

PARECER N° , DE 2007

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E DE CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara n° 7, de 2005, *que acrescenta art. 2º-A à Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **EDUARDO AZEREDO**

I – RELATÓRIO

É submetido ao exame desta Comissão o Projeto de Lei da Câmara (PLC) n° 7, de 2005, de autoria do Deputado Inocêncio Oliveira, *que acrescenta art. 2º-A à Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal e dá outras providências.*

A proposição tem por escopo adicionar dispositivos à Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994 (Lei dos Cartórios). O art. 1º destina-se a indicar o objeto e o respectivo âmbito de aplicação da lei; o art. 2º trata das alterações propostas no texto da Lei dos Cartórios, acrescentando-lhe um art. 2º-A, com quatro parágrafos; o art. 3º, por fim, encerra a cláusula de vigência, determinando a vigência da norma em que eventualmente se convolar o projeto a partir da data de sua publicação.

Na justificação, argúi-se que a proposta visa *preencher uma lacuna legal, evitando-se que vários níveis do Poder tratem da questão, [ao determinar] que, ao Poder Executivo dos Estados e do Distrito Federal, compete privativamente a outorga da delegação para o exercício da atividade notarial e de registro.* Isso porque a Constituição Federal, no *caput* do art. 236, estabelece que os serviços notariais e de registro devem ser exercidos em

caráter privado, por delegação do poder público, sem, contudo, explicitar a qual dos Poderes, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, competiria a outorga dessa delegação: se ao Executivo, ao Legislativo ou ao Judiciário.

A propósito, o Relator da matéria na então Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR) da Câmara dos Deputados fez notar que o Congresso Nacional, ao regulamentar o aludido art. 236 da Constituição Federal, já tentara atribuir tal delegação ao Poder Judiciário dos Estados-membros e do Distrito Federal, no art. 2º do projeto de lei que deu origem à Lei nº 8.935, de 1994. Tal dispositivo, entretanto, foi vetado pelo Presidente da República, sob o argumento de que, como o § 1º do art. 236 da Constituição Federal faz menção à atribuição que tem o Poder Judiciário de fiscalizar os serviços notariais e de registro, implicitamente deixou claro que não caberia àquele Poder delegar os referidos serviços.

Desse modo é que o projeto em apreço optou por atribuir a outorga da delegação do exercício da atividade notarial e de registro ao Poder Executivo da respectiva unidade da Federação, em caráter privativo (art. 2º-A), *na melhor tradição do direito brasileiro*, conforme afirmou o Relator do projeto na CCJR da Câmara dos Deputados.

Ao mesmo tempo, a proposta confere ao Poder Legislativo respectivo a competência para dispor sobre criação, extinção, acumulação, desacumulação, anexação e desanexação desses mesmos serviços, sobre qualquer modificação das atribuições das respectivas serventias, bem como sobre normas relativas ao concurso público de provimento da delegação, mediante lei (§ 1º do art. 2º-A).

Assim, acredita-se que não mais se realizem *concursos eivados de irregularidades nos editais e na avaliação de títulos e qualidades pessoais dos candidatos, de outorgas que não obedecem à ordem rigorosa de classificação no concurso público, de remoções suspeitas de titulares de cartórios do interior para serventias mais rentáveis nas Capitais*, permitindo, por outro lado, que o Poder Judiciário se dedique, por inteiro, à importante tarefa de exercer vigorosa e rígida fiscalização sobre os atos praticados pelos notários e registradores, conforme ressaltou o Relator da matéria na Câmara dos Deputados.

Além disso, o projeto cuida da disciplina relativa à designação do interventor pelo juízo competente, nos casos de afastamento administrativo do

titular da delegação e de seu substituto, conforme prevê o art. 36, § 1º, da Lei dos Cartórios. Nesses casos, propõe-se seja designado um “preposto da mesma serventia ou, inexistindo preposto, notário ou registrador da mesma especialidade e Município, vedada, em qualquer hipótese, a designação de pessoa estranha aos serviços notariais e de registro” (§ 2º do art. 2º-A). Caso não haja notário ou registrador da mesma especialidade no Município, prevê-se a designação de titular de Município contíguo, com as mesmas vedações assinaladas no § 2º já mencionado (§ 3º do art. 2º-A).

