

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

Bruno Prates

**CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS
SOBRE A ATIVIDADE EXTRAJUDICIAL**

Porto Alegre

2021

Bruno Prates

**CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS
SOBRE A ATIVIDADE EXTRAJUDICIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial para a
obtenção do grau de Bacharel em Ciências
Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito
da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Da Cás Maffini

Porto Alegre

2021

Bruno Prates

**CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS
SOBRE A ATIVIDADE EXTRAJUDICIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial para a
obtenção do grau de Bacharel em
Ciências Jurídicas e Sociais pela
Faculdade de Direito da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovado em 17 de maio de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Rafael da Cás Maffini

Prof. Paulo Eduardo de Oliveira Berni

Prof^ª. Raissa Rayanne Gentil de Medeiros

AGRADECIMENTOS

À minha eterna amada, Martiane Jaques La Flor, agradeço o amor sempre dedicado a mim, assim como agradeço os ensinamentos sobre resiliência e sobre a importância das pessoas não humanas, com especial destaque para os pequenos Joe, Nina e Lara.

Aos meus pais, Leonardo e Lúcia, agradeço todos os ensinamentos, em todas as áreas, desde o meu primeiro dia de vida até este momento.

Ao meu irmão Daniel, agradeço os ensinamentos sobre parceria e lealdade.

Aos amigos e professores Jonas Faviero Trindade e Maicon Crestani, agradeço pelos ensinamentos sobre Direito e música.

Ao professor Rafael Da Cás Maffini, agradeço a paciência e a orientações sobre que caminhos seguir para a realização deste trabalho.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar a possibilidade de controle e de fiscalização por parte dos Tribunais de Contas Estaduais sobre a atividade notarial e registral. Para tanto, foi realizada pesquisa doutrinária sobre a matéria e sobre o extenso regramento constitucional e infraconstitucional que disciplina o serviço extrajudicial e as Cortes de Contas. Inicialmente, são apresentadas as características do sistema cartorial brasileiro, a classificação jurídica das formas de provimento das serventias vagas e das receitas e das despesas realizadas por titulares, interventores e interinos. A seguir, discorre-se sobre o modelo atual de controle e de fiscalização, a cargo quase exclusivo do Poder Judiciário. Por último, propõe-se uma nova atuação por parte dos Tribunais de Contas frente ao serviço extrajudicial, respondendo à questão problemática do estudo.

Palavras-chave: Cartório. Tribunal de Contas. Controle. Fiscalização. Serviço Extrajudicial.

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyse the possibility of control and inspection over the notarial and registration activity. To this end, doctrinal research on the subject was carried out and analyses on the constitutional and infraconstitutional rules about the extrajudicial service and the Court of Accountants was made. Initially, the characteristics of the Brazilian notary and registrations system are explained, as well as the juridical classification of the modes of admission, and the revenues and expenses made by the officials, intervenors, and interims are established. Next, its is discoursed about the current model of control and inspection, almost in total charge of the Judiciary Branch. Lastly, it is proposed a new way of acting by the Court of Accountants over the extrajudicial service, responding to the problem issue of the paper.

Keywords: Court of Accountants. Extrajudicial service. Inspection. Extrajudicial Service.

LISTA DE ABREVIATURAS

CF – Constituição Federal

CGJ/RS – Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

CNNR – Consolidação Normativa Notarial e Registral

CNNR/RS – Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

COJE – Código de Organização Judiciária Estadual

CTN – Código Tributário Nacional

RE – Recurso Extraordinário

RMS – Recurso em Mandado de Segurança

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	8
2.	O SERVIÇO EXTRAJUDICIAL BRASILEIRO.....	10
2.1	ESTRUTURA E CLASSIFICAÇÃO DA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO.....	10
2.2	FORMAS DE PROVIMENTO DE SERVENTIAS EXTRAJUDICIAS.....	15
2.3	RECEITAS E DESPESAS DOS SERVIÇOS EXTRAJUDICIAIS.....	24
3.	O CONTROLE E A FISCALIZAÇÃO DA ATIVIDADE EXTRAJUDICIAL: O MODELO ATUAL	31
3.1	ASPECTOS PRÓPRIOS DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DA ATIVIDADE EXTRAJUDICIAL.....	31
3.2	CONTROLE PELA CORREGEDORIA-GERAL DE JUSTIÇA.....	35
3.3	CONTROLE E FISCALIZAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO	39
4.	O CONTROLE DA ATIVIDADE EXTRAJUDICIAL PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO ESTADO: UMA NOVA ABORDAGEM.....	42
4.1	FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS PARA A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	42
4.2	MEIOS DE ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	49
4.3	EFEITOS DA FISCALIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO ESTADO SOBRE A ATIVIDADE EXTRAJUDICIAL	53
5.	CONCLUSÃO	57
	REFERÊNCIAS	60
	LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA CONSULTADAS	62

1. INTRODUÇÃO

O objeto do presente estudo reside no exame sobre a fiscalização da atividade extrajudicial pelos Tribunais de Contas Estaduais – medida atualmente inexistente ou realizada apenas de forma indireta, em auxílio ao trabalho desenvolvido pelas Corregedorias-Gerais de Justiça.

Para tanto, a análise está baseada em três capítulos, nos quais se apresentam a estrutura e a classificação jurídica da atividade notarial e registral; o modelo atual de controle e de fiscalização; e a proposta de uma nova atuação dos Tribunais de Contas Estaduais frente à atividade delegada aos serventuários.

No que tange ao primeiro ponto de análise, é demonstrada toda a estrutura lógico-legal que sustenta o serviço notarial e registral brasileiro, com destaque para a expressa previsão constitucional de delegação a particulares da atividade (art. 236), com definições mais específicas conferidas pelas Leis nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 e nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, além de leis estaduais que fixam a cobrança de emolumentos em cada Estado da federação, e os provimentos editados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelas Corregedorias de Justiça Estaduais.

Em seguida, são apresentadas as diversas classificações aplicáveis no exame da matéria (distinções entre notários e registradores; categorização da atividade extrajudicial, se pública ou privada; enquadramento tributário dos emolumentos, e dos serventuários como agentes públicos). Em dois subcapítulos, é aprofundado o estudo atinente às formas de provimento das serventias extrajudiciais (originária e derivada) e das receitas auferidas nas serventias (emolumentos, selos e Imposto sobre Serviços - ISS).

Neste trabalho, é realizado o exame sobre o modelo de controle e de fiscalização atual, o qual é concretizado de forma quase exclusiva pelo Poder Judiciário. Nesse passo, demonstram-se os aspectos próprios da atividade extrajudicial, buscando-se o adequado enquadramento teórico para os termos “controle” e “fiscalização”. Outrossim, mira-se definir os serviços notariais e de registro nas categorias amplamente utilizadas pela doutrina e que interessam particularmente neste estudo: quanto ao órgão que exerce (administrativo, judicial, ou legislativo); ao momento (prévio, concomitante ou posterior); e à inter-relação entre poderes (interno ou externo).

O controle dos Tribunais de Contas atualmente realizado sobre o serviço extrajudicial também é matéria de análise, todavia, de maneira mais sucinta do que o levado a efeito pelas Corregedorias-Gerais de Justiça, uma vez que inexistente ou muito distante da efetividade almejada no modelo que se propõe.

Em relação às Cortes de Contas, há de se fazer um esclarecimento inicial: as repetidas menções aos Tribunais de Contas ao longo do trabalho se referem às instituições instalados nos Estados da federação, e não ao Tribunal de Contas da União (TCU), uma vez que o controle e a fiscalização no caso do serviço de notários e de registradores se dá sobre recursos estaduais (em suma, emolumentos e selos repassados ao Tribunal de Justiça). Sem embargo, são citados julgados do TCU como referências para a melhor compreensão da matéria estudada.

Por fim, propõe-se uma nova atuação do Tribunal de Contas frente à atividade desenvolvida nos cartórios, de maneira a responder o problema levantado neste trabalho. Conclui-se que a resposta decorre dos aspectos resultantes da forma de provimento das serventias (se os responsáveis são titulares, interventores ou interinos), das receitas arrecadadas (emolumentos com destinação privada ou pública) e das despesas realizadas (com recursos públicos ou privados), bem como do interesse público envolvido na questão levantada.

2. O SERVIÇO EXTRAJUDICIAL BRASILEIRO

Por força do art. 236 da Constituição Federal (CF), os serviços notariais e de registro são prestados em caráter privado, por delegação do Poder Público, mediante a seleção de candidatos por concurso de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga sem a abertura de novo certame por mais de seis meses. Com efeito, o referido dispositivo é pedra fundamental e ponto de partida para a verificação do possível controle do Tribunal de Contas do Estado sobre a atividade extrajudicial e passa, necessariamente, pelo exame da categoria da atividade cartorária (se pública ou privada), das formas de provimento das serventias vagas (oficiais concursados, interinos e interventores), da composição da receita dos delegatários (emolumentos, selos e ISS), das despesas efetuadas, e do controle levado a efeito pela Corregedoria-Geral.

2.1 ESTRUTURA E CLASSIFICAÇÃO DA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO

A Lei nº 8.935/94¹ regulamentou o art. 236 da Constituição Federal e, em seu art. 1º, positivou a finalidade dos serviços notariais e de registro: de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Sobre a estrutura do sistema extrajudicial brasileiro, verifica-se a existência das seguintes especialidades: tabelionato de notas; de protestos; ofícios de registro de imóveis; de títulos e documentos; de pessoas naturais e jurídicas; e de distribuição (art. 1º da Lei nº 6.015/73 e art. 5º da Lei nº 8.935/94)².

Do rol mencionado, observa-se que o serviço delegado está dividido entre notários (tabeliães de notas e de protesto) e registradores, os quais possuem atividades que são comuns e outras que são específicas.

¹ Também chamada “Lei dos Cartórios”.

² O art. 5º e outros da Lei nº 8.935/94 fazem referência às competências dos tabeliães e registradores de contratos marítimos, os quais, além dos registros de embarcações, praticam atos comuns aos demais tabeliães. Em razão das conclusões deste estudo se aplicarem a esta especialidade e às demais, e pelo número insignificante de serventias do tipo em todo o Brasil, optou-se por não abrir o exame específica neste ponto.

Entre as atividades comuns, tem-se que em ambos os ramos da atividade extrajudicial há o exercício de serviço delegado pelo Estado, mais especificamente a fé pública para autenticar e certificar atos jurídicos, eivados de presunção relativa de veracidade (*juris tantum*)³. Além disso, também se ressaltam como ações fundamentais o assessoramento das partes, o controle de legalidade dos atos e negócios jurídicos, a alimentação de bancos de dados públicos (por exemplo, números de nascimentos e óbitos pelo Registro Civil, e as declarações de operações imobiliárias à Receita Federal pelo Registro de Imóveis) e a arrecadação de tributos para o Estado.

Concernente à arrecadação de tributos, denota-se que o serventuário é peça fundamental na engrenagem tributária estatal, quer dizer, o notário ou o oficial de registro é o agente que possui capacidade tributária ativa, que arrecada os emolumentos para si (no caso de titulares e interventores) ou para o Estado (no caso de interinos); fiscaliza o pagamento de tributos estaduais e municipais como o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI); repassa os valores obtidos da população em relação ao selo de fiscalização; e contribui com o ISS sobre a receita auferida. Além disso, nos casos de impossibilidade de exigência do cumprimento da obrigação principal pelo contribuinte, responde subsidiariamente em relação a este (art. 134, do Código Tributário Nacional – CTN).

Não sem razão, Kümpel et al (2017, vol. III, p. 57) ressaltam que o notário adota cada vez mais o “papel de informante da receita”, com maior parte do tempo dedicado ao controle do requerimento tributário e ao preenchimento de vários bancos de dados estatais - tarefas estranhas à sua atividade fim.

No que toca especificamente à atividade notarial, compete ao notário formalizar juridicamente a vontade das partes; intervir nos atos e negócios jurídicos a que as partes devam ou queiram dar forma legal ou autenticidade, autorizando a redação ou redigindo os instrumentos adequados, conservando os originais e expedindo cópias fidedignas de seu conteúdo; além de autenticar fatos (art. 6º da Lei nº 8.935/94).

Luiz Guilherme Loureiro (2017, p. 48) registra o perfil do notário e assevera que “é o jurista do cotidiano da pessoa comum, responsável pela aplicação e aperfeiçoamento do direito privado -, é o conselheiro imparcial dos particulares na realização dos atos e negócios mais importantes nas esferas patrimonial e pessoal de suas vidas”. No mesmo ponto, porém com outro enfoque, Kümpell et al (2017, volume III, p. 139) aduzem que a

³ Sobre a matéria, vide decisão proferida pelo STJ no Resp. 1288552/MT, em 24 de novembro de 2020, publicado no DJe em 02 de dezembro de 2020, trânsito em julgado em 05 de fevereiro de 2021.

atividade do notário se diferencia da atuação aconselhadora do advogado, pois o tabelião “realiza o aconselhamento em interesse do ato notarial (dotado de interesse público e privado), enquanto o advogado aconselhará apenas em favor exclusivo da parte que o contratou”.

No grupo dos notários, há subdivisão entre tabeliães de notas e tabeliães de protesto, cabendo àqueles a lavratura de escrituras, procurações públicas, de testemunhos públicos, de atas notariais, reconhecimento de firmas e autenticação de cópias; e a estes, o protocolo de documentos de dívida para prova do descumprimento da obrigação, a intimação dos devedores de títulos para aceitá-los, devolvê-los ou pagá-los, sob pena de protesto, o recebimento do pagamento dos títulos protocolizados, dando quitação, a lavratura e o acatamento do pedido de desistência do protestante, além da averbação do cancelamento do protesto, a prática das alterações necessárias para a atualização dos registros efetuados e expedição de certidões (arts. 7º e 11º da Lei nº 8.935/94).

De outra banda, em relação aos registradores, observa-se que o art. 12 da Lei nº 8.935/94 remete à Lei nº 6.015/73⁴ a definição das competências próprias dos delegatários.

No grupo dos registradores, observa-se que a subdivisão é mais extensa do que a dos notários. Assim, em síntese, compete ao registro civil de pessoa natural o registro dos atos da vida civil (nascimento, casamento, óbito e outros); ao de pessoa jurídica os atos constitutivos de associações, sociedades simples, fundações, organizações religiosas e partidos políticos, além de jornais e periódicos; ao registro de títulos e documentos o registro de instrumentos particulares para prova de obrigações de qualquer valor, bem como para fins de conservação de qualquer documento; ao registro de imóveis o registro da propriedade imobiliária; e ao registro de distribuição a centralização a expedição de certidões e documentos em geral da comarca em que está instalado.

Sobre os registradores, Loureiro destaca a influência da publicidade na atividade e afirma (2017, p. 49):

É o agente de um órgão ou instituição pensada e criada para tornar cognoscível de todos os membros da comunidade determinados fatos e situações jurídicas de especial relevância. Seja por repercutirem nas esferas jurídicas de todos, seja por serem essenciais para a segurança e o progresso do tráfico jurídico e econômico, tais situações subjetivas devem ser acessíveis ao conhecimento de todos os cidadãos.

Especificamente sobre a classificação de notários e registradores (se agentes públicos ou privados), tem-se na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 257)

⁴ Chamada “Lei dos Registros Públicos”.

a melhor definição, qual seja a de que se tratam de particulares em colaboração com a Administração, isto é, “pessoas alheias à intimidade do aparelho estatal” que exercem função pública.

