

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Rafael Fünkler

Regime Jurídico nas Delegações de Serviços Notariais e de Registro

Porto Alegre

2012

Rafael Fünkler

Regime Jurídico nas Delegações de Serviços Notariais e de Registro

Monografia apresentada no curso de Ciências Jurídicas e Sociais da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito

Orientadora: Profa. Dra. Roberta Camineiro Baggio.

Porto Alegre

2012

Rafael Fünkler

Regime Jurídico nas Delegações de Serviços Notariais e de Registro

Monografia apresentada no curso de Ciências Jurídicas e Sociais da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito

Aprovado em Porto Alegre, em 13 de dezembro de 2012.

Conceito Final:

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Roberta Camineiro Baggio - UFRGS

Prof. Dr. William Smith Kaku - UFRGS

Profa. Dra. Eunice Ferreira Nequete - UFRGS

RESUMO

O objeto de estudo do presente trabalho é o regime jurídico a que estão submetidos os serviços notariais e de registro. Uma vez que, por determinação constitucional, a atividade notarial e de registro é exercida em caráter privado, entende-se que restou fixado um regime jurídico híbrido: uma dimensão pública e outra privada. Assim, a partir de um levantamento bibliográfico em obras doutrinárias, artigos científicos e pareceres jurídicos, além de pesquisa jurisprudencial e estudo da legislação pertinente, busca-se analisar cada uma dessas duas faces. Ao lado de conclusões específicas em relação a cada uma das duas dimensões, as considerações finais mais amplas a que se chega são que a atividade notarial e de registro é uma função pública repleta de peculiaridades e que há divergências doutrinárias em relação a diversos aspectos de seu regime jurídico.

Palavras-chave: Serviços notariais e de registro. Regime jurídico. Delegação. Notários. Registradores.

RESUMEN

El objeto de estudio del presente trabajo es el régimen jurídico a que están sometidos los servicios notariales y de registro. Una vez que, por determinación constitucional, la actividad notarial y de registro se ejerce en carácter privado, se entiende que restó fijado un régimen jurídico híbrido: una dimensión pública y otra privada. Así, a partir de un levantamiento bibliográfico en obras doctrinarias, artículos científicos y opiniones legales, además de investigación de jurisprudencia y estudio de la legislación pertinente, se busca analizar cada una de esas dos facetas. Al lado de conclusiones específicas con relación a cada una de las dos dimensiones, las consideraciones finales más amplias a que se llega son que la actividad notarial y de registro es una función pública repleta de peculiaridades y que hay divergencias doctrinarias con relación a diversos aspectos de su régimen jurídico.

Palabras claves: Servicios notariales y de registro. Régimen jurídico. Delegación. Notarios. Registradores.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
2	CONFORMAÇÃO DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO NO DIREITO BRASILEIRO	9
2.1	Antecedentes brasileiros e as diretrizes da Constituição Federal de 1988	9
2.2	Enquadramento dos notários e registradores na doutrina e a aposentadoria compulsória na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal	13
2.3	Aspectos gerais sobre os serviços notariais e de registro	18
2.3.1	Natureza jurídica	18
2.3.2	Classificação em relação à forma de prestação	22
2.3.3	Diferenças em relação a outras categorias jurídicas	24
2.4	O regime jurídico híbrido nos serviços notariais e de registro	27
3	A FACE PÚBLICA NA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO	30
3.1	Organização dos serviços	30
3.2	A outorga mediante concurso e a extinção das delegações	33
3.3	A regulação pelo Poder Judiciário	37
3.4	A remuneração dos delegados por emolumentos	40
3.5	Responsabilidade civil extracontratual	44
4	A FACE PRIVADA NA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO	51
4.1.	Independência jurídica	51
4.1.1	A atividade de qualificação	53
4.2	Gerenciamento administrativo, financeiro e de pessoal	55
4.2.1	O equilíbrio econômico-financeiro e a isenção de emolumentos	59
4.2.2	Prepostos e a sucessão trabalhista	64
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
	REFERÊNCIAS	73

1 INTRODUÇÃO

Os serviços notariais e de registro são exercidos por profissionais do direito detentores de fé pública conhecidos como notário, ou tabelião, e registrador, ou oficial de registro, sendo que, consoante à legislação brasileira, a essa atividade é conferida a finalidade de garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos¹. Em que pese se possa perceber, a partir de seu propósito, a importância social que detém a atividade notarial e de registro, em especial na aquisição, modificação, conservação, publicidade e extinção de direitos e na sua oponibilidade a terceiros, colaborando com o aumento da segurança jurídica, ela recebe pouca atenção na comunidade acadêmica.

Trata-se de uma matéria que acaba sendo tratada nos currículos de graduação apenas nas suas intersecções mais visíveis com cadeiras de direito privado, ou ainda por meio de disciplinas não obrigatórias. Assim, instigados a pesquisar sobre uma área que não recebe a devida atenção, mas que nos parece uma interessante opção profissional, optamos por fazer um recorte do tema relacionado aos serviços notariais e de registro.

Os estudos dessa temática costumam estar mais relacionados com objeto da atividade, todavia optamos por fazer, sem pretensão de exaurimento, uma abordagem em que a delimitação recai sobre o regime jurídico a que está submetida a função notarial e de registro. Nesse sentido, levando em consideração que, por determinação constitucional, o exercício dos serviços notariais e de registro se dá em caráter privado, pretendemos abordar o regime jurídico a que eles estão submetidos sob dois aspectos: a dimensão pública e a dimensão privada.

A pesquisa está embasada a partir de dados doutrinários, jurisprudenciais e legais. Em relação à bibliografia, uma vez que encontramos certa dificuldade de acesso a obras específicas sobre o tema, foi de grande proveito a utilização de artigos científicos publicados em periódicos e de pareceres jurídicos. No que tange à jurisprudência, nosso enfoque foi quase que exclusivamente direcionado às questões que foram debatidas no âmbito do Supremo Tribunal Federal. No tocante à parte normativa, destacamos o artigo 236 da Constituição Federal, dispositivo no qual estão inseridas as diretrizes dos serviços notariais e de registro, bem como também ressaltamos a Lei 8.935/94, conhecida como “Lei dos

¹ Lei 8935/94:

Art. 1º Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

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.

Cartórios” ou “Estatuto dos Notários e Registradores”, a qual regulamenta a atividade notarial e de registro.

Nosso estudo foi dividido em três capítulos distintos. À primeira parte dedicamos a finalidade de contextualizar a atividade notarial e de registro no ordenamento jurídico brasileiro, em virtude do que fazemos um breve relato do tratamento que foi atribuído aos notários e registradores antes da atual Constituição e as diretrizes que foram fixadas a partir de 1988. Ainda com a finalidade de contextualização, abordamos algumas discussões e classificações doutrinárias, como o enquadramento dos delegados de notas e registros públicos, bem como apreciamos algumas das diferenças elementares entre eles e outras categorias jurídicas. Também enfrentamos aspectos como a natureza jurídica dos serviços notariais e de registro. Por último, apresentamos a base teórica que justifica a nossa abordagem de seu regime jurídico em duas dimensões, uma face pública e outra privada. Esse último aspecto é apontado a partir de uma analogia com o regime jurídico híbrido presente nas concessões de serviços públicos que nos é explicado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

No capítulo subsequente, apuramos os principais assuntos relacionados à dimensão pública da atividade notarial e de registro, que é orientada pela natureza pública da função desempenhada pelos notários e registradores e pelo vínculo que une esses profissionais do direito ao Estado. Assim, destacamos questões como a organização dos serviços, a outorga e a extinção das delegações, a atividade de regulação exercida pelo Poder Judiciário, a remuneração dos notários e registradores por emolumentos e sua responsabilidade civil extracontratual.

No último capítulo, conseqüentemente, discutimos a face privada na delegação dos serviços notariais e de registro. Nesse sentido, analisamos a independência jurídica desses profissionais oficiais e a sua atividade de qualificação. Também abordamos a autonomia que eles detêm no gerenciamento administrativo, financeiro e de pessoal na serventia em que são titulares, aspecto que tem correlação com assuntos ligados à “sucessão” de titulares, ao equilíbrio econômico-financeiro e aos prepostos e à “sucessão trabalhista”.

Por oportuno, alertamos que, embora haja possibilidade até mesmo de serem exercidos pelo mesmo profissional, há significativas diferenças em relação aos serviços notariais e os serviços de registros públicos, todavia eles estão enquadrados dentro de um mesmo regime jurídico. O artigo 5º da Lei 8.935/94 lista as atividades e seus titulares: a) em relação ao aspecto notarial, tabelião de notas, tabelião de protesto de títulos, tabelião e oficial de registro de contratos marítimos; b) em relação aos registros, oficial de registro de imóveis, oficial de

registro de títulos e documentos e civil das pessoas jurídicas, oficial de registro civil das pessoas naturais e de interdições e tutelas e oficial de registro de distribuição.

Aos notários, conforme o artigo 6º da Lei 8.935/94, de modo geral, compete a formalização jurídica da vontade das partes que procuram os seus serviços, intervindo nos atos e negócios jurídicos a que essas devam ou queiram dar forma legal ou autenticidade, para tanto autorizando a redação ou redigindo os instrumentos, bem como conservando os originais e expedindo cópias fidedignas, além de também autenticarem fatos. Aos registradores, nos termos do artigo 12 da mesma lei, compete a prática dos atos relacionados na legislação pertinente aos registros públicos, em especial a Lei 6.015/73, conforme as especialidades.

2 CONFORMAÇÃO DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO NO DIREITO BRASILEIRO

Conforme assinalado na introdução, o objetivo principal do presente trabalho é analisar o regime jurídico a que estão submetidos os serviços notariais e de registro. Assim, destinamos a essa primeira parte a finalidade de contextualizar a atividade notarial e de registro no ordenamento jurídico brasileiro, ocasião na qual vamos abordar, ainda que com brevidade, o tratamento conferido aos notários e registradores no período antecedente à atual Constituição, bem como vamos analisar as diretrizes que foram estabelecidas a partir da nova Carta brasileira.

Seguimos com uma apreciação relacionada ao enquadramento doutrinário e jurisprudencial sobre esses profissionais, além de diferenciá-los das demais categorias jurídicas com as quais guardam semelhanças, bem como também vamos abordar alguns aspectos gerais que envolvem a atividade notarial e de registro. Por último, apresentamos a base teórica que justifica a nossa abordagem do regime jurídico dos serviços notariais e de registro em duas dimensões, uma face pública e outra privada, o que ocorre nos dois próximos capítulos.

2.1 Antecedentes brasileiros e as diretrizes da Constituição Federal de 1988

Os antecedentes do notariado e dos registros públicos brasileiros estão atrelados ao que ocorria em Portugal, pois, como se sabe, o direito português, que emanava quase todo das ordenações reais, também passou a ter vigência aqui e teve sua influência estendida, inclusive, para períodos posteriores ao colonial. Nesse sentido, no que tange à matéria notarial, por exemplo, Bautista Pondé assinala que as Ordenações Filipinas continuaram a subsistir após a independência brasileira, em 1822, sendo que, mesmo com o advento do nosso Código Civil anterior, somente teriam sido introduzidas modificações em relação a questões testamentárias².

² BAUTISTA PONDÉ, Eduardo. **Origen e historia del notariado**. Buenos Aires : Depalma, 1967, p.440.

Nesse contexto, Almeida Júnior narra que competia às Capitânicas a atribuição de nomeação dos tabeliães e dos escrivães, todavia esse direito que era conferido aos donatários foi readquirido pelo Poder Real³. Em relação ao provimento, segundo leciona Leonardo Brandelli, o acesso ao cargo de tabelião se dava por meio de doação, havendo ainda a possibilidade de compra e venda e sucessão *causa mortis*, sendo que a pessoa investida adquiria vitaliciedade. Não havia, portanto, preocupação com um preparo para o exercício da função, que era entregue, não raro, a pessoas não merecedoras, o que ajudou a colocar o notariado em um terceiro nível da burocracia, juntamente com uma série de cargos públicos de menor expressão⁴.

Em 11 de outubro de 1827, ainda consoante às lições de Brandelli, surge uma lei regulando o provimento dos Ofícios da Justiça e da Fazenda, a qual proibiu sua transmissão a título de propriedade e determinou que fossem conferidos a pessoas dotadas de idoneidade para tanto, a título de serventia vitalícia, devendo essas prestar o serviço pessoalmente. Referida lei sofreu críticas pela pouca influência da mudança estipulada (de tratamento de propriedade para serventia vitalícia), pois foi mantido o regime de sucessão, com a transmissão de pai para filho. Além disso, também se criticou a falta de exigência de formação jurídica ou mesmo de uma experiência prática na função⁵.

Segundo assevera Ovídio Araújo Baptista da Silva, o notariado brasileiro, a partir do Decreto de 02.10.1851, passou a ser fiscalizado pelo Poder Judiciário e foi inserido como uma mera dependência na hierarquia desse Poder, em virtude do que assumiu um caráter de serviço auxiliar, embora suas funções, na verdade, nada tenham em comum com as atribuições próprias da jurisdição⁶.

Nesse diapasão, Luís Paulo Aliende Ribeiro nos relata que a tradição histórica brasileira costumou incluir os tabeliães e os oficiais de registro entre os integrantes do chamado foro extrajudicial, o qual, em conjunto com os integrantes do foro judicial (esses com atuação direta no processo judicial), compunham a organização judiciária⁷. Nessa mesma linha, Roberto Pugliese, ao analisar diversos textos legais de organização judiciária, especialmente da década de 80, conclui que o tabelião, o que pode ser expandido também para

³ ALMEIDA JÚNIOR, Joao Mendes de. **Órgãos da fé pública**. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 1963, p.82.

⁴ BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 3. ed. São Paulo : Saraiva, 2009, p.39-40.

⁵ *Ibidem*, p.40-41.

⁶ SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. O notariado brasileiro perante a Constituição Federal. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n.48, p.81-84. 2000, p. 81.

⁷ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo : Saraiva, 2009, p.30.

os oficiais de registro, é repetidamente incluído na categoria de serventuário da Justiça, sendo considerado servidor público⁸.

Interessante observar que, regulamentando o artigo 144, §5º da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, a qual previa, em sua redação original, que os Tribunais poderiam dispor sobre organização judiciária por meio de Resoluções aprovadas pela maioria absoluta de seus membros, foi editada a Lei 5.621/70. Essa, clareando o âmbito do conceito de “organização judiciária”, indicou que nele se compreendem a organização, a classificação, a disciplina e as atribuições dos serviços auxiliares da justiça, inclusive os Tabelionatos e os Ofícios de Registros Públicos.

No que tange ao concurso público, embora se reconheça que em muitos estados a forma de provimento das serventias extrajudiciais já dependia desse mecanismo, é a partir da Emenda Constitucional nº 22/82 que esse critério ficou obrigatório em âmbito nacional. Foi aberta, entretanto, uma exceção, permitindo-se que os substitutos ascendessem à posição de titular, desde que, com a vacância desse último cargo, já contassem com cinco anos de exercício nessa função e na mesma serventia até 31 de dezembro de 1983, havendo, ainda, a condição de que a investidura tivesse ocorrido na forma da lei⁹.

Em relação à Constituição de 1988, percorrendo o mesmo caminho que o Ministro Carlos Ayres Brito costuma seguir nos seus votos em matérias que envolvem os serviços notariais e de registro, observamos que esses não constam no rol dos serviços públicos de que é titular a União, em especial os incisos XI e XII do artigo 21 da Constituição Federal, embora seja a União o ente que detém a competência privativa para legislar sobre registros públicos (artigo 22, inciso XXV). Igualmente, não estão listados nas competências materiais dos Estados, no artigo 25, ou dos municípios, artigo 30.

A Constituição trata do tema no Título IX, denominado de “Disposições Constitucionais Gerais”, mais precisamente no artigo 236, que determina:

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

⁸ PUGLIESE, Roberto J. **Direito notarial brasileiro**. São Paulo : Leud, 1989, p.41.

⁹ Com as modificações da referida emenda, foram incluídos os artigos 207 e 208 na Constituição, que possuíam a seguinte redação:

Art. 207 - As serventias extrajudiciais, respeitada a ressalva prevista no artigo anterior, serão providas na forma da legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, **observado o critério da nomeação segundo a ordem de classificação obtida em concurso público de provas e títulos**. (grifamos)

Art. 208 - Fica assegurada aos substitutos das serventias extrajudiciais e do foro judicial, na vacância, a efetivação, no cargo de titular, desde que, investidos na forma da lei, contem ou venham a contar cinco anos de exercício, nessa condição e na mesma serventia, até 31 de dezembro de 1983.

§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.¹⁰

Também há regramento sobre a matéria no “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”, mais precisamente no artigo 32, sendo este o conteúdo da norma transitória: “O disposto no art. 236 não se aplica aos serviços notariais e de registro que já tenham sido oficializados pelo Poder Público, respeitando-se o direito de seus servidores”. Em relação a esse aspecto, importante mencionar a observação de Vander Zambelli Vale, o qual alerta para o caráter transitório dessa norma, cuja finalidade seria apenas a proteção dos direitos adquiridos dos servidores públicos das serventias. Assim, afirma o autor que, à medida que ocorrem as vacâncias, deve haver a automática desestatização, até que todo o sistema seja exercido de modo privado¹¹.

Verifica-se, portanto, que é a partir do artigo 236 que estão pautadas as diretrizes fundamentais da atividade notarial e de registro. Em relação a esses preceptivos, Celso Antônio Bandeira de Mello observa que, de modo evidente, deles resulta:

- (a) que o título jurídico que investe os exercentes da atividade notarial e de registro é uma *delegação* efetuada pelo Poder Público;
- (b) que as sobreditas atividades estão expressamente qualificadas como *exercitáveis em caráter privado* por quem as titularize;
- (c) que a disciplina e responsabilidade dos exercentes de tal delegação *será fixada em lei*, assim como as normas gerais sobre emolumentos concernentes aos atos relativos a estes serviços;
- (d) que o ingresso nas atividades notariais e de registro dependerá de *concurso público*, inadmitida *vaga de serventia* por mais de seis meses sem que se efetue concurso público ou de remoção para seu provimento; e

¹⁰ Atendendo-se aos parágrafos 1º e 2º do artigo 236, foram editadas, respectivamente, as Leis 8.935/94 e 10.169/2000, as quais, nas partes relacionadas ao tema do presente trabalho, receberão uma atenção mais detida em tópicos subsequentes.

¹¹ VALE, Vander Zambelli. A responsabilidade trabalhista dos notários e registradores. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, v.44, n.74, p.87-112, jul./dez. 2006, p.98. Disponível em: <<http://www.trt3.jus.br/escola/revista/apresentacao.htm>>. Acesso em: 03 ago. 2012.

(e) que a *fiscalização de seus atos* será efetuada pelo Poder Judiciário.¹²

Outro aspecto que se pode perceber é que os serviços notariais e de registro foram tratados, topograficamente, fora do capítulo destinado ao Poder Judiciário, assim como também não estão incluídos nos capítulos destinados aos outros poderes. Comentando essa perspectiva, Hércules Alexandre da Costa Benício manifesta que:

No que tange ao fato de a disposição constitucional reguladora das atividades notariais e de registro (art. 236 da CF de 1988) situar-se, topograficamente, em localidade afastada das Seções referentes à organização do Poder Judiciário (art. 92 a 126), representou superação ao entendimento de que tais atividades constituiriam meros serviços auxiliares subordinados, hierarquicamente, às autoridades judiciais. Os serviços notariais e de registro não compõem a estrutura orgânica do Poder Judiciário e seus titulares (notários e registradores) gozam de independência no desempenho de suas atribuições.¹³

Nesse diapasão, Décio Antônio Erpen relata que o Supremo Tribunal Federal, ao encaminhar sugestões para a Assembleia Nacional Constituinte sobre o tratamento a ser dado ao Poder Judiciário, manifestou-se de modo restrito a esse Poder, inclusive informando que suas recomendações não fariam alusão a outras instituições, entre elas as serventias extrajudiciais. Assim, diante da exclusão de sugestões relacionadas aos serviços notariais e de registro, o autor conclui que os juristas já anteviram, ainda na fase pré-constituente, que a atividade não integrava o Poder Judiciário, assim como também não foi sugerida sua inclusão em outro órgão do Poder Público. Disso resulta, conforme entendimento do ex-Desembragador gaúcho, que os serviços notariais e de registro passaram a ser tratados como “Instituições da Comunidade”, e não mais como órgãos do Poder¹⁴.

2.2 Enquadramento dos notários e registradores na doutrina e a aposentadoria compulsória na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

¹² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A competência para criação e extinção de serviços notariais e de registros e para delegação para provimento desses serviços. Parecer Jurídico. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n.47, p.197-212, jul./dez. 1999, p. 197-198.

¹³ BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. **Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro**. São Paulo: Revista dos Tribunais : IRIB, 2005, p.54.

¹⁴ ERPEN, Décio Antônio. Da responsabilidade civil e do limite de idade para a aposentadoria compulsória dos notários e registradores. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n.47, p. 103-115, jul./dez. 1999, p.103-104.