Finalmente, o projeto explicita que, nas hipóteses de vacância da titularidade da delegação da serventia, o designado goze das mesmas prerrogativas relativas ao gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços de que usufruem os prepostos, bem como da independência no exercício das suas atribuições, com direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia, nos termos que dispõem, respectivamente, os arts. 21 e 28 da Lei dos Cartórios (§ 4º do art. 2º-A).

Nesta Casa, a proposição recebeu a Emenda 01/CCJ, do nobre Senador Flexa Ribeiro, que na sua argumentação entende que a proposta não deveria dar poderes de outorga aos Governadores dos Estados e Distrito Federal.

II – ANÁLISE

O PLC nº 7, de 2005, não apresenta vício de regimentalidade. Com efeito, nos termos do art. 101, inciso II, alínea *l*, do Regimento Interno desta Casa (RISF), cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que lhe são submetidos, bem como, no mérito, sobre registros públicos.

Os requisitos formais e materiais de constitucionalidade, por sua vez, são atendidos pela proposição, tendo em vista que compete privativamente à União legislar sobre registros públicos, a teor do disposto no art. 22, inciso XXV, da Constituição Federal (CF), bem como por não ter sido vulnerada cláusula pétrea alguma. Ademais, a matéria se insere no âmbito das atribuições do Congresso Nacional, de conformidade com o *caput* do art. 48 da Carta Magna, sendo livre a iniciativa parlamentar.

No que concerne à juridicidade, o projeto se afigura irretocável, porquanto *i*) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado, *ii*) a matéria nele vertida *inova* o ordenamento jurídico, *iii*) possui o atributo da *generalidade*, *iv*) se afigura dotado de potencial *coercitividade* e *v*) se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

No mérito, cumpre esclarecer, preliminarmente, que medida com propósito semelhante ao do projeto *sub examine* encontrava-se disposta no art. 2º do projeto que deu origem à Lei nº 8.935, de 1994, estabelecendo, todavia, que os serviços notariais e de registro seriam delegados por ato do **Poder Judiciário** (e não do Poder Executivo estadual ou do Distrito Federal) de cada Estado-membro. Tal dispositivo, entretanto, foi, acertadamente, vetado pelo Presidente da República, arrazoando-se que competiria ao Poder Judiciário, nos termos da Constituição (art. 236, § 1º), tão-somente *fiscalizar*, e não *delegar* o serviço público em questão.

Vejamos o que diz o voto:

Art. 2º

"Art. 2º Os serviços notariais e de registro são exercidos, em caráter privado, por delegação do Poder Judiciário do Estado-Membro e do Distrito Federal."

Razões do voto

"O art. 236 da Constituição Federal explicita que os serviços notariais e de registros são atendidos em caráter privado, por delegação do poder público não fazendo remissão a qualquer dos poderes.

De sua vez, o § 1º da mesma disposição constitucional explicita que a lei disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos seus notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos e definirá a fiscalização dos seus atos pelo Poder Judiciário, o que deixa implícito que a este Poder não cabe a delegação, impondo-se o voto do dispositivo."

De fato, é o Executivo o Poder constitucionalmente vocacionado para a tarefa de delegar as serventias notariais e registrais.

A propósito, NELSON NERY JUNIOR aduz que *a concessão da delegação das funções notarial e registradora é atribuição do Poder Executivo (delegação de competência)*, [tendo] o § 1º [do art. 236 da Constituição determinado] *ao Poder Judiciário apenas a fiscalização [dessas] atividades, restando implícito que a este Poder não cabe a delegação*

(**Código de Processo Civil Comentado e Legislação Extravagante**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 8^a edição, 2004, p. 338). E prossegue:

O Judiciário exerce, de forma típica, a função jurisdicional. Somente esta – a função jurisdicional – é que o Poder Judiciário poderia, em tese, delegar, já que só se pode delegar aquilo que se tem. Todavia, em nosso sistema constitucional, a função jurisdicional é indelegável. Assim, o Judiciário não pode delegar sua função típica. Como não tem função típica administrativa, não a pode delegar. Cabe, portanto, ao Poder Executivo delegar a função administrativa notarial e registradora, cabendo ao Judiciário única e exclusivamente a fiscalização desses serviços e a aplicação de penalidades administrativas, salvo a perda de delegação, somente aplicável pela autoridade delegante (Poder Executivo). O Poder Judiciário, ao verificar que houve falta punível com a pena de perda da delegação, deverá encaminhar o expediente ao Poder Executivo, a quem (*sic*) cabe a competência para aplicar a pena de perda da função notarial e registradora. (*op. loc. cit.*)