O Supremo Tribunal Federal (STF) há muito firmou posição no sentido de que os serviços cartoriais são públicos de caráter não privativo e de que os notários e registradores - ainda que exerçam atividade pública e sejam considerados servidores públicos para fins penais (art. 327 do Código Penal) - não são titulares de cargos públicos e não estão submetidos ao regime jurídico estatutários dos servidores (como exemplo, a ADI nº 2.602/MG, Relatoria do Ministro Eros Grau, trânsito em julgado em 07 de junho de 2005).

No mesmo passo, importante discussão sobre a matéria foi travada pelos ministros do STF no julgamento da ADI nº 3.089/DF, proposta pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG/BR), julgada em 13 de fevereiro de 2008, em que restou vencedora a tese defendida pelo Ministro Joaquim Barbosa de que se trata, repisa-se, serviço público, desenvolvido por entes privados, sujeito ao poder de polícia do Poder Judiciário, explorado com intuito lucrativo, não abarcado pela imunidade recíproca prevista no art. 150 da Constituição Federal. Além disso, foi vencedor o entendimento firmado de que os emolumentos possuem natureza de tributo, mais precisamente de taxa.

Sobre o julgamento da ADI nº 3.089/DF, registra-se a posição vencida do ministro Ayres Brito, a qual também já havia sido esposada na ADI nº 2.415/DF, no sentido de que “os serviços notariais e de registro são típicas atividades estatais, mas não serviço públicos, propriamente. Categorizam-se como função pública, a exemplo das funções de legislação, justiça, diplomacia, defesa nacional...” (p. 278 do voto referido).

Retornando à seara tributária, tem-se que, a teor do art. 134, inciso VI, do Código Tributário Nacional, respondem subsidiariamente⁵ pela arrecadação de tributos os tabeliães, registradores, escrivães e demais serventuários em razão dos praticados por eles, ou perante eles, no exercício de seu ofício, no caso de não cumprimento da obrigação principal pelo contribuinte (sujeição passiva indireta por transferência de responsabilidade). No ponto, resta evidente que os agentes mencionados são particulares

⁵ Denota-se a existência de imprecisão técnica no artigo mencionado, já que se observa a expressão “respondem solidariamente” no texto legal, porém, de fato, o caráter é subsidiário, uma vez que a responsabilidade dos tabeliães e dos registradores ocorre após o não cumprimento da obrigação principal pelo contribuinte. Nesse sentido, vide a obra de Leandro Paulsen, Curso de Direito Tributário, 2017, p. 225.

que arrecadam tributos, ou seja, possuem capacidade tributária ativa, inclusive recolhendo para si parte do montante arrecadado (emolumentos).

Noutro giro, ressalta-se que o STF já havia decidido no julgamento da ADI nº 2.415/SP, Ministro Relator Carlos Ayres Brito, trânsito em julgado em 14 de fevereiro de 2012, que a delegação não se traduz, de nenhuma forma, em cláusulas contratuais, e só poderá recair sobre pessoa natural, nunca sobre empresa, haja vista que, no último caso, aplicam-se os institutos da concessão e da permissão (art. 175 da Constituição Federal – CF).

Especificamente quanto à responsabilidade civil dos notários e registradores pelos atos praticados em serviço, o STF firmou a tese com repercussão geral de que o Estado responde objetivamente pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa (Tema 777; RE 842846/SC, julgado em 27 de fevereiro de 2019).

Já em relação à atividade desenvolvida pelos serventuários, tem-se que cada “serviço” notarial ou registral constitui-se “em um plexo unitário, e individualizado, de atribuições e competências públicas, constituídas em organização técnica e administrativa, e especificadas quer pela natureza da função desempenhada” (MELLO, 2015, p. 258). Já Loureiro aduz que o serventuário é “dotado de liberdade decisória, sem nenhum tipo de condicionamento, seja de ordem política, econômica ou administrativa” (2014, pp. 134 e 135) e prossegue: “Destarte, ele não é subordinado ao Poder Judiciário. Este poder tem apenas a atribuição constitucional de fiscalizar a atividade notarial e de registro” (2014, p. 135).

No ponto específico defendido por Luiz Guilherme Loureiro sobre a ausência de subordinação do titular da delegação ao Poder Judiciário, entende-se que a definição exarada pelo autor não é a mais adequada, pois se constata que o notário ou registrador está livre para a realização da sua atividade, porém, até a ocorrência de controle por parte do juiz permanente, juiz da vara de registros públicos, ou pelo juiz diretor do foro, conforme a estrutura de correição adotada no Estado. Explica-se.

Na atuação dos serventuários não é rara a discordância entre a decisão do titular em lavrar o ato, ou não, e o entendimento do usuário a respeito do serviço solicitado. Para tanto, o art. 198 da Lei nº 6.015/73 prevê o procedimento especial de dúvida, de natureza administrativa (art. 204 da mesma lei), no qual são demonstradas as razões das partes discordantes, cabendo a um juiz de direito a decisão do caso. Destaca-se que a decisão

judicial deverá obrigatoriamente ser cumprida pelo delegatário, ainda que contrária ao seu entendimento sobre a matéria.

Outros dois exemplos elucidativos da subordinação de notários e registradores ao Poder Judiciário estão, em primeiro, na obrigatória realização de atos determinados por meio de sentença judicial, sob pena de descumprimento de decisão, ainda que não observada princípios registrais como a continuidade ou a unidade matricial; e, em segundo, na observância de normas infralegais que, na prática, se sobrepõem à lei, como no caso do prazo de lavratura e registro do protesto no Estado do Rio Grande do Sul: dentro de 3 dias úteis, contados da intimação do devedor, conforme o art. 1.004 da Consolidação Normativa Notarial e Registral (CGJ/RS); ou dentro de três dias úteis contados da protocolização do título ou documento de dívida, consoante art. 12 da Lei nº 8.935/94⁶.

A respeito do desenvolvimento de suas atividades, os oficiais de registro e notários estão autorizados a contratarem escreventes, inclusive escolher substitutos, tudo regido pelas normas da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT (BRASIL, art. 20 da Lei nº 8.935 de 1994). No ponto, observa-se que a escolha do interino decorre dessa relação de trabalho, já que, em caso de vacância, o substituto mais antigo estará apto a responder pela serventia de forma precária até o provimento da vaga por oficial concursado (art. 39, §2º, da Lei nº 8.935/94).

Verificada a estrutura e categorização do serviço extrajudicial, passa-se ao exame das formas de provimento, as quais impactam sobremaneira no exame ora realizado, com destaque para o já referido caso dos interinos.

2.2 FORMAS DE PROVIMENTO DE SERVENTIAS EXTRAJUDICIAS

De plano, salienta-se que os efeitos das formas de provimento das serventias vagas afetam profundamente a relação estatal com os delegatários à frente dos cartórios. Assim e diante da legislação regente⁷, denota-se a existência de dois grandes tipos de provimento, quais sejam o provimento originário e o provimento derivado.

⁶ No subcapítulo nº 3.2, é apresentada a análise específica acerca do controle sobre a atividade notarial e registral.

⁷ Além dos arts. 32 do ADCT e 236, CF, tem-se a regulamentação extraída do art. 39 da Lei 8.935/94; Provimento CNJ nº 77/2018 e regulamentações próprias de cada Estado, através das Consolidações Normativas elaboradas pelas Corregedorias-Gerais de Justiça.

Ressalta-se que o termo “provimento” é aqui tratado como ato de prover, de ocupar a serventia que está vaga, seja através do “provimento inicial”, nos termos do art. 16 da Lei nº 8.935/94, seja através da remoção daqueles que já titulam delegação pública. Loureiro (2017, p. 88) aponta no mesmo sentido:

O provimento das serventias se faz por concurso público de ingresso ou remoção: dois terços das vagas são providos por concurso de ingresso na atividade notarial e de registros e um terço por concurso de remoção. Independentemente da nomenclatura usada pela lei – “concurso de ingresso e concurso de remoção” – o concurso se destina sempre ao provimento da serventia vaga. O concurso de remoção não é uma forma de provimento derivado à função, mas sim de delegação, vale dizer, trata-se de concurso de provimento originário, tal como o “concurso de ingresso”, destinando-se, ambos os certames, à outorga de delegação das serventias vagas.

Sobre o arcabouço legal que rege a matéria, destaca-se que a perda de delegação dependerá de sentença transitada em julgado ou de decisão de processo administrativo disciplinar, assegurado o amplo direito de defesa (art. 35 da Lei nº 8.935/94). Além disso, será extinta a delegação em caso de morte, aposentadoria facultativa ou compulsória⁸; invalidez; renúncia; perda nos termos do já referido art. 35 e descumprimento comprovado da gratuidade estabelecida na Lei nº 9.534/97 (art. 39, da Lei nº 8.935/94).

Dos artigos mencionados, constata-se que a extinção da delegação implica a substituição do delegatário concursado por outro, o qual poderá ser o interino (substituto mais antigo, ou ainda o titular ou substituto de outra serventia, nessa ordem) ou, no caso de suspensão do titular em virtude da apuração de falta, o interventor (em regra, o titular de outra delegação).

É de se ressaltar que embora o art. 236 da Constituição Federal fixe o prazo máximo de seis meses para concurso, é notório que tal regra não é observada pelos Tribunais de Justiça de todo o Brasil e, não raro, os oficiais interinos permaneçam por muitos anos à frente das serventias extrajudiciais. Apenas como exemplo, citam-se os casos dos Estados de Alagoas, que nunca concluiu concurso público de ingresso⁹, de Goiás, cujo último concurso ocorreu em 2008¹⁰, e do Rio Grande do Sul, em que os anos de lançamento dos editais mais recentes foram 2004, 2013, 2015, e 2019¹¹.

⁸ Como exemplo a respeito da aposentadoria compulsória, vide Lei do Estado do Rio Grande do Sul nº 7.305/79 e art. 51 da Lei nº 8.935/94.

⁹ Disponível em <http://www.tjal.jus.br/?pag=concCartorio>. Acesso em 06 de abril de 2021.

¹⁰ Disponível em <https://www.tjgo.jus.br/index.php/juiz-substituto-2>. Acesso em 06 de abril de 2021.

¹¹ Disponível em https://www.tjrs.jus.br/site/concursos_e_estagios/notarios_e_registradores/. Acesso em 06 de abril de 2021.

Como será possível observar a seguir, a distinção entre a forma de ingresso no serviço extrajudicial é fundamental para a adequada classificação do destino dos emolumentos (se privado ou se público), da relação jurídica existente entre o serventuário e o Estado (se delegatário privado ou preposto do Poder Judiciário), e da forma de prestação de contas à Corregedoria de Justiça.

Quanto ao provimento originário, é o que ocorre por meio de aprovação em concurso de provas e títulos, seja mediante a seleção universal (duas terças partes das vagas, em concorrência ampla), seja através da remoção (uma terça parte das vagas, voltada apenas aos candidatos que titulem delegação pública extrajudicial há mais de dois anos). Os dispositivos que regem os requisitos para a delegação estão dispostos no art. 14 da Lei nº 8.935/94, do que se destaca a incomum qualificação de dez anos de exercício em serviço notarial ou registral como requisito alternativo ao diploma de bacharel em Direito.

Sobre o acesso às delegações, salienta-se que, no ano de 2009, o CNJ editou a Resolução nº 81, a qual disciplina a forma de realização dos concursos para ingresso na atividade cartorial, com especial destaque para a inovação na limitação a dois títulos de doutoramento, ou de mestrado ou de especialização na fase de títulos, o que deu fim ao incrível acúmulo de pontos nos concursos da área, sendo comum a constatação de candidatos com alegados 8, 9, e até 16 títulos de pós-graduação¹².

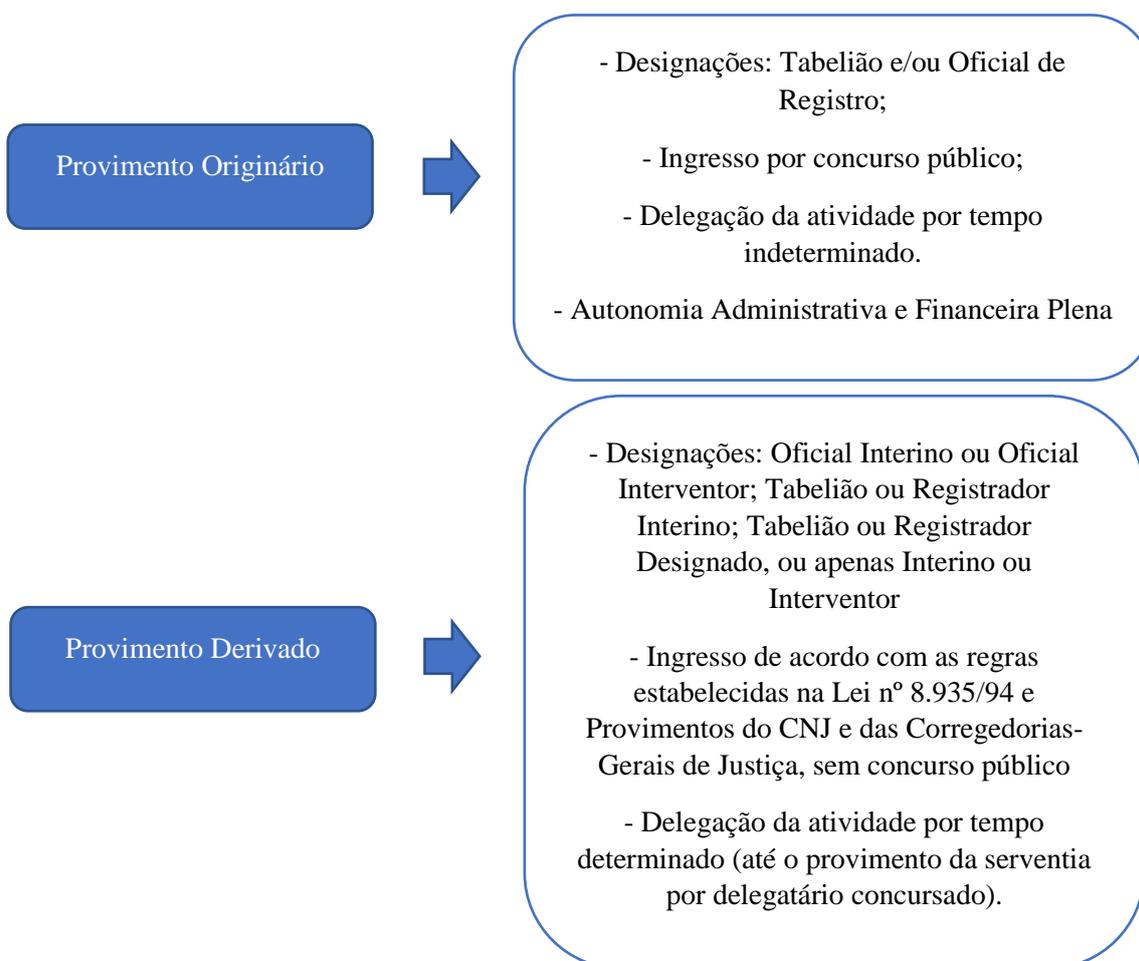
Em relação aos efeitos mais evidentes do provimento originário, tem-se a outorga da delegação ao titular aprovado por tempo indeterminado, sendo a renda líquida do tabelião ou registrador os emolumentos recebidos em razão da prestação do serviço, descontados os custos e despesas fixas e variáveis e os impostos.

Por outro lado, no que toca ao provimento derivado, repisa-se que se optou pela utilização do termo “provimento derivado” para os casos em que a delegação do serviço extrajudicial ocorre pela via extraordinária (não por concurso público), para o exercício temporário da atividade em serventia declarada vaga. É de se destacar que a assunção nesse caso deriva de duas condições prévias, quais sejam a existência de substituto (funcionário contratado pelo antigo titular com relação de trabalho regulada CLT, ou

¹² Vide o certame realizado no Estado do Rio Grande do Sul. Pontuação disponível para consulta em http://www.cartorio.tjrs.ieses.org/documentos/ARQUIVOS/nota_titulos20171216_6015.pdf – acesso em 06 de abr. de 2021.

inscrito em cadastro reserva do Tribunal de Justiça¹³) ou a transferência da delegação a um interventor.