O Poder Constituinte, conforme observa Luís Paulo Aliende Ribeiro, rompeu com as normas anteriores que integravam os notários e registradores em quadros e carreiras, qualificando-os como detentores de cargos públicos e, portanto, conferindo-lhes tratamento de funcionários públicos. Normas essas que, atesta o autor, já se davam em descompasso com a doutrina de direito administrativo, que reconhecia os titulares das serventias como particulares em colaboração com o Poder Público¹⁵.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles inclui os tabeliães e oficiais de registro na categoria de “agentes delegados”, uma espécie do gênero “agente público”, o qual compreende, de modo bastante amplo, todas as pessoas físicas que, seja de modo definitivo ou de modo transitório, exercem alguma função estatal, sendo que nesse gênero ele também inclui os agentes administrativos, categoria na qual estão inseridos os servidores públicos. No que tange aos agentes delegados, assim se manifesta o ilustre administrativista:

Agentes delegados: são particulares – pessoas físicas ou jurídicas, que não se enquadram na acepção própria de agentes públicos – que recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra ou serviço público e o realizam em nome próprio, por sua conta e risco, mas segundo as normas do Estado e sob a permanente fiscalização do delegante. Esses agentes não são servidores públicos, nem honoríficos, nem representantes do Estado; todavia, constituem uma categoria à parte de colaboradores do Poder Público. Nessa categoria encontram-se os concessionários e permissionários de obras e serviços públicos, **os serventuários de ofícios ou cartórios não estatizados**, os leiloeiros, os tradutores e intérpretes públicos, as demais pessoas que recebem delegação para a prática de alguma atividade estatal ou serviço de interesse coletivo.¹⁶ (grifamos)

Maria Sylvia Zanella Di Pietro enquadra os notários e registradores como “particulares em colaboração com o Poder Público”, sendo classificadas nessa categoria as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, seja de forma remunerada ou não, mas sem um vínculo empregatício¹⁷, podendo essa atuação decorrer de: delegação do Poder Público; mediante requisição, nomeação ou designação; ou ainda como gestores de negócio. Em relação aos que prestam serviços ao Estado a título de delegação do Poder Público, ela assevera que:

¹⁵ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009, p.31-32.

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 37. ed. São Paulo : Malheiros, 2010, p.81-82.

¹⁷ Segundo a classificação adotada pela autora, são enquadrados como servidores públicos, em sentido amplo (categoria do gênero agentes públicos), as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, ou às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício, havendo, portanto, remuneração suportada pelos cofres públicos. Nessa categoria de servidores públicos estão catalogados os servidores estatutários, os empregados públicos e os servidores temporários.

[...] se dá com os empregados das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, **os que exercem serviços notariais e de registro (art. 236 da Constituição)**, os leiloeiros, tradutores e intérpretes públicos; eles exercem função pública, em seu próprio nome, sem vínculo empregatício, porém sob fiscalização do Poder Público. A remuneração que recebem não é paga pelos cofres públicos, mas pelos terceiros usuários do serviço;¹⁸ (grifamos)

Não obstante, ao menos até o advento da Emenda Constitucional nº 20/98, o Supremo Tribunal Federal continuava a reconhecer a qualidade de servidor público aos notários e registradores, aplicando-lhes a aposentadoria compulsória prevista para essa categoria. A jubilação em questão ocorre aos setenta anos de idade e está prevista no inciso II do artigo 40 da Constituição Federal¹⁹. São exemplos desse posicionamento as seguintes decisões ementadas:

EMENTA. [...] SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. - A atividade notarial e registral, ainda que executada no âmbito de serventias extrajudiciais não oficializadas, constitui, em decorrência de sua própria natureza, função revestida de estatalidade, sujeitando-se, por isso mesmo, a um regime estrito de direito público. A possibilidade constitucional de a execução dos serviços notariais e de registro ser efetivada "em caráter privado, por delegação do poder público" (CF, art. 236), não descaracteriza a natureza essencialmente estatal dessas atividades de índole administrativa. - **As serventias extrajudiciais, instituídas pelo Poder Público para o desempenho de funções técnico-administrativas destinadas "a garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos" (Lei n. 8.935/94, art. 1º), constituem órgãos públicos titularizados por agentes que se qualificam, na perspectiva das relações que mantêm com o Estado, como típicos servidores públicos.** [...] ²⁰ (grifamos)

EMENTA: - Titular de Ofício de Notas da Comarca do Rio de Janeiro. Sendo ocupantes de cargo público criado por lei, submetido à permanente fiscalização do Estado e diretamente remunerado à conta de receita pública (custas e emolumentos fixados por lei), bem como provido por concurso público - estão os serventuários de notas e de registro sujeitos à aposentadoria por implemento de idade (artigos 40, II, e 236, e seus

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22.ed. São Paulo: Atlas, 2009, p.516.

¹⁹ Redação original do dispositivo:

Art. 40. O servidor será aposentado:

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1378. Procurador-Geral da República e Governador do Estado do Espírito Santo e Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Relator: Min. Celso De Mello. Brasília. Julgamento: 30 nov. 1995. Tribunal Pleno. DJ 30 maio 1997. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 23 fev. 2012

parágrafos, da Constituição Federal de 1988). Recurso de que se conhece pela letra c, mas a que, por maioria de votos, nega-se provimento.²¹

Em relação a esse último precedente citado, Recurso Extraordinário nº 178236, a maioria dos Ministros entendeu que o regime privado não impedia que fosse aplicado aos notários e registradores a aposentadoria compulsória prevista para os servidores públicos pelo implemento de idade. Em contrapartida, importante observar que a minoria, composta pelos Ministros Francisco Rezek, Sepúlveda Pertence e Marco Aurélio, já entendeu que o novo sistema de prestação em caráter privado repercutia no tratamento a ser conferido a esses agentes delegados. Nesse sentido, seguem alguns trechos do voto do Min. Marco Aurélio no precedente citado:

A Carta de 1969 continha, a meu ver, uma disciplina toda própria sobre o tema. [...] Nota-se que a tônica, a regra era a oficialização dos cartórios, correndo à conta da exceção o caráter extrajudicial. Quanto a esta premissa, dúvidas não ocorrem.

Pois bem, com a Carta de 1988, não houve a repetição dessa disciplina. Deu-se um tratamento todo próprio à questão. Mediante o preceito do artigo 236, previu-se que os serviços notariais e de registro seriam exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público [...]

[...] entendo que houve uma modificação substancial a obstaculizar o enquadramento dos notários dos cartórios de que cuida o artigo 236, como servidores públicos, e, portanto, como passíveis de virem a ser enquadrados no artigo 40, inciso II, da Constituição Federal.

[...] Não se tem preceito algum que equipare o notário, que exerce a atividade em caráter privado, como está na cabeça do artigo 236, com o servidor público. Ele não percebe dos cofres públicos. O ganho que auferir decorre da equação alusiva aos emolumentos cobrados segundo a lei federal prevista no §2º do artigo em comento e às despesas resultantes da atividade, correndo à respectiva conta qualquer desequilíbrio negativo que venha a exsurgir. [...]

Os notários enquadrados no artigo 236, em virtude de atuarem em caráter privado, não integram sequer a estrutura do Estado. [...] Como, então, sem desapego ao sistema decorrente da Carta Política da República, assentar, em detrimento da previsão do exercício da atividade em caráter privado, que os notários e registradores são servidores públicos e, por isso, somente por isso, estão enquadrados na previsão do inciso II do artigo 40 nela contido, estando assim sujeitos a aposentadoria compulsória? E os proventos, como serão calculados?

Somente o misoneísmo, ou seja, o apego ao anteriormente estabelecido, sem perquirir-se as razões do novo enfoque, da realidade constitucional, é capaz de levar à conclusão de que nada mudou, persistindo,

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 178236. Carmem Lins Coelho e Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Octavio Gallotti. Brasília. Julgamento: 07 mar. 1996. Tribunal Pleno. DJ 11 abr. 1997. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 23 fev. 2012.

em que pese a referência ao caráter privado contido no artigo 236, a delegação indispensável a ter-se o exercício sob tal modalidade, o passado, ou seja, os parâmetros próprios à delegação.

Por outro lado, com a nova redação dada ao artigo 40, a partir da Emenda Constitucional nº 20/98, a qual substituiu a expressão “servidor” por “servidores titulares de cargos efetivos”²², houve mudança de entendimento a respeito dessa matéria no Supremo. Nesse sentido, destacamos a Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 2602, em decisão que restou assim ementada:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROVIMENTO N. 055/2001 DO CORREGEDOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. NOTÁRIOS E REGISTRADORES. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. INAPLICABILIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 20/98. EXERCÍCIO DE ATIVIDADE EM CARÁTER PRIVADO POR DELEGAÇÃO DO PODER PÚBLICO. INAPLICABILIDADE DA APOSENTADORIA COMPULSÓRIA AOS SETENTA ANOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. O artigo 40, § 1º, inciso II, da Constituição do Brasil, na redação que lhe foi conferida pela EC 20/98, está restrito aos cargos efetivos da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios --- incluídas as autarquias e fundações. 2. Os serviços de registros públicos, cartorários e notariais são exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público --- serviço público não-privativo. 3. **Os notários e os registradores exercem atividade estatal, entretanto não são titulares de cargo público efetivo, tampouco ocupam cargo público. Não são servidores públicos, não lhes alcançando a compulsoriedade imposta pelo mencionado artigo 40 da CB/88 --- aposentadoria compulsória aos setenta anos de idade.** 4. **Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.**²³ (grifamos)

O Supremo Tribunal Federal também já se pronunciou pela inconstitucionalidade de Lei estadual que estendeu aos notários e registradores o regime jurídico dos serventuários titulares de cargos efetivos, incluindo-os em quadro único de servidores e, portanto, sujeitando-os a uma aposentadoria de natureza estatutária. Nessa linha, o deferimento de medida cautelar na Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 2891, em decisão cuja ementa transcrevemos:

²² Redação dada ao artigo 40 pela Emenda nº 20/98:

Art. 40 - Aos **servidores titulares de cargos efetivos** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (grifamos)

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 2602. Associação dos Notários e Registradores do Brasil - ANOREG/Br e Corregedor-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Relator para o Acórdão: Min. Eros Grau. Brasília. Julgamento: 24 nov. 2005. Tribunal Pleno. DJ 31 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 23 fev. 2012.

EMENTA: Serviços notariais e de registro: regime jurídico: exercício em caráter privado, por delegação do poder público: lei estadual que estende aos delegatários (tabeliães e registradores) o regime do quadro único de servidores do Poder Judiciário local: plausibilidade da arguição de sua inconstitucionalidade, por contrariedade ao art. 236 e §§ e, no que diz com a aposentadoria, ao art. 40 e §§, da Constituição da República: medida cautelar deferida.²⁴

Em relação ao regime previdenciário, interessante observar que a Lei 8.935/94, em seu artigo 40, previu a vinculação dos titulares das serventias ao Regime Geral da Previdência Social, ficando assegurado, no artigo 51, para os que já exerciam a função, o direito de continuarem a perceber proventos de aposentadoria de acordo com a legislação que já os regia, desde que se mantenham as contribuições.

2.3 Aspectos gerais sobre os serviços notariais e de registro

Nessa seção, vamos abordar algumas questões importantes para uma compreensão mais ampla da atividade notarial e de registro. Entre elas, a sua natureza jurídica, ocasião na qual, embora sem escopo de aprofundar o debate sobre o conceito de serviço público, o que escapa aos objetivos do presente trabalho, vamos apontar as considerações e dificuldades apresentadas pela doutrina na inclusão da atividade notarial e de registro no âmbito dos serviços públicos.

Também vamos assinalar algumas ponderações sobre a classificação da forma de prestação dos serviços, além de fazer uma análise que tem por finalidade identificar, de modo preliminar, as principais semelhanças e diferenças existentes entre os notários e registradores e outras categorias com as quais eles compartilham características, sobretudo os servidores públicos, os profissionais liberais e também os concessionários de serviços públicos.

2.3.1 Natureza jurídica

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2891. Associação dos Notários e Registradores do Brasil - ANOREG/Br e Governadora do Estado do Rio de Janeiro e Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE. Julgamento: 04 jun. 2003. Tribunal Pleno. DJ 27 jun. 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 23 fev. 2012.

Há questionamentos importantes em relação à natureza jurídica da atividade notarial e de registros, pois, embora a ampla maioria da doutrina a reconheça como função pública, há divergências quanto ao seu enquadramento na categoria de serviços públicos. Isso ocorre, em boa medida, devido à grande diversidade de conceitos de serviço público na doutrina.

Consoante leciona Luís Paulo Aliende Ribeiro, um dos aspectos importantes que leva a essa divergência é que os serviços notariais e de registro têm por objeto uma atividade jurídica, e não material. Disso decorre que eles não se enquadram em definições restritas de serviço público, como aquelas que excluem as atividades jurídicas, que não se limitam à judiciária e à legislativa. Dessa forma, é mediante a adoção de um conceito amplo de serviço público que o magistrado paulista inclui a atividade notarial e de registro nessa categoria.²⁵

São também nessa linha de entendimento as ponderações de Ricardo Dip, as quais, embora direcionadas aos registros públicos, também são extensíveis às notas:

Ainda que, postas à margem possíveis imbricações destes aspectos, se considere o registro público instituição, órgão, organismo de publicidade, função ou ato, é certo que o registro público, devotado à consecução de alguma forma de segurança jurídica, pode compreender-se no âmbito do conceito *large sumto* de serviço público.

É verdade que, em sentido estrito, se propende a restringir a ideia de “serviço público” à organização e atividade estatais de prestação material, conceito que, nesses limites, não abrange o de “função pública”, referível à atividade jurídica do Poder Público [...]²⁶

Luís Roberto Barroso também inclui a atividade notarial e de registro na esfera dos serviços públicos, indicando, inclusive, que se trata de uma categoria na qual há exclusão do exercício direto pelo Estado. Nesse sentido, com base na intensidade variável com que participam o Poder Público e os particulares, o referido autor nos apresenta uma sistematização composta por quatro categorias de regimes de prestação de serviços públicos:

(i) O primeiro regime é aquele em que apenas o Poder Público, com exclusividade, pode prestar determinados serviços, caso típico dos serviços públicos inerentes (como defesa nacional, diplomacia, segurança pública, prestação de jurisdição, atividade legislativa, dentre outros). Não se cogita, ao menos no estágio ideológico atual, de particulares assumindo essa espécie de serviço.

(ii) A segunda possibilidade constitui a regra geral em matéria de serviços públicos, prevista no art. 175 da Constituição e reproduzida quando

²⁵ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo : Saraiva, 2009, p.49-50.

²⁶ DIP, Ricardo Henry Marques. **Direito administrativo registral**. São Paulo : Saraiva, 2010, p.25-26.

da previsão de vários serviços específicos. Por este regime, o Estado pode explorar diretamente o serviço *ou* delegar sua execução aos particulares por meio de concessão, permissão ou autorização, sempre através de licitação. A decisão a esse respeito estará na esfera infraconstitucional.

(iii) A terceira possibilidade prevista pela Constituição é a da prestação conjunta do serviço pelo Estado e pelos particulares. Nessa hipótese, porém, diversamente do que se passa com a regra geral do art. 175, a execução dos serviços pela iniciativa privada dependerá, no máximo, de uma licença - ato administrativo vinculado - uma vez atendidas as exigências legais. É o caso dos serviços de educação (CF, art. 209), saúde (CF, art. 199) e previdência (CF, art. 201 e seguintes). A própria Constituição delega aos particulares a prestação desses serviços e o legislador infraconstitucional não poderá obstruir essa faculdade.

(iv) **O último regime constitucional acerca da prestação de serviços públicos é aquele em que a Constituição atribui ao particular, de forma direta, mediante concurso público, e com exclusão do Poder Público, o desempenho da atividade. É o que se passa com os serviços notariais e de registro, nos termos do art. 236 da Carta em vigor.**²⁷ (grifamos)

Divergindo dessa posição, que é majoritária e tem respaldo nos Tribunais, há aqueles que entendem que os serviços notariais e de registro são uma típica e singular espécie de função estatal que não se confunde com qualquer outra. O Ministro Carlos Ayres Britto é um dos que perfilham o entendimento de que a atividade notarial e de registro tem natureza pública, pois que é atividade jurídica própria do Estado, mas que ela não se enquadra na categoria de serviços públicos (atividade de caráter material), e nem se confunde com qualquer outra atividade estatal. Adepto de uma concepção mais restrita de serviço público, entretanto, o próprio Ministro reconhece em seus votos que sua posição não é a que é adotada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Vejamos alguns trechos do seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3151, demonstrando claramente essa posição:

18. Numa frase, então, serviços notariais e de registro são típicas atividades estatais, mas não são serviços públicos, propriamente. Inscrevem-se, isto sim, entre as atividades tidas como **função pública lato sensu**, a exemplo das funções de legislação, diplomacia, defesa nacional, segurança pública, trânsito, controle externo e tantos outros cometimentos que, nem por ser de exclusivo domínio estatal, passam a se confundir com serviço público.

21. Em palavras outras, assim como o inquérito policial não é processo judicial nem processo administrativo investigatório, **mas inquérito policial** mesmo (logo, um *tertium genus*); assim como o Distrito Federal não é Estado-membro nem Município, mas tão-somente o próprio distrito Federal; assim como os serviços forenses não são outra coisa senão serviços

²⁷BARROSO, Luís Roberto. **Invalidez de exercício direto pelo Estado dos Serviços Notariais e de Registros. Interpretação conforme a Constituição do art. 1.361, § 1º, do novo Código Civil.** Parecer jurídico. Disponível em: <<http://www.irtdpjbrasil.com.br/NEWSITE/Barroso.htm>> Acesso em: 31 jul. 2012.

forenses em sua peculiar ontologia ou autonomia entitativa, assim como o processo de conta não é processo legislativo, nem jurisdicional, nem mesmo administrativo, **assim também os serviços notariais e de registro são serviços notariais e de registro, simplesmente, e não qualquer outra atividade estatal.**

22. Certo é, contudo, que a jurisprudência deste STF tem os serviços notariais e de registro como espécie de serviço público. Atividade estatal, sim, porém da modalidade serviço público. Em desabono, portanto, da qualificação jurídica aqui empreendida.²⁸ (grifos são do original)

Por último, embora sem ressonância na doutrina ou amparo na jurisprudência, mencionamos a posição que defende que, em virtude do exercício em caráter privado previsto no artigo 236, houve uma migração dos serviços notariais e de registro da esfera pública para a privada. Perfilhando esse entendimento de cunho notadamente liberal, Ubiratã Carlos Pires considera que a própria titularidade dos serviços foi outorgada aos particulares, e não apenas o seu exercício. Desse modo, ele questiona a própria natureza pública da função desempenhada, além de indagar sobre a qualificação dos tabeliães e oficiais de registro como agentes públicos, o que o faz por entender que a atividade notarial e de registro não preenche os requisitos para ser considerado serviço público, os quais seriam, segundo ele, a titularidade do Estado, ou do Estado e do particular, e o regime jurídico predominantemente de direito público²⁹.

Em desabono a essa última posição, além de argumentos de ordem mais teórica colacionados na doutrina e jurisprudência, como o caráter de autoridade revestido pelo Estado na fé pública e as finalidades públicas dessa atividade jurídica (publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos), há outros deduzidos de um modo mais imediato a partir do ordenamento positivado. Entre eles, podemos citar: a adjetivação de “público”³⁰, conferida pela Constituição aos registros no artigo 22; a questão da menção à “delegação efetuada pelo Poder Público” no texto constitucional, pois não haveria a necessidade de referência a esse instituto se a atividade notarial e de registro não fosse própria do Poder Público; outro argumento é que alguns atos notariais e de registro são suscetíveis de serem realizados nos consulados, demonstrando a oficialidade dos serviços, o que está estampado no

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3151. Associação dos Notários e Registradores do Brasil - ANOREG/Br e Governador do Estado de Mato Grosso e Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Julgamento: 08 jun. 2005. Tribunal Pleno. DJ 28 abr. 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 23 fev. 2012.

²⁹ PIRES, Ubiratã Carlos. **A natureza jurídica da atividade notarial e de registro.** Disponível em: <http://www.colegioregistrals.org.br/doutrina_lista.asp?todos=ok> Acesso em : 04 jun. 2012.

³⁰ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXV - registros públicos;

Decreto-Lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro)³¹. Outra questão é que se reconhece nos emolumentos a natureza jurídica de taxa, o que veremos com mais profundidade no próximo capítulo, sendo que esse tipo de tributo é autorizado pela Constituição³² na hipótese de utilização de serviços públicos específicos e divisíveis.

2.3.2 Classificação em relação à forma de prestação

Sabe-se que desconcentração e descentralização diferem, pois aquela é uma distribuição interna de competências, dentro da mesma pessoa jurídica, enquanto essa é uma distribuição de uma para outra pessoa. Podemos verificar que a descentralização, consoante a classificação de Maria Sylvia Zanella de Pietro, pode ser política, quando envolve formas de organização do Estado, ou administrativa, essa relacionada às formas de organização da Administração Pública, notadamente a administração pública direta ou indireta³³.

Segundo as lições da Professora da Universidade de São Paulo, podemos verificar que a descentralização administrativa, a qual pressupõe a transferência de uma atividade própria da Administração Pública para outra pessoa, ocorre sob três modalidades: territorial ou geográfica; por serviços, funcional ou técnica; e por colaboração. A primeira modalidade não existe de fato no Brasil, mas corresponderia aos territórios federais. Na segunda, por meio de uma lei, cria-se uma pessoa jurídica, sendo que esse ente passa a deter a titularidade e a execução de um serviço, o que o faz com independência.³⁴

Na modalidade de descentralização por colaboração se confere a uma pessoa de direito privado a execução de serviço público, o que se dá por um acordo de vontades ou por um ato administrativo unilateral, observando-se que o poder concedente permanece com a titularidade desse serviço público, o que lhe permite dispor desse serviço de acordo com o interesse público³⁵.

³¹ Art. 18. Tratando-se de brasileiros, são competentes as autoridades consulares brasileiras para lhes celebrar o casamento e os mais atos de Registro Civil e de tabelionato, inclusive o registro de nascimento e de óbito dos filhos de brasileiro ou brasileira nascido no país da sede do Consulado.

³² Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

³³DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 6.ed. São Paulo : Atlas, 2008, p.42

³⁴ *Ibidem*, p.43-46.

³⁵ *Ibidem*, p.46-47.

É precisamente nessa última forma, descentralização administrativa por colaboração, que Luís Paulo Aliende Ribeiro inclui a atividade notarial e de registro, resguardadas, obviamente, as adaptações exigidas pelas peculiaridades dessa atividade jurídica. Segue a manifestação desse autor:

A função pública notarial e de registro é, por imperativo constitucional, exercida por meio de descentralização administrativa por colaboração: o Poder Público conserva a titularidade do serviço e transfere sua execução a particulares (pessoas físicas com qualificação específica e que foram aprovadas em concurso público de provas e títulos) em unidades (ou feixes de competências) definidas, pela Administração, em função das necessidades dos usuários e da adequação do serviço, mediante critérios relativos ao número de atos praticados, receita, aspectos populacionais e conformidade com a organização judiciária de cada Estado da Federação. Não há mais que se falar em cartórios como unidades da estrutura administrativa do Estado, nem cargos a serem providos, tampouco quadros, classes ou carreira.³⁶

Da mesma forma, Juliana Follmer considera que o notário, o que também pode ser estendido ao registrador, desempenha a sua atividade na forma de descentralização por colaboração e, ao exercer o seu ofício na condição de colaborador do Estado, possui a qualidade de agente público. Ela observa ainda que o desempenho dessa função, por decorrer de delegação, implica a transmissão de poderes ou atribuições do Estado ao notário, porém esse exercício apresenta características privadas, de modo que o tabelião não se encontra hierarquicamente subordinado à administração direta, competindo ao Estado apenas a fiscalização dos atos³⁷.

Interessante mencionar a crítica feita por Ricardo Dip em relação ao termo “delegação” ser utilizado para se referir à transferência do exercício dos serviços notariais e de registro a particulares. Segundo assevera o autor, ao menos para a doutrina de direito público e até o advento da atual Carta Política, o conceito de “delegação” não era inclinado a abarcar as hipóteses de “descentralização de serviço público”. Por meio dessa última há a transferência de atribuições da administração pública, que é a titular do serviço, para um ente que é estranho a sua estrutura, ou seja, há a gestão indireta de tarefas públicas. Já com a “delegação”, em sua acepção própria, o que ocorre é uma transferência endógena, ou seja, trata-se de mera desconcentração interna. Assim, é com certa resistência crítica, devido à

³⁶ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo : Saraiva, 2009. p. 56-57.

³⁷ FOLLMER, Juliana. **A função notarial como atividade delegada do poder público**. 2000. 143 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000, f.61, 68-69.

imprecisão terminológica, que o Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo reconhece ter havido um alargamento do sentido do termo “delegação”, o que decorre de sua expressa utilização no texto constitucional³⁸.

2.3.3 Diferenças em relação a outras categorias jurídicas

A partir do que já estudamos, podemos constatar que os notários e registradores possuem características que são compartilhadas com concessionários e permissionários de serviços públicos, assim como também guardam semelhanças com os servidores públicos e os profissionais liberais. Isso posto, na sequência, ainda que de forma bastante sintética, averiguaremos as diferenças essenciais que distinguem essas categorias jurídicas, alertamos, porém, que essa questão não se esgota aqui, pois continuaremos a abordá-la, ainda que indiretamente, ao longo do trabalho.

Já verificamos que o Supremo Tribunal atribuía aos notários e registradores a aposentadoria compulsória, reconhecendo-os como servidores públicos, mas que essa posição foi revertida. Com efeito, os delegados não têm o regime normativo dos servidores públicos. A grande identidade entre os dois se resume à exigência constitucional de aprovação em concurso público como requisito para a investidura na função, que para os servidores se dá por nomeação, enquanto que para os notários e registradores se dá por outorga delegação. Outra semelhança é que os notários e registradores adquirem a qualidade de funcionários públicos para efeitos penais, bem como estão sujeitos a penas disciplinares semelhantes, como repreensão, multa e suspensão.

Em relação à remuneração, os servidores são pagos pelos cofres públicos e estão limitados ao teto constitucional. Já os notários e registradores, pelos atos que praticam no exercício da função, são remunerados pelos usuários que demandam os seus serviços, não estando cingidos ao limite remuneratório do funcionalismo. Os servidores são regrados por um estatuto, o qual determina o seu regime jurídico funcional, e podem se estabilizar no serviço, sendo ainda que, em regra, percebem uma aposentadoria do tipo estatutário, características essas que também não são extensíveis aos notários e registradores. Esses são

³⁸ DIP, Ricardo Henry Marques. **Direito administrativo registral**. São Paulo : Saraiva, 2010, p.72-76.

regulados pela Lei 8.935/94, além das leis estaduais e atos normativos específicos, sendo ainda enquadrados como contribuintes obrigatórios do Regime Geral da Previdência Social.

Como bem pontua Aliende Ribeiro, há um parentesco com as profissões liberais. Essas têm como objeto, de modo geral, a prestação de serviços intelectuais, sendo que isso ocorre em um regime de autonomia técnica e hierárquica e com organização própria, o que os distingue do trabalhador assalariado. Normalmente, quando essas profissões alcançam relevância social ou despertam o interesse público, acabam sujeitas a uma regulamentação pelo Estado³⁹. Na medida em que avançarmos aos próximos capítulos, verificaremos que algumas dessas características também estão presentes nos notários e registradores, todavia os traços fundamentais de diferença são que os titulares das serventias extrajudiciais, conforme já analisamos, prestam um serviço de natureza pública, vinculam-se ao Estado por meio da delegação, o que ocorre mediante aprovação em concurso público, bem como têm sua remuneração, que se dá por emolumentos, totalmente regulada pelo Poder Público, o que também será objeto de ulterior estudo.

No que tange à concessão e à permissão de serviços públicos, veremos que os serviços notariais e de registro com eles guarda diversas semelhanças, entretanto, ao mesmo tempo, possui distinções essenciais. O Ministro Carlos Ayres Britto bem pontua essas diferenças, pois, ao delinear o regime jurídico dos serviços notariais e de registro em seus votos, ele o faz confrontando-o com o regime jurídico de prestação de serviços públicos, esse previsto, em sua essência, no artigo 175 da Constituição⁴⁰. Nesse sentido, destacamos trecho da ementa da decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 3151, o qual teve origem em voto do Ministro Britto e apresenta ótima síntese da distinção:

[...] II. Regime jurídico dos serviços notariais e de registro: a) trata-se de atividades jurídicas próprias do Estado, e não simplesmente de atividades materiais, cuja prestação é traspassada para os particulares mediante delegação. Traspassada, não por conduto dos mecanismos da concessão ou da permissão, normados pelo caput do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos; b) a delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais; c) a sua delegação somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público; d) para se tornar

³⁹ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo : Saraiva, 2009, p.82-83.

⁴⁰ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

delegatária do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos, não por adjudicação em processo licitatório, regrado pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público; e) 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. Por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações *inter-partes*, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extra-forenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito; f) as atividades notariais e de registro não se inscrevem no âmbito das remuneráveis por tarifa ou preço público, mas no círculo das que se pautam por uma tabela de emolumentos, jungidos estes a normas gerais que se editam por lei necessariamente federal. [...] ⁴¹

Verifica-se, assim, que as principais diferenças são: a) a atividade desenvolvida no âmbito dos serviços notariais e de registro é jurídica, enquanto na prestação de serviços públicos temos atividades materiais; b) a delegação do primeiro pode recair apenas sobre pessoa natural, ao contrário da concessão que é transferida, em regra, a pessoas jurídicas; c) a habilitação para a outorga ocorre por meio de aprovação em concurso público de provas e títulos, e não por conquista em licitação; d) a regulamentação da atividade notarial e de registro decorre da lei e dos atos normativos editados pelo Estado, não se configurando uma relação disciplinada por cláusulas contratuais; e) a fiscalização das notas e registros públicos é realizada pelo Poder Judiciário, enquanto na concessão isso ocorre por entidade ou órgão do Poder Executivo.

Outro aspecto que acrescentamos é o temporal, pois, enquanto a prestação de serviços públicos sob o regime de concessão ou permissão possui prazo determinado, isso não ocorre nos serviços notariais e de registro, assim como nesse último caso o vínculo também não é precário e nem pode ser encerrado por critério de conveniência e oportunidade da administração Pública, mas aprofundaremos essas questões no próximo capítulo, quando tratarmos da extinção das delegações.

Importante observar, por outro lado, que o final do trecho destacado da ementa está em descompasso com o que foi até aqui apresentando ao indicar que os serviços notariais e de registro são órgãos do Poder Judiciário.

⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3151. Associação dos Notários e Registradores do Brasil - ANOREG/Br e Governador do Estado de Mato Grosso e Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Julgamento: 08 jun. 2005. Tribunal Pleno. DJ 28 abr. 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 23 fev. 2012.

2.4 O regime jurídico híbrido nos serviços notariais e de registro

A finalidade dessa secção será fazer uma introdução para os dois próximos capítulos, ocasião na qual vamos estudar a dupla faceta presente nos serviços notariais e de registro, uma pública e outra privada, o que configura um regime jurídico híbrido. Iniciamos essa abordagem nos valendo, de um modo analógico, das lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro sobre a concessão de serviço público, instituto jurídico que ela define da seguinte forma:

[...] o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço.⁴²
(grifos são do original)

Analisando o contrato de concessão de serviço público, Di Pietro nos ensina que ele possui um duplo aspecto: a) de um lado, por ter como objeto a execução de um serviço público, ele deve funcionar levando em consideração o interesse coletivo, além de estar sob a autoridade da Administração; e b) de outro lado, a empresa concessionária está inserida em um contexto capitalista, de modo que ela visa ao lucro⁴³.

Entre as consequências acarretadas pela primeira faceta, Di Pietro destaca as seguintes: 1) a questão atinente às cláusulas regulamentares em contrato; 2) há outorga de prerrogativas públicas ao concessionário; 3) a necessidade de subordinação do concessionário aos princípios relacionados à prestação de serviços públicos, destacadamente a continuidade, a igualdade dos usuários e a mutabilidade do regime jurídico, ou flexibilidade dos meios aos fins; 4) a questão que envolve os poderes conferidos ao poder concedente, como a encampação, intervenção, uso compulsório de recursos humanos e materiais da empresa concessionária, além do poder de controle sobre a execução do serviço e o poder para aplicar sanções e penalidades; 5) ocorrência, ao final da concessão, de reversão dos bens; 6) a natureza pública dos bens afetados à execução do serviço; 7) a responsabilidade civil regrada por normas de direito público; 8) as implicações trilaterais da concessão de serviço público: sobre o poder concedente, o concessionário e os usuários. Como consequências do segundo

⁴²DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 6. ed. São Paulo : Atlas, 2009, p. 75.

⁴³ *Ibidem*, p.75-76.

aspecto, ela nos ensina que a concessão de serviço público tem natureza contratual e que à concessionária é garantido o direito de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro⁴⁴.

Conforme assevera a Professora da Universidade de São Paulo, é desse duplo aspecto, o público e o privado, que decorre um regime jurídico híbrido para concessionária:

Do duplo aspecto da concessão ainda decorre outra peculiaridade: a submissão da empresa concessionária a um regime jurídico híbrido. Como **empresa privada**, ela atua, em regra, segundo as normas do direito privado, no que diz respeito a sua organização, a sua estrutura, a suas relações com terceiros (v. art. 25, §1º da Lei nº8987), ao regime de trabalho de seus empregados à CLT; como **prestadora de um serviço público**, sua relação com a Administração concedente se rege inteiramente pelo direito público, já que a concessão é um contrato tipicamente administrativo.⁴⁵ (grifos são do original)

A autora ainda esclarece sobre as repercussões desse regime jurídico híbrido na esfera da responsabilidade civil e do regime patrimonial da concessionária:

[...] Em matéria de responsabilidade civil por danos causados a terceiros, submete-se à norma do art. 37, §6º, da Constituição (responsabilidade objetiva). Também seu patrimônio fica submetido a regime jurídico híbrido: como empresa privada, ela dispõe de bens particulares, que podem ser objeto de qualquer relação jurídica regida pelo direito privado, como alienação, locação, permuta, penhora, usucapião etc.; como concessionária de serviço público, ela dispõe de uma parcela de bens afetados à prestação do serviço, os quais, por serem indispensáveis à continuidade do serviço público, podem ser considerados coisas *extra commercium* e, portanto, fora do comércio jurídico de direito privado; são coisas inalienáveis, impenhoráveis, imprescritíveis, como os bens públicos pertencentes às pessoas jurídicas de direito público.⁴⁶

Em que pese essas ponderações serem destinadas à concessão de serviço público, Luís Paulo Aliende Ribeiro defende que elas são também aplicadas às notas e registros públicos, guardadas, obviamente, as adaptações exigidas pelas peculiaridades desses últimos⁴⁷. Da mesma forma, Juliana Follmer reconhece essa dupla faceta ao tratar da natureza jurídica da atividade notarial, abordando-a, de um lado, como função administrativa e, de outro lado,

⁴⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 6. ed. São Paulo : Atlas, 2009, p.76.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 76.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 76-77.

⁴⁷ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo : Saraiva, 2009, p. 89.

enquanto função de natureza privada⁴⁸. Nesse sentido, ratificando esse duplo aspecto nas notas e registros públicos, assim se manifesta Ribeiro:

[...] a atividade notarial e de registros apresenta uma face pública, inerente à função pública. Por tal razão, é regrada pelo direito público (administrativo), que convive, sem antagonismo, com uma parcela privada, correspondente ao objeto privado do direito notarial e registral e ao gerenciamento de cada unidade de serviço, face esta regrada pelo direito privado.⁴⁹

Aprofundando suas ponderações sobre a harmonia entre as duas dimensões, o magistrado paulista assevera ainda que:

O exercício necessariamente privado ocorre no campo destinado à gestão privada, ou seja, na atuação jurídica dos notários e registradores e no gerenciamento financeiro e de pessoal de cada unidade de serviço, o que, quanto à organização geral dos serviços e à relação de sujeição especial que liga os delegados ao Poder Público outorgante, não afasta o regime jurídico de direito público e a natureza estatal desta singular atividade de atribuição da fé pública e da publicidade oficial a atos, contratos e direitos de terceiros.⁵⁰

Dessa forma, no prosseguimento desse trabalho, abordaremos os principais aspectos relacionados a cada uma dessas dimensões presente nas delegações de serviços notariais e de registro.

⁴⁸ FOLLMER, Juliana. **A função notarial como atividade delegada do poder público**. 2000. 143 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

⁴⁹ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo : Saraiva, 2009, p. 48

⁵⁰ *Ibidem*, p. 53.

3 A FACE PÚBLICA NA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO

A dimensão pública, conforme acabamos de analisar, resulta da sujeição especial que une os notários e registradores ao Poder Público e da natureza do serviço, o qual é revestido de estatalidade, ainda que se possa discutir sobre ser uma função pública ou um serviço público propriamente.

Nesse capítulo, vamos abordar os aspectos de maior destaque dessa face da atividade notarial e de registro, como a organização dos serviços, questões envolvendo a outorga e a extinção das delegações, a atividade de regulação exercida pelo Poder Judiciário, a remuneração dos notários e registradores e sua responsabilidade civil extracontratual por atos decorrentes do exercício da função.

3.1 Organização dos serviços

Cada uma das serventias, conforme explica Celso Antônio Bandeira de Mello, é um plexo unitário e individualizado de atribuições e competências públicas. Disso resulta que a delegação pressupõe essas unidades, que são especificadas pela natureza da função desempenhada e pela área territorial onde os atos podem ser exercidos pelos titulares, ou seja, essas unidades não podem ser consideradas ramificações indeterminadas da atividade notarial e de registro do Poder Público⁵¹. Podemos verificar, portanto, que o principal aspecto relacionado à organização dos serviços notariais e de registro diz respeito à criação, desmembramento, desacumulação e extinção das serventias.

Essas questões que envolvem transformações nas serventias já foram levadas ao Supremo Tribunal Federal em diversas oportunidades⁵² e por diferentes motivos, como, por exemplo, em virtude de emendas parlamentares que alteravam projeto de lei que havia sido iniciado por Presidente de Tribunal de Justiça, por projeto de lei iniciado por Governador, bem como em função de transformações formuladas a partir de atos administrativos de

⁵¹MELLO. Celso Antônio Bandeira de. A competência para criação e extinção de serviços notariais e de registros e para delegação para provimento desses serviços. Parecer Jurídico. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n.47, p.197-212, jul./dez. 1999, p.200.

⁵² Citamos, como exemplos, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade n°s 865, 1935, 2350, 2415, 3773, 4140 e 4453.

Tribunais. Nessa última situação, pela prescindibilidade da utilização de lei em sentido formal, argumenta-se, por vezes, que as transformações nas serventias extrajudiciais não implicam criação de cargos públicos, bem como não geram ônus para o erário, pois que os serviços notariais e de registro são remunerados diretamente pelos usuários, além disso, as serventias também seriam apenas serviços auxiliares dos juízos.

Nesse contexto, destacamos a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.140, a qual envolve justamente uma situação de transformação das serventias por meio de Resolução de Conselho da Magistratura. Além de se debater sobre a modalidade normativa hábil à criação, acumulação, desacumulação e extinção de serventias extrajudiciais, bem como sobre a legitimidade para a instauração desse procedimento, a decisão passou por uma análise mais profunda a respeito do enquadramento das serventias, especialmente se são meros serviços auxiliares dos Tribunais (art. 96, I, b, da CF)⁵³ ou se estão ligadas à organização e divisão judiciárias (arts. 96, II, d, e 125, §1, da CF)⁵⁴.

O acórdão, seguindo precedentes mais antigos da corte, reconheceu a necessidade de lei para transformação das serventias extrajudiciais, sendo também reconhecida a iniciativa privativa dos Tribunais de Justiça para dar início ao processo legislativo⁵⁵, pois que essa matéria foi considerada inserida na seara da organização judiciária. Destacamos trecho da ementa:

[...] 2. Os serviços auxiliares dos tribunais e dos juízos de direito que lhes são vinculados, organizados privativamente por aqueles (arts. 96, I, b, e 99, caput, da Constituição Federal), são formados, exclusivamente, pelo conjunto de unidades e atividades de apoio que viabilizam a realização de suas finalidades institucionais. As serventias judiciais e extrajudiciais não compõem, portanto, os serviços auxiliares ou administrativos dos tribunais. Precedentes: RE 42.998, rel. Min. Nelson Hungria, publicado em 17.8.1960; e ADI 865-MC, rel. Min. Celso de Mello, DJ de 8.4.1994. 3. **A matéria relativa à ordenação das serventias extrajudiciais e dos serviços por elas desempenhados está inserida na seara da organização judiciária, para a qual se exige, nos termos dos arts. 96, II, d, e 125, § 1º, da Constituição**

⁵³ Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais:

b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;

⁵⁴ II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º - A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.

⁵⁵ Importante observar que, por ocasião do julgamento da medida cautelar na ADI 865, o STF reconheceu a possibilidade de emendas parlamentares em projetos de lei iniciados pelos Tribunais de Justiça sobre matéria de organização judiciária.

Federal, a edição de lei formal de iniciativa privativa dos Tribunais de Justiça. [...] ⁵⁶ (grifamos)

Também reconhecendo a necessidade lei em sentido formal para a criação e extinção de serventias, Celso Antônio Bandeira de Mello assevera que se “[...] é por lei que se especificam os plexos de competências públicas, os feixes de atribuições para o desempenho de misteres públicos, resulta óbvio e de meridiana obviedade que *os serviços notariais e de registro só se criam por lei e, correlatamente, por lei é que se extinguem*”⁵⁷.

Em atenção ao §1º do artigo 236 da Constituição Federal, foi editada a Lei 8.935/94, também conhecida como “Lei dos Cartórios”, a qual já determina algumas diretrizes sobre a organização das serventias. Combinando-se os artigos 5º e 26, verifica-se que ela estabelece que não podem ser combinadas as diversas especialidades de serviços a serem exercidos pelos notários, ou tabeliães, e pelos registradores, ou oficiais de registros. Assim, nos termos do artigo 5º, temos as seguintes titularidades, as quais, em princípio, não devem ser acumuladas: tabelião de notas; tabelião e oficial de registro de contratos marítimos; tabelião de protesto de títulos; oficial de registro de imóveis; oficial de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas; oficial de registro civil de pessoas naturais e de interdição e tutelas; e oficial de registro de distribuição. Por outro lado, o parágrafo único do artigo 26 fixa uma exceção, permitindo a acumulação de atividades diferentes, em um mesmo Município, quando, em virtude de demanda ou de receita, a prestação dos serviços em serventias individuais não seja comportada.

A partir do artigo 44, observa-se que o “juízo competente” proporá à “autoridade competente” a extinção de serventia, bem como a anexação das atribuições dessa a outra, quando ocorrer a impossibilidade de seu provimento por desinteresse dos candidatos. Essa anexação de atribuições, em princípio, se confere ao serviço da mesma natureza mais próximo, podendo até ser destinado a município contíguo, porém, consoante se observa no §2º, em cada sede municipal haverá no mínimo um registrador civil de pessoas naturais. Na mesma linha, zelando pela prestação adequada dos serviços notariais e de registro, o artigo 38 possibilita ao “juízo competente” propor à “autoridade competente” a elaboração de planos que visem à melhoria dos serviços, observados critérios populacionais e socioeconômicos,

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4140. Associação dos Notários e Registradores do Brasil - ANOREG/Br e Conselho Superior da Magistratura do Estado de Goiás. Relatora: Min. Ellen Gracie. Julgamento: 26 jun. 2011. Tribunal Pleno. DJe n. 180, Publicação: 20 set 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 23 fev. 2012.