De igual teor é a opinião exarada pelo Deputado ANTÔNIO CARLOS BISCAIA, consoante se depreende do voto em separado que ofereceu à matéria na Comissão de Constituição, Justiça e de Redação (CCJR) da Câmara dos Deputados:

dentro do sistema constitucional de repartição de competências, tal atividade, de outorgar a delegação do serviço, deve competir, no âmbito dos Estados-Membros, ao Poder Executivo, porquanto é este o Poder competente para exercer a direção superior da administração (em aplicação simétrica aos Estados-Membros do art. 84, II, da CF). [E] pela própria natureza do serviço – público, embora exercido por particulares – (o que atrai a competência prevista no art. 84, II, aplicável por simetria), e em decorrência do que dispõe o § 1º do art. 236 da CF, que dispõe competir ao Poder Judiciário, tão-somente, fiscalizar a atividade, é ao Poder Executivo de cada Estado-Membro que compete outorgar a delegação do serviço notarial e de registro.

WALTER CENEVIVA, discorrendo sobre o tema, afirma que, *em cada Estado a delegação é outorgada pelo Poder executivo local, na forma da lei estadual, reservada, em qualquer caso, a fiscalização à magistratura do respectivo Estado ou do Distrito Federal* (CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e dos Registradores Comentada**, p. 9).

Cumpre mencionar, em subsídio a esse entendimento, que os serviços de notas e registros correspondem a atividades de natureza estatal, não obstante sejam, atualmente, exercidos por particulares, no desempenho de

função pública. Concernem, pois, ao plexo de atribuições da Administração Pública – que é gerida, precípuamente, pelo Poder Executivo –, sendo públicos os serviços prestados.

Não por outra razão, os titulares das serventias extrajudiciais, que ingressam na carreira mediante concurso público de provas e títulos, qualificam-se como *servidores públicos*, “ainda que considerados servidores públicos em sentido amplo” (**ADI 2.602-MG**, Rel. Ministro Moreira Alves, Supremo Tribunal Federal, DJU 6.6.2003), sujeitos a um específico regime de direito público, previsto no art. 236 da Constituição.

Não há, segundo se vê, como negar a prerrogativa do Poder Executivo – gestor por excelência da Administração Pública – de delegar, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, serviços que dizem respeito, embora indiretamente, à sua esfera de atuação.

Quanto à outorga de competência aos Legislativos dos Estados e do Distrito Federal para disporem, mediante lei, sobre *a criação, extinção, acumulação, desacumulação, anexação e desanexação das serventias*, saliente-se que se trata de medida destinada à manutenção do indispensável equilíbrio entre os Poderes da República. Desse modo, e tendo em vista o espírito do art. 18 da Lei nº 8.935, de 1994 (“a legislação estadual disporá sobre as normas e os critérios para o concurso de remoção”), é igualmente correta a atribuição, às Assembleias Legislativas, da incumbência de editar leis sobre concurso de admissão ao cargo de tabelião, a ser realizado pelo Poder Judiciário (art. 15). Tal providência possui o condão de coibir possíveis manobras escusas tendentes a baldar os certames para provimento do cargo de tabelião.

Pela oportunidade, impende trazer à baila a lição do eminent professor WALTER CENEVIVA:

O cotejo da competência exclusiva com a concorrente também provocou distinção relevante quanto ao ato de outorga da delegação: **serventuários de registro e de notas são escolhidos na forma estabelecida em leis de organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e dos Estados**, observada a exigência do concurso, em fidelidade à regra geral do art. 37, II, da Constituição Federal e a específica do art. 236, aberto para provimento ou remoção no prazo máximo de seis meses a contar da vacância.

A competência estadual (ou do Distrito Federal) compreende todos os aspectos administrativos, disciplinares e funcionais do trabalho dos cartórios [...].