O provimento derivado pode ser subdividido quanto ao responsável pela serventia após a vacância, nas figuras jurídicas do interventor ou do interino. Portanto, até este ponto, tem-se a seguinte situação:



Fonte: elaborado pelo autor.

Concernente ao interventor, o art. 36 da Lei nº 8.935/94 dispõe que, se necessário o afastamento preventivo do notário ou oficial de registro e seu substituto para a apuração de faltas, será designado um interventor para responder pelo serviço, pelo prazo de 90 dias, prorrogáveis por mais 30 dias. O parágrafo segundo do mesmo artigo define que, durante o período de afastamento, o designado responsável perceberá metade da renda líquida auferida; ao passo que a outra metade será depositada em conta bancária especial,

¹³ Como exemplo, Provimento CGJ/RS nº 017/2017, de 17 de março de 2021.

com correção monetária. Em caso de procedência das irregularidades apuradas, a metade depositada em conta especial é revertida para o interventor.

Cabe destacar que a figura do interventor difere da figura do titular em razão da administração temporária de serventia que não a sua, mais especificamente, a gestão de recursos privados de outro titular, cabendo para si 50% da receita líquida e, em caso de procedência das faltas apuradas em processo administrativo disciplinar, reitera-se, os outros 50% depositados em conta especial.

Registra-se que em serventias que estiveram sob intervenção é comum a transformação do interventor em interino após o encerramento do processo administrativo disciplinar, o que implica a mudança na gestão de recursos privados (por até 120 dias, relativos a valores pertencentes ao titular afastado e ao interventor na proporção de 50% da receita líquida) para a administração de recursos públicos (interinidade até o provimento da vaga por titular concursado, com remuneração limitada ao teto constitucional).

Sobre as diferenças das especialidades e a forma de escolha do interventor, cita-se o caso do Estado do Rio Grande do Sul, em que o art. 18, §3º, da Lei Estadual nº 11.183/98, define que a designação do interventor recairá em pessoa que já seja detentora da delegação para o mesmo tipo de serviço prestados pelo acusado.

Em relação aos interinos, a interpretação conjunta das normas aplicáveis – mais precisamente art. 39 da Lei nº 8.935/94, e arts. 2º e 5º do Provimento CNJ nº 77/2018 – permite concluir que, sucessivamente, assumirão a serventia o substituto mais antigo no momento da vacância; o delegatário em exercício no mesmo município ou no município contíguo que detenha uma das atribuições do serviço vago; o substituto de outra serventia bacharel em direito com no mínimo 10 anos de exercício em serviço notarial ou registral. Além disso, a remuneração pelo trabalho realizado de forma interina é de 90,25% dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (arts. 2º, 5º e 6º do Provimento CNJ nº 77/2018).

Sobre o tema, registra-se que o referido Provimento CNJ nº 77/2018 instituiu restrições moralizadoras relativas à escolha dos interinos e definiu critérios objetivos:

Art. 3º A designação de substituto para responder interinamente pelo expediente não poderá recair sobre pessoa condenada em decisão com trânsito em julgado ou proferida por órgão jurisdicional colegiado, nas seguintes hipóteses:

- I atos de improbidade administrativa;
- II crimes:

- a) contra a administração pública;
 - b) contra a incolumidade pública;
 - c) contra a fé pública;
 - d) hediondos;
 - e) praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando;
 - f) de redução de pessoa à condição análoga à de escravo;
 - g) eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;
 - h) de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.
- § 1º Na mesma proibição dos incisos I e II deste artigo, incide aquele que:
- a) praticou ato que acarretou a perda do cargo ou emprego público;
 - b) foi excluído do exercício da profissão por decisão judicial ou administrativa do órgão profissional competente;
 - c) teve suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, por decisão irrecorrível do órgão competente.
 - e) perdeu a delegação por decisão judicial ou administrativa.

Quanto à classificação jurídica, tem-se que os interinos são prepostos do Estado e se caracterizam como agentes estatais, sujeitos ao teto remuneratório estabelecido no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, não considerados titulares de serviço delegado. Nesse sentido, o melhor enquadramento é o de que são servidores públicos lato sensu, mais especificamente “agentes administrativos”, conforme lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

“Conceito de extensão mais restrita, também empregado na doutrina, é a de agente público, designativo de todos aqueles que, servidores públicos ou não, estão legalmente intitulados a exercer, em nível decisório, uma parcela ou aspecto do poder público, investidos de competências especificamente definidas pela ordem jurídica positiva. (...)”

Esta categoria de agentes públicos se subdivide em duas subcategorias: os agentes políticos, que têm investidura em cargos eletivos, vitalícios, efetivos ou em comissão, de assento e definição constitucional, e os agentes administrativos, que são todos os demais intitulados por lei, a exercer uma parcela do poder estatal por outras formas de investidura, permanente ou temporária” (MOREIRA NETO, 2014, p. 318).

No mesmo passo, observa-se o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal em julgamento recente do RE nº 808.202/RS (em 20/08/2020), com repercussão geral reconhecida (Tema 779), conforme ementa:

Direito Constitucional. Notários e registradores. Titulares e substitutos. Equiparação. Inviabilidade. Inteligência dos arts. 37, inciso II; e 236, § 3º, da CF/88. Remuneração dos interinos designados para o exercício de função delegada. Incidência do teto remuneratório do art. 37, inciso XI, da CF/88. Obrigatoriedade. Recurso extraordinário provido.

1. Os substitutos ou interinos designados para o exercício de função delegada não se equiparam aos titulares de serventias extrajudiciais, visto não atenderem aos requisitos estabelecidos nos arts. 37, inciso II; e 236, § 3º, da Constituição

Federal, para o ingresso originário na função. Jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.

2. Diferentemente dos titulares de cargos de notas e registros, que se classificam como agentes delegados, os substitutos ou interinos de serventias extrajudiciais atuam como prepostos do Estado e se inserem na categoria genérica dos agentes estatais, razão pela qual se aplica a eles o teto remuneratório do art. 37, inciso XI, da Carta da República.

3. Tese aprovada: **“os substitutos ou interinos designados para o exercício de função delegada não se equiparam aos titulares de serventias extrajudiciais, visto não atenderem aos requisitos estabelecidos nos arts. 37, inciso II; e 236, § 3º, da Constituição Federal para o provimento originário da função, inserindo-se na categoria dos agentes estatais, razão pela qual se aplica a eles o teto remuneratório do art. 37, inciso XI, da Carta da República”.**

4. Recurso extraordinário provido.

Contra a decisão referida foram opostos Embargos de Declaração em 01/12/2020 e o processo aguarda julgamento¹⁴.

Salienta-se que a situação jurídica dos interinos de cartórios é ponto fundamental deste trabalho, pois, repisa-se, são prepostos do Estado, os quais, sem prévia aprovação em concurso, de forma precária e temporária, e em perfeito enquadramento em relação ao art. 70 da Constituição Federal, arrecadam, guardam, gerenciam e administram dinheiros, bens e valores públicos.

Em seu voto no julgamento do RE 808.202/RS (pp. 5 e 6), o Ministro Dias Toffoli esposou o seu entendimento sobre a controvérsia da classificação do agente interino como delegatário ao afirmar: “Acrescente-se, ainda, como fator impeditivo, o fato de o substituto, de minha óptica, não se caracterizar como prestador privado de serviço de interesse público”. E ainda explicitou sua posição a respeito da nomenclatura usual: “Não se pode dizer que o interino esteja a ocupar, segundo os ditames constitucionais, cargo de notário, diferentemente do que ocorre com o primeiro. Ainda que se fale em “notário ou registrador interino”, a nomenclatura não se sobrepõe à substância” (p. 6 do voto).

Concernente à aplicação do teto remuneratório, também o voto do Ministro Dias Toffoli no julgamento do RE 808.202/RS é elucidativo (pp. 9 e 10):

¹⁴ Em consulta realizada em 27 de março de 2021 ao sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br), constatou-se que o Ministro Roberto Barroso solicitou vista do processo, restando o julgamento suspenso.

Enquadra-se o exercício de sua titularidade como caráter interino. O titular interino não atua como delegado do serviço notarial e de registro porque não preenche os requisitos para tanto.

Age, portanto, como preposto do Estado delegante e, nessa condição, deve submeter-se aos limites remuneratórios previstos para os agentes estatais, não se lhe aplicando o regime remuneratório previsto para os delegados do serviço público extrajudicial (art. 28 da Lei nº 8.935/1994)

Sobre o enquadramento jurídico do interino como preposto, observa-se que se trata de alguém que personifica a figura do preponente na relação jurídica que se examina (apresentação), como no caso do preposto que personifica o empregador quando da realização da audiência trabalhista, ou, como no caso de estudo, a personificação do Estado à frente da serventia extrajudicial.

Como lição, Pontes de Miranda aponta os efeitos da apresentação e a diferenciação da representação, figura que exige a existência de dois sujeitos na relação jurídica, um agindo em nome do outro (representante e representado):

Por exemplo, os administradores das massas concursais, o síndico da falência, o inventariante e o testamenteiro. Tais pessoas não são representantes: não estão em lugar de outrem; e, na maior parte das vezes, os interesses que estão em causa são divergentes. Nem são órgãos, de modo que, em vez de representarem, apresentassem outras pessoas, como ocorre com o órgão da pessoa jurídica. A massa concursal ou falencial, a herança e o interesse da execução orçamentária não são pessoas. Demais, o representante legal do menor de dezesseis anos, ou do louco, ou do surdo-mudo, que não pode exprimir a vontade, não é parte (...)

Observe-se que na comparência da parte por um órgão não se trata de representação, mas de apresentação. O órgão apresenta a pessoa jurídica: os atos processuais do órgão são atos dela, e não de representante. De modo que há a apresentação (de direito material) e a apresentação processual, necessariamente sem atuação em causa própria: o órgão apresenta, materialmente; e processualmente, também apresenta. (MIRANDA, 1998, tomo I, pp. 268 e 269)

Nessa esteira, constata-se não ser por acaso que os regulamentos infralegais aplicáveis à administração das serventias extrajudiciais pelos interinos designados sejam pródigas em restrições acerca da realização de despesas (Provimentos do CNJ e Consolidações Estaduais). Como exemplo, citam-se o art. 13 do Provimento CNJ nº 45/2015, e os arts. 56 a 58 da Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul (CNNR/RS):

Art.13 As normas impostas por este Provimento aos delegatários de serviços notariais e registrais aplicam-se aos designados para responder interinamente por serventias vagas, observadas as seguintes peculiaridades:

I - Os responsáveis interinamente por delegações vagas de notas e de registro lançarão no Livro Diário Auxiliar o valor da renda líquida excedente a 90,25% dos subsídios de Ministro do Supremo Tribunal Federal que depositarem à disposição do Tribunal de Justiça correspondente, indicando a data do depósito

e a conta em que realizado, observadas as normas editadas para esse depósito pelo respectivo Tribunal.

II – Ao responsável interinamente por delegação vaga 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 Tribunal a que estiver afeta a unidade do serviço.

III - Todos os investimentos que comprometam a renda da unidade vaga deverão ser objeto de projeto a ser encaminhado para a aprovação do Tribunal de Justiça competente.

IV - Respeitado o disposto no inciso anterior, para apuração do valor excedente a 90,25% dos subsídios de Ministro do Supremo Tribunal Federal, deve abater-se, como despesas do responsável interinamente pela unidade vaga, as previstas no art. 8º deste Provimento.

V – Revogado.

V – Nos prazos previstos no art. 2º do Provimento nº 24/2012 desta Corregedoria Nacional de Justiça, os responsáveis interinamente pelas unidades vagas lançarão no sistema “Justiça Aberta”, em campos específicos criados para essa finalidade, os valores que, nos termos do inciso anterior, depositarem na conta indicada pelo respectivo Tribunal de Justiça. (Redação dada pelo Provimento n. 76, de 12.09.2018)

VI – A periodicidade de recolhimento do valor da renda líquida excedente a 90,25% dos subsídios de Ministro do Supremo Tribunal Federal é trimestral, considerando-se as receitas e despesas do trimestre, não havendo lei estadual que estabeleça periodicidade diversa. (Incluído pelo Provimento n. 76, de 12.09.2018). (BRASIL, Provimento CNJ nº 45 de 13 de maio de 2015)

.....

Art. 56 – Aos responsáveis pelo Serviço que tenham sido designados interinamente é vedado 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 da Direção do Foro a que estiver afeta a unidade do serviço. Todos os investimentos que comprometam a renda da unidade vaga no futuro deverão ser objeto de projeto a ser encaminhado para a respectiva aprovação pelo Juiz de Direito Diretor do Foro.

Art. 57 – Qualquer despesa de serventia vaga que exija autorização do Juiz de Direito Diretor do Foro e que não tenha sido solicitada previamente deverá ser objeto de imediato reembolso por parte do responsável interino, sob pena de configuração de perda da confiança junto ao Tribunal de Justiça.

§ 1º – Os pedidos de autorização serão encaminhados pelo responsável interino ao Juízo da Direção do Foro, acompanhados, quando possível, de pelo menos 03 (três) orçamentos, e serão apreciados pelo Juiz de Direito no prazo máximo de 10 (dez) dias.

§ 2º – Não será autorizada a contratação, pelo responsável interino, de prepostos com remuneração superior ao dobro do salário-base instituído pelos sindicatos de prestadores de Serviços Notariais e de Registros definidos em convenção coletiva.

§ 3º – Os bens móveis adquiridos para utilização da serventia durante a interinidade passam a incorporar o patrimônio público, devendo a Direção do Foro providenciar, imediatamente após a aquisição, o seu tombamento junto ao Departamento de Material e Patrimônio do Tribunal de Justiça, acompanhado de nota fiscal e fotografia de cada bem.

Art. 58 – A designação do substituto para responder interinamente pelo expediente será revogada se for constatado, administrativamente, o não-repasse ao Tribunal de Justiça do excedente a 90,25% dos subsídios de ministro do Supremo Tribunal Federal, ou eventual conduta inadequada do interino que

importe na perda da confiança junto ao Tribunal de Justiça. (RIO GRANDE DO SUL, Consolidação Normativa Notarial e Registral instituída pelo Provimento nº 001/2020 – CGJ de 17 de janeiro de 2020).

Examinadas as formas de provimento, conclui-se que oficiais titulares e interventores respondem pelas serventias de forma personalíssima, contratam prepostos livremente, se apropriam dos emolumentos de forma integral (no caso dos titulares concursados) ou parcial (interventores), não estão obrigados a observar o teto remuneratório constitucional e prestam contas das despesas realizadas em relação ao processo de intervenção, ou prestam contas no caso dos titulares apenas a título informativo. Outrossim, sofrem a fiscalização do Poder Judiciário, sendo alvo das funções correccionais e punitivas da Corregedoria-Geral de Justiça, porém, sem atuação sobre o resultado líquido da serventia, que é remuneração final do serventuário.

De outra parte, os oficiais interinos são prepostos do Estado, com responsabilidade de administrar os bens e valores do pertencentes ao Estado, cabendo-lhes a remuneração de 90,25% dos subsídios dos ministros do STF pelos serviços prestados, e sob controle direto da Corregedoria em relação às despesas realizadas e o resultado líquido da serventia, o qual é repassado ao Poder Judiciário, conforme discriminação no subcapítulo seguinte.