⁵⁷ MELLO. Celso Antônio Bandeira de. A competência para criação e extinção de serviços notariais e de registros e para delegação para provimento desses serviços. Parecer Jurídico. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n.47, p.197-212, jul./dez. 1999, p. 201.

não restando dúvidas de que isso pode implicar a proposição de criação, por lei, de novas serventias.

3.2 A outorga mediante concurso e a extinção das delegações

A delegação para o exercício da atividade notarial e de registro, por exigência Constitucional (§3º do art. 236), depende de habilitação em concurso público de provas e títulos, o qual é realizado, nos termos do art. 15 da Lei 8.935/94, pelo Poder Judiciário, havendo a participação da OAB e do Ministério Público, além de um notário e de um registrador.

Em que pese se reconheça no concurso público uma notável ferramenta que, consoante lição de Hely Lopes Meirelles, permite que se obtenha moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público, propiciando igualdade de oportunidades aos interessados e selecionando os indivíduos com melhor capacitação⁵⁸, o Supremo Tribunal Federal foi instado diversas vezes a declarar a inconstitucionalidade de artigos de leis e de dispositivos de Constituições estaduais que tinham o fito de permitir o acesso à titularidade de serventias extrajudiciais sem o prévio concurso público, seja na modalidade de provimento inicial ou de remoção⁵⁹.

Tamanha a importância do concurso público para o exercício das funções notariais e de registro, especialmente devido ao seu vínculo com os princípios da igualdade, da moralidade e da impessoalidade, que o Supremo decidiu, no julgamento do Mandado de Segurança nº 28.279, que nem mesmo a decadência prevista no artigo 54 da lei 9.784/99⁶⁰ poderia ser utilizada para elidi-lo. Destacamos trecho da ementa desse precedente:

MANDADO DE SEGURANÇA. ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO. INGRESSO. CONCURSO PÚBLICO. EXIGÊNCIA. ARTIGO 236, PARÁGRAFO 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMA AUTO-APLICÁVEL. DECADÊNCIA PREVISTA NO ARTIGO 54 DA LEI 9.784/1999. INAPLICABILIDADE A SITUAÇÕES INCONSTITUCIONAIS. PREVALÊNCIA DOS PRINCÍPIOS REPUBLICANOS DA IGUALDADE, DA MORALIDADE E DA

⁵⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 37. ed. São Paulo : Malheiros, 2010, p. 477.

⁵⁹ São exemplos as Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.ºs 126, 363, 417, 552, 690, 1047, 1573, 1855, 2379, 3016, 3248, 3519 e 3978.

⁶⁰ Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

IMPESSOALIDADE. SUBSTITUTO EFETIVADO COMO TITULAR DE SERVENTIA APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. ORDEM DENEGADA. 1. O art. 236, § 3º, da Constituição Federal é norma auto-aplicável. 2. Nos termos da Constituição Federal, sempre se fez necessária a submissão a concurso público para o devido provimento de serventias extrajudiciais eventualmente vagas ou para fins de remoção. [...] **5. Situações flagrantemente inconstitucionais como o provimento de serventia extrajudicial sem a devida submissão a concurso público não podem e não devem ser superadas pela simples incidência do que dispõe o art. 54 da Lei 9.784/1999, sob pena de subversão das determinações insertas na Constituição Federal.** [...] ⁶¹(grifamos)

As vagas, conforme o artigo 16 da Lei 8.935/94, serão preenchidas alternadamente, duas terças partes por concurso de provimento inicial e uma terça parte por meio de concurso de remoção, tomando-se por base a data de vacância da titularidade ou, quando vagas na mesma data, aquela da criação do serviço.

Há dois aspectos de destaque relacionados ao concurso de remoção. O primeiro, consoante lição de Juliana Aparecida Matos, é que a remoção somente pode se dar entre serviços da mesma natureza, sendo que a distinção é operada pelo concurso em que o delegado ingressou na atividade notarial ou de registro⁶². Ou seja, se um candidato for aprovado em concurso para exercer a função de tabelião de notas, não poderá participar de concurso de remoção para assumir a titularidade de uma serventia incumbida de registro de imóveis.

Outro aspecto diz respeito à necessidade ou não de provas para o concurso de remoção, pois a Lei 8.935/94 teve seu artigo 16 alterado pela Lei 10.506/02, passando a mencionar que o concurso de remoção é realizado apenas mediante disputa de títulos. A questão é controversa e, segundo Luís Roberto Barroso, o artigo 16 é inconstitucional na parte em que admite a remoção mediante concurso apenas de títulos, pois se estaria violando os princípios que informam o postulado do concurso público, como a isonomia, a impessoalidade, a moralidade e a eficiência. Ele argumenta que o concurso público, tal como delineado na Constituição, possui duas modalidades, sendo elas: exclusivamente por “provas” ou “provas e títulos” cumulativamente.⁶³ Nessa mesma linha, a Resolução n° 81, de 09 junho

⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 28.279. Euclides Coutinho e Presidente do Conselho Nacional de Justiça. Relatora: Min. Ellen Gracie. Julgamento: 16 dez. 2010. Tribunal Pleno. DJe n. 79, Publicação: 29 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 13 mar. 2012.

⁶² MATOS, Juliana aparecida. **Tabelionato de notas: a ascensão jurídica e social do serviço notarial na comunidade**. Porto Alegre: Norton, 2010, p.34-35.

⁶³ BARROSO, Luís Roberto. **Atividade notarial e de registro. Serviço público delegado a particulares. Inexistência de estruturação em carreira. Preenchimento de serventias vagas por remoção: necessidade de aprovação em concurso público de provas e títulos. art. 16 da lei n° 8.935/94: Inconstitucionalidade de**

de 2009, expedida pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ, em seu artigo primeiro, fixou a necessidade de concurso de provas e títulos para o acesso à titularidade de serventias também na modalidade remoção⁶⁴.

Em relação ao Poder competente para realizar o ato de delegação no âmbito dos serviços notariais e de registro, também há divergência doutrinária. De um lado, há a posição que defende que a atividade de delegar o exercício de uma função pública é própria do Poder Executivo, como a perfilhada por Celso Antônio Bandeira de Mello, o qual assevera que nem a Constituição e nem a Lei 8.935/94 teriam conferido ao Judiciário essa atribuição, pois nem o poder de fiscalizar, nem o poder de extinguir as delegações em virtude de aplicação de penalidade, que são atribuições do Poder Judiciário, trariam implicados em si o poder de investir os notários e registradores na titularidade das serventias.⁶⁵

Nessa linha, interessante observar que o artigo 2º da Lei 8935/94 previa que a delegação seria efetuada pelo Poder Judiciário do Estado-Membro ou pelo Distrito Federal, todavia ele foi vetado. Na mensagem de veto, alegou-se que a Constituição menciona apenas “por delegação do Poder Público”, sem fazer menção a um dos poderes, bem como que, ao se determinar explicitamente apenas a “fiscalização dos atos” pelo Poder Judiciário, teria ficado implícito que a esse Poder não caberia a delegação.

De outro lado, há a corrente que entende que, no caso específico das notas e registros públicos, competiria ao Poder Judiciário a outorga da delegação. Adepto dessa corrente, Leonardo Brandelli entende que, em virtude da Constituição e da Lei 8.935/94 terem atribuído a fiscalização da atividade ao Poder Judiciário, também lhe teriam sido conferidas as atribuições de outorga e decretação da perda da delegação (essa última resultaria diretamente do poder de aplicar penas, o qual estaria inserido dentro do poder de fiscalização). Outro argumento referido por Brandelli é que, uma vez que a realização do concurso público fica a cargo do Poder Judiciário, também competiria a ele a outorga da delegação aos aprovados. Ele pondera, ainda, que essa vinculação ao Poder Judiciário seria mais apta a dar um

concurso apenas de títulos. Parecer Jurídico. p. 27-39. Disponível em: <<http://arisp.files.wordpress.com/2008/02/parecerluisrobertobarroso.pdf>>. Acesso em 10 set. 2012.

⁶⁴ Resolução nº 81/2009 – CNJ:

Artigo 1º - O ingresso, por provimento ou remoção, na titularidade dos serviços notariais e de registros declarados vagos, se dará por meio de concurso de provas e títulos realizado pelo Poder Judiciário, nos termos do § 3º do artigo 236 da Constituição Federal.

Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos>> Acesso em: 13 set. 2012

⁶⁵ MELLO. Celso Antônio Bandeira de. A competência para criação e extinção de serviços notariais e de registros e para delegação para provimento desses serviços. Parecer Jurídico. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n.47, p.197-212, jul./dez. 1999, p.215.

tratamento técnico a essas profissões jurídicas, pois a ligação com o Poder Executivo teria se mostrada perniciosa devido aos influxos políticos.⁶⁶

A título de curiosidade, a lei gaúcha (Lei nº11.183/98) atribui ao Presidente do Tribunal de Justiça a competência para conceder a delegação dos serviços notariais e de registro.

Em relação à extinção das delegações, essa só ocorre nas hipóteses previstas em lei, dependendo de sentença judicial transitada em julgado ou de decisão decorrente de processo administrativo instaurado pelo juízo competente, obviamente assegurado o amplo direito de defesa. Na Lei 8.935/94, a perda da delegação está regulada nos artigos 28, 35 e 39, sendo casos de extinção: a morte; a aposentadoria facultativa e a invalidez; a renúncia; a perda decorrente de aplicação de penalidade; e o descumprimento da gratuidade prevista na Lei 9.534/97⁶⁷.

Outra hipótese de perda de delegação, consoante assevera Ricardo Dip, é a prevista no artigo 92 do Código Penal. Esse dispositivo prevê a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo como efeito da condenação criminal, sendo necessário que essa consequência esteja motivadamente declarada na sentença. Essa cominação pode ocorrer a partir de duas situações: aplicação de pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública; e aplicação de pena privativa de liberdade por tempo superior a quatro anos.⁶⁸

Abordamos em capítulo anterior que, a partir do julgamento da ADI nº 2602, ficou afastada a aplicação da aposentadoria compulsória pelo implemento de idade (70 anos) para os notários e registradores, também podemos constatar que a Lei 8.935/94 não fixou nenhuma hipótese de limitação temporal para o exercício da delegação. Disso resulta que, se o delegado estiver com boa saúde física e mental e escolher permanecer em atividade, vamos verificar uma hipótese em que o desempenho de uma função pública somente se encerra com a morte ou a invalidez do agente público.

No julgamento da ação acima mencionada, o relator, Ministro Joaquim Barbosa, foi o único a votar pela aplicação da aposentadoria compulsória aos delegados de notas e registros públicos. Ele justificou seu posicionamento a partir do princípio republicano, o qual repeliria a personalização da função pública e qualquer tentativa de eternização do seu exercício, ou

⁶⁶ BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 3. ed. São Paulo : Saraiva, 2009, p.61-62.

⁶⁷ Essa gratuidade se refere ao registro civil de nascimento e ao assento de óbito, bem como a primeira certidão respectiva, além da isenção, para os reconhecidamente pobres, pelas demais certidões extraídas pelo cartório de registro civil.

⁶⁸ DIP, Ricardo Henry Marques. **Direito administrativo registral**. São Paulo : Saraiva, 2010, p.100.

seja, que alguém possa deter parcela da autoridade pública até que lhe sobrevenha a morte. O Pleno do Supremo, entretanto, rejeitou a tese, considerando que a aposentadoria compulsória dos servidores públicos não é o mecanismo idôneo para o estabelecimento de um limite temporal para o exercício da atividade notarial e de registro, de modo que esse limite permanece uma questão a ser debatida.

3.3 A regulação pelo Poder Judiciário

Consoante assevera Luís Paulo Aliende Ribeiro, o Estado, embora exonerado da prestação direta, ao apropriar-se da atividade notarial e de registro, qualificando-a como função pública, assume um dever de intervenção e de garantia, devendo zelar para que o serviço prestado pelos seus delegados seja adequado e satisfaça o interesse público. Essa atuação se efetiva por meio da regulação. Esse processo de regulação compreende as fases de estabelecimento de regras de conduta para os regulados, a garantia de aplicação e execução das normas, a fiscalização de seu cumprimento e a aplicação de sanções⁶⁹.

Adotando uma interpretação que, segundo ele, preservaria a unidade e a coerência do ordenamento jurídico, o magistrado paulista defende que o ente encarregado da fiscalização, para o pleno exercício dessa função, também deve estar encarregado das demais fases do processo de regulação. Dessa forma, designado o Poder Judiciário para “fiscalização dos atos dos notários e registradores”, o autor afirma que a esse Poder também competem as outras fases do processo de regulação, assim como também lhe são atribuídos aspectos relacionados aos poderes de conciliação e recomendação⁷⁰. Nesse contexto, vamos destacar alguns aspectos da atuação de regulação desempenhada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelos Tribunais de Justiça junto aos serviços notariais de registro.

O CNJ é um órgão do Poder Judiciário que foi instituído a partir da Emenda Constitucional n° 45/2004, sendo que, entre suas atribuições, que estão mencionadas no §4°

⁶⁹ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009, p.135-138.

⁷⁰ *Ibidem*, p.138-142

do artigo 103B da Constituição Federal⁷¹, de um modo geral, podemos evidenciar o poder de expedir atos regulamentares, fiscalização e aplicação de penalidades.

Entre os atos normativos relacionados à atividade notarial e de registro, destacamos quatro resoluções editadas pelo órgão: nº 20/2006, nº 35/2007, nº 80/2009 e nº 81/2009⁷². A Resolução nº 20/2006 veda a contratação, por delegados extrajudiciais, de cônjuge, companheiro e parente, na linha reta ou colateral e até terceiro grau, do magistrado incumbido da corregedoria da respectiva serventia ou de Desembargador integrante do Tribunal de Justiça respectivo. A Resolução nº 35/2007 disciplina a aplicação da Lei nº 11.441/07 pelos serviços notariais e de registro. Essa lei alterou o Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual fora das vias jurisdicionais, desde que preenchidos determinados requisitos.

Mencionamos, por fim, as Resoluções de nº 80/2009 e de nº 81/2009, ambas relacionadas à outorga de delegações. Essa última, a fim de dar um tratamento uniforme à matéria, dispõe sobre os concursos públicos e institui uma minuta de edital. A primeira, embora bastante impugnada, questionando-se, inclusive, a competência do CNJ, declarou a vacância das serventias cujos responsáveis não tenham sido investidos por meio de concurso público de provas e títulos, concurso esse específico para a outorga de delegações de notas e de registro. Tendo sido considerado que não há a figura de “remoção por permuta” no âmbito da atividade notarial e de registro, incluiu-se na declaração de vacância as unidades cujos responsáveis chegaram a essa qualidade por permuta ou por qualquer outra forma não prevista na Constituição Federal.

Verificamos, conforme observa Ribeiro, que o Conselho Nacional de Justiça possui os requisitos para exercer uma regulação de âmbito nacional e exerce importante papel na coordenação e correção de disparidades nas atuações dos Tribunais de Justiça, sendo que sua

⁷¹ § 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo **expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;**

II - **zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação,** a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

III - **receber e conhecer das reclamações contra** membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e **órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares** em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e **aplicar outras sanções administrativas,** assegurada ampla defesa; (grifamos)

⁷² Disponíveis em: < <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos> >

atuação direta e permanente sobre notários e registradores ocorre apenas em face de reclamações que lhe são feitas diretamente. Assim, é aos Tribunais de Justiça que cabe uma atuação administrativa mais diretamente ligada aos delegados, especialmente por meio de suas Corregedorias Gerais de Justiça, sendo que essa estrutura definida em órbita estadual é reconhecida no próprio artigo 37 da Lei 8935/94⁷³. Assim dispõe o dispositivo mencionado:

Art. 37. A fiscalização judiciária dos atos notariais e de registro, mencionados nos arts. 6º a 13, será exercida pelo juízo competente, assim definido na órbita estadual e do Distrito Federal, sempre que necessário, ou mediante representação de qualquer interessado, quando da inobservância de obrigação legal por parte de notário ou de oficial de registro, ou de seus prepostos. (grifamos)

Nesse contexto, o magistrado paulista aponta que a própria Lei 8.935/94 remete ao Judiciário, todos os aspectos do processo de regulação, e não apenas o de fiscalização. Seriam, a título de exemplo, tarefas de formulação, definição, operacionalização, implementação e aplicação de regras, além de orientação: a fixação dos dias e horários estabelecidos pelo juízo competente para a prestação dos serviços (art. 4º); o dever dos notários e registradores de encaminharem ao juízo competente as dúvidas levantadas pelos interessados, bem como o dever de observância às normas técnicas estabelecidas por esse mesmo juízo (art. 30, incisos XIII e XIV). Além do já mencionado artigo 37, também seriam componentes do poder de fiscalização, por exemplo, a necessidade de autorização do juízo competente para que se realizem perícias, na sede da serventia, de documentos cartorários (art. 46), além da necessidade de que os delegados encaminhem ao juízo competente os nomes dos substitutos (art. 20, § 2º). Em relação ao aspecto sancionador, as penas, que são repreensão, multa, suspensão, além da já tratada perda da delegação, são aplicadas diretamente pelo juízo competente (art.34)⁷⁴.

Como resultado da junção dessas regras aprovadas e implementadas, em especial, pelas Corregedorias Gerais de Justiça estaduais é comum que se formem textos consolidados e com normas específicas para cada especialidade de atuação dos notários e registradores. Esse conjunto de normas recebe nomes diversos em cada estado, mas citamos, como exemplo, a “Consolidação Normativa Notarial e Registral” no Rio Grande do Sul.

A partir da sua experiência como juiz Auxiliar da Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo, Aliende Ribeiro nos esclarece ainda que a função normativa das Corregedorias

⁷³ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009, p.148-150.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 151-154.

Gerais de Justiça compreende também, observados os limites legais e sem inovar a ordem jurídica, baixar atos normativos a fim de decidir casos concretos, bem como interpretar ou explicitar conceitos indeterminados contidos nas leis e regulamentos⁷⁵.

3.4 A remuneração dos delegados por emolumentos

Em decorrência dos serviços prestados, os usuários remuneram os delegados através de emolumentos, cuja percepção, sem sombra de dúvidas, é um dos direitos mais importantes dos notários e registradores. O direito à percepção desses valores possui um duplo aspecto: de um lado, é resultado da legítima aspiração ao lucro e ao melhor proveito financeiro possível conferido ao agente privado; de outro lado, é a fonte que permite investimentos em recursos humanos, materiais e tecnológicos, possibilitando, dessa forma, a prestação de um serviço de qualidade, com eficiência, adequado e contínuo, pois que compete unicamente ao delegado arcar com todos os custos decorrentes do desempenho da atividade.

Entre as questões que são levadas ao Supremo Tribunal Federal envolvendo os serviços notariais e de registro, aquelas que dizem respeito aos emolumentos, especialmente sua natureza jurídica e as implicações daí resultantes, estão entre as mais suscitadas⁷⁶.

No âmbito da jurisprudência constitucional, foi a partir das Representações nº 1077 e nº 1094, ainda sob a égide constitucional pretérita, que a natureza jurídica dos emolumentos passou a receber contornos mais precisos. Nessa última, a questão debatida envolvia a possibilidade de custas judiciais e emolumentos terem seus valores fixados por decreto, no pressuposto de serem preços públicos. O voto-vista do Ministro Moreira Alves, que abriu a divergência em relação ao voto do relator, Ministro Soares Muñoz, saiu-se vencedor, ficando definida a natureza tributária para os emolumentos, mais precisamente na modalidade de taxa pela prestação de serviço público específico e divisível. Como consequência, eles ficaram definitivamente atrelados ao princípio da legalidade, podendo ser majorados apenas por lei.

Sob a vigência da Constituição de 1988, essa natureza jurídica tributária foi reafirmada em diversas oportunidades, sendo que, como principais consequências desse regime jurídico

⁷⁵ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo : Saraiva, 2009, p. 170-171.

⁷⁶ Podermos citar, a título de exemplo, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade números: 1145, 1378, 1444, 1624, 1707, 1709, 1752, 1778, 1790, 1800, 1889, 2040, 2059, 2129, 2149, 2655, 3048, 3089, 3151, 3643, 3694, 3826.

tributário⁷⁷, destacamos a observância do imperativo da anterioridade anual e nonagesimal, além da necessidade de lei em sentido formal, como ato do Parlamento, para sua instituição, redução ou majoração, excetuando-se a simples atualização.

