50. Não havia direito adquirido aí envolvido; o legislador apenas quis fixar uma norma de transição mais suave por questão de política legislativa.

Dito isso, resta saber se, tal como proposto pelo Projeto de Lei ora em análise, é ou não constitucional e devido assegurar que o titular de serventia extinta deveria ter o direito a ser removido para outra serventia similar que esteja vaga no mesmo estado, “observados critérios de abrangência territorial e populacional, bem como de equivalência econômica em relação ao serviço extinto”.

A pretensão legislativa incorre em constitucionalidade material, por ofender o princípio constitucional do concurso público (CF, art. 37, II). Quem presta um concurso público para receber a delegação para uma determinada serventia não pode, posteriormente, sem concurso público, migrar para outra serventia diversa em detrimento de outros possíveis interessados.

No caso de desmembramento ou de desdobramento de serventias, o art. 26 da LNR assegura direito de opção ao titular do serviço fracionado, e não a outros oficiais extrajudiciais. Nesse caso, não há falar



em ofensa ao princípio do concurso público, pois a opção ocorre entre uma das serventias resultantes da cisão do serviço delegado originariamente por concurso público.

Porém, se inserirmos no art. 26 da LNR a possibilidade de serventias vagas serem deferidas, sem prévio concurso público, a pessoas que prestaram concurso para outros serviços extrajudiciais, estaremos a afrontar a Carta Magna.

Além do mais, indaga-se: se admitirmos o direito de remoção do titular de serventia extinta a outro serviço vago, como ficariam os outros oficiais extrajudiciais ou os outros indivíduos interessados em assumir, por concurso de remoção ou de provimento, esse cartório vago? Seria justo desprestigar o caminho do concurso público? A resposta é negativa: não seria justo.

Por fim, a proposição ignora a natureza privada do exercício dos serviços notariais e de registro, nos termos do art. 236 da CF. Oficial de registro ou de notas não é servidor público. Não ocupa cargo público. Eles são delegatários de serviço público e, nessa condição, exercem, sob regime privado, por sua conta e risco, essa atividade de interesse público.

Não se pode, portanto, estender-lhes institutos reservados a servidores públicos, como a disponibilidade ou o aproveitamento, previstos, por exemplo, na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Se o Poder Público retoma o serviço público outorgado, não há direito de o delegatário assumir outro serviço. Só lhe resta, no máximo, pleitear a responsabilização civil do Estado. Trata-se de risco inerente à atividade privada.

Assim, não há como acolher a proposição, seja por motivo de **inconstitucionalidade**, seja por razões de **mérito**.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Pedro Taques

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **rejeição** do PLC nº 89, de 2013.

Sala da Comissão,

PEDRO TAQUES
Senador da República

SF/13095.94684-82