Ante todo o exposto neste subcapítulo, tem-se como consequência lógica a análise da receita auferida pelos notários e oficiais de registro, uma vez que os emolumentos podem resultar em receita tributária privada para titulares e interventores, ou, no caso dos interinos, de receita pública.

2.3 RECEITAS E DESPESAS DOS SERVIÇOS EXTRAJUDICIAIS

A análise sobre a classificação da receita e da despesa dos serviços extrajudiciais é matéria fundamental no que concerne à conclusão sobre a incidência do controle da atividade notarial e registral pelo Tribunal de Contas do Estado. Para tanto, dois pilares se caracterizam como fundamentos obrigatórios, quais sejam o exame sobre a classificação desses valores, se privados ou públicos; e a decomposição dos valores pagos pelos usuários – uma vez que não se trata de montante com destinação única.

Quanto às receitas, é imperiosa a diferenciação entre receita pública e receita tributária. Do ponto de vista do Direito Financeiro, a receita pública “se compõe dos recursos que aportam ao erário para o fim de custear o funcionamento do Estado” (CAMARGO, 2020, p. 83), ao passo que a receita tributária é composta das prestações pecuniárias compulsórias previstas em lei e que não decorram de sanção por ato ilícito, conforme art. 3º do CTN.

Apenas com os conceitos lançados já é possível a verificação dos efeitos da “gestão privada de uma função pública” como aduz Maffini (2018, p. 1), caracterizado um sistema híbrido.

Em primeiro, no caso dos serventuários investidos por concurso e dos interventores designados, observa-se que os emolumentos arrecadados são receitas tributárias (taxas) de destinação privada, isto é, o produto arrecadado se destina integralmente ao patrimônio privado do tabelião ou registrador em exercício ou do interventor e do titular afastado (divisão de 50%, conforme art. 36, §2º da Lei nº 8.935/94), que extrairão desse montante o custeio do serviço extrajudicial.

Tem-se, portanto, que aos titulares e interventores cabe a arrecadação de receita tributária de destinação privada, produto da opção estatal de delegação da atividade e de seus custos e riscos em detrimento do exercício direto, sendo a gestão desses valores mais benéfica ou menos benéfica apenas aos seus destinatários, que poderão, por meio de impressão de maior eficiência e economicidade auferir maiores ganhos pessoais (renda líquida após todas os custos, despesas e impostos, conforme art. 21 da Lei nº 8.935/94).

Sobre a despesa e mais especificamente a gestão administrativa e financeira dos cartórios por titulares e interventores aplica-se o raciocínio desenvolvido por Maffini (2018, p. 3)

Disso se depreende, por exemplo, que ainda que sujeita à fiscalização pelo Poder Judiciário decorrente de sua natureza de função pública, a atividade notarial e de registro não poderá suportar qualquer influência, determinação e fiscalização por parte do Poder Judiciário no tangente à gestão interna ou de funcionamento interno da serventia, como é o caso da gestão da jornada de trabalho do titular da serventia ou de seus prepostos, justamente em razão do caráter privado referido no texto constitucional.

Tal circunstância enseja a necessidade de um relevante esclarecimento: o Poder Público, eis que titular da atividade notarial e de registro, terá o dever de estabelecer os parâmetros de prestação e de qualidade dos serviços notariais e registrais propriamente ditos, bem como poderá atuar na fiscalização dos emolumentos fixados em lei, mas não poderá, direta ou indiretamente, interferir na gestão interna da serventia.

Em segundo, e em sentido contrário, no caso dos interinos, verifica-se que o excedente dos emolumentos (descontadas as despesas para a manutenção do serviço e a remuneração do oficial designado) retorna aos cofres públicos (art. 13, I, Provimento CNJ nº 45/2015), constituindo-se os emolumentos em receitas tributárias de destinação pública (receita pública sob qualquer classificação).

Nesse ponto, verifica-se a ocorrência de administração de receita tributária pública por parte dos interinos, a qual, em razão da sua condição de preposto que apresenta o Estado, sofre influência direta do Poder Judiciário, como se verifica no caso de envio de orçamentos prévios e da obrigatória autorização para realização de despesas (art. 13, II e III, do Provimento CNJ nº 45/2015). Como consectário lógico, tem-se que, se bem gerida administrativa e financeiramente a serventia, poderá a renda líquida ser majorada, com maior repasse do excedente ao Estado, o que, por óbvio, é de grande interesse público.

Em suma, quanto ao primeiro pilar de análise, titulares e interventores arrecadam e administram emolumentos com destinação privada, sendo o resultado da boa gestão de despesas mais benéfico apenas para esses profissionais, não importando, a priori, ao controle a renda líquida auferida – situação contrária a dos interinos, em que boa parte dos emolumentos são repassados aos cofres públicos (receita pública), sendo as despesas de interesse público, haja vista a condição de preposto do interino e da incorporação patrimonial estatal dos bens adquiridos por essas pessoas no exercício da atividade extrajudicial (como no caso do art. 57, §3º, da CNNR/RS).

Concernente ao segundo pilar que sustenta o exame realizado, observa-se que o montante pago pelos usuários dos serviços é composto de emolumentos, selos de fiscalização e Imposto sobre Serviços (ISS)¹⁵.

Quanto aos emolumentos, o art. 28 da Lei nº 8.935/94 normatiza que os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições e têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia, exceto nos casos de gratuidade legalmente assegurada (por exemplo, registros civis de nascimento e de óbito, bem como pela primeira certidão respectiva – art. 30 da Lei nº 6.015/73), os quais poderão ser ressarcidos em casos específicos, como na realização de atos decorrentes de ações em que se concedeu Assistência Judiciária Gratuita (AJG).

¹⁵ A composição referida é uma simplificação para fins de análise, já que é possível a ocorrência de diferentes destinações dos emolumentos em cada Estado, como no caso de São Paulo – vide Lei Estadual nº 11.331/2002. Em relação ao ISS, também a composição da receita total poderá ser diferente diante da autorização legislativa municipal de repasse do tributo aos usuários (vide Lei Complementar nº 7/1973 e art. 56 do Decreto Municipal de Porto Alegre/RS nº 15.416, de 20 de dezembro de 2006).

Reforça-se que os emolumentos auferidos pelos notários e registradores são tributos, classificados como taxa, e por isso deve ser observado o regramento constitucional e infraconstitucional quanto à fixação e majoração dos valores (observância de diversos princípios no caso em tela, com destaque para a legalidade, a anterioridade e a isonomia).

Loureiro (2017, p. 98) vai adiante e aponta a peculiar composição híbrida dos emolumentos, pois, se por um lado se está diante de uma taxa, de outro lado são eles que remuneram o trabalho dos tabeliães e registradores:

O entendimento de que os emolumentos constituem taxa *sui generis*, tem origem histórica e deve-se ao peculiar modo de retribuição desses profissionais do direito em nosso país, que recebem o pagamento dos próprios usuários dos serviços extrajudiciais, e não dos cofres públicos. Antes mesmo da CF/88 o STF já se orientava pelo entendimento de que os emolumentos constituem “rendimento privado”.

Enfim, os notários – e também os registradores – são remunerados pelo valor dos serviços desenvolvidos e não pelos cofres públicos. Por tal razão, o STJ firmou entendimento de que a Fazenda Pública está obrigada ao pagamento de custas e emolumentos dos serviços cartorários, porquanto não se pode exigir que o profissional do direito financie as despesas com atos requeridos no interesse da União. Não obstante, pode a lei estadual que fixa o valor dos emolumentos estabelecer hipóteses de isenção às pessoas jurídicas de direito público e aos órgãos da administração direta e indireta.

Sobre a “precificação” dos serviços, observa-se que o art. 236 da Constituição Federal disciplina que lei federal estabelecerá as normas gerais para a fixação dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro (no caso em tela, foram fixadas as regras gerais pela Lei Nacional nº 10.169/2000, na qual também se definiu que os Estados e o Distrito Federal fixarão o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos respectivos serviços notariais e de registro – art. 1º).

De outra banda, destaca-se que os emolumentos se caracterizam como a parte que efetivamente remunera o serviço do responsável pelo cartório e que servirá de base inicial de cálculo para o pagamento de impostos, quais sejam o ISS (aplicação da alíquota municipal sobre o total de emolumentos auferidos no mês anterior) e o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza - IRPF (após os descontos lançados no Livro-Caixa, conforme art. 68 do Decreto nº 9.580/2018, obedecido a alíquota aplicável às pessoas “físicas”).

Especificamente sobre os interinos, a sua remuneração está limitada a 90,25% dos subsídios de Ministro do Supremo Tribunal, e a origem desse pagamento está nos emolumentos arrecadados, os quais estão sujeitos à incidência de IRPF.

Em relação ao ISS, denota-se já no art. 1º da Lei Complementar nº 116/2003, que tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa da mesma lei, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador. No caso específico da atividade cartorial, a previsão consta no item 21.01 (Serviços de registros públicos, cartorários e notariais).

Importante debate ocorreu no STF durante o julgamento da ADI nº 3.089/DF, na qual restou vencedor o posicionamento de que as pessoas que exercem atividade notarial e registral não são imunes à tributação recíproca pelos entes federados. No ponto, destaca-se o excerto a seguir, extraído do voto vencedor exarado pelo Ministro Joaquim Barbosa (Plenário em 13/02/2008):

Pois bem, quanto aos serviços notariais e de registro exercidos em caráter privado, há regra limitadora da incidência de tributos? A resposta é desenganadamente negativa e, inexistente a vedação constitucional, deve-se entender adequada a cobrança. **O fato de o serviço ser remunerado mediante emolumentos, mediante taxa, não exclui a incidência do ISS.** Conclusão diversa implicaria desconhecer a incidência deste, afastadas as exceções contempladas na Constituição Federal, relativamente a serviços explorados economicamente, tomado esse vocábulo de forma linear. Da mesma maneira que se mostra consentânea com a Carta a previsão alusiva ao Imposto de Renda – art. 8º da Lei nº 7.713/88 – tem-se como constitucional a lei complementar em questão, a versar a satisfação do Imposto sobre Serviços. (grifou-se)

Já no ano de 2013, por meio do julgamento do RE nº 756915/RS, o STF reconheceu a repercussão geral da matéria constitucional ora suscitada e reafirmou o entendimento de que não há imunidade recíproca no caso dos serviços notariais e de registro.

Quanto aos notários, registradores e interventores, não há maiores dificuldades em relação à obrigatoriedade de pagamento do ISS sobre o montante de emolumentos auferidos. Porém, sobre os interinos entende-se que a situação é distinta, uma vez que são prepostos do Poder Judiciário, aplicando-se o instituto da imunidade tributária no caso em questão, medida nem sempre observada na rotina dos cartórios (art. 150, VI, CF).

No tocante aos selos, a legislação varia de Estado para Estado, porém utilizando-se como parâmetro o Estado do Rio Grande do Sul, observa-se que a Lei nº 12.692/2006 dispôs sobre os emolumentos dos serviços notariais e de registro, criou o Selo Digital de

Fiscalização Notarial e Registral (SDFNR), e instituiu o Fundo Notarial e Registral (Funore), além de estabelecer outras providências.

Especificamente sobre a sua operacionalização e finalidade, tem-se que os selos são processados por meios eletrônicos, fiscalizados pelo Poder Judiciário, e impressos em todos os recibos dos serviços realizados em Tabelionatos e Registros (art. 11 da Lei nº 12.692/2006). À população, é possível a consulta da correta utilização e cobrança dos selos através de *link* específico no portal eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande Sul¹⁶.

Além disso, merece registro a existência do Funore, o qual é constituído da arrecadação decorrente da emissão dos selos de fiscalização, dirigido por Conselho Gestor, e também fiscalizado pelo Poder Judiciário. Os arts. 14 e 15 apontam a destinação dos recursos e a composição do Conselho Gestor:

Art. 14 - A receita do Fundo Notarial e Registral terá os seguintes propósitos, que procurarão ser atendidos na forma e na medida do que dispuser seu Regulamento:

I - transferir ao Poder Judiciário recursos destinados a ressarcir as despesas de fiscalização dos atos notariais e de registro e a prover outros serviços, a critério de sua administração;

II - compensar os serviços notariais e de registro pelos atos gratuitos praticados por imposição legal;

III - assegurar renda mínima à manutenção dos serviços notariais e de registro deficitários;

IV - prover a manutenção dos serviços prestados pelo próprio Fundo; e V - prover a manutenção dos serviços prestados pelos Colégios Notarial e Registral.

Art. 15 - O Fundo será dirigido por um Conselho Gestor, composto pelos seguintes titulares:

I - o Corregedor-Geral da Justiça, que o presidirá com voto de qualidade;

II - um Desembargador, escolhido pela Administração do Tribunal de Justiça;

III - o Juiz de Direito Diretor do Foro da Capital;

IV - um representante do Colégio Notarial do Brasil - Seção do Rio Grande do Sul; e

V - um representante do Colégio Registral do Rio Grande do Sul.

Do excerto acima, constata-se a composição do Conselho Gestor com integrantes do Poder Judiciário e um representante do Colégio Notarial do Brasil (Seção do Rio Grande do Sul). Além disso, verificam-se as destinações dos recursos repassados ao Funore, das quais destacam-se a compensação dos serviços notariais e de registro pelos atos gratuitos praticados por imposição legal (por exemplo, atos realizados no Registro de Imóveis decorrentes de processos judiciais em que se deferiu a Assistência Judicial

¹⁶ <https://www.tjrs.jus.br/novo/processos-e-servicos/servicos-extrajudiciais/consulta-de-selo-digital/>, acesso em 06 de março de 2021.

Gratuita - AJG) e a garantia de renda mínima à manutenção dos serviços notarias de e de registro deficitários.

Da decomposição da receita total, verifica-se que está constituída de emolumentos, de ISS e de selos de fiscalização, extraída a remuneração do responsável pelo cartório apenas dos emolumentos, sendo os demais tributos pagos ao município em que a serventia está instalada e ao Poder Judiciário, respectivamente. No caso específico de interinos, os emolumentos cobrem todas os custos e despesas, incluída a remuneração da pessoa designada, sendo repassado todo o excedente ao Estado.

Quanto às despesas, conclui-se que são eminentemente privadas no caso dos titulares, não interessando ao controle estatal se são razoáveis ou dentro do preço de mercado, já que o afetado será exclusivamente o próprio titular, com redução de sua renda líquida. Em relação ao interventor, também efetua apenas despesas privadas, por curto período de tempo (no máximo 120 dias), com grande interesse também na boa gestão dos recursos para aumento de sua remuneração. Por último, os interinos realizam despesas com recursos públicos (valores pertencentes ao Poder Judiciário a cobrir custos e despesas para a manutenção do cartório, incluída a folha de pagamento), sem efeitos na sua remuneração em caso de maior aplicação de eficiência ou economicidade, percebendo o montante de 90,25% dos subsídios dos ministros do STF.

Examinadas neste capítulo a estrutura e a classificação da atividade notarial e de registro, bem como as formas de provimento e as receitas e despesas realizadas por titulares, interventores ou interinos, estão demonstradas as bases em que se firmam este estudo para a análise sobre o modelo de controle atual e a proposição de uma nova abordagem em relação à atuação dos Tribunais de Contas Estaduais.

3. O CONTROLE E A FISCALIZAÇÃO DA ATIVIDADE EXTRAJUDICIAL: O MODELO ATUAL

3.1 ASPECTOS PRÓPRIOS DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DA ATIVIDADE EXTRAJUDICIAL

Conforme leciona Maffini (2016, 272), “num regime jurídico que se pretenda legítimo, as normas de atribuição de poder devem ser necessariamente acompanhadas de modos de controle”. Isso posto, o primeiro desafio a ser enfrentado em relação ao capítulo em tela é a diferenciação entre controle e fiscalização.