Como se sabe, as taxas são incluídas na modalidade de tributo vinculado, ao contrário dos impostos, que são considerados não vinculados e aos quais é imposta a vedação do art. 167, IV, da Constituição Federal, proibindo-se, como regra, a destinação de sua receita a órgão, fundo, ou despesa. Nesse contexto, há bastante tempo o Supremo Tribunal Federal declarou a impossibilidade da destinação de recursos provenientes de emolumentos, cuja natureza jurídica é de taxa, a instituições com personalidade jurídica de direito privado, como associações de magistrados, servidores ou advogados ou mesmo a serviços públicos diversos daqueles a que tais recursos se destinam⁷⁸. Na linha do já exposto, destacamos trecho da ementa do julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.378:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CUSTAS JUDICIAIS E EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS - NATUREZA TRIBUTÁRIA (TAXA) - DESTINAÇÃO PARCIAL DOS RECURSOS ORIUNDOS DA ARRECADAÇÃO DESSES VALORES A INSTITUIÇÕES PRIVADAS - INADMISSIBILIDADE - VINCULAÇÃO DESSES MESMOS RECURSOS AO CUSTEIO DE ATIVIDADES DIVERSAS DAQUELAS CUJO EXERCÍCIO JUSTIFICOU A INSTITUIÇÃO DAS ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS EM REFERÊNCIA - DESCARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DA TAXA - RELEVÂNCIA JURÍDICA DO PEDIDO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. NATUREZA JURÍDICA DAS CUSTAS JUDICIAIS E DOS EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS.- A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os

⁷⁷ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

III - cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b;

⁷⁸ Algumas vezes a questão foi tratada pela perspectiva de uma destinação direta de valores provenientes de parcela de emolumentos e outras vezes a abordagem é relacionada à destinação de taxa incidente sobre os emolumentos pelo exercício do poder de polícia realizado pelo Judiciário no âmbito de sua atividade de orientação, vigilância e correição, sendo esse valor, por vezes, suportado pelos delegados e outras pelos usuários. De qualquer sorte, o STF chegou a suspender, em caráter cautelar, a destinação de parcela dos recursos provenientes dos emolumentos a “fundos especiais de reaparelhamento” do próprio Poder Judiciário (conforme ADIMC nº 1889), entretanto esse posicionamento não foi mantido, passando-se a aceitar essa destinação não apenas a fundos de reaparelhamento da estrutura do Poder Judiciário (conforme, por exemplo, ADI nº 2059), como também a fundos similares direcionados ao reaparelhamento do Ministério Público (ver ADI nº 3028) e da Defensoria Pública (ver ADI nº 3643). Em relação a esses últimos, o argumento central foi de que a destinação de recursos seria utilizada para “tonificar” e “aperfeiçoar” a jurisdição em si mesma. Em precedente mais antigo (ADIMC 1707), nessa mesma linha, o STF também havia autorizado a destinação de recursos à OAB, sob o argumento de que os serviços exercidos por ela estariam ligados à prestação jurisdicional.

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 à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade. [...] DESTINAÇÃO DE CUSTAS E EMOLUMENTOS A FINALIDADES INCOMPATÍVEIS COM A SUA NATUREZA TRIBUTÁRIA.- Qualificando-se as custas judiciais e os emolumentos extrajudiciais como taxas (RTJ 141/430), nada pode justificar seja o produto de sua arrecadação afetado ao custeio de serviços públicos diversos daqueles a cuja remuneração tais valores se destinam especificamente (pois, nessa hipótese, a função constitucional da taxa - que é tributo vinculado - restaria descaracterizada) ou, então, à satisfação das necessidades financeiras ou à realização dos objetivos sociais de entidades meramente privadas. É que, em tal situação, subverter-se-ia a própria finalidade institucional do tributo, sem se mencionar o fato de que esse privilegiado (e inaceitável) tratamento dispensado a simples instituições particulares (Associação de Magistrados e Caixa de Assistência dos Advogados) importaria em evidente transgressão estatal ao postulado constitucional da igualdade. Precedentes.⁷⁹

Embora conste na Lei 8.935/94 que os notários e registradores têm direito à percepção de emolumentos integrais⁸⁰ pelos atos praticados, isso pode acabar não ocorrendo, pois além de possibilidade de destinação de parcela dos valores ao próprio Poder Público, quando seja algo relacionado à finalidade institucional do tributo, o Supremo Tribunal Federal também reconhece a possibilidade da instituição e incidência de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza-ISSQN, matéria que foi objeto de discussão na ADI nº 3089.

Nessa ação, a tese central da entidade de classe representante dos notários e registradores foi a inconstitucionalidade da cobrança do imposto em virtude da imunidade tributária recíproca⁸¹, uma vez que se teria um imposto municipal incidindo sobre um serviço de titularidade estadual, embora esse seja exercido em caráter privado.

A relatoria ficou sob incumbência do Ministro Carlos Ayres Britto, o qual entendeu ser inconstitucional a incidência do referido imposto por considerar que os serviços notariais e

⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1378. Procurador-Geral da República e Governador do Estado do Espírito Santo e Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Relator: Min. Celso De Mello. Brasília. Julgamento: 30 nov. 1995. Tribunal Pleno. DJ 30 maio 1997. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 23 fev. 2012.

⁸⁰ 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. (grifamos)

⁸¹ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

VI - instituir impostos sobre:

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

de registro são uma típica função estatal. Além disso, ele também argumentou que um imposto pressupõe uma situação independente de qualquer atividade estatal em relação ao contribuinte (art. 16 do CTN), o que não ocorre nos serviços notariais e de registro. Outra questão levantada por ele é que haveria a incidência de um imposto que teria por base de cálculo uma taxa, ou seja, haveria um tributo sobre outro tributo. O voto do relator, entretanto, foi o único nesse sentido, sendo que os demais foram direcionados a reconhecer que a atividade notarial e de registro é desenvolvida com intuito de lucro e que a imunidade recíproca caberia apenas como prerrogativa das entidades políticas federativas. Assim, não haveria justificativa para a diferenciação em se tributar os serviços públicos concedidos e não se tributar essas atividades delegadas.

A própria Constituição Federal, no §2º do artigo 236, definiu que caberia a uma lei federal o estabelecimento das normas gerais relacionadas à fixação dos emolumentos devidos em virtude dos atos praticados nos serviços notariais e de registro. Referida lei tardou a surgir, tratando-se da lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000.

A lei em questão deixa claro, já em seus artigos iniciais, que compete aos Estados e ao Distrito Federal a definição dos valores dos emolumentos, os quais devem ser estabelecidos com observância, de um lado, do real custo e, por outro lado, da adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados pelos delegados. Devem ser levados em consideração, ainda, a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro. É bem verdade que o Supremo Tribunal Federal já reconhecia a competência concorrente e suplementar dos Estados para legislar sobre emolumentos com base no artigo 24, IV e parágrafos 2º e 3º da Carta da República, conforme ADI nº 1709 e ADI nº 1444.

Outra questão importante para a aferição dos emolumentos, cujos valores devem constar em tabelas e estar expressos em moeda corrente, é que essa lei, em seu artigo segundo, determina uma diferenciação entre “os atos comuns aos vários tipos de serviços notariais e de registro”, os quais deverão ser remunerados por emolumentos específicos, fixados para cada espécie de ato, e “os atos específicos de cada serviço”. Em relação a esses últimos, há uma nova subdivisão entre “atos relativos a situações jurídicas sem conteúdo financeiro” e “atos relativos a situações jurídicas com conteúdo financeiro”. No que tange a essa segunda modalidade, os emolumentos deverão ser estabelecidos com a observância de faixas que estabeleçam valores mínimos e máximos, nas quais será enquadrado o valor constante do documento apresentado.

Assim, resultou expressamente vedado, no artigo 3º, fixação de emolumentos em percentual incidente sobre o valor do negócio jurídico objeto dos serviços notariais e de

registro. Também resultou vedada a cobrança das partes, por parte do delegado, de qualquer valor que não esteja previsto na tabela, bem como por atos de retificação, ou que tenham que ser refeitos, em virtude de falha no serviço.

3.5 Responsabilidade civil extracontratual

A questão da responsabilidade civil decorrente de atos realizados no exercício dos serviços notariais e de registro é controvertida, sendo que o debate recebe ênfase na forma em que o notários e registradores respondem, se subjetiva ou objetivamente, ou seja, se há apuração de culpa ou não, bem como em que medida deve, ou não, o Estado responder. As posições na doutrina e na jurisprudência são variadas, por exemplo, alguns entendem pela responsabilidade objetiva e exclusiva dos delegados, outros consideram que tanto Estado como os titulares das serventias respondem objetiva e solidariamente, já outros ponderam que o Estado responde objetivamente e os notários e registradores subjetivamente, ou ainda que o Estado não deve responder e que a responsabilidade dos delegados é subjetiva.

O tema da responsabilidade civil é bastante amplo e complexo, todavia nossa abordagem, que é relacionada apenas aos serviços prestados nas serventias, tem um recorte restrito, limitando-se a enunciar a legislação referente ao tema, bem como apontar os argumentos basilares utilizados por autores que perfilham cada uma das duas correntes principais, uma entendendo pela responsabilidade objetiva e outra pela subjetiva dos notários e registrados, além de também averiguar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

É de amplo conhecimento que a matriz da responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das de direito privado prestadoras de serviço público está prevista no parágrafo 6º do artigo 37 da Constituição Federal, consagrando a responsabilidade extracontratual objetiva da Administração Pública na chamada “teoria do risco administrativo”. Assim está redigido o dispositivo mencionado:

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Dessa forma, conforme leciona Juarez Freitas, a pessoa lesada não tem o ônus de provar culpa ou dolo, bastando que se verifique a ocorrência do dano juridicamente injusto e desproporcional, o nexo causal direto e imediato e a conduta omissiva ou comissiva do agente da pessoa jurídica de direito público ou de direito privado prestadora de serviço público, desde que essa pessoa tenha atuado nessa qualidade de agente do prestador de serviço público⁸².

Em relação aos serviços notariais e de registro, por outro lado, o parágrafo 1º do artigo 236 da Constituição Federal previu que a responsabilidade dos notários e registradores seria regulada por lei, sendo permitido, desse modo e em tese, que o legislador ordinário estipulasse a responsabilidade no âmbito dessa matéria fora do quadro geral previsto para os serviços públicos.

Já vimos que, regulando o artigo 236 da Constituição, foi editada a Lei 8.935/94, que dispõe sobre a responsabilidade civil dos delegados em seu artigo 22, todavia sua redação, consoante verificaremos em transcrição a seguir, não apontou expressamente a modalidade pela qual respondem os notários e registradores, se objetiva ou subjetiva, deixando grande margem de interpretação. Também as leis 6.015/73 e 9.492/97 têm dispositivos relacionados à responsabilidade civil, especialmente os artigos 28 e 157 da primeira, e o artigo 38 da segunda, os quais, por sua vez, consagram a tese da responsabilidade subjetiva. Seguem as transcrições dos respectivos dispositivos:

Art. 22. Os notários e oficiais de registro responderão pelos danos que eles e seus prepostos causem a terceiros, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos.

Art. 28. Além dos casos expressamente consignados, os oficiais são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que, pessoalmente, ou pelos prepostos ou substitutos que indicarem, causarem, por culpa ou dolo, aos interessados no registro.

Art. 157. O oficial, salvo quando agir de má-fé, devidamente comprovada, não será responsável pelos danos decorrentes da anulação do registro, ou da averbação, por vício intrínseco ou extrínseco do documento, título ou papel, mas, tão-somente, pelos erros ou vícios no processo de registro.

Art. 38. Os Tabeliães de Protesto de Títulos são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou Escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso.

⁸²FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 130-134

Conforme nos explica Juliana Aparecida Matos, um dos argumentos utilizados por aqueles que perfilham o entendimento de que os notários e registradores detêm responsabilidade objetiva decorre de uma interpretação literal do artigo 22 da Lei 8.935/94. Uma vez que nesse dispositivo há menção de responsabilidade subjetiva apenas para os prepostos dos delegados, entende-se que a responsabilidade na atividade notarial e de registro não seria totalmente subjetiva. A corrente compreende que essa interpretação ganha força quando comparamos o dispositivo mencionado com o parágrafo 6º do artigo 37 da Constituição Federal, pois em ambos não há menção expressa à responsabilidade objetiva, mas essa é incontestável no segundo caso, de modo que também seria razoável a mesma linha de raciocínio para as notas e registros públicos⁸³.

Luís Paulo Aliende Ribeiro adota o entendimento de que prevalece a imputação de responsabilidade objetiva, direta e exclusiva para os notários e registradores, sendo tal responsabilidade fundamentada no risco administrativo que se configura a partir de um regime de delegação de função pública a ser exercido em caráter privado. Uma vez que os delegados têm exclusividade no gerenciamento das serventias e autonomia no desempenho de suas funções, assumiriam o risco administrativo inerente ao exercício da atividade delegada, pois, do contrário, eles seriam privilegiados, auferindo apenas as vantagens do sistema. Esse autor entende ainda que, embora a Lei 8.935/94 estivesse autorizada constitucionalmente a dispor sobre a responsabilidade civil dos delegados de um modo diferente da regra geral preconizada no parágrafo 6º do art. 37 da Constituição Federal, não o fez. Assim, ele defende que os dispositivos da Lei de Registros Públicos não foram recepcionados e que o dispositivo da Lei de 9.492/97 seria incompatível com a regra constitucional geral e como o artigo 22 da Lei 8.935/94, a qual teria exaurido a matéria por comando do §1º do artigo 236 da Constituição Federal⁸⁴.

Jairo Vasconcelos Rodrigues do Carmo, embora não descarte uma interpretação a partir da regra geral prevista na Constituição, pois que o artigo 22 da lei estaria apenas densificando o princípio reitor do artigo 37, §6, prefere fundamentar a responsabilidade civil objetiva dos notários e registradores no risco profissional⁸⁵ e no risco empresarial da

⁸³ MATOS, Juliana aparecida. **Tabelionato de notas: a ascensão jurídica e social do serviço notarial na comunidade**. Porto Alegre: Norton, 2010, p.116.

⁸⁴ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo : Saraiva, 2009, p.124-127.

⁸⁵ Código Civil:

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

atividade, além de defender que eles também estariam submetidos à responsabilidade objetiva em virtude de serem prestadores de serviços no âmbito de relações de consumo, havendo aplicação do Código de Defesa do Consumidor - CDC⁸⁶. Entende ele que os delegados não são servidores públicos e nem agentes públicos, sendo que a outorga do serviço se daria acompanhada de todos os ônus⁸⁷.

Interessante observar que alguns autores, embora entendam que os notários e registradores respondem direta e objetivamente, havendo exclusão do Estado, admitem algumas hipóteses em que esse poderia também responder. Entre eles, o próprio Rodrigues do Carmo, o qual considera que o Estado responde nas seguintes ocasiões: Cartórios Oficializados; danos decorrentes da fiscalização judiciária, como o caso de instituição de selo de segurança suscetível de ser fraudado ou quando o delegado está cumprindo um regra regulamentar; e por Cartórios vagos ou durante período de intervenção, ocasiões em que o Estado designa um responsável.⁸⁸

Por outro lado, consoante o entendimento de Rui Stoco, em virtude da teoria do risco administrativo, o Poder Público responde objetivamente pelos danos causados no exercício dos serviços notariais e de registro, seja em virtude de ato cometido pessoalmente pelos titulares ou por seus prepostos. Por seu turno, os notários e registradores, entende o autor, respondem subjetivamente, podendo ser acionados em ação regressiva promovida pelo Estado ou diretamente pela pessoa lesada, mas, em ambos os casos, apenas mediante a comprovação de dolo ou culpa, sendo vedada até mesmo a inversão do ônus da prova⁸⁹.

O ponto fundamental de sua argumentação passa por considerar os titulares de serventias agentes públicos que, embora não ostentem cargo de provimento efetivo, seriam equiparados a servidores públicos típicos, os quais, nos termos do §6º do artigo 37 da Constituição Federal, respondem subjetivamente. Dessa forma, sustenta Stoco que a admissão

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Art. 932. São também responsáveis pela reparação civil:

III - o empregador ou comitente, por seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele;

Art. 933. As pessoas indicadas nos incisos I a V do artigo antecedente, ainda que não haja culpa de sua parte, responderão pelos atos praticados pelos terceiros ali referidos.

⁸⁶ CDC:

Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.

⁸⁷ CARMO, Jairo Vasconcelos Rodrigues do. Responsabilidade civil do delegatário notarial e de registros públicos. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v.9, n.36, p. 169-197, out. 2006, p.189-191.

⁸⁸ Ibidem, p.188.

⁸⁹ STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil**. 7. ed. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 607.

de responsabilidade objetiva apenas para os delegados feriria o princípio da isonomia, pois teríamos tratamento diferenciado a agentes que são equiparados. O autor defende ainda que, combinando o art. 37, §6 da CF e o que foi estabelecido no artigo 22 da lei 8.935/94, ao se mencionar a responsabilidade subjetiva dos prepostos dos delegados, temos apenas a definição de uma cadeia de direitos de regresso, ou seja, a intenção não foi diferenciar a natureza da responsabilidade de um e de outro: o Estado poderia ser ressarcido de pagamento em virtude de condenação por ato culposo do titular da serventia e esse, por sua vez, por ato culposo de preposto seu⁹⁰.

Marcelo Antônio Guimarães Flach perfilha essa mesma posição, entendendo que a delegação não implica a transferência da responsabilidade objetiva do Estado para os notários e registradores, sendo que ele parece dar um realce ao argumento de que sempre que a responsabilidade objetiva foi introduzida no nosso sistema isso ocorreu de forma expressa e identificável, o que não teria ocorrido na redação do artigo 22, que não foi clara. Por outro lado, Flach considera que houve um deslocamento do ônus da prova, ocorrendo uma “objetivação da culpa”, de modo que o delegado deveria demonstrar que não agiu com culpa ou dolo, comprovando que atuou com cautela, utilizando as técnicas que o sistema põe a sua disposição e obedecendo a todos os requisitos legais para a prática dos atos⁹¹.

No que tange à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, há uma decisão bastante citada por aqueles que defendem a responsabilidade objetiva dos notários e registradores: trata-se do Recurso Extraordinário nº 201.595, cuja relatoria ficou a cargo do Min. Marco Aurélio e cujo julgamento se deu em 28 de novembro de 2000, na Segunda Turma. O caso envolveu ato praticado em serventia oficializada e foi reconhecida a responsabilidade objetiva do Estado, todavia restou expresso na ementa que, em casos de atividade realiza sob o regime de exercício privado por delegação (art. 236 da CF), a responsabilidade seria imputada diretamente ao delegado e permaneceria objetiva, de modo que esse assumiria condição semelhante a das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos.

Por outro lado, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 209.354, cujo relator foi o Min. Carlos Velloso, também no âmbito da Segunda Turma, a decisão foi no sentido de que o Estado responde objetivamente, dada a natureza estatal da atividade notarial e de registro, mas foi assegurado o direito de regresso contra o titular da serventia nos casos de dolo ou culpa, definindo-se a sua responsabilidade na modalidade

⁹⁰ STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil**. 7. ed. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2007, p.604-608.

⁹¹ FLACH, Marcelo Antônio Guimarães. **Responsabilidade civil do notário e do registrador**. Porto Alegre : AGE, 2004, p. 34-39, 48-49.

subjetiva. Esse julgamento se deu em 02 de março de 1999, sendo antecedente ao antes mencionado, todavia parece ter orientado a posição do Supremo, sendo multicitado em decisões posteriores, como o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 518.894. Seguem as ementas das três decisões:

RESPONSABILIDADE OBJETIVA - ESTADO - RECONHECIMENTO DE FIRMA - CARTÓRIO OFICIALIZADO. Responde o Estado pelos danos causados em razão de reconhecimento de firma considerada assinatura falsa. Em se tratando de atividade cartorária exercida à luz do artigo 236 da Constituição Federal, a responsabilidade objetiva é do notário, no que assume posição semelhante à das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos - § 6º do artigo 37 também da Carta da República.⁹²

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. TABELIÃO. TITULARES DE OFÍCIO DE JUSTIÇA: RESPONSABILIDADE CIVIL. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. C.F., art. 37, § 6º. I. - Natureza estatal das atividades exercidas pelos serventuários titulares de cartórios e registros extrajudiciais, exercidas em caráter privado, por delegação do Poder Público. Responsabilidade objetiva do Estado pelos danos praticados a terceiros por esses servidores no exercício de tais funções, assegurado o direito de regresso contra o notário, nos casos de dolo ou culpa (C.F., art. 37, § 6º). II. - Negativa de trânsito ao RE. Agravo não provido.⁹³

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DANOS CAUSADOS A TERCEIROS EM DECORRÊNCIA DE ATIVIDADE NOTARIAL. PRECEDENTES. 1. Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, “o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos notários que causem dano a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa (C.F., art. 37, § 6º)” (RE 209.354-AgR, da relatoria do ministro Carlos Velloso). 2. Agravo regimental desprovido.⁹⁴

Nessa pequeníssima amostragem, já constatamos ser esse um dos pontos mais controvertidos, pois há diversas posições e elas são sustentadas por argumentos diferentes dentro de uma mesma corrente, ou mesmo posições diferentes se presumem amparadas em

⁹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 201595. Estado de São Paulo e Geraldo Horikawa. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília. Brasília. Julgamento: 28 nov. 2000. Segunda Turma. DJ 20 abr. 2001. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 01 out. 2012

⁹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 209354. Estado do Paraná e Rifan Elias Rifan. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília. Julgamento: 02 mar. 1999. Segunda Turma. DJ 16 mar. 1999. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 01 out. 2012

⁹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 518.894. Estado de São Paulo e José da Graça Ferreira Porto. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Brasília. Julgamento: 02 ago. 2011. Segunda Turma. DJe n.183. Publicação: 23 set. 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 01 out. 2012.

idêntico dispositivo normativo. Por outro lado, no âmbito do STF, consoante as decisões citadas, há inclinação a se reconhecer a responsabilidade objetiva do Estado e subjetiva dos delegados. Terminada nossa abordagem em relação à face pública da delegação dos serviços notariais e de registro, passamos à face privada.

4 A FACE PRIVADA NA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO

Em virtude da determinação constitucional de um regime privado para a execução dos serviços notariais e de registro, está caracterizado, consoante assevera Luís Fernando Aliende Ribeiro, o exercício privado de funções públicas. Amparado na doutrina espanhola e na doutrina portuguesa, o magistrado paulista nos esclarece que, no caso das notas e registros públicos, esse exercício privado de função pública é realizado por integrantes do que se pode chamar de profissões oficiais ou profissões públicas independentes, as quais podem ser incluídas na ampla categoria de agentes públicos⁹⁵.