A lei da divisão e a organização judiciária do Estado é elaborada pelo Poder Legislativo local, mediante proposta de competência privativa do respectivo Tribunal de Justiça (CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e dos registradores comentada**, p. 7).

Finalmente, revela-se-nos oportuna a regulamentação da temática atinente à designação de *interventor*, quando titular e substituto da serventia forem afastados por irregularidades, e enquanto o processo administrativo tem curso.

A medida – que prescreve que o *interventor* será *i)* funcionário da mesma serventia, *ii)* notário ou Registrador da mesma especialidade e do mesmo Município ou, ainda, *iii)* se nenhuma das hipóteses anteriores se mostrar possível, titular de serventia de Município contíguo – afigura-se meritória, pois, recaindo a escolha em pessoa da mesma especialidade, a prestação dos serviços não sofrerá descontinuidade, porquanto afastada a possibilidade de o *interventor* ser pessoa estranha a tais serviços. Mas, sobretudo, evitar-se-á a *indústria da intervenção*, por meio da qual se *forjam* motivos para o afastamento do titular e de seu substituto, nomeando-se, em seguida, pessoa “*previamente escolhida*”, para responder pelas atividades do cartório.

No entanto, em respeito à melhor técnica legislativa, somos da opinião que o § 2º do art. 2º-A do projeto deve substituir o § 1º existente no art. 36 da Lei nº 8.935, de 1994, e o 3º do art. 2º-A do projeto deve ser incluído como § 4º, do mesmo artigo da mesma lei, ambos tendo pertinência com essa matéria, pois já trata da intervenção por afastamento do titular do serviço. Vejamos o que diz o art. 36:

“Art. 36. Quando, para a apuração de faltas imputadas a notários ou a oficiais de registro, for necessário o afastamento do titular do serviço, poderá ele ser suspenso, preventivamente, pelo prazo de noventa dias, prorrogável por mais trinta.

§ 1º Na hipótese do caput, o juízo competente designará *interventor* para responder pela serventia, quando o substituto também for acusado das faltas ou quando a medida se revelar conveniente para os serviços.

§ 2º Durante o período de afastamento, o titular receberá metade da renda líquida da serventia; outra metade será depositada em conta bancária especial, com correção monetária.

§ 3º Absolvido o titular, receberá ele o montante dessa conta; condenado, caberá esse montante ao interventor.”

Portanto, é descabido o acréscimo desses dois parágrafos como dispositivos do art. 2º-A, até porque – não se pode olvidar –, se assim fosse feito, haveria uma indesejável sobreposição de disciplina em relação à mesma matéria, pois tanto o art. 2º-A como o art. 36 tratariam do mesmo tema, mas não exatamente da mesma maneira, gerando uma incongruência no âmbito da mesma lei. Vejamos como ficará o novo art. 36, o §1º do projeto substituindo o existente e o § 2º incluído como § 4º, deixando intocados os §§ 2º e 3º:

§ 1º No caso de afastamento administrativo do titular da delegação e de seu substituto, o juízo competente designará como interventor preposto da mesma serventia ou, inexistindo preposto, notário ou registrador da mesma especialidade e Município, vedada, em qualquer hipótese, a designação de pessoa estranha aos serviços notariais e de registro.

§ 2º

§ 3º

§ 4º Não havendo notário ou registrador da mesma especialidade no Município, a designação recairá em titular de Município contíguo, observada a vedação de que trata a parte final do § 1º deste artigo.

Além disso, observa-se que o § 4º de que trata o art. 2º-A do projeto encontra-se igualmente mal situado, pois a extinção da delegação é regulada no Capítulo VIII da referida lei, por intermédio de seu art. 39, não havendo motivo para que pertença, assim, ao art. 2º-A:

“Art. 39. Extinguir-se-á a delegação a notário ou a oficial de registro por:

I - morte;

II - aposentadoria facultativa;

III - invalidez;

IV - renúncia;

V - perda, nos termos do art. 35.

VI - descumprimento, comprovado, da gratuidade estabelecida na Lei nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997.

§ 1º Dar-se-á aposentadoria facultativa ou por invalidez nos termos da legislação previdenciária federal.

§ 2º Extinta a delegação a notário ou a oficial de registro, a autoridade competente declarará vago o respectivo serviço, designará o substituto mais antigo para responder pelo expediente e abrirá concurso.”