Não raro, observa-se na doutrina, seja na área do Direito, seja na área da Administração, a utilização dos termos controle e fiscalização como sinônimos, sem maiores preocupações conceituais ou de aplicação. Todavia, para o caso em estudo, tal diferenciação se mostra importante, pois se observam distintos graus de atuação dos órgãos de controle, seja em razão dos efeitos de provimento (titulares, interventores e interinos), seja em relação à própria forma de fiscalização.

Conforme a Teoria Clássica da Administração, mais especificamente em relação à divisão realizada por Henri Fayol, são funções administrativas a previsão, organização, comando coordenação e controle. Nesse sentido, controle é:

Na concepção de Fayol, controle consiste em verificar se os programas das diferentes operações estão sendo realizados. O objetivo é assinalar desvios, a fim de corrigi-los e evitar que se repitam. Controlar é responsabilidade dos próprios chefes e seus colaboradores que trabalham nas operações. Mas, quando o volume do que deve ser controlado aumenta além da capacidade de trabalho dessas pessoas, é necessário recorrer a agentes especiais – os controladores ou inspetores (MAXIMIANO, 2015, p. 85).

Os métodos de administração evoluíram e diversas técnicas foram aprimoradas, no entanto, sempre a função de controle teve papel fundamental na teoria, com viés mais gerencial do que operacional (por exemplo, a criação do ciclo PDCA¹⁷, a gestão por controle estatístico da qualidade, a administração estratégica, o modelo japonês de produção, a gestão por sistemas etc). Nesse sentido, também é a conclusão de Rocha (2004, p. 124): “o escopo do controle é assegurar a correspondência entre determinadas atividades e certas normas ou princípios”.

¹⁷ *Plan, Do, Check, Act*: Planejar, Fazer, Controlar, Agir, em tradução livre.

Sobre a distinção em questão, Camargo (2020, p. 112) afirma: “a fiscalização é espécie do gênero controle, mas com este não se confunde, porquanto ele se pode verificar também na fase de elaboração do orçamento, quando o Legislativo verifica se a proposta orçamentária está em conformidade com o plano plurianual”.

Já no que toca ao texto constitucional, ainda que não expressamente referida, é possível concluir pela existência de diferença entre controle e fiscalização, sendo o controle, reitera-se, com viés gerencial, mediato, e a fiscalização mais operacional, imediata. Assim, como exemplo, pode-se apontar a fiscalização dos regimes próprios de previdência social será tarefa da União (medida imediata) com a ocorrência (mediata) de controle externo e social (art. 22, III); a fiscalização pelo Sistema Único de Saúde de alimentos (medida imediata), compreendido o controle (mediato) do teor nutricional (art. 200); e sobre o investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino, a lei disporá sobre normas de fiscalização (medida imediata), de avaliação e de controle (mediato) das despesas com educação nas esferas estadual, distrital e municipal (art. 212, §9º).

Em correlação lógica com a diferenciação entre controle e fiscalização defendida neste estudo, observa-se a conclusão exarada por Helio Saul Mileski (2003, p. 289): “O controle é corolário do Estado Democrático de Direito, obstando o abuso de poder por parte da autoridade administrativa, fazendo com que esta pautar a sua atuação em defesa do interesse coletivo, mediante uma fiscalização orientadora, corretiva e até punitiva”.

Destarte, denota-se que o controle, além de assinalar desvios, possui um viés mais gerencial, de revisão, voltada à verificação do que foi planejado e executado; de adoção de ações corretivas ou preventivas; ao passo que a fiscalização efetiva o controle, isto é, está materializada no exame minucioso, no acompanhamento próximo, no apontamento de falhas através de auditorias ou inspeções.

Vencido o primeiro desafio, tem-se como segundo ponto de análise o enquadramento dos tipos de controle, a fim de que se compreenda adequadamente o modelo atual.

Diversos são os critérios de classificação do controle, porém, para este estudo, interessam os relativos ao órgão que o exerce (administrativo, judicial ou legislativo); ao momento (prévio, concomitante ou posterior); e à inter-relação entre poderes (interno ou externo).

Quanto ao controle interno ou administrativo, Diogo de Figueiredo Moreira Neto define (2014, p. 620):

O controle administrativo é, por definição, o exercido pelos órgãos com função administrativa sobre seus próprios atos, no desempenho da autotutela. Portanto, cabe ao Poder Executivo o amplo controle sobre suas próprias funções administrativas, extroversas e introversas, e aos demais Poderes do Estado, bem como aos órgãos constitucionalmente independentes, exercer o autocontrole no que toca às suas respectivas funções administrativas.

Em relação ao objetivo, esta modalidade de controle visa, genericamente, à juridicidade da ação administrativa pública, destacadamente quanto à sua legitimidade e legalidade.

Entende-se que o controle realizado pela Corregedoria-Geral de Justiça sobre as atividades de notários e de registradores não pode ser considerado controle interno, pois, ainda que se considere a existência de subordinação dos serventuários ao Poder Judiciário e de seu poder disciplinar, não há como concluir pelo exercício de autotutela, ou seja, não há como, exemplificativamente, exigir-se que um ato notarial ou registral seja revogado ou anulado apenas mediante controle administrativo correcional. Ademais, afasta-se a classificação de controle interno em razão da posição de tabeliães e registradores fora da estrutura organizacional do Poder Judiciário, conforme art. 92 e seguintes da Constituição Federal.

Sobre o controle judicial, Maria Silva Zanella Di Pietro (2020, p. 948) assevera que “de nada adiantaria sujeitar-se a Administração Pública à lei se seus atos não pudessem ser controlados por um órgão dotado de garantias de imparcialidade que permitam apreciar e invalidar os atos ilícitos por ela praticados”. No caso da atividade extrajudicial, o controle judicial apresenta forte incidência sobre a atuação de notários e registradores e não em razão da atividade imediata de fiscalização realizada por servidores e magistrados vinculados ao Poder Judiciário, mas, sim, pela recorrente busca da tutela jurisdicional em casos de erro, insatisfações ou fraudes.

Nessa perspectiva, registra-se que são comuns os casos de ações de cumprimento de obrigação de fazer em face do tabelião ou do registrador, geralmente cumulados com pedido de indenização por dano extrapatrimonial, a fim de que se proceda à lavratura ou à exclusão de algum registro nas diversas especialidades existentes.

Quanto ao controle legislativo, Moreira Neto (2014, p. 629) afirma que é “o exercido pelo Poder Legislativo de qualquer das três órbitas federativas; podendo ocorrer, diretamente, por seus plenários ou comissões parlamentares, e, indiretamente, com o auxílio de órgãos independentes instituídos para esse fim específico”.

No caso da atividade extrajudicial, não se constata a atuação direta de parlamentares sobre a atividade fim realizada por notários e registradores; no entanto,

registra-se que o trabalho de Vereadores e Deputados possui muitos efeitos sobre a realidade dos serventuários - é o caso da criação, desdobramento e desmembramento de novas serventias, além da revisão e reajustamento de emolumentos e selos pelo Legislativo Estadual; bem como pela rotineira demanda de Vereadores pela criação de novas serventias em seus municípios. Na mesma esteira, não se observa a atuação indireta do Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, já que, atualmente, não há que se falar em julgamento de contas de notários e registradores.

Em relação ao momento do controle, pode ser prévio, concomitante ou posterior. No modelo atual de controle e de fiscalização, observa-se a atuação das Corregedorias de Justiça nos três momentos e diversos são os exemplos: autorização para a realização de despesas por interinos (controle prévio, consoante art. 13 do Provimento CNJ nº 45/2015); realização de inspeções *in loco* nas serventias (controle concomitante à prática dos atos); e prestação de contas semestrais ao CNJ (controle posterior, conforme art. 13, V, do Provimento CNJ nº 45/2015).

Quanto à classificação relativa à inter-relação entre poderes, registra-se o exame já realizado sobre o controle interno, restando a definição acerca do controle externo, que, em suma, é o levado a efeito por um poder sobre outro. Moreira Neto (2014, p. 618) aduz que “o controle externo pelo Legislativo, dito Parlamentar, respeitadas as exceções, é, preponderantemente de fiscalização, o controle externo pelo Judiciário é precipuamente de correção”.

No ponto, reitera-se a conclusão de que o controle realizado pelo Poder Judiciário não se trata de controle interno. Aliás, entende-se não se tratar também de controle externo, já que não há inter-relação entre poderes, mas, sim, de controle *sui generis*, próprio do regime híbrido público e privado da atividade notarial e de registro.

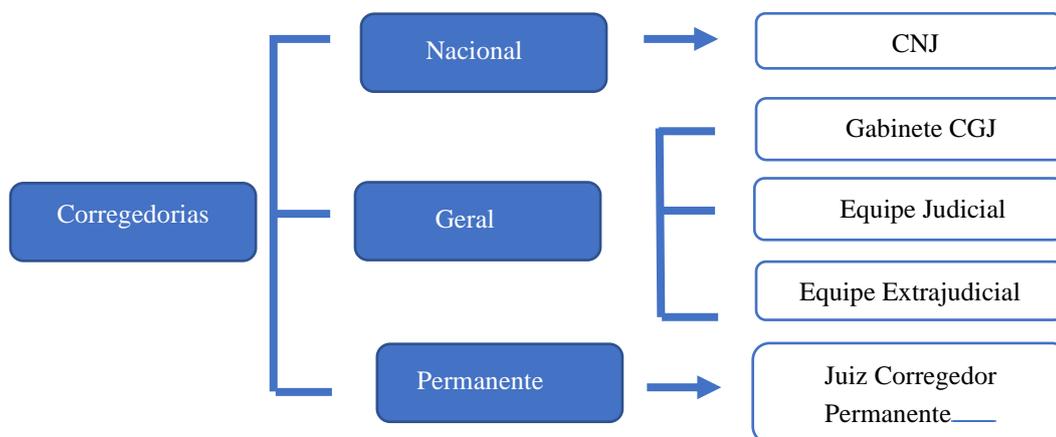
Cabe referir que a atuação do Poder Judiciário se dá tanto no plano de controle (com delimitação de horário das serventias; expedição de normativas; exame de prestação de contas; definição de calendário de inspeções), quanto no de fiscalização (realização de inspeções *in loco*; encaminhamento de demandas da ouvidoria do Tribunal de Justiça; acompanhamento da compra de bens por interinos); mas ausentes as características típicas para o enquadramento como controle interno (ausente o poder de autotutela e porquanto a posição dos serventuários frente à estrutura do Poder Judiciário) ou como controle externo (inexistente atuação entre poderes na relação jurídica com notários e registradores).

A seguir, apresenta-se o modelo atual de controle e fiscalização levado a efeito pelo Poder Judiciário, através da atuação das Corregedorias-Gerais de Justiça.

3.2 CONTROLE PELA CORREGEDORIA-GERAL DE JUSTIÇA

O art. 236, §1º, da Constituição Federal, não deixa dúvidas sobre a responsabilidade do Poder Judiciário frente à atividade extrajudicial no Brasil. No ponto, Ricardo Dip (2017, p. 15) afirma que ao Poder Judiciário cabe, seja por disposição constitucional, seja por raízes históricas, “responder ao modo de uma *patria potestas* relativamente aos ofícios das notas e dos registros públicos”, os quais são partes de uma “família judiciária estendida” e disso resulta a necessidade de contribuir com o seu desenvolvimento, bem como vigiar a eventual ocorrência de desvios.

Assim, a fiscalização sobre a atividade extrajudicial é realizada pelas Corregedorias de Justiça, que estão incluídas em um sistema de controle, como demonstram Kümpell et al (2017, vol. II, p. 389) no seguinte esquema:



Em suma, verifica-se que o sistema possui três camadas de controle, quais sejam a Corregedoria Nacional, a Corregedoria-Geral Estadual, e Corregedoria Permanente Local.

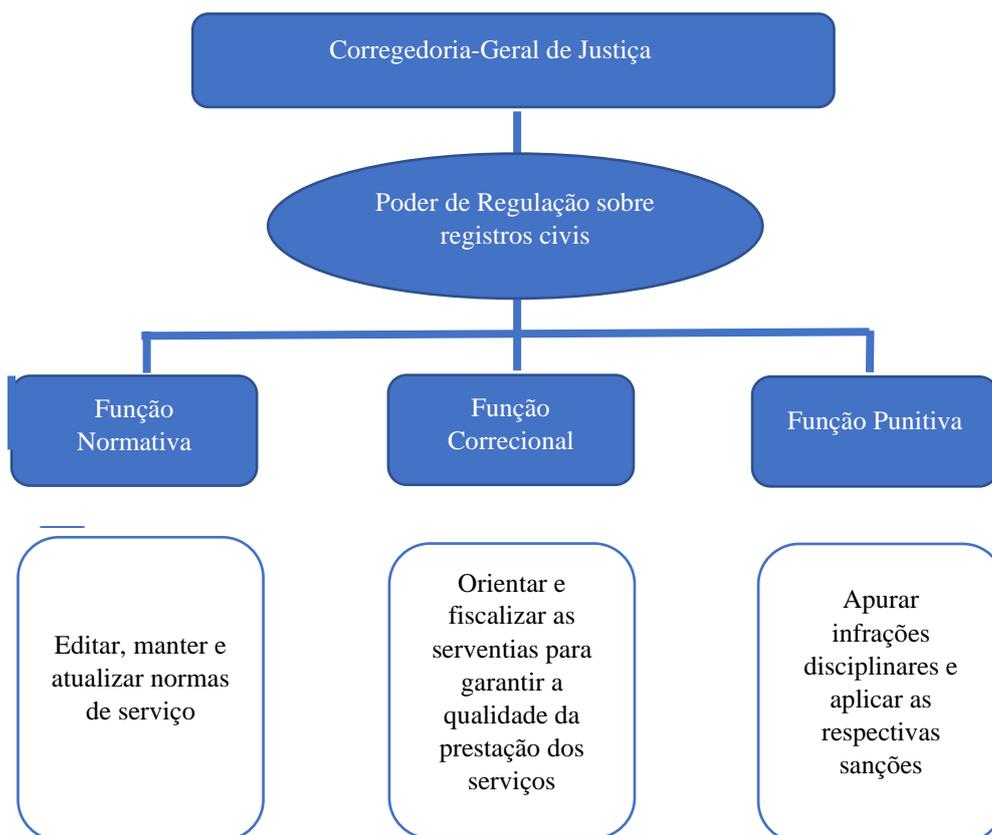
Quanto à Corregedoria Nacional de Justiça, integra o CNJ e é dirigida pelo Corregedor Nacional. Nos termos do art. 103-B, III, da Constituição Federal, compete ao CNJ receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional dos tribunais, podendo avocar

processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa.

Concernente à atuação do CNJ, destaca-se, em primeiro, a edição de atos normativos de abrangência nacional, os quais orientam e padronizam o funcionamento¹⁸, e a operacionalização das serventias¹⁹, e, em segundo, a impressão de publicidade aos dados das serventias, como no caso do Portal Eletrônico “Justiça Aberta”²⁰.

A Corregedoria Nacional também é responsável pela correição nas Corregedorias de Justiça Estaduais, a qual também pode se estender aos serviços extrajudiciais, nos termos do art. 4º da Resolução CNJ nº 67 de 03 de março de 2009.

No que tange à Corregedoria-Geral de Justiça, Kümpell et al (2017, vol. II, p. 392) apresentam esquema relativo aos Registros Cíveis de Pessoa Natural e de Pessoa Jurídica, o qual também pode ser estendido às demais especialidades, haja vista o caráter geral das funções abaixo demonstradas:



¹⁸ Como no caso dos Provimentos nº 91, 93, 94, 95, 97, e 98, que regulamentam o funcionamento das serventias durante a pandemia de coronavírus.