Ribeiro, seguindo a doutrina estrangeira, explica que essas profissões são desempenhadas por pessoas que, embora não integrantes do quadro da Administração Pública, são autorizadas pelo Estado a exercer uma tarefa pública, sendo que a gestão privada exercida por esses profissionais acaba se revelando um modo eficiente e barato de organizar a sociedade e os serviços públicos. Observa-se ainda que os resultados dos atos praticados em decorrência de seu ofício são imputados a esses particulares, e não ao Estado⁹⁶.

Assim, nesse último capítulo, vamos abordar a dimensão privada na delegação dos serviços notariais e de registro, de modo que analisaremos a independência jurídica desses profissionais oficiais, bem como sua autonomia no gerenciamento administrativo, financeiro e de pessoal na serventia em que são titulares.

Em relação ao primeiro aspecto, vamos versar também sobre a necessidade de capacitação jurídica dos delegados e a atividade de qualificação desempenhada por eles com independência. No que tange ao segundo aspecto, analisaremos algumas das principais questões relacionadas à autonomia dos delegados no gerenciamento dos serviços, sobretudo assuntos ligados à “sucessão” de titulares, ao equilíbrio econômico-financeiro e aos prepostos.

4.1 Independência jurídica

Na lei 8935/94, a independência dos delegados está reconhecida nos artigos 28 e 41, os quais possuem a seguinte redação:

⁹⁵ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo : Saraiva, 2009, p.53, 79-80.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 81-82.

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. (grifamos)

Art. 41. **Incumbe aos notários e aos oficiais de registro praticar, independentemente de autorização, todos os atos previstos em lei necessários à organização e execução dos serviços**, podendo, ainda, adotar sistemas de computação, microfilmagem, disco ótico e outros meios de reprodução. (grifamos)

Sob o prisma institucional, todavia, Ricardo Dip lastreia o paradigma da independência jurídica dos registradores e dos notários na teoria dos saberes jurídicos, concluindo que o saber próprio dos delegados de notas e registros públicos não é o comum, nem o técnico, nem o filosófico, nem o científico, mas o prudencial⁹⁷. Esse é voltado à decisão de caso, sendo uma sabedoria essencialmente prática, de modo que o Desembargador paulista acaba por aproximar esse saber do saber típico do juiz, considerando ainda que um saber jurídico-prudencial não é compatível com a ausência de liberdade jurídica⁹⁸.

Por outro lado, embora se possa considerar verdadeiro que a atuação dos oficiais de registro e dos notários não se resume a uma atuação técnica, o exercício dessas funções públicas, em virtude dos elementos técnicos envolvidos, não pode dispensar a exigência de uma formação jurídica e científica desses profissionais. Nesse sentido, assim se manifesta Luís Paulo Aliende Ribeiro:

A complexidade das relações jurídicas e a relevância dos efeitos da atuação dos notários e registradores nos direitos e interesses de terceiros impõem a reunião, nestes profissionais oficiais, de ambos os saberes, para que o juízo prudencial se efetive, na solução prática dos casos concretos, por pessoa dotada de conhecimentos jurídicos suficientes para a fundamentação e motivação de seus atos, o que se constitui em pressuposto indeclinável do exercício destas funções públicas com independência e autonomia jurídica⁹⁹.

Foi importante o tratamento conferido pela Lei 8.935/94, reconhecendo aos notários e registradores, em seu artigo 3º, a condição de “profissionais do direito” e, por consequência, instituindo como requisito para a participação no concurso público o título de bacharel em

⁹⁷ Explica o autor que o saber filosófico do direito está relacionado, sobretudo, à sua legitimidade; o saber científico do direito organiza o material ajustado às decisões de casos; o saber técnico do direito atua materialmente o decidido; e o saber prudencial é o que opera a decisão.

⁹⁸ DIP, Ricardo Henry Marques. O paradigma da independência jurídica dos registradores e dos notários. **Revista de direito imobiliário**, São Paulo, n. 42, p. 5-12, set./dez. 1997, p. 8-10.

⁹⁹ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 90.

direito. A lei previu, entretanto, uma exceção no parágrafo 2º do artigo 15, possibilitando a participação de candidatos sem essa formação acadêmica jurídica, desde que eles detenham dez anos de exercício em atividade notarial ou de registro quando da data da primeira publicação do edital do concurso de provas e títulos.

Essa exceção é considerada compreensível, ao menos transitoriamente, por autores como Walter Ceneviva, o qual considera que aquele que exerceu a função de escrevente em uma serventia de notas ou registros públicos deve ter adquirido conhecimento suficiente, a partir dessa experiência mínima de dez anos, para suprir as deficiências decorrentes da falta de bacharelado em direito¹⁰⁰. Por outro lado, ela é bastante criticada por autores como Leonardo Brandelli, o qual assevera que os atos praticados nas serventias são atos jurídicos complexos e que a sua realização por pessoas sem a adequada preparação jurídica pode aumentar a possibilidade de que eles sejam evitados por vícios de inexistência, invalidade ou ineficácia¹⁰¹.

O que se percebe, infelizmente, é que essa exceção na titulação de bacharel em direito acaba por restringir o reconhecimento que é devido aos notários e registradores quando de sua comparação com os demais profissionais do direito. Isso restou ilustrado até mesmo na esfera do Supremo Tribunal Federal quando do referendo pelo Pleno da medida cautelar na ADI nº 4178, em 02 de outubro de 2010. Nessa ocasião, em ação cuja relatoria ficou a cargo do Min. Cezar Peluso, ficou ementado que a valoração de títulos pela aprovação em concurso anterior para recebimento de outorga de delegação dos serviços notariais e de registro não pode ser sobrevalorizada e nem equiparada, em novo concurso para os mesmos fins, à valoração conferida por aprovação em concurso para cargo de carreira jurídica, justamente por termos nos serviços notariais e de registro uma função que não é privativa de pessoa graduada nas ciências jurídicas.

4.1.1 A atividade de qualificação

O ponto de maior concreção da independência jurídica dos notários e registradores é a atividade de qualificação, a qual, conforme leciona Luiz Egon Richter, está vinculada à validade, seja formal ou substancial, do ato ou fato jurídico que se pretende que seja

¹⁰⁰ CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e dos registradores comentada**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p.123.

¹⁰¹ BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 3. ed. São Paulo : Saraiva, 2009, p.67.

registrado ou lavrado. Ela exige que o notário e o registrador tenham liberdade decisória, de modo que eles devem estar limitados apenas ao ordenamento jurídico, ou seja, é indispensável que os delegados não estejam condicionados a aspectos de ordem política, econômica, burocrática ou corporativa.¹⁰²

A qualificação notarial e a registral, consoante nos explica Richter, são informadas por uma gama de princípios próprios de cada uma das áreas e possuem um objetivo maior em comum, que é a segurança jurídica. Por outro lado, tomando por base a notas e o registro imobiliário, esse autor nos elucida que elas têm finalidades diferentes:

O papel do Notário ao exercer a qualificação é dar qualidade, necessária e suficiente, ao negócio jurídico apresentado pelos contratantes. O Tabelião atua como agente estatal, interpretando a vontade das partes e formalizando o negócio jurídico de acordo com o ordenamento jurídico.

No Registro de Imóveis, a qualificação dos títulos transcende a mera contemplação, passando para o campo da substancialidade do objeto, no caso o título apresentado para fins de registro. A verificação é o início e o caminho que deve levar à análise do mérito jurídico do título, com a finalidade de deferir ou não o registro.¹⁰³

Uma questão que acaba preocupando registradores, em especial os oficiais de registro de imóveis, são os mandados judiciais que determinam, sem questionamento, registro ou averbação com a advertência de que o ato seja cumprido sob pena de que se configure desobediência (artigo 330 do Código Penal)¹⁰⁴, inclusive com ameaça de prisão. Antonio Scarance Fernandes bem pontua os aspectos contrapostos nessas situações, de um lado a segurança dos registros imobiliários e, de outro lado, a necessidade de cumprimento da ordem judicial:

Não pode o registrador se eximir de efetivar qualificação negativa se, ao deparar com título ou ordem judicial, verificar a falta de requisitos extrínsecos e intrínsecos para a feitura do registro ou da anotação. Por outro lado, não pode, por necessidade de preservação da ordem jurídica, deixar de dar cumprimento às determinações do Poder Judiciário, quando extraídas de decisões proferidas em processos jurisdicionais.¹⁰⁵

¹⁰² RICHTER, Luiz Egon. Da qualificação notarial e registral e seus dilemas. In: Dip, Ricardo (Coord.). **Introdução ao direito notarial e registral**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004. p. 187 e 193.

¹⁰³ *Ibidem*, p.189.

¹⁰⁴ Desobediência

Art. 330 - Desobedecer a ordem legal de funcionário público:

Pena - detenção, de quinze dias a seis meses, e multa.

¹⁰⁵FERNANDES, Antonio Scarance. O cumprimento de ordem judicial pelo registrador: aspectos penais e processuais penais. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n.78, p. 93-135, maio/jun. 2009, p.131.

Nas hipóteses em que o registrador conclui pela inaptidão do título judicial, a solução apontada pelo Professor da Universidade de São Paulo, levando em consideração que o delegado tem autonomia e realiza um juízo prudencial dotado de imperatividade, é que, primeiramente, seja comunicado ao juiz as razões da qualificação negativa. Porém ele assevera que se, dentro de seu poder jurisdicional, o Juiz reiterar a ordem, entendendo que não há razões para a recusa, não resta ao oficial de registro outra opção que não o cumprimento da determinação¹⁰⁶.

Em relação à desobediência, o professor de direito processual penal nos esclarece que ela não ocorre, pois os registradores assumem a qualidade de funcionários públicos para efeitos penais e não pode o funcionário público, quando no desempenho de suas atividades próprias, ser sujeito ativo desse crime. Também faltaria o dolo na conduta do oficial de registro, uma vez que sua intenção não é descumprir a ordem judicial, e sim cumprir com as atribuições de seu ofício¹⁰⁷. Por esse último argumento, também se verifica que não ocorre prevaricação¹⁰⁸.

Antes de passarmos aos tópicos relacionados com o gerenciamento das serventias, importante mencionar as ponderações de Ricardo Dip, o qual considera que a independência jurídica dos registradores, o que também pode ser ampliado para os notários, é um princípio informador de toda a normatização da atividade. Um dos reflexos disso é que as hipóteses legais de extinção da delegação devem ser em número fechado e sob interpretação estrita, pois que admitir uma desinvestidura discricionária pela Administração Pública seria o mesmo que recusar essa independência jurídica, até por que o registrador ficaria inibido de livremente decidir contra o interesse público secundário. Assim, preservando a independência do delegado, não há hierarquia com o delegante e o controle administrativo, como a expedição de normas técnicas, conselhos ou instruções, deve cuidar para não interferir no juízo prudencial próprio dos delegados na resolução dos casos¹⁰⁹.

4.2 O gerenciamento administrativo, financeiro e de pessoal

¹⁰⁶ FERNANDES, Antonio Scarance. O cumprimento de ordem judicial pelo registrador: aspectos penais e processuais penais. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n.78, p. 93-135, maio/jun. 2009, p. 131

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 132.

¹⁰⁸ Prevaricação

Art. 319 - Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

¹⁰⁹ DIP, Ricardo Henry Marques. **Direito administrativo registral**. São Paulo : Saraiva, 2010, p. 79, 95-98.

Em virtude da previsão do exercício privado para os serviços notariais e de registro, há um assento constitucional para a autonomia no gerenciamento de cada serventia a ser efetuado por seu titular. No que se refere à Lei 8935/94, essa autonomia está prevista no artigo 21, sendo garantido aos delegados, de forma privativa, o gerenciamento administrativo, financeiro e também do pessoal:

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.

Consoante se percebe da leitura do artigo, sempre com a finalidade de que se obtenha um serviço adequado, com qualidade e eficiente, o delegado tem o direito de fazer, com exclusividade, toda a gestão de bens e de pessoas. É ele quem decide sobre o planejamento e a montagem das instalações físicas da serventia, seja optando pela compra ou aluguel de um imóvel, assim como é o responsável pela compra e instalação de mobiliário e equipamentos, bem como pela contratação de serviços que se mostrarem necessários. Assim, toda a despesa com manutenção da serventia, bem como os investimentos realizados em busca de melhorar ou facilitar o desempenho de sua função, são custeados unicamente pelo titular da delegação, o qual, portanto, faz todo o controle das entradas e saídas de dinheiro.

Nesse contexto, bem pontua Aliende Ribeiro que, em regra, as relações do delegado com terceiros, seja de ordem comercial, patrimonial ou mesmo trabalhista, compõem a sua atividade privada, de modo que se desenvolvem, em princípio, sob normas de direito privado e não estão sujeitas a uma regulamentação estatal. Por outro lado, os notários e registradores podem ser submetidos a determinações de índole administrativa que tenham por finalidade a adequação dos serviços¹¹⁰. Nesse sentido, importante lembrar que o exercício privado não retira a natureza pública da atividade notarial e de registro, bem como a titularidade dos

¹¹⁰É na linha do exposto que o autor mencionado não considera uma indevida intromissão na gestão privada dos delegados a já mencionada Resolução nº 20/2006, a qual veda a contratação de familiares das autoridades incumbidas da fiscalização dos serviços notariais e de registro. Essa determinação visa à adequação do serviço, preservando os princípios da moralidade e impessoalidade e evitando a possibilidade de “favorecimentos” quando das atividades fiscalizatórias, ou mesmo na aplicação de penalidades. Por outro lado, é possível verificar que uma eventual vedação de contratação de familiares do próprio delegado já configuraria uma intromissão na autonomia de gerenciamento.

serviços é mantida com o Estado, o qual pode, com vistas ao interesse público, organizá-los, a fim de garantir o seu eficaz cumprimento¹¹¹.

Conforme o parágrafo 2º do artigo 39 da lei 8.935/94¹¹², quando ocorre a extinção da delegação, a serventia é declarada vaga pela autoridade competente, que também tem a tarefa de nomear alguém para responder interinamente pela unidade, o qual, em regra, é o substituto mais antigo. Importante observar, entretanto, que a pessoa designada para responder interinamente não dispõe do amplo gerenciamento que é garantido ao titular aprovado em concurso, pois que a sua indicação tem por finalidade apenas preservar a continuidade dos serviços enquanto não se realiza o concurso público, que, nos termos da Constituição, deveria se dar em apenas seis meses. Nesse diapasão, destacamos o §4º do artigo 3º da já mencionada Resolução nº 80 do CNJ:

§4º Aos responsáveis pelo serviço, que tenham sido designados interinamente, na forma deste artigo, é defeso contratar novos prepostos, aumentar salários dos prepostos já existentes na unidade, ou contratar novas locações de bens móveis ou imóveis, de equipamentos ou de serviços, que possam onerar a renda da unidade vaga de modo continuado, sem a prévia autorização do respectivo tribunal a que estiver afeta a unidade do serviço. Todos os investimentos que comprometam a renda da unidade vaga deverão ser objeto de projeto a ser encaminhado para a aprovação do respectivo tribunal de justiça.¹¹³

Também a doutrina reconhece que a pessoa designada para responder pela serventia não tem a mesma liberdade de gerenciamento que o titular. Nesse sentido, Aliende Ribeiro nos explica que os interinos devem cumprir todas as determinações da autoridade que os designou, sendo que sua atuação visa apenas à continuidade do serviço público até que a serventia seja provida. Diante dessa atuação precária, eles não se confundem com particulares em colaboração com o Poder Público na qualidade de delegados, de modo que agem, na verdade, em nome do Estado, o qual, entende o magistrado paulista, acaba respondendo direta e objetivamente perante terceiros pelos danos resultantes do exercício da função notarial e de registro por essas pessoas¹¹⁴.

Importante mencionar ainda que, embora bastante questionada por mandados de segurança, inclusive com deferimento de liminares, o então Corregedor Nacional de Justiça,

¹¹¹ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo : Saraiva, 2009, p. 104-105.

¹¹² § 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.

¹¹³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 80, de 09 de jun. de 2009. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia>>. Acesso em: 13 set. 2012.

¹¹⁴ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. *Op. Cit.*, p. 109-11, 133.

Ministro Gilson Dipp, nos autos do processo nº 000384-41-2010.2.00.0000 e em atenção à Resolução nº 80 do CNJ, exarou decisão publicada no DJe. de 12 de julho de 2010, determinando a limitação da remuneração das pessoas designadas para responder interinamente por serviço extrajudicial que não estivesse provido regularmente. A justificativa da decisão foi que as serventias que não estão providas são revertidas para o Poder Público, regressando inclusive os direitos, como as rendas, até que a nova delegação seja outorgada.

Assim, segundo essa decisão, a qual, como dissemos, foi bastante atacada por mandados de segurança, o interino é reconhecido apenas como um preposto do Estado e não poderia se apropriar da renda de um serviço público cuja delegação reverteu para o Poder Público. Em virtude disso, o ato mencionado definiu que a remuneração máxima do designado deve obedecer a 90,25% dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, de acordo com o artigo 37, XI, da Constituição Federal, sendo ainda que, nos casos de interinos ocupantes de cargo públicos, esses devem continuar sendo remunerados pelo que habitualmente recebem dos cofres públicos. Ficou também determinado que essa remuneração dos designados deve ser lançada como despesa da serventia e que toda a diferença entre a receita e as despesas, portanto, passar a ser recolhida aos cofres públicos.

Outra questão que tem reflexos no gerenciamento das unidades e que merece ser abordada é a natureza originária de cada provimento, em virtude do que não há uma necessária e automática sucessão, pelo novo outorgado, de direitos e obrigações relacionados ao gerenciamento da serventia em período anterior ao da nova delegação, seja em face do anterior titular ou do interino. Isso decorre até por que, conforme já analisamos ao longo do trabalho, os “cartórios” não são mais considerados unidades da estrutura administrativa do Estado e nem têm personalidade jurídica própria.

Reconhecendo essa natureza originária de cada delegação, Ribeiro ressalta a inexistência da automática sucessão de responsabilidades, explicando ainda que, antes do novo titular receber a sua outorga, nos casos em que há designados, há reversão da delegação para o Estado:

Não se apresenta responsabilidade deste novo titular, porém, na condição de sucessor do anterior titular ou de pessoa interinamente designada para responder por unidade vaga, no que se refere à gestão privada dos serviços e ao cumprimento de obrigações fiscais e contratuais correspondentes a período anterior à nova outorga, o que se apresenta tanto em face de débitos e responsabilidades do antigo delegado, quanto, e ainda com maior fundamento jurídico, com relação a encargos resultantes da atuação da pessoa designada pelo Estado para responder pelo expediente vago. [...] Isso porque, antes da nova outorga, o Estado recebeu de volta a

delegação e o designado atuou em nome do Estado, do que resulta que a subsequente nova outorga ao concursado deve se dar, no que respeita ao gerenciamento administrativo e financeiro da unidade de serviço, isenta de dívidas e responsabilidades pretéritas.¹¹⁵

Cumpra observar, por último, que os bens e equipamentos utilizados no dia a dia da atividade realizada na serventia e que são destinados à implementação e conservação de informações e documentos, como pastas e papéis, além de sistemas operacionais e programas, sofrem afetação pública, compondo o chamado “acervo cartorário”. Esse deve, obrigatoriamente e em virtude da continuidade do serviço público, ser transferido ao novo titular, podendo comportar, conforme cada caso, alguma indenização a ser paga pelo novo delegado ao titular anterior ou ao designado, a fim de evitar enriquecimento sem causa.

Na sequência, passamos a abordar os últimos dois tópicos do presente trabalho. Por primeiro, relacionado ao gerenciamento financeiro, vamos averiguar a questão das isenções de emolumentos e o equilíbrio financeiro das serventias. Por último, conexo ao gerenciamento de pessoal, ponderaremos sobre os prepostos e a “sucessão trabalhista”.

4.2.1 O equilíbrio econômico-financeiro e a isenção de emolumentos

Os serviços notariais e de registro estão subordinados a diversas gratuidades e isenções, algumas com previsão de origem constitucional, como o registro civil de nascimento e a certidão de óbito para os reconhecidamente pobres (art. 5º, LXXVI)¹¹⁶ e outras decorrentes de leis que visam, em especial, à ampliação de políticas públicas, como as Leis 9.534/97 e 11.977/2009. Sobre essas duas nos deteremos, uma vez que são bons exemplos para contextualizar a questão da relação entre as isenções e o equilíbrio econômico-financeiro das serventias.

Em relação à Lei 9.534/97, ela ampliou a gratuidade prevista no artigo 5º, LXXVVI, da Constituição, de modo que essa não ficou mais restrita apenas aos reconhecidamente pobres. Assim, introduzindo dispositivo na Lei 9.265/96, a qual trata da gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania, bem como modificando a redação do artigo 30 da Lei

¹¹⁵ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo : Saraiva, 2009, p. 69.

¹¹⁶ LXXVI - são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei:

a) o registro civil de nascimento;
b) a certidão de óbito;

de Registros Públicos, a lei mencionada instituiu uma gratuidade universal para o registro civil de nascimento e de óbito, bem como para a primeira certidão respectiva. Em relação aos reconhecidamente pobres, ficou determinada a isenção de pagamento para as demais certidões extraídas no ofício de registro civil. Não previu, todavia, alguma forma de compensação ou subsídio para o oficial de registro.

Essa lei chegou a ter sua constitucionalidade questionada pela entidade de classe dos notários e registradores, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1800, a qual suscitou, dentre outras teses, que teria sido criada uma hipótese de requisição de serviço, o que só poderiam ocorrer em caso de eminente perigo ou em tempo de guerra, mas mediante indenização. Também foi suscitado que a lei teria extrapolado os limites da atividade legislativa autorizados na Constituição, esvaziando o conteúdo da norma constitucional que previa a gratuidade apenas para os reconhecidamente pobres.