Ora, o § 4º do art. 2º-A , que propomos transforme-se no § 3º do art. 39 acima transcrito, diz:

“§ 4º Na vacância da titularidade da delegação da serventia, aplicar-se-ão ao designado para responder pelo expediente na forma do art. 39, § 2º, desta Lei as disposições dos arts. 21 e 28 desta Lei.”

O § 4º pouco acrescenta como inovação à disciplina da vacância, uma vez que apenas manda aplicar ao designado as disposições dos arts. 21 e 28 daquele diploma legal:

“Art. 21. O gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de registro é da responsabilidade exclusiva do respectivo titular, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal, cabendo-lhe estabelecer normas, condições e obrigações relativas à atribuição de funções e de remuneração de seus prepostos de modo a obter a melhor qualidade na prestação dos serviços.”

Art. 28. Os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições, têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei.”

Mas concordamos com o autor da proposição pela criação do dispositivo para que não haja dúvida de que os arts. 21 e 28 aplicam-se ao responsável pelo expediente, nos casos em que a titularidade fica vaga por morte, renúncia, aposentadoria ou outro motivo previsto em lei, antes da realização do concurso de provimento ou de remoção, assim como são aplicáveis as demais disposições relativas à incompatibilidade, impedimentos e aos direitos e deveres previstos naquela lei.

Na medida em que estamos convictos de que tais modificações no projeto não chegam a atingir o seu mérito, entendemos que poderão ser feitas por simples emenda de redação.

A Emenda 01/CCJ, do nobre Senador Flexa Ribeiro, na sua argumentação, entende que a proposta não deveria dar poderes de outorga aos Governadores dos Estados e Distrito Federal. Reconhecemos que seus argumentos são pertinentes quanto ao poder concedido aos Governadores, que eventualmente pode dar margem a que prevaleça o interesse político

nessa ou naquela região de cada Estado. Entretanto temos que ressaltar que o preenchimento das serventias por concurso público é preceito constitucional, que permanece inalterado. E ainda, fixado o entendimento de que a outorga também não pode ser do Poder Judiciário, uma vez que este já detém o poder de fiscalização, razão do voto presidencial à época da sanção da norma, somos levados a rejeitar a emenda, dando seguimento à proposta como a forma de dar solução a uma indefinição na atividade notarial que ocorre há mais de dez anos.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 7, de 2005 e pela **rejeição** da Emenda 01, com a seguinte emenda de redação:

EMENDA Nº 1- CCJ (de redação)

Renumere-se o art. 3º para art. 5º do Projeto de Lei da Câmara nº 7, de 2005; acrescente-se o seguinte art. 3º que realoca o § 2º do art. 2º-A de que trata o art. 2º do projeto, como § 1º do art. 36 da Lei 8.935, de 1994 e que realoca o § 3º do mesmo art. 2º-A como § 4º do art. 36 da mesma lei; acrescente-se o seguinte art. 4º que realoca o § 4º do mesmo art. 2º-A, como § 3º do art. 39 da mesma lei e transforme-se, por conseguinte, em parágrafo único o § 1º do mesmo art. 2º-A:

Art. 3º Dê-se a seguinte redação ao art. 36 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994:

“Art. 36.

§ 1º No caso de afastamento administrativo do titular da delegação e de seu substituto, o juízo competente designará como interventor preposto da mesma serventia ou, inexistindo preposto, notário ou registrador da mesma especialidade e Município, vedada, em qualquer hipótese, a designação de pessoa estranha aos serviços notariais e de registro.

.....
.....

§ 4º Não havendo notário ou registrador da mesma especialidade no Município, a designação recairá em titular de Município contíguo, observada a vedação de que trata a parte final do § 1º deste artigo. (NR)”

Art. 4º Dê-se a seguinte redação ao art. 39 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994:

“Art. 39.

.....

.....

“§ 3º Na vacância da titularidade da delegação da serventia, aplicar-se-ão ao designado para responder pelo expediente na forma do art. 39, § 2º, desta Lei as disposições dos arts. 21 e 28 desta Lei. (NR)”

Sala da Comissão, 19 de dezembro de 2007.

Senador Marco Maciel, Presidente

Senador Eduardo Azeredo, Relator