¹⁹ Como no caso do Provimento nº 63, que instituiu os modelos únicos de certidão de nascimento, de casamento e de óbito para todas os Registros Cíveis no país.

²⁰ Disponível em https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/?, acesso em 07 de abril de 2021.

Sobre a atuação do juiz permanente local, interessante registrar que há diferenças na forma de atuação entre os Estados da Federação. No caso do Estado do Mato Grosso do Sul e do Rio Grande do Sul, a *longa manus* da Corregedoria-Geral de Justiça se materializa na atuação do juiz diretor do foro ou do juiz da vara de registros públicos, ao passo que, em Estados como São Paulo, a responsabilidade pela fiscalização local é de um juiz permanente, tudo mediante definição extraída do Código de Organização Judiciária Estadual (COJE), combinado com as normas regulamentares da Consolidação Notarial e Registral (CNNR).

Especificamente sobre a atuação do juiz corregedor local, destaca-se que em razão da sua proximidade com as serventias instaladas exerce atividades normativas e administrativas fundamentais ao adequado ao bom andamento dos trabalhos, como se constata nos exemplos extraídos da CNNR/RS: estabelecimento dos horários de funcionamento (art. 4º da Lei nº 8.935/94 combinado com o art. 5º da CNNRS/RS); recepção de suscitação de dúvidas (art. 30, XIII, da Lei nº 8.935/94 e art. 66 da CNNRS/RS); designação de oficial interino em caso de vacância do serviço (art. 39, §2º, da Lei nº 8.935/94 e art. 55 da CNNRS/RS), dentre outras.

Quanto ao aspecto disciplinar de notários e registradores, tem-se nos arts. 31 a 36 da Lei nº 8.935/94 o regime disciplinar aplicável. Loureiro (2016, p. 247) aponta que no silêncio da Lei dos Cartórios, é de se aplicar supletivamente as normas referentes ao regime disciplinar dos servidores públicos, observada a tipificação própria da atividade notarial e de registro. Constata-se que coube a leis estaduais a melhor definição sobre o procedimento e as competências aplicáveis no caso de ação disciplinar, como se verifica na Lei nº 11.183/98, arts. 18 a 20, do Estado do Rio Grande do Sul.

Noutro giro, em aprofundamento do aspecto regulamentar da atividade, as Corregedorias Estaduais editam as suas respectivas Consolidações Normativas, as quais podem ser entendidas como especificações técnicas subsidiárias à normatização constitucional e infraconstitucional aplicável à matéria.

Em consonância com o art. 37 da Lei nº 8.935/94, o art. 4º da CNNR/RS dispõe que a fiscalização dos serviços de notas e de registro é de responsabilidade da Direção do Foro da Comarca a que pertencem, de ofício ou mediante representação de qualquer interessado, sem prejuízo das atribuições do Corregedor-Geral de Justiça, e sempre que necessário, ou mediante representação de qualquer interessado. Da leitura conjunta do regramento constitucional, da legislação regente, e das normas da Consolidação, constata-se a existência de importante distinção na forma de controle levada a efeito

quando o titular da serventia é tabelião ou oficial concursado ou, de outra parte, interino ou interventor.

No caso dos tabeliães e oficiais de registro cuja delegação tem origem em aprovação em concurso público, não cabe ao Diretor do Foro a aprovação das despesas realizadas pelo titular, tampouco há fiscalização acerca da observância do teto remuneratório constitucional, sendo os emolumentos todos de propriedade do titular. Sem embargo, tem-se que aos titulares cabe o envio mensal e anual de relatórios financeiros ao Tribunal de Justiça (art. 60 da CNNRS/RS) e, semestralmente, ao CNJ (art. 2º do Provimento CNJ nº 24/2012 – alimentação da base de dados do Sistema Justiça Aberta), bem como o pagamento de selos de fiscalização.

Por outro lado, quanto aos interventores e interinos, destaca-se a existências de obrigações decorrentes de disposições legais e infralegais, as quais estão condensadas na CNNR/RS.

Sobre os interventores, constata-se que a eles cabe metade da renda líquida da serventia, sendo a outra metade depositada em conta bancária especial, corrigida, que poderá retornar ao titular afastado ou ser entregue ao interventor, de acordo com o resultado do processo disciplinar aberto pelo Poder Judiciário (art. 36, §2º e §3º da Lei nº 8.935/94, e art. 50 da CNNR/RS).

Nesse caso, a designação do responsável se dará por ato do Diretor do Foro e o interventor deverá cumprir as exigências aplicáveis aos titulares concursados e ainda recolher metade da renda líquida à conta bancária referida, porém os emolumentos recolhidos não retornam para o Poder Judiciário, como no caso dos interinos.

No que tange aos interinos, a CNNR/RS é clara, em consonância com o Provimento CNJ nº 77/2018, ao estipular diversas medidas restritivas ao exercício da atividade por esses prepostos do Estado, dentre as quais se destacam: vedação à contratação de novos funcionários e aumento de salários sem prévia autorização do Diretor do Foro (art. 56); exigência também de prévia autorização para a realização de despesas (art. 57); apresentação obrigatória de três orçamentos (art. 57, §1º); observância de teto salarial para os funcionários e para o interino (art. 57, §2º e art. 58); e dever de prestar contas (arts. 60 a 64).

Denota-se que a maior abrangência no caso dos interinos não é sem razão, uma vez que esses profissionais são prepostos do Estado, que arrecadam e repassam ao Poder Judiciário a maior parte da receita auferida na serventia extrajudicial e, de outra parte,

realizam despesas como se o próprio Poder lá estivesse, conforme demonstrado no capítulo 2.2 deste trabalho.

Do exposto, verifica-se a existência de um sistema de controle estruturado em corregedorias, nos três níveis de governo, em que se observam medidas de controle como a publicização de rendimentos no portal “Justiça Aberta”; a elaboração de normativos de aplicação nacional e estadual; a expedição de orientações de funcionamento e de esclarecimento de controvérsias técnicas; e o planejamento e revisão de medidas correccionais; bem como de ações de fiscalização como a realização de inspeções *in loco*; a abertura de processos administrativos disciplinares; a verificação remota de recolhimento de selos ao Poder Judiciário; e a auditoria sobre o adequado lançamento de receitas e despesas no livro caixa das serventias sob a responsabilidade de interinos.

3.3 CONTROLE E FISCALIZAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Historicamente, o controle e a fiscalização da atividade extrajudicial estiveram a cargo do Poder Judiciário, de forma integral, com pouca ou nenhuma atuação do Tribunal de Contas sobre o trabalho desenvolvido em cartórios. Nos últimos anos, com a maior publicização de dados operacionais e financeiros sobre as serventias, principalmente mediante as publicações realizadas no sistema “Justiça Aberta” do CNJ, foram aos poucos sendo adotadas medidas indiretas por parte do órgão externo ao Judiciário.

Em relação às medidas ditas indiretas, constata-se o melhor exemplo no julgamento proferido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Recurso em Mandado de Segurança (RMS) nº 52925/SC, no qual entendeu o STJ cabível a requisição de dados direcionada à Corregedoria-Geral de Justiça pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (incluída a apresentação dos livros de registro diário auxiliar da receita e da despesa das serventias escolhidas por amostra), a fim de instruir processo de auditoria operacional relativa à razoabilidade dos valores cobrados a título de emolumentos. Na decisão que indeferiu o pedido de efeito suspensivo, o Ministro Humberto Martins asseverou (p. 5 da decisão):

A concessão parcial da ordem parece acertada. Por um lado, não se mostra possível negar o fornecimento dos dados ao Tribunal de Contas, em razão da Lei do Acesso à Informação e de diversos dispositivos legais que outorgam competência para que sejam realizados estudos em prol da melhoria da prestação dos serviços públicos. Por mais que os cartórios possuem um regime peculiar de prestação, é certo que tais serviços são públicos. Em síntese, se os

tribunais de contas podem auxiliar a fiscalização das concessões – sem se substituir ao poder concedente –, parece razoável que possa coadjuvar a fiscalização sobre os valores dos emolumentos, levada a termo pelos tribunais de justiça. Logo, não vejo *fumus boni iuris* para considerar ilegal a requisição de informações

Observa-se que a fiscalização levada a efeito pelo Tribunal de Contas não se deu sobre os atos realizados pelos notários e registradores (atos finalísticos), tampouco se tem notícia da existência de controle sobre os atos administrativos e financeiros (atos de meio, de gestão internos), ou ainda de administração de recursos públicos, mas, sim sobre a razoabilidade dos valores fixados a título de emolumentos, em auxílio ao trabalho realizado pela Corregedoria-Geral de Justiça.

Quanto às medidas indiretas, também se verifica que os Tribunais de Contas Estaduais já vinham adotando algumas medidas fiscalizatórias, seja no plano municipal, em relação à ausência de cobrança de ISS sobre emolumentos; seja no estadual, como no caso dos convênios firmados por Registradores Civis com o Departamento de Trânsito Estadual do Rio Grande do Sul (DETRAN/RS) para a administração dos Centros de Registros de Veículos Automotores (CRVA)²¹. Sem embargo, tais providências não tinham como responsável principal o serventuário, mas os Chefes do Poder Executivo Municipal e o Presidente da autarquia estadual nos exemplos mencionados.

Por outro lado, em relação às medidas diretas, não se observa a atuação da Corte de Contas – seja mediante controle ou fiscalização - sobre a atividade-fim (lavratura de atos notariais e registrais) ou a atividade-meio (gestão interna dos cartórios) e, até este momento, tinha-se como impensável a realização de auditoria *in loco* de uma equipe do Tribunal de Contas em uma serventia extrajudicial.

Denota-se das providências adotadas pelos Tribunais de Contas que ainda são muito incipientes e até motivo de questionamento judicial, ainda que a atividade extrajudicial seja uma função pública delegada, os valores auferidos pelos titulares, interventores e interinos sejam taxas (emolumentos), haja a cobrança de selos de fiscalização para o Poder Judiciário e sejam realizadas contratações de serviços e compras de bens que futuramente serão integradas ao patrimônio público (caso dos interinos).

Cabe referir que, em geral, as razões daqueles que rechaçam a possível atuação do Tribunal de Contas se detêm na alegação de que o art. 236, §1º, da Constituição Federal,

²¹ Vide Processo nº 11855-0200/13-3, Inspeção Extraordinária realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

e o art. 37 da Lei nº 8.935/94 fixaram a fiscalização da delegação extrajudicial pelo Poder Judiciário, exclusivamente.

Sobre tal afirmação, entende-se que careça de maior aprofundamento, uma vez que, em primeiro, a delegação pública dos serviços notariais e de registro não se caracteriza como espécie homogênea e de efeitos iguais (vide o capítulo 2 deste trabalho) e, em segundo, há de ser considerada a competência constitucional dos Tribunais de Contas no que tange à fiscalização acerca da utilização de recursos públicos por qualquer pessoa (arts. 70 e 71, II, CF), que no caso de estudo recai especialmente sobre as pessoas designadas interinamente como responsáveis pelas serventias.

No capítulo seguinte é proposto um novo modelo de atuação para o Tribunal de Contas do Estado perante a atividade extrajudicial, levando-se em conta o regramento constitucional da matéria, a estrutura do sistema notarial e registral, os efeitos das formas de provimento, as receitas e despesas realizadas, e o atual sistema de controle.

4. O CONTROLE DA ATIVIDADE EXTRAJUDICIAL PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO ESTADO: UMA NOVA ABORDAGEM

4.1 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS PARA A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A atuação dos Tribunais de Contas está constitucionalmente prevista nos arts. 70 a 75 e abarca as áreas contábil, orçamentária, operacional e patrimonial, especialmente quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas públicas. Di Pietro aponta que o controle externo foi consideravelmente ampliado pela Constituição de 1988, conforme se verifica nas funções abaixo:

1. **fiscalização financeira** propriamente dita, quando faz ou recusa o registro de atos de admissão de pessoal (excetuadas as nomeações para cargo em comissão) ou de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão; quando faz inquéritos, inspeções e auditorias; quando fiscaliza a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
2. de **consulta**, quando emite parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República;
3. de **informação**, quando as presta ao Congresso Nacional, a qualquer de suas Casas, ou a qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
4. de **juízo**, quando “julga” as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário Público; embora o dispositivo fale em “julgar” (inciso II do art. 71), não se trata de função jurisdicional, porque o Tribunal apenas examina as contas, tecnicamente, e não aprecia a responsabilidade do agente público, que é de competência exclusiva do Poder Judiciário; por isso se diz que o julgamento das contas é uma questão prévia, preliminar, de competência do Tribunal de Contas, que antecede o julgamento do responsável pelo Poder Judiciário;
5. **sancionatórias**, quando aplica aos responsáveis, nos casos de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
6. **corretivas**, quando assina prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; e quando susta, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; nos termos do § 1º do artigo 71, no caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis; pelo § 2º, se o Congresso ou o Poder Executivo, no prazo de 90 dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito; isto constitui inovação da Constituição de 1988, já que, na anterior, a decisão final, de natureza puramente política, ficava com o Congresso Nacional;

7. de **ouvidor**, quando recebe denúncia de irregularidades ou ilegalidades, feita pelos responsáveis pelo controle interno ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, nos termos do artigo 74, §§ 1º e 2º. (DI PIETRO, 2020, p. 946)

No que toca à definição de quem está ao alcance do controle realizado pelos Tribunais de Contas, o art. 70, parágrafo único, define que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, “que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”. Do dispositivo, é possível concluir que em qualquer situação que envolva a gestão de recursos públicos, por qualquer pessoa, haverá o dever de prestar contas.

Há de se ressaltar que o alcance do controle e da fiscalização do Tribunal de Contas é matéria frequentemente enfrentada nos tribunais brasileiros, uma vez que tal possibilidade nem sempre é evidente, como no caso da OAB, em que há muito se discute a atuação do TCU sobre as atividades da entidade. Atualmente, o STF possui consigo o RE nº 1182189/BA, que aguarda julgamento de mérito com repercussão geral.

Em relação à posição dos Tribunais de Contas no organograma estatal, inexistem dúvidas acerca da titularidade do controle externo pelo Poder Legislativo, o qual é levado a efeito com o auxílio das Cortes de Contas. Ainda que a natureza jurídica dos referidos tribunais não seja o tema central deste trabalho, entende-se que essas instituições sejam autônomas, com independência financeira e administrativa.

Nesse quadro, destaca-se, primeiramente, o posicionamento exarado por Odete Medauar (1993, p. 141), a qual afirma que “a Constituição Federal, em artigo algum utiliza a expressão ‘órgão auxiliar’; dispõe que o Controle Externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas” e, em segundo, o entendimento esposado pelo STF no julgamento da ADI nº 4190-8/RJ e da ADI-MC 3715 no sentido de que não há que se falar em subordinação do Tribunal de Contas ao Poder Legislativo.

Quanto à relação do Tribunal de Contas com o Poder Judiciário, observa-se que o primeiro julga as contas dos administradores do segundo (por exemplo, Presidente do Tribunal de Justiça), consoante art. 71, II, CF; impondo, se necessária, multa pecuniária pela não observância das normas constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis no período examinado; além de determinar a devolução dos valores resultantes de lesão ao erário.

Especificamente em relação à atuação da Corte de Contas sobre a atividade extrajudicial, observa-se que, atualmente, não há atuação das equipes sobre o trabalho de notários e registradores, à exceção de medidas indiretas, como as já referidas neste estudo no capítulo anterior.

Isso posto e diante de toda a demonstração da estrutura notarial e registral no Brasil, da observância das formas de provimento de titulares, interventores e interinos nas serventias vagas; das receitas e despesas realizadas; bem como do controle atualmente realizado, levanta-se a seguinte questão: é possível um novo modo de atuação por parte dos Tribunais de Contas frente à atividade extrajudicial? E a resposta é positiva.

Como já referido diversas vezes, cabe ao Tribunal de Contas do Estado a fiscalização sobre qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. Nesse sentido, o professor Ricardo Antônio Lucas de Camargo arrola diversas hipóteses em que é cabível a atuação do Tribunal de Contas, das quais interessam a este estudo a primeira:

Na primeira hipótese, o que interessa é a situação de fato de estar a utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar “dinheiros, bens e valores públicos”, qualquer que seja o sujeito de qualquer dessas ações.

Pouco importa, pois, para efeitos de responsabilização, em relação às pessoas físicas, que elas sejam ou não integrantes da função pública, que sejam servidores de carreira ou exercentes de cargo de confiança.

O mesmo se diga em relação às entidades: pouco importa que seja uma entidade com ou sem fins lucrativos, com ou sem participação do Poder Público em seu patrimônio, tenha personalidade de direito privado ou de direito público.

Sequer personalidade precisa ter o imputado, quanto à sujeição ao dever de prestar contas, porquanto a lei se refere também ao “órgão”, ao feixe de competências definido pela legislação como apto a desempenhar tais ou quais tarefas. (CAMARGO, 2020, pp. 125 e 126, grifou-se)

Quanto ao alcance do controle e da fiscalização do Tribunal de Contas sobre particulares, refere-se que a matéria não é nova na rotina de julgamento dessas cortes, como se observa na Súmula TCU nº 186, de 26 de outubro de 1982:

Consideram-se sob a jurisdição do Tribunal de Contas da União os co-autores, embora sem vínculo com o serviço público, de peculato praticado por servidores - quer sejam ou não Ordenadores de Despesas ou dirigentes de órgãos - da Administração Direta ou Indireta da União e Fundação instituída ou mantida pelo Poder Público, e, ainda, pertencentes a qualquer outra entidade, que gerencie recursos públicos, independentemente da sua natureza jurídica e do nível quantitativo da sua participação no capital social. A juízo do Tribunal, atentas as circunstâncias ou peculiaridades de cada caso, os

aludidos co-autores estão sujeitos à tomada de contas especial, em que se quantifiquem os débitos e se individualizem as responsabilidades ou se defina a solidariedade, sem prejuízo da adoção, pelas autoridades ou pelos órgãos competentes, das medidas administrativas, civis e penais cabíveis, nas instâncias próprias e distintas.

Além disso, no Acórdão nº 321/2019, o TCU estabeleceu o seguinte, em decorrência de uniformização da jurisprudência:

9.1 deixar assente o entendimento de que, de acordo com os artigos 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal c/c os artigos 5º, inciso II, 16, § 2º, e 19 da Lei 8.443/1992 e o artigo 209, § 6º, do Regimento Interno, compete ao TCU julgar as contas de pessoa física ou jurídica de direito privado que causarem dano ao erário, independentemente da coparticipação de servidor, empregado ou agente público, desde que as ações do particular contrárias ao interesse público derivem de ato, contrato administrativo ou instrumento congêneres sujeitos ao Controle Externo.

Sobre o Acórdão TCU nº 321/2019, registra-se que o ponto fulcral está no fato de que o controle externo da União não atua sobre particulares apenas pela razão de que possuem vínculo com a Administração, mas, sim, no caso de ocorrência de dano ao erário proveniente de ato, contrato administrativo ou instrumento congêneres, o que se amolda perfeitamente à atuação defendida neste trabalho, isto é, no caso de titulares e interventores há relação jurídica com o Estado mediante a delegação de uma função pública, porém, os valores são de destinação privada; ao contrário da situação dos interinos, os quais administram valores públicos em decorrência de ato administrativo de designação, expedido pelo juiz permanente, da vara de registros públicos, ou diretor do foro.

Assim, tem-se como possível o controle e a fiscalização imediata sobre a gestão dos recursos públicos por interinos, os quais não são titulares de delegação pública, mas meros prepostos do Estado, que agem de acordo com a orientação do preponente, contratam serviços e adquirem bens com valores públicos, estão limitados em sua remuneração a 90,25% dos subsídios dos Ministros do STF, e, atualmente, prestam contas somente às Corregedorias-Gerais de Justiça.

No caso dos interinos, registra-se que embora o termo “interino” conduza à ideia de transitoriedade e precariedade em período curto de tempo, ressalta-se que não raro tais pessoas permanecem por anos à frente das serventias (por vezes, décadas), como nos casos dos Estados que nunca, ou apenas recentemente, lançaram seus concursos públicos.

No mesmo sentido, verifica-se que nenhum Estado jamais cumpriu a disposição constante no art. 236, §3º, CF, a qual impõe ao Poder Judiciário o provimento das serventias em até 6 meses após ocorrida a vacância. E todas as despesas que são realizadas pelos interinos, salienta-se, tem como *funding* a receita pública dos emolumentos, que devem ser repassados à Administração após desconto dos gastos para a manutenção do serviço.

Especificamente sobre a atuação rotineira dos interinos, observa-se que são responsáveis pela realização de despesas significativas com recursos públicos (emolumentos com destinação pública), as quais, em regra, com a apresentação de apenas 3 orçamentos²², ou nem isso, e que incluem a compra de *softwares* e computadores de alto valor (geralmente, mais de um servidor); o pagamento de salários; o aluguel de impressoras, outras máquinas, veículos automotores (caso do tabelionato de protesto e dos registros de imóveis e de títulos e documentos, que envolvem a realização de intimações) e de prédios inteiros para o funcionamento do cartório; a aquisição de material de expediente, de limpeza e higiene; e a realização de obras relacionadas à oferta de maior acessibilidade, além de outras. Ademais, os bens adquiridos pelos interinos são incorporados ao patrimônio público após o provimento das serventias vagas, o que revela a necessidade de maior acompanhamento da gestão dessas pessoas.

Para se ter maior certeza do grande montante de valores que transita nas serventias comandadas de forma precária, apresenta-se o quadro a seguir, em que se demonstra os somatórios de valores pagos a título de remuneração a interinos, de valores excedentes ao teto constitucional que foram transferidos ao Poder Judiciário, e das despesas no segundo semestre de 2020:

²² Exemplificativamente, cita-se o art. 57, §1º da CNNR/RS.

Serventias Extrajudiciais					
UF	Serventias VAGO	Somatório das arrecadações brutas do 2º Semestre de 2020, informadas pelas serventias	Informações prestadas pelos Interinos no 2º Semestre de 2020 (Art. 13 do Prov. 45/2015)		
			Somatório das remunerações dos interinos	Somatório dos valores excedentes ao teto	Somatório das despesas dos meses do semestre
AC	19	R\$ 7.254.888,04	R\$ 3.779.680,94	R\$ 1.827.436,00	R\$ 2.266.429,43
AL	208	R\$ 20.725.173,27	R\$ 4.735.224,89	R\$ 161.017,07	R\$ 4.067.381,79
AM	18	R\$ 4.653.912,73	R\$ 631.056,87	R\$ 5.582,25	R\$ 418.950,61
AP	13	R\$ 906.901,82	R\$ 40.327,78	R\$ 0,00	R\$ 27.810,62
BA	591	R\$ 42.947.570,55	R\$ 570.590.242,43	R\$ 3.000,00	R\$ 1.813.826,87
CE	146	R\$ 7.130.623,49	R\$ 1.107.701,96	R\$ 19.090,44	R\$ 779.698,47
DF	5	R\$ 12.618.886,77	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
ES	97	R\$ 29.763.511,24	R\$ 2.372.847,05	R\$ 5.037.404,30	R\$ 3.429.379,93
GO	253	R\$ 68.895.035,53	R\$ 13.570.220,99	R\$ 7.864.641,79	R\$ 11.327.143,27
MA	58	R\$ 28.269.548,52	R\$ 808.963,63	R\$ 795.123,36	R\$ 458.384,47
MG	1098	R\$ 167.889.138,78	R\$ 21.067.004,46	R\$ 21.118.932,10	R\$ 19.663.362,79
MS	58	R\$ 26.167.360,59	R\$ 5.635.332,47	R\$ 2.371.478,63	R\$ 9.105.047,22
MT	143	R\$ 122.054.701,75	R\$ 23.656.521,83	R\$ 8.170.116,82	R\$ 31.712.473,11
PA	165	R\$ 16.869.939,86	R\$ 1.857.553,35	R\$ 1.827.821,89	R\$ 4.671.382,27
PB	189	R\$ 9.120.264,78	R\$ 3.789.217,18	R\$ 6.000.276.187,84	R\$ 1.879.225,45
PE	152	R\$ 15.093.508,98	R\$ 2.787.463,72	R\$ 160.399,00	R\$ 2.800.116,92
PI	111	R\$ 29.837.219,84	R\$ 3.746.626,94	R\$ 4.302.493,32	R\$ 6.470.364,95
PR	292	R\$ 71.150.113,46	R\$ 18.132.121,92	R\$ 1.182.255,96	R\$ 16.162.772,83
RJ	104	R\$ 116.710.278,19	R\$ 7.668.382,28	R\$ 9.714.339,55	R\$ 21.752.147,98
RN	75	R\$ 10.413.918,63	R\$ 2.945.606,01	R\$ 1.162.379,57	R\$ 2.855.849,56
RO	25	R\$ 25.444.146,45	R\$ 1.923.035,24	R\$ 1.183.223,29	R\$ 1.102.511,50
RR	2	R\$ 7.825.569,40	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
RS	206	R\$ 151.258.566,78	R\$ 26.327.236,78	R\$ 23.391.428,41	R\$ 44.458.489,21
SC	208	R\$ 135.087.805,60	R\$ 25.482.074,75	R\$ 31.177.155,33	R\$ 36.616.618,15
SE	51	R\$ 6.017.818,01	R\$ 922.922,47	R\$ 116.838,20	R\$ 402.332,24
SP	197	R\$ 260.732.659,69	R\$ 40.859.544,11	R\$ 34.237.654,89	R\$ 61.269.805,45
TO	77	R\$ 28.473.752,31	R\$ 2.378.000,61	R\$ 74.509,03	R\$ 994.258,22
TOTAL	4561	R\$ 1.423.312.815,06	R\$ 786.814.910,66	R\$ 6.156.180.509,04	R\$ 286.505.763,31

Fonte: CNJ, Sistema Justiça Aberta, disponível em https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/, acesso em 07 de abril de 2021.

Da tabela retro, tem-se que os valores são de grande monta (bilhões de reais) e estão sujeitos a controle mais próximo dos juízes diretores, da vara de registros públicos e permanentes, os quais possuem outras atividades em sua rotina, que vão desde o estudo e decisão de questões relativas às suscitações de dúvidas a despacho de questões administrativas da comarca, prejudicado o acompanhamento ainda mais em municípios do interior, em que inexistem varas especializadas. Salienta-se que, nos termos do art. 13, II, do Provimento CNJ nº 45/2018, é defeso aos designados interinamente 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 Tribunal, e tudo isso é encaminhado pelo juiz responsável da comarca.

No ponto, parece carecer de racionalidade jurídica a ideia de afastamento do controle e da fiscalização do Tribunal de Contas sobre as receitas auferidas e as despesas realizadas por interinos, quando, ao mesmo tempo, o controle externo atua com veemência sobre municípios de pequeno porte, exigindo deles a aplicação rigorosa da Lei

de Licitações, mas deixando a cargo de pessoas estranhas à Administração, de vínculo precário, a gestão de bilhões de reais, com comprovação de gastos apenas com três ou nenhum orçamento prévio.

Demonstrados os aspectos fáticos da atuação dos interinos, conclui-se que são pessoas que arrecadam, guardam, gerenciam e administram dinheiros, bens e valores públicos, em perfeito enquadramento na norma extraída do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. É de se dizer que são o próprio Poder Judiciário na administração das serventias, haja vista a condição de prepostos que apresentam o Estado. São, portanto, alcançáveis ao controle (de forma mediata) e à fiscalização (imediata) contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial por parte dos Tribunais de Contas Estaduais.

Noutro giro, em relação a titulares e interventores, tem-se como situação distinta da dos interinos e tal conclusão está fundamentada em dois aspectos: quanto à classificação das receitas arrecadadas; quanto ao vínculo jurídico com o Estado.

No primeiro aspecto, reitera-se que as os emolumentos arrecadados por titulares e interventores são tributos com destinação privada. Nesse passo, possuem total autonomia na gestão administrativa e financeira das serventias, podendo contratar e realizar despesas livremente, beneficiando apenas a si mesmos pela maior impressão de eficiência nos cartórios, ou seja, aumentando a renda líquida, que é a sua remuneração final.

Repisam-se os conceitos lançados no subcapítulo 2.3 no sentido de que parte do montante arrecadado pelos titulares e interventores retorna aos cofres do Poder Judiciário, todavia, não sob a forma de repasse, mas, sim, mediante o pagamento do selo de fiscalização, sem prejuízo também do ISS devido aos municípios e do IRPF pago à Receita Federal.

Em relação ao segundo aspecto, observa-se que o vínculo entre o Estado e titulares e interventores é diferente do observado em relação aos interinos, uma vez que se tem a relação jurídica entre dois sujeitos de direito distintos, tendo os delegatários autonomia tanto em relação à atividade fim (lavratura de atos notariais e registrais), como à atividade meio (gestão administrativa e financeira), respondendo com seu patrimônio pessoal pelas eventuais irregularidades cometidas, materializando o mandamento constitucional extraído do art. 236, CF (exercício da atividade em caráter privado).

Entende-se, portanto, que a atuação direta do Tribunal de Contas em relação a titulares e interventores não encontra guarida constitucional, uma vez que, a teor do art. 70, parágrafo único, CF, essas pessoas não arrecadam, guardam, gerenciam e administram

dinheiros, bens e valores incorporados patrimônio público – são responsáveis por receita tributária privada a qual dá origem às despesas próprias dos cartórios que, nesse caso, também são de cunho privado. Nada obstante, não está afastada a atuação indireta da Corte de Contas, mediante auxílio ao trabalho da Corregedoria-Geral de Justiça, como no caso da auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina (RMS 52925/SC), de forma coadjuvante, emprestando ao Poder Judiciário a *expertise* própria de quem atua no controle externo da Administração Pública.

Examinados os fundamentos constitucionais que permitem a conclusão de atuação do Tribunal de Contas em relação à atividade extrajudicial, passa-se ao próximo ponto, que se refere aos meios de efetivação do controle e da fiscalização da Corte de Contas.

4.2 MEIOS DE ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Embora os cartórios tenham sido implantados no Brasil pelos colonizadores portugueses através da aplicação das ordenações Manuelinas e Filipinas (LOUREIRO, 2016, p. 52), apenas a partir dos anos 2000, houve, de fato, maior disponibilidade de informações à sociedade, mediante profundo levantamento realizado pela Corregedoria Nacional do CNJ, que resultou no lançamento do Sistema “Justiça Aberta”, no ano de 2008, bem como na posterior verificação da legitimidade dos ocupantes das 14.964 serventias existentes no ano de 2010²³.

Sobre o referido levantamento, diversas foram as irregularidades observadas: existência de serventias em funcionamento sem autorização legal (chamados “cartórios-fantasmas”); provimento de vagas por permutas familiares; grande proporção de interinos sem qualificação mínima (profissionais do direito sequer com curso superior) e em detrimento de titulares concursados. Além disso, o principal efeito foi a estipulação do teto remuneratório constitucional, situação que é alvo de contenda judicial até os dias atuais.