Vencido o Ministro Marco Aurélio, o qual considerou que o benefício deveria ser concedido apenas para aqueles sem condições financeiras, e não para todos, a ação foi julgada improcedente e reconhecida a constitucionalidade da gratuidade sob o fundamento de ser ato importante para o exercício da cidadania. Assim restou ementada a referida decisão:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ATIVIDADE NOTARIAL. NATUREZA. LEI 9.534/97. REGISTROS PÚBLICOS. ATOS RELACIONADOS AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA. GRATUIDADE. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. VIOLAÇÃO NÃO OBSERVADA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. I - A atividade desenvolvida pelos titulares das serventias de notas e registros, embora seja análoga à atividade empresarial, sujeita-se a um regime de direito público. II - Não ofende o princípio da proporcionalidade lei que isenta os "reconhecidamente pobres" do pagamento dos emolumentos devidos pela expedição de registro civil de nascimento e de óbito, bem como a primeira certidão respectiva. III - Precedentes. IV - Ação julgada improcedente.¹¹⁷

Nesse contexto, importante observar que, embora alguns ministros tenham reconhecido que a gratuidade poderia causar problemas na prestação dos serviços, entendeu-se que não seria por via de ação constitucional que o problema poderia ser solucionado. Também foi ressaltado, em especial nos votos dos Ministros Lewandowski e Marco Aurélio, que não poderia haver uma intervenção estatal que anulasse por completo o caráter privado da prestação dos serviços, inviabilizando o próprio serviço que a delegação visa a alcançar.

¹¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1800. Associação dos Notários e Registradores do Brasil - ANOREG/Br e Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Nelson Jobim. Relator para Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília. Julgamento: 11 jun. 2007. Tribunal Pleno. DJe n.112. Publicação: 28 set. 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 01 out. 2012.

No que tange à Lei 11.977/09, ela foi resultado da conversão da Medida Provisória nº 459/09 e dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, além de regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Em sua atual redação, o artigo 43 determinou uma redução no valor de emolumentos relacionados à escritura pública necessária em questões envolvendo aquisição ou financiamento de imóvel residencial no âmbito do PMCMV: redução de 75% (setenta e cinco por cento) para os imóveis residenciais adquiridos do Fundo de Arrendamento Residencial-FAR e do Fundo de Desenvolvimento Social-FDS; e uma redução de 50% (cinquenta por cento) para os imóveis residenciais dos demais empreendimentos do PMCMV¹¹⁸. Já o artigo 42, também em sua atual redação, prevê a mesma redução de emolumentos, mas para os atos que envolvam a abertura de matrícula e demais registros afins referentes à construção de empreendimentos no âmbito do PMCMV: 75% (setenta e cinco por cento) para os empreendimentos do FAR e do FDS; e 50% (cinquenta por cento) para os atos relacionados aos demais empreendimentos do PMCMV¹¹⁹.

Também o artigo 68 regulou que não serão cobrados emolumentos para casos como o registro do auto de demarcação urbanística, ou do título de legitimação e de sua conversão em título de propriedade, bem como dos parcelamentos originados de regularização fundiária de interesse social. Além disso, a lei também determinou a instituição do registro eletrônico, em seu artigo 37, para os registros previstos na Lei 6.015/73. O artigo 44A fixou ainda, para os atos registrais relativos ao PMCMV, o prazo máximo de 15 dias¹²⁰ para qualificação do título e respectivo registro, averbação ou devolução com indicação das pendências, prevendo multa mínima de 20% sobre os emolumentos devidos em caso de inobservância.

Essas isenções, sejam parciais ou totais, ressaltam o interesse coletivo que repousa sobre os serviços notariais e de registro, confirmado a sua importância. Por outro lado, quando concedidas sem o acompanhamento de algum tipo de ressarcimento, compensação, subsídio ou de incentivo, acabam repassando o custo do serviço apenas ao delegado e podem gerar desequilíbrios nas serventias ou até mesmo na própria prestação dos serviços. Esses riscos decorrem do fato de que os emolumentos são a singular forma de receita das serventias, sendo a única fonte de custeio para a manutenção da atividade, para investimentos a serem

¹¹⁸ A versão original do dispositivo versava que o beneficiado teria isenção total, caso tivesse renda familiar mensal de até 3 salários mínimos. Redução de 90%, quando o beneficiado tivesse renda familiar mensal entre 3 e seis salários mínimos e de 80% na hipótese do beneficiado ter a referida renda entre 6 e 10 salários mínimos.

¹¹⁹ A versão original do dispositivo previa uma redução de emolumentos que variava de 75 a 90%, conforme o valor da unidade habitacional a ser construída, havendo um limite dessa em R\$ 130 mil.

¹²⁰ A lei em questão exigiu um prazo com a metade do tempo do que é previsto ordinariamente pela Lei de Registros Públicos, a qual, em seu artigo 188, prevê que, protocolizado o título, como regra, há o prazo de 30 dias para que se proceda ao registro.

realizados em tecnologia, equipamentos e qualificação de pessoal, bem como para a remuneração do delegado.

Nesse contexto, importante ilustrar que um estudo realizado por Técnicos da Coordenação de População e Indicadores Sociais do IBGE sobre sub-registros de nascimentos apontou que um dos fatores que agrava a cobertura deficitária desses registros é, sobretudo em locais com baixa atividade econômica, a falta de uma política de fundos compensatórios para os cartórios de registro civil, o que estaria levando diversas serventias a fecharem as portas ou se manterem sem avanços tecnológicos, os quais agilizariam a coleta e a disseminação de dados¹²¹. Nessa mesma linha, conforme dados da Revista Cartório Hoje, em concurso público realizado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo no ano de 2009, restaram vagas 98 serventias de Registro Civil, pois 234 candidatos aprovados teriam desistido da escolha em virtude de percepção de insuficiente rentabilidade¹²².

Embora não se desconheça que alguns cartórios tenham receita muito elevada, especialmente em grandes centros urbanos, conseguindo suportar bem os ônus de gratuidades, a realidade exposta pelo CNJ, em pesquisa divulgada no ano de 2006, é que cerca de 50% dos cartórios têm faturamento médio mensal bruto de até R\$ 10.000,00¹²³. Assim, uma vez que os emolumentos são a única fonte de recursos, mas são totalmente regulados pelo Poder Público, e que a alta rentabilidade não é uma característica amplamente compartilhada, é importante que se observe a possibilidade de autonomia do sistema, especialmente em regiões de menor atividade econômica.

A partir de consulta realizada pela ANOREG/SP, o Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello formulou parecer no qual, após analisar algumas semelhanças entre a delegação de serviços notariais e de registro e a concessão de serviços públicos, pondera que a anteposição de obstáculos como a depreciação da rentabilidade pela imposição de superveniente gratuidade afeta o equilíbrio inicial da relação entre o Poder Público e os delegados. Analisa

¹²¹ CRESPO, Claudio Dutra; BASTOS, Adalton Amadeu; CAVALCANTI, Waldir Alves. **A pesquisa do registro civil: condicionantes do subregistro de nascimentos e perspectivas de melhorias da cobertura**. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_581.pdf>. Acesso em: 01 out. 2012, p. 11-12.

¹²² Trata-se de revista instituída pela ANOREG/SP, em trecho de sua primeira obra, o qual, embora não assinado, introduz entrevistas relacionadas à matéria de capa intitulada “Gratuidades e o equilíbrio econômico-financeiro dos cartórios brasileiros”. Disponível em: <http://www.anoregsp.org.br/revista_indice.asp> Acesso em: 24 ago. 2012.

¹²³ De um total de 13.416 serventias cadastradas, o CNJ expôs a rentabilidade de 10.259, distribuindo-as em faixas de arrecadação anual. Desse segundo montante, 6.692 têm uma arrecadação anual de até 120 mil reais, o que corresponde a um total 49,80% dentro do universo das serventias cadastradas. Na realidade, esse índice pode ser mais elevado, uma vez que podem existir mais serventias distribuídas nessa faixa de renda entre as que não tiveram os dados fornecidos. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_corregedoria/divulga/cadastro%20de%20serventias%20extrajudiciais.pdf> Acesso em: 24 ago. 2012.

também o renomado autor que, em certos casos, conforme os atos tornados gratuitos e o peso deles na receita do titular, se não for oferecida uma compensação reequilibradora, pode ocorrer até mesmo a inviabilidade do exercício da atividade por ela se transformar antieconômica. Respondendo às indagações da consulta, por fim, concluiu o ilustre administrativista pela possibilidade de aplicação da garantia do equilíbrio econômico-financeiro às delegações de notas e registros públicos:

1. Sem dúvida a natureza de função pública exige que o Poder Público proporcione aos notários/registradores poderes e meios necessários ao cumprimento efetivo de tais deveres; entre eles se incluem os indispensáveis meios econômico-financeiros para suporte e remuneração da sobredita atividade;

2. É perfeitamente cabível aplicar às delegações notariais/registrais regime jurídico análogo ao da concessão de serviço público no que concerne à garantia do equilíbrio econômico-financeiro. Daí que o Poder Público (federal e estadual), a bem de realizar políticas públicas, não pode, sem a correspondente previsão de uma compensação econômico-financeira, obrigar notários/registradores a prestarem serviços gratuitamente, suportando, assim, com seus patrimônios pessoais, os ônus decorrentes desta política pública.¹²⁴

Antes de passarmos ao próximo ponto, importante mencionar que, no caso específico das gratuidades previstas para os serviços exercidos pelos registradores civis das pessoas naturais, a Lei 10.169/2000, em seu artigo 8º, determinou que deveriam ser estabelecidas formas de compensação, no âmbito estadual e do Distrito Federal, proibindo, porém, que essa compensação se desse com ônus para o Poder Público¹²⁵.

Tiago Escher de Borba nos cita algumas alternativas buscadas pelos Tribunais de Justiça e pelos Governos estaduais para se chegar a uma fórmula compensatória, entre elas citamos dois exemplos: no Rio Grande do Sul, foi autorizada a celebração de convênios entre os oficiais e o DETRAN/RS para a criação de Centros de Registro de Veículos Automotores – CRVAs, o que foi regulado pelo Provimento nº 14/99 da Corregedoria Geral de Justiça; em Minas Gerais, pela Portaria Conjunta nº 11/2001 teria sido criado uma espécie de “fundo”, para o qual os delegados devem recolher pequenos valores por cada ato praticado em que sejam cobrados emolumentos (na época da expedição da portaria, R\$, 0,20). Esses valores são utilizados como forma de compensação pelos atos sujeitos à gratuidade em função da Lei

¹²⁴ MELLO. Celso Antônio Bandeira de. Natureza de função pública exige que o poder público proporcione meios para o cumprimento de atividades (parecer). **Revista Cartório Hoje**, São Paulo, n. 1, p. 34-39, 2010, p. 39. Disponível em: < http://www.anoregsp.org.br/revista_indice.asp>. Acesso em: 24 ago. 2012.

¹²⁵ Art. 8º Os Estados e o Distrito Federal, no âmbito de sua competência, respeitado o prazo estabelecido no art. 9º desta Lei, estabelecerão forma de compensação aos registradores civis das pessoas naturais pelos atos gratuitos, por eles praticados, conforme estabelecido em lei federal.

9.534/97, porém há um limite no valor a ser repassado por cada ato aos registradores civis das pessoas naturais (na época, R\$ 25,00)¹²⁶.

4.2.2 Prepostos e a sucessão trabalhista

O vínculo existente entre o Estado e os titulares de delegação de serviços notariais e de registro, na linha do que já analisamos, tem natureza administrativa, já a ligação entre os delegados e seus prepostos possui natureza privada. Com bem observa Ricardo Dip, esse recrutamento de prepostos regulado por um regime de direito privado é uma consequência que decorre da própria Constituição, pois que ela determinou, em preceito autoaplicável, o exercício privado para os serviços notariais e de registro¹²⁷.

É nesse sentido que dispõem o artigo 20 e o já mencionado artigo 21 da Lei 8.935/94¹²⁸, os quais permitem aos notários e registradores, dentro de sua autonomia para o gerenciamento de pessoal, a contratação de escreventes. Esses serão em número a ser determinado a partir do critério de conveniência de cada delegado, o qual também estabelecerá as funções e os atos autorizados para cada um dos prepostos, sendo o referido vínculo regido pela legislação trabalhista e com remuneração livremente ajustada.

A relação de emprego nos serviços notariais e de registro, como era de se esperar, também possui peculiaridades, entre as quais, consoante lição de Vander Zambelli Vale, podemos citar a mitigação do poder diretivo e o contrato de trabalho ser, em princípio, *intuitu*

¹²⁶ BORBA, Tiago Escher de. **A estatização dos serviços notariais e de registro no Brasil**. 2005. 83 f. Trabalho de Conclusão (graduação) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005, f. 69-70.

¹²⁷ DIP, Ricardo Henry Marques. **Direito administrativo registral**. São Paulo : Saraiva, 2010, p.84-85.

¹²⁸ Art. 20. Os notários e os oficiais de registro poderão, para o desempenho de suas funções, contratar escreventes, dentre eles escolhendo os substitutos, e auxiliares como empregados, com remuneração livremente ajustada e sob o regime da legislação do trabalho.

§ 1º Em cada serviço notarial ou de registro haverá tantos substitutos, escreventes e auxiliares quantos forem necessários, a critério de cada notário ou oficial de registro.

§ 2º Os notários e os oficiais de registro encaminharão ao juízo competente os nomes dos substitutos.

§ 3º Os escreventes poderão praticar somente os atos que o notário ou o oficial de registro autorizar.

§ 4º Os substitutos poderão, simultaneamente com o notário ou o oficial de registro, praticar todos os atos que lhe sejam próprios exceto, nos tabelionatos de notas, lavrar testamentos.

§ 5º Dentre os substitutos, um deles será designado pelo notário ou oficial de registro para responder pelo respectivo serviço nas ausências e nos impedimentos do titular.

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.

personae também em relação ao empregador. No que diz respeito ao primeiro aspecto, em virtude da natureza pública dos serviços, a atividade notarial e de registro está submetida a uma intensa regulação pelo Poder Público. Observando essas normas, por exemplo, os delegados devem atender ao horário de atendimento fixado pelo Poder Judiciário, não tendo eles liberdade para decidir a esse respeito, como seria natural no exercício de uma atividade privada. Disso decorre também que os próprios prepostos ficam sujeitos a alterações fixadas pelo Poder Público, ainda que sem a sua anuência. Em relação ao segundo ponto, verifica-se que o vínculo se forma diretamente entre o delegado e seus propositos, e não com o cartório ou serventia, que é ente despersonalizado¹²⁹.

Com efeito, são os notários e registradores que detém o exercício privado da atividade, respondendo pessoalmente pela prestação dos serviços, realizando investimentos, montando a estrutura e contratando auxiliares, tudo a fim de prestar um serviço eficiente e adequado.

Outra peculiaridade diz respeito à chamada “sucessão trabalhista”. Esse instituto tem previsão legal nos artigos 10 e 448 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT¹³⁰ e tem sua finalidade bem pontuada por Maria Lúcia Cardoso de Magalhães, Desembargadora do TRT da 3ª Região:

O escopo da norma consolidada é deixar claro que pode ocorrer alteração na estrutura jurídica das empresas, mas os contratos de trabalho não serão modificados. Assim, pelo Estatuto Consolidado restam preservados todos os efeitos passados, presentes e futuros dos antigos contratos de trabalho.¹³¹

Conforme nos elucidou Maurício Godinho Delgado, a sucessão trabalhista, em seu modelo tradicional, envolve dois requisitos: a transferência da unidade econômico-jurídica e a continuidade na prestação do trabalho pelo empregado¹³². Wellington Luiz Viana Júnior, entretanto, ressalta que esses dois requisitos apresentam algumas complicações quando são

¹²⁹ VALE, Vander Zambelli. A responsabilidade trabalhista dos notários e registradores. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, Belo Horizonte**, v.44, n.74, p.87-112, jul./dez. 2006, p. 95, 108-109. Disponível em: <<http://www.trt3.jus.br/escola/revista/apresentacao.htm>>. Acesso em: 03 ago. 2012.

¹³⁰ Art. 10 - Qualquer alteração na estrutura jurídica da empresa não afetará os direitos adquiridos por seus empregados.

Art. 448 - A mudança na propriedade ou na estrutura jurídica da empresa não afetará os contratos de trabalho dos respectivos empregados.

¹³¹ MAGALHÃES, Maria Lúcia Cardoso de. A responsabilidade trabalhista dos notários e registradores de imóveis. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, Belo Horizonte**, v.44, n.74, p.113-132, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.trt3.jus.br/escola/revista/apresentacao.htm>>. Acesso em: 03 ago. 2012, p.116

¹³² DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 9.ed. São Paulo : Ltr, 2010, p. 397.

aplicados às delegações de serviços notariais e de registro, especialmente em virtude do caráter originário de cada delegação. Com a extinção da outorga anterior, explica esse autor, há uma interrupção na delegação e com o novo titular há um novo vínculo, recebendo esse a delegação diretamente do Estado, e não de forma derivada por transmissão do antigo titular. O novo titular, portanto, substitui o anterior somente no que tange à delegação deste, e não em relação a seu patrimônio, não havendo direito a créditos ou ônus por débitos anteriores. Desse modo, não ocorre aquisição de uma empresa e seu conjunto ou sua unidade orgânica, nem há transferência de patrimônio¹³³.

Nesse mesmo sentido, Vander Zambelli Vale, Juiz do Trabalho, demonstra-nos a dificuldade em se aplicar a sucessão trabalhista em sua moldura tradicional, prevista nos artigos 10 e 448 da CLT, na atividade notarial e de registro:

Não há como enquadrar a situação jurídica das serventias nos dispositivos mencionados, segundo a moldura tradicional da sucessão trabalhista. A serventia não é empresa e nem tem a referida estrutura jurídica. Não tem personalidade. Não há mudança de propriedade. Os documentos passados ao novo titular continuam pertencendo ao Estado. O novo titular entra apenas na qualidade de novo exercente das funções que precisam de continuidade.

Quando se altera o tabelião ou registrador, não há aquisição de ponto, de clientela, etc. Em suma, não há aquisição de negócio. Não há mesmo negócio propriamente dito. Não há ato de vontade entre o antigo titular e o novo.¹³⁴

Outro aspecto pontuado por Viana Júnior é que a simples transferência da guarda do acervo cartorial (guarda dos livros, papéis, documentos, microfimes, etc.) não pode ser entendida como a transferência da unidade econômico-jurídica, até porque o desempenho da atividade vai demandar outras questões como equipamentos, ponto, móveis, etc., sendo que essa transferência, na realidade, é imperiosa em virtude da continuidade do serviço. Além disso, ele também defende que a imposição automática da sucessão trabalhista feriria a liberdade de gestão conferida pela Constituição aos notários e registradores¹³⁵.

Na linha do exposto, o Conselho da Magistratura do Estado do Rio Grande do Sul, a partir de questionamento formulado pelo Ministério Público do Trabalho no processo

¹³³VIANA JÚNIOR, Wellington Luiz. Sucessão trabalhista e delegação de serviços notariais e de registro públicos. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*, Belo Horizonte, v.40, n.70, p.69-78, jul./dez. 2004, p. 73-76. Disponível em: <<http://www.trt3.jus.br/escola/revista/apresentacao.htm>>. Acesso em: 03 ago. 2012.

¹³⁴ VALE, Vander Zambelli. A responsabilidade trabalhista dos notários e registradores. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, v.44, n.74, p.87-112, jul./dez. 2006, p. 108. Disponível em: <<http://www.trt3.jus.br/escola/revista/apresentacao.htm>>. Acesso em: 03 ago. 2012.

¹³⁵ VIANA JÚNIOR, Wellington Luiz. *Op. Cit.*, p. 75-77.

administrativo nº 0002-06/000034-8¹³⁶, deixou claro o posicionamento do órgão em não reconhecer a ocorrência da sucessão nos termos do diploma legal trabalhista. Entre os argumentos utilizados pelo relator, Des. Danúbio Edon Franco, que balizaram a decisão unânime, datada de 08 de maio de 2007, destacam-se que: a) dentro da lógica constitucional do exercício privado, os artigos 20 e 21 da Lei 8935/94 asseguraram a livre contratação dos prepostos por parte dos titulares da delegação, tendo esses a condição de responsáveis exclusivos; b) as serventias não são empresas, nem praticam atos negociais ou possuem personalidade jurídica; c) não ocorre a transferência de unidade de trabalho de um delegado para outro, pois que extinta uma delegação, independente do motivo, o exercício da atividade retorna ao Estado, configurando o caráter originário da outorga conferida à pessoa física do titular aprovado em concurso público.

Restou reconhecido pelo Conselho da Magistratura gaúcho, portanto, que a responsabilidade por obrigações trabalhistas é exclusiva do titular da delegação e que, nos casos de extinção ou remoção, esse deve rescindir os contratos de trabalho e suportar os encargos daí advindos. Aliás, outro não é o conteúdo da Resolução nº 157/95¹³⁷, em sua atual redação, expedida pelo mesmo órgão, a qual considera condição para remoção e para aposentadoria a comprovação de regularidade de obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas, inclusive com comprovação de aviso prévio dado a todos os prepostos. Dessa posição resulta que, caso tenham interesse, os novos titulares poderiam até utilizar os mesmos empregados, mas celebrando novos contratos e sem responder pelo passivo trabalhista.