Nesse quadro, observa-se que o controle sobre o serviço extrajudicial nunca esteve a contento, e diversas são as razões que permitem inferir a ocorrência de tal problema: insuficiência de estrutura e de pessoal por parte do Judiciário; desconhecimento da matéria por grande parte da população; histórico regime de compadrio; inexistência dos selos de fiscalização; precário trabalho por parte das ouvidorias; ausente estrutura própria

²³ Vide <https://www.cnj.jus.br/corregedoria-do-cnj-determina-que-5561cartorios-sejam-submetidos-a-concurso-publico/>. Acesso em 28 de março de 2021.

de controle e de fiscalização nas comarcas locais; insuficiente legislação nacional a respeito do regime disciplinar.

Nos últimos anos, concursos públicos foram realizados e novas normativas surgiram acerca da matéria, no entanto, ainda se constata um grande número de serventias sob a responsabilidade de interinos, os quais administram receitas públicas e as utilizam para a compra de bens que se incorporam ao patrimônio público.

Aprofundando a análise sobre os meios de atuação dos Tribunais de Contas, ressalta-se que, no subcapítulo 3.1, foi apontada a distinção entre o que se entende por controle e por fiscalização a partir de conceitos emprestados da Administração e do texto constitucional. Tal diferenciação não foi sem razão, pois se observa que a atuação do Tribunal de Contas em relação à atividade extrajudicial pode se dar em diferentes graus, através de meios variados.

Em primeiro lugar, há de se registrar que o exercício do controle pelo Tribunal de Contas se dá mediante a regular fiscalização das contas dos administradores de dinheiros públicos (a exemplo das Contas de Gestão anuais), ou através de exames de situações críticas pontuais que excedem a um exercício (inspeções especiais), ou que se tratam de fatos determinados (processos de denúncias e tomadas de contas especiais)²⁴.

Neste ponto, observa-se que a definição do planejamento e a forma de atuação estão vinculados ao controle realizado pelo Tribunal de Contas, ao passo que a realização das auditorias *in loco*, requisição de documentos e informações, entre outras atividades estão no plano da fiscalização.

Como já defendido neste trabalho, entende-se que a ação dos Tribunais de Contas Estaduais pode se dar tanto diretamente, no que toca aos interinos, quanto indiretamente, em relação a titulares e interventores, de maneira coadjuvante à atuação das Controladorias-Gerais de Justiça.

Sobre a atuação direta, registra-se que a atuação deve se dar de maneira diferenciada em relação à atividade-fim e à atividade-meio.

Em relação à atividade-fim, denota-se que o Tribunal de Contas não possui competência para o reexame dos atos notariais e de registro realizados por interinos, uma vez que tal situação acabaria por inviabilizar a atuação do responsável designado, o qual necessita de liberdade decisória para a impressão de adequada velocidade que demandam os negócios jurídicos do dia a dia. Ademais, entende-se descabida a atuação do controle

²⁴ Registra-se que a nomenclatura dos processos utilizada aqui é uma simplificação da realidade, uma vez que há grande variação entre os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios.

externo sobre os atos finalísticos desses agentes, da mesma forma como a Corte de Contas não revisa sentenças proferidas por magistrados ou votações realizadas no parlamento.

Cabe destacar que a Lei nº 8.935/94 estipula a fiscalização dos atos notarias e de registro (atividade-fim) pelo Poder Judiciário - o qual é o possuidor do *know-how* para tal atividade (art. 37) -, e define o encaminhamento de cópias de documentos ao Ministério Público em caso de crime (art. 37, parágrafo único), bem como estabelece as infrações disciplinares em caso de cometimento de ilegalidades (arts. 31 a 36).

Já no que tange à atividade-meio, entende-se que é possível o controle e a fiscalização do Tribunal de Contas do Estado, já que aqui está a gestão de recursos públicos, desde a sua arrecadação junto à população até a realização de compras e contratação de serviços com recursos do Poder Judiciário.

Neste ponto, levanta-se a questão de como poderia, na prática, atuar o Tribunal de Contas sobre a atividade extrajudicial. Luiz Henrique Lima aponta, de forma geral, as áreas de atuação:

EXEMPLOS DE FISCALIZAÇÃO

Contábil: verificação quanto à exatidão dos lançamentos contábeis.

Orçamentária: verificação quanto à legalidade da abertura de créditos adicionais.

Financeira: verificação quanto à correção dos pagamentos e saques.

Patrimonial: verificação quanto à exatidão do inventário de bens.

Operacional: avaliação quanto aos possíveis impactos das mudanças climáticas globais na zona costeira brasileira (LIMA, 2019, p. 30).

Isso posto, em relação ao controle, é possível ao Tribunal de Contas, por exemplo, o planejamento de auditorias remotas e presenciais; o acompanhamento contínuo das informações financeiras; a gestão dos dados levantados com a resultante geração de informações acuradas sobre o histórico de receitas repassadas ao Poder Judiciário; o cruzamento de informações com outras bases de dados que a Corte de Contas possui para a verificação de ocorrência de nepotismo (conforme Súmula STF nº 13); a análise sobre a incorporação dos bens adquiridos por interinos ao patrimônio estatal; e o acompanhamento da evolução patrimonial dos interinos.

Sobre as ações de fiscalização, compreendem, entre outras, do lado da receita, a auditoria de tecnologia da informação sobre o sistema utilizado no cartório; o batimento

das notas de entrega geradas com os valores declarados pelos interinos; o rastreamento do quantitativo e dos tipos de atos através dos selos; a conferência da receita transferida ao Poder Judiciário com o valor de remuneração retido pelo interino; a verificação de recolhimento de Imposto de Renda em momento posterior à retenção de 90,25% dos subsídios dos Ministros do STF (e não em momento anterior). Do lado da despesa, o acompanhamento sobre a quitação de todos os encargos trabalhistas e decorrentes de outras obrigações assumidas pelos interinos; a análise sobre a economicidade dos bens adquiridos e dos serviços contratados; o exame acurado acerca de eventuais fraudes (jogos de planilhas, combinação de orçamentos, compras de empresas coligadas etc); a análise revisora sobre a legitimidade das pessoas designadas (nos termos do Provimento CNJ nº 77/2018).

Já em relação a titulares e interventores, registrou-se neste estudo que o controle e a fiscalização dos Tribunais de Contas é indireta, já que se entende não estarem esses tribunais constitucionalmente autorizados a agir sob a atuação de notários e registradores, seja quanto à atividade-meio, seja quanto à atividade-fim.

Sem embargo, em atuação indireta, pode o Tribunal de Contas, mediante controle, planejar e acompanhar a equidade na delimitação das zonas das especialidades em que se aplica o princípio da territorialidade²⁵; negar a executoriedade de leis atinentes à matéria e que colidam com as normas e princípios constitucionais; propor melhorias na gestão de dados financeiros, gerando informações úteis ao processo decisório por parte da Direção do Tribunal de Justiça. Além disso, no plano da fiscalização, realizar auditorias operacionais para a verificação da razoabilidade dos selos e emolumentos fixados em Lei Estadual; e, fora da relação com o Poder Judiciário, verificar a adequada cobrança do ISS nos municípios e a relação convenial de registradores civis com o DETRAN/RS – caso específico do Rio Grande do Sul.

De todo o exposto, denota-se que a atuação dos Tribunais de Contas Estaduais sobre o trabalho de interinos deve ocorrer de forma direta, especificamente no que toca à gestão de recursos públicos (atividade-meio), com alto grau de fiscalização e menor grau de controle se comparado ao caso de titulares e interventores. Sobre estes, cabe a atuação indireta das Cortes de Contas, como suporte e de forma coadjuvante ao trabalho das Corregedorias de Justiça, com baixo grau de fiscalização e alto grau de controle.

²⁵ Em linhas gerais, o delegatário só pode praticar atos na circunscrição legalmente definida (art. 12 da Lei nº 8.935/94).

4.3 EFEITOS DA FISCALIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO ESTADO SOBRE A ATIVIDADE EXTRAJUDICIAL

Como já exarado em diversas passagens neste trabalho e de acordo com o art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, deve prestar contas todo aquele que arrecada, guarda, gerencia e administra dinheiros, bens e valores públicos, assim como assume obrigações em nome do Estado. Nesse sentido, Camargo aduz:

Insista-se que a gestão do patrimônio público não se confunde com a gestão do patrimônio privado, precisamente por não se tratar de patrimônio pessoal de quem esteja investido na função pública, mas sim da gestão de recursos que, obtidos, em grande parte, de um modo que torna irrelevante a aquiescência do titular originário, são vocacionados a viabilizarem a satisfação de necessidades públicas. (CAMARGO, 2020, p. 111).

Portanto, aceita a possibilidade de controle e de fiscalização da atividade extrajudicial pelos Tribunais de Contas, quais seriam os efeitos dessa atuação?

De plano, verifica-se a possibilidade de contribuição do Tribunal de Contas ao Poder Judiciário mediante a realização de auditorias operacionais, as quais não estão focadas apenas na busca por descumprimentos normativos, mas, também, em encontrar soluções de eficiência, com revisões holísticas dos processos envolvidos nas tarefas auditadas. Não sem razão, no julgamento do RMS 52925/SC, foi deferida a atuação da Corte de Contas, de forma coadjuvante, a fim de municiar a Corregedoria-Geral de Justiça em sua atividade.

Prosseguindo, verifica-se que as contas do presidente do Tribunal de Justiça estão ao alcance do julgamento do Tribunal de Contas do Estado, tanto em relação aos seus atos de gestão (exame anual no processo de Contas de Gestão), quanto em relação a fatos determinados (através de inspeções, denúncias, representações, e tomadas de contas especiais)²⁶. Ressalta-se que o dever de prestar contas não é do ente ou da entidade pública, mas, sim da pessoa natural responsável pelos bens e valores públicos, independente de se tratar de agente público ou não - nesse sentido, decidiu o STF no Mandado de Segurança nº 21644/DF.

²⁶ Registra-se a possibilidade de diferentes nomenclaturas dos processos no âmbito de cada Tribunal de Contas da Federação.

De forma simplificada, as contas anuais podem ser julgadas regulares, regulares com ressalvas, ou irregulares²⁷, com efeitos que vão desde a aplicação de multa por inobservância de normas constitucionais e infraconstitucionais à imposição de ressarcimento ao erário pelos danos causados (também chamado apenas de “débito”). Ademais, a matéria examinada pelo Tribunal de Contas deve ser levada ao conhecimento do Ministério Público Eleitoral em caso de reprovação das contas - podendo implicar a inelegibilidade do gestor, consoante art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/90 -, bem como ao conhecimento do Ministério Público em caso de indícios de crime.

Sobre o tratamento das oportunidades de melhoria apuradas em auditoria operacional e as irregularidades detectadas no exercício da fiscalização, devem, a priori, serem relatadas nas contas do administrador do Tribunal de Justiça, pois a ele cabe a boa gestão dos recursos públicos, através da delegação de atribuições a seus subordinados e mediante o uso de toda a estrutura física e de pessoal do Poder Judiciário para a fiscalização do recolhimento de selos por titulares e interventores; da adequada administração dos recursos públicos pelos interinos, bem como, por todos, a entrega de serviços adequados à população.

Nada obstante, não de ser considerados os efeitos da alteração ocorrida na Lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), especialmente no que concerne aos arts. 20 a 28, que definiram parâmetros importantes para a definição de responsabilidades dos gestores públicos. Nesse passo, registrou-se no parágrafo anterior que, a priori, a matéria deva ser relatada nas contas do presidente do Tribunal de Justiça, porém, deve, com destaque, ser observada a existência de dolo ou erro grosseiro na conduta do agente público, não afastada a responsabilização de outros agentes, sejam eles públicos ou privados, nas próprias Contas de Gestão, desde que claramente demonstradas as responsabilidades nos relatórios de auditoria.

Além do exame realizado nas Contas de Gestão, denota-se que o processo de tomada de contas especial é medida fundamental para o ressarcimento de desvios de recursos públicos, com larga aplicação, inclusive no que toca à gestão de recursos públicos por pessoas desvinculadas da Administração.

A tomada de contas especial é processo administrativo formal, “com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o

²⁷ Conforme art. 201 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e art. 75 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

respectivo ressarcimento” (art. 2º da Instrução Normativa TCU nº 71/2012). O parágrafo único do mesmo artigo não deixa dúvidas quanto à sua abrangência: “consideram-se responsáveis pessoas físicas ou jurídicas às quais possa ser imputada a obrigação de ressarcir o Erário”.

As tomadas de contas têm procedimentos diferentes de acordo com a regulamentação de cada Tribunal estadual e municipal, no entanto se pode afirmar que a normativa do TCU serve de modelo para todas elas²⁸.

Nesse quadro, a tomada de contas é instruída na origem (ente ou entidade), com a definição clara do fato investigado, dos responsáveis e do valor a ser ressarcido aos cofres públicos, sem delimitação temporal como nas Contas de Gestão, tudo devendo ser realizado com a observância do contraditório e da ampla defesa. Encerrados os trabalhos, é remetida toda a documentação ao Tribunal de Contas para julgamento.

Denota-se do exposto que está evidente a possibilidade de atuação conjunta do pessoal da Corregedoria-Geral de Justiça com o Tribunal de Contas do Estado, em busca do ressarcimento ao erário, em caso de desvios por parte de titulares, interventores e interinos, com maior abrangência no caso de interinos, já que são responsáveis pela arrecadação, guarda, e administração dos emolumentos que pertencem ao Poder Judiciário.

Quanto aos efeitos da tomada de contas especial, o mais evidente é a determinação de devolução dos valores que resultaram em lesão aos cofres públicos; porém, não é o único, uma vez que os fatos relatados podem repercutir negativamente nas contas anuais da autoridade competente²⁹.

Ante todo o exposto, conclui-se que a atuação do Tribunal de Contas do Estado sobre a atividade extrajudicial tem como efeitos a proposição de melhorias no trabalho das Corregedorias-Gerais de Justiça em razão de auditorias operacionais, e o ressarcimento de danos causados ao erário por titulares e interventores (em controle indireto), ou interinos (em controle direto), através do exame levado a efeito nas contas anuais do administrador do Tribunal de Justiça, ou através de processos com procedimentos especiais, como no caso das tomadas de contas especiais. Nesse sentido, é possível, além da já referida imposição de débito, a fixação de multa, a reprovação das

²⁸ Como comparação, vide a Resolução nº 1.049/2015 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

²⁹ Como exemplo, art. 17 da Resolução nº 1.049/2015 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

contas, a futura declaração de inelegibilidade, bem como a apuração de indícios de crime, tudo isso com reflexos sobre o Chefe do Poder Judiciário e dos responsáveis que deram causa às falhas (servidores públicos, delegatários titulares, interventores e designados interinamente).

5. CONCLUSÃO

Consoante a regra que se extrai do art. 236 da Constituição Federal, são os serviços notariais e de registro uma função pública cujo exercício se dá de maneira privada, numa relação híbrida público e privada, com controle e fiscalização da atividade pelo Poder Judiciário, com pouquíssima, ou nenhuma, atuação por parte dos Tribunais de Contas Estaduais.

Com efeito, neste estudo, foi apresentado o modelo atual de controle e fiscalização, sendo proposta uma nova atuação para as Cortes de Contas frente ao serviço extrajudicial, especialmente no que tange à atividade desempenhada por pessoas designadas interinamente como responsáveis pelas serventias.

Do exame acerca da estrutura do sistema notarial e registral, conclui-se que notários e registradores são particulares em colaboração com a Administração, que exercem função pública relevante (autenticação e certificação de atos jurídicos), não se encaixam na categoria de servidores públicos, e estão subordinados ao Poder Judiciário e sujeitos ao seu poder de polícia. No mesmo ponto, observa-se