Por outro lado, é pacífico o reconhecimento de que a sucessão trabalhista ocorre na hipótese de haver uma relação contratual entre o titular antigo e o novo, acordando-se a transmissão da “unidade produtiva” e dos prepostos, ressalva que foi, inclusive, mencionada no voto do relator do processo administrativo antes citado. Também há aqueles que entendem, como Vander Zambelli Vale, que a sucessão trabalhista pode ser um a opção implicitamente escolhida pelo novo titular. Esse seria o caso no qual o delegado mantém o funcionamento da serventia no mesmo local, conservando os mesmos equipamentos e prepostos¹³⁸.

No que se refere à jurisprudência na Justiça do Trabalho, a posição que parecer ser majoritária é aquela que reconhece a sucessão trabalhista, em desabono ao já exposto, mas condiciona a sua ocorrência à não interrupção da prestação do serviço pelo empregado. Ou

¹³⁶ Disponível em : <http://www.tjrs.jus.br/site/jurisprudencia/jurisprudencia_administrativa/> Acesso em: 08 ago. 2012.

¹³⁷ Disponível em : <<http://www.tjrs.jus.br/site/publicacoes/administrativa/>> Acesso em: 08 ago. 2012.

¹³⁸ VALE, Vander Zambelli. A responsabilidade trabalhista dos notários e registradores. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, v.44, n.74, p.87-112, jul./dez. 2006, p.110. Disponível em: <<http://www.trt3.jus.br/escola/revista/apresentacao.htm>>. Acesso em: 03 ago. 2012.

seja, considera-se que a substituição de um titular por outro é uma “transferência da unidade econômico-jurídica”. Como exemplo de posição nesse sentido, destacamos a seguinte decisão ementa:

CARTÓRIO. INEXISTÊNCIA DE SUCESSÃO TRABALHISTA. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AO SUCESSOR. *In casu*, o Tribunal de origem consignou que "o recorrente Sr. Mateus Brandão Machado é o atual notário no 3º. Tabelionato de Notas de São Paulo, que apenas recebeu a delegação para a atividade em abril/05 (v. fls. 33), quando a reclamante não mais trabalhava no Cartório, já que seu contrato de trabalho foi rescindido em 10/01/2005 (v. fls. 52)". Diante disso, concluiu que a pretensão de direito material dirigida diretamente contra o 3º Tabelião de Notas improcede, uma vez não caracterizada a sucessão de empregadores. Verifica-se, portanto, que a decisão regional foi proferida em consonância com a jurisprudência desta Corte no sentido de que, em se tratando de cartório, a sucessão de empregadores pressupõe não só a transferência da unidade econômica de um titular para outro, mas que a prestação de serviço pelo empregado do primeiro prossiga com o segundo. Portanto, somente quando o sucessor no cartório aproveitar os empregados do titular sucedido se poderá reconhecer a sucessão. Recurso de revista não conhecido.¹³⁹

Importante mencionar que o tema ainda é controvertido e, embora já se possa reconhecer uma corrente se destacando e sendo perfilhada pela maioria das Turmas do Superior Tribunal do Trabalho, há decisões variadas que vão do não reconhecimento da aplicação do instituto da “sucessão trabalhista” nos serviços notariais e de registro a sua aplicação com atribuição de responsabilidade ao novo titular inclusive pelos contratos já extintos, ainda que sem a prestação de serviço ao novo delegado.

¹³⁹ BRASIL. Superior Tribunal do Trabalho. Recurso de Revista nº 46900-82.2005.5.02.0067. Renata Pereira Lemes e 3º Tabelião de Notas da Capital. Relator: Min. José Roberto Freire Pimenta. Brasília. Julgamento: 07 mar. 2012. 2ª Turma. DEJT 16 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br>>. Acesso em: 09 ago. 2012.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Abstraindo-se da discussão em que se questiona se os serviços notariais e de registro estão incluídos ou não na categoria de serviços públicos, averiguamos, ao longo do trabalho, que eles se constituem em uma singular forma de função pública que é exercida em caráter privado. Trata-se da prestação de uma atividade jurídica que, em regra, o Estado está vedado de exercer, sendo ainda uma atividade sobre a qual, sob os mais variados aspectos, há uma série de divergências doutrinárias e jurisprudenciais. Em relação aos notários e registradores, embora guardem semelhanças com outras categorias jurídicas, como concessionários de serviços públicos, servidores públicos e profissionais liberais, constatamos que com nenhum deles se confundem.

Após um período em as serventias chegaram a ser consideradas um bem econômico, havendo inclusive possibilidade de venda, a tradição histórica brasileira incluiu os notários e registradores no âmbito do foro extrajudicial, o qual, em conjunto com os integrantes do foro judicial (esses com atuação direta no processo judicial), compunham a organização judiciária. Nesse sentido, diversas leis de organização judiciária estaduais tratavam esses profissionais como serventuárias da justiça que adquiriam a qualidade de servidores públicos.

Por outro lado, verificamos que essa qualificação normativa de inclusão em quadros e carreiras, ocupando cargos públicos, é rompida com o advento da Constituição Federal, sendo que esse tratamento já se dava em descompasso com a classificação de renomados administrativistas que consideravam os notários e registradores agentes públicos em colaboração com o Poder Público. Ainda assim, é apenas após o advento da EC n° 20/98, no julgamento da ADI n° 2602, em novembro de 2005, que o STF define a inaplicabilidade da aposentadoria compulsória para os notários e registradores, essa prevista para os servidores públicos detentores de cargos públicos ao implementarem 70 anos de idade.

Nesse contexto, nossa Carta Política instituiu importantes diretrizes para a atividade notarial e de registro: a) o exercício em caráter privado e a título de delegação do Poder Público; b) a fiscalização dos atos pelo Poder Judiciário e a necessidade de lei para regulamentar a atividade e definir as responsabilidades; c) necessidade de lei federal para fixar os aspectos gerais sobre os emolumentos; e d) a imprescindibilidade do concurso público para o ingresso no exercício da atividade, sendo vedado que uma serventia fique sem titularidade por mais de seis meses sem abertura de concurso. Trabalhando com essas diretrizes, constatamos que a doutrina consultada entende que os serviços notariais e de

registro não compõem mais a estrutura orgânica do Poder Judiciário, de modo que os delegados gozam de independência no desempenho de suas funções, não estando mais subordinados hierarquicamente a esse Poder, embora estejam sujeitos a sua fiscalização e à observância das normas técnicas por ele expedidas.

A partir dessa determinação constitucional de exercício em caráter privado, bem como de uma análise comparativa com a concessão de serviços públicos, é possível verificar que a atividade notarial e de registro está sujeita a um regime jurídico híbrido: uma face pública e outra privada. A primeira resulta da sujeição especial que une os notários e registradores ao Poder Público e da natureza do serviço, o qual é revestido de estatalidade, e a segunda abrange a independência jurídica dos delegados e sua autonomia no gerenciamento das serventias.

Em relação à dimensão pública da atividade notarial e de registro, pudemos verificar que a principal questão que envolve a organização dos serviços diz respeito à criação, desdobramento, desmembramento, acumulação, desacumulação e extinção dos ofícios notariais e de registro, ou seja, a organização das serventias em geral. No que tange à modalidade normativa hábil para operar essas transformações e à legitimidade para a instauração desse procedimento, o STF fixou a necessidade de lei em sentido formal, sendo a iniciativa do processo legislativo privativa dos Tribunais de Justiça, pois nossa corte entendeu que a matéria está inserida na seara da organização judiciária. Nesse contexto, a própria Lei 8.935/94 já fixa alguns parâmetros, como a não acumulação das diferentes espécies de atividades nas notas e registros públicos, salvos exceções como a hipótese em que o município não comporte a instituição de mais uma serventia, devendo ser levado em conta elementos como a demanda na localidade, a receita da serventia, além de critérios socioeconômicos e populacionais.

Sobre a outorga da delegação, constatamos que ela depende, por imperativo constitucional, de aprovação em concurso de provas e títulos específico, sendo que o STF já se pronunciou no sentido de que esse mecanismo não pode ser ilidido pela decadência de cinco anos prevista na Lei 9.784/94 para Administração anular seus atos, tamanha a personificação dos princípios da igualdade, da moralidade e da impessoalidade nesse democrático instrumento. Por outro lado, há divergências doutrinárias em relação ao Poder competente para efetuar a delegação e há questionamentos sobre a constitucionalidade do artigo 16 da Lei 8935/94, que possibilita o concurso de remoção sem a aplicação de provas.

No tocante à extinção das delegações, apuramos que essa só ocorre nas hipóteses previstas em lei, dependendo de sentença judicial transitada em julgado ou de decisão

decorrente de processo administrativo instaurado pelo juízo competente, obviamente assegurado o amplo direito de defesa. São casos de extinção: a morte; a aposentadoria facultativa e a invalidez; a renúncia; a perda decorrente de aplicação de penalidade; e o descumprimento da gratuidade prevista na Lei 9.534/97.

No que se refere à regulação da função notarial e de registro, verificamos que o CNJ tem uma atuação de âmbito nacional e já editou importantes resoluções, sendo que sua atuação direta e permanente sobre notários e registradores ocorre apenas em face de reclamações que lhe são feitas diretamente. Assim, é aos Tribunais de Justiça que cabe uma atuação administrativa mais diretamente ligada aos delegados, especialmente por meio de suas Corregedorias Gerais de Justiça, sendo que essa estrutura definida em órbita estadual é reconhecida na da Lei 8.935/94.

No que tange à retribuição pelos serviços prestados no âmbito da atividade notarial e de registro, conferimos que ela se dá por emolumentos, os quais são pagos diretamente pelos usuários e compõem, ao mesmo tempo, a remuneração dos delegados e a fonte de custeio das serventias. Constatamos que a fixação desses valores deve obedecer a critérios gerais estabelecidos na Lei 10.169/00, sendo que os emolumentos estão sujeitos a um regime jurídico tributário, pois que eles têm, conforme antiga e pacífica jurisprudência do STF, natureza de taxa pela prestação de serviço público e divisível.

Ao tratarmos da responsabilidade civil extracontratual no âmbito dos serviços notariais e de registro, buscando averiguar qual a modalidade instituída para os notários e registradores, se responsabilidade subjetiva ou objetiva, e em que medida o Estado deve ou não responder, constatamos ser esse um dos pontos mais controvertidos. Por vezes, aqueles que sustentam uma mesma opinião o fazem por argumentos diferentes, ou até mesmo posições diferentes se presumem amparadas em idêntico dispositivo normativo. Por outro lado, no âmbito do STF, consoante às decisões citadas, há inclinação a se reconhecer a responsabilidade objetiva do Estado e subjetiva dos delegados.

Em relação à dimensão privada, apuramos que os notários e registradores desempenham suas funções com independência jurídica, podendo praticar todos os atos previstos em lei sem necessidade de autorização. O momento de maior concreção de sua independência é na atividade de qualificação, quando, por exemplo, se avalia o deferimento ou não de um registro ou se formaliza a vontade das partes em um instrumento jurídico, sempre com atenção à validade e produção de efeitos dos atos, preservando-se a segurança jurídica. Nesse sentido, dada a complexidade dos atos jurídicos em que atuam, em que pese se possa considerar que sua atuação seja baseada em prudência, resolvendo casos concretos,

mostra-se indispensável a adequada preparação jurídica desses profissionais, a fim de se evitar nulidades.

Também o gerenciamento administrativo financeiro e de pessoal compete aos delegados com exclusividade e sem interferência do Poder Público, a não ser que essa tenha por objeto a adequação dos serviços prestados. No que se refere à sucessão de titulares, verificamos que a doutrina aponta que, uma vez que cada delegação tem característica de ser originária, em princípio, isso não ocorre, pois que o novo delegado recebe a outorga diretamente do Estado, e não de forma derivada por transmissão do antigo titular. O novo titular, portanto, substitui o anterior somente no que tange à delegação deste, e não em relação a seu patrimônio, não havendo direito a créditos ou ônus por débitos anteriores.

No que tange às isenções de emolumentos, verificamos que elas ressaltam o interesse coletivo que repousa sobre os serviços notariais e de registro, confirmado a sua importância. Por outro lado, quando concedidas sem o acompanhamento de algum tipo de ressarcimento, compensação, subsídio ou de incentivo, acabam repassando o custo do serviço apenas ao delegado e podem gerar desequilíbrios nas serventias, especialmente nas situadas em regiões de baixa atividade econômica. É louvável que o Poder Público realize políticas públicas, todavia, conforme trecho de parecer que transcrevemos formulado por Celso Antônio Bandeira de Mello, o Estado, a bem de realizar essas políticas, não pode, sem uma compensação econômico-financeira, obrigar os delegados a prestarem serviços gratuitamente, suportando com seus patrimônios pessoais os ônus decorrentes.

Por último, verificamos que o vínculo que une os delegados e seus prepostos tem natureza trabalhista, sendo esses em número a ser determinado a partir do critério de conveniência de cada delegado, o qual também estabelecerá as funções e os atos autorizados para cada um dos seus auxiliares. Averiguamos que a doutrina consultada identifica dificuldades em se aplicar a sucessão trabalhista em sua moldagem tradicional na atividade notarial e de registro, havendo aqueles que negam essa possibilidade, exceto se contratualmente estabelecido entre o antigo e o novo titular. Por outro lado, no TST tem prevalecido a posição que reconhece a ocorrência da sucessão trabalhista, desde que não ocorra interrupção da prestação de serviço pelo empregado.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA JÚNIOR, Joao Mendes de. **Órgãos da fé pública**. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 1963. 186p.

BARROSO, Luís Roberto. **Atividade notarial e de registro. Serviço público delegado a particulares. Inexistência de estruturação em carreira. Preenchimento de serventias vagas por remoção: necessidade de aprovação em concurso público de provas e títulos. art. 16 da lei nº 8.935/94: Inconstitucionalidade de concurso apenas de títulos.** Parecer Jurídico. Disponível em: <http://arisp.files.wordpress.com/2008/02/parecerluisroberto_barroso.pdf>. Acesso em 10 set. 2012.

_____. **Invalidade de exercício direto pelo Estado dos Serviços Notariais e de Registros. Interpretação conforme a Constituição do art. 1.361, § 1º, do novo Código Civil.** Parecer jurídico. Disponível em: <<http://www.irtdpjbrasil.com.br/NEWSITE/Barroso.htm>> . Acesso em: 31 jul. 2012.

BAUTISTA PONDÉ, Eduardo. **Origen e historia del notariado**. Buenos Aires : Depalma, 1967. 653p

BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. **Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro**. São Paulo: Revista dos Tribunais : IRIB, 2005. 317p.

BORBA, Tiago Escher de. **A estatização dos serviços notariais e de registro no Brasil**. 2005. 83 f. Trabalho de Conclusão (graduação) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 3. ed. São Paulo : Saraiva, 2009. 433p.

BRASIL. Superior Tribunal do Trabalho. Recurso de Revista nº 46900-82.2005.5.02.0067. Renata Pereira Lemes e 3º Tabelião de Notas da Capital. Relator: Min. José Roberto Freire Pimenta. Brasília. Julgamento: 07 mar. 2012. 2ª Turma. DEJT 16 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br>>. Acesso em: 09 ago. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1800. Associação dos Notários e Registradores do Brasil - ANOREG/Br e Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Nelson Jobim. Relator para Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília. Julgamento: 11 jun. 2007. Tribunal Pleno. DJe n.112. Publicação: 28 set. 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 01 out. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2602. Associação dos Notários e Registradores do Brasil - ANOREG/Br e Corregedor-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Relator para o Acórdão: Min. Eros Grau. Brasília. Julgamento: 24 nov. 2005. Tribunal Pleno. DJ 31 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 23 fev. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3151. Associação dos Notários e Registradores do Brasil - ANOREG/Br e Governador do Estado de Mato Grosso e Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Brasília. Julgamento: 08 jun. 2005. Tribunal Pleno. DJ 28 abr. 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 23 fev. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4140. Associação dos Notários e Registradores do Brasil - ANOREG/Br e Conselho Superior da Magistratura do Estado de Goiás. Relatora: Min. Ellen Gracie. Brasília. Julgamento: 26 jun. 2011. Tribunal Pleno. DJe n. 180, Publicação: 20 set 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 23 fev. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 209354. Estado do Paraná e Rifan Elias Rifan. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília. Julgamento: 02 mar. 1999. Segunda Turma. DJ 16 mar. 1999. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 01 out. 2012

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 518.894. Estado de São Paulo e José da Graça Ferreira Porto. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Brasília. Julgamento: 02 ago. 2011. Segunda Turma. DJe n.183. Publicação: 23 set. 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 01 out. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 28.279. Euclides Coutinho e Presidente do Conselho Nacional de Justiça. Relatora: Min. Ellen Gracie. Brasília. Julgamento: 16 dez. 2010. Tribunal Pleno. DJe n. 79, Publicação: 29 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 13 mar. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1378. Procurador-Geral da República e Governador do Estado do Espírito Santo e Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Relator: Min. Celso De Mello. Brasília. Julgamento: 30 nov. 1995. Tribunal Pleno. DJ 30 maio 1997. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 23 fev. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2891. Associação dos Notários e Registradores do Brasil -

ANOREG/Br e Governadora do Estado do Rio de Janeiro e Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE. Brasília. Julgamento: 04 jun. 2003. Tribunal Pleno. DJ 27 jun. 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 23 fev. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 178236. Carmem Lins Coelho e Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Octavio Gallotti. Brasília. Julgamento: 07 mar. 1996 . Tribunal Pleno. DJ 11 abr. 1997. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 23 fev. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 201595. Estado de São Paulo e Geraldo Horikawa. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília. Brasília. Julgamento: 28 nov. 2000. Segunda Turma. DJ 20 abr. 2001. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 01 out. 2012

CARMO, Jairo Vasconcelos Rodrigues do. Responsabilidade civil do delegatário notarial e de registros públicos. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro , v.9, n.36, p. 169-197, out. 2006.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e dos registradores comentada**. 3. ed. São Paulo : Saraiva, 2000. 268p.

CRESPO, Claudio Dutra; BASTOS, Adalton Amadeu; CAVALCANTI, Waldir Alves. **A pesquisa do registro civil: condicionantes do subregistro de nascimentos e perspectivas de melhorias da cobertura**. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_581.pdf>. Acesso em: 01 out. 2012.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 9.ed. São Paulo : Ltr, 2010. 1373p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22.ed. São Paulo : Atlas, 2009. 864p.

_____. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 6.ed. São Paulo : Atlas, 2008. 445p.

DIP, Ricardo Henry Marques. **Direito administrativo registral**. São Paulo : Saraiva, 2010. 108p.

_____. O paradigma da independência jurídica dos registradores e dos notários. **Revista de direito imobiliário**, São Paulo, n. 42, p. 5-12, set./dez. 1997.

ERPEN, Décio Antônio. Da responsabilidade civil e do limite de idade para a aposentadoria compulsória dos notários e registradores. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n.47, p. 103-115, jul./dez. 1999.

FERNANDES, Antonio Scarance. O cumprimento de ordem judicial pelo registrador: aspectos penais e processuais penais. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n.78, p. 93-135, maio/jun. 2009.

FLACH, Marcelo Antônio Guimarães. **Responsabilidade civil do notário e do registrador**. Porto Alegre : AGE, 2004. 104 p.

FOLLMER, Juliana. **A função notarial como atividade delegada do poder público**. 2000. 143 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4. ed. São Paulo : Malheiros, 2009. 512 p.

MAGALHÃES, Maria Lúcia Cardoso de. A responsabilidade trabalhista dos notários e registradores de imóveis. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, v.44, n.74, p.113-132, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.trt3.jus.br/escola/revista/apresentacao.htm>>. Acesso em: 03 ago. 2012.

MATOS, Juliana aparecida. **Tabelionato de notas: a ascensão jurídica e social do serviço notarial na comunidade**. Porto Alegre: Norton, 2010. 143p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 37. ed. São Paulo : Malheiros, 2010. 894 p.

MELLO. Celso Antônio Bandeira de. A competência para criação e extinção de serviços notariais e de registros e para delegação para provimento desses serviços. Parecer Jurídico. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n.47, p.197-212, jul./dez. 1999.

_____. Natureza de função pública exige que o poder público proporcione meios para o cumprimento de atividades. Parecer Jurídico. **Revista Cartório Hoje**, São Paulo, n. 1, p. 34-39, 2010. Disponível em: < http://www.anoregsp.org.br/revista_indice.asp>. Acesso em: 24 ago. 2012.

PIRES, Ubiratã Carlos. **A natureza jurídica da atividade notarial e de registro**. Disponível em: <http://www.colegioregistrals.org.br/doutrina_lista.asp?todos=ok> Acesso em : 04 jun. 2012.

PUGLIESE, Roberto J. **Direito notarial brasileiro**. São Paulo : Leud, 1989. 146p

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo : Saraiva, 2009. 188p.

RICHTER, Luiz Egon. Da qualificação notarial e registral e seus dilemas. In: Dip, Ricardo (Coord.). **Introdução ao direito notarial e registral**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004. p. 185-223.

SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. O notariado brasileiro perante a Constituição Federal. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n.48, p.81-84. 2000.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil**. 7. ed. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2007. 1947p.

VALE, Vander Zambelli. A responsabilidade trabalhista dos notários e registradores. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, v.44, n.74, p.87-112, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.trt3.jus.br/escola/revista/apresentacao.htm>>. Acesso em: 03 ago. 2012.

VIANA JÚNIOR, Wellington Luiz. Sucessão trabalhista e delegação de serviços notariais e de registro públicos. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, v.40, n.70, p.69-78, jul./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.trt3.jus.br/escola/revista/apresentacao.htm>>. Acesso em: 03 ago. 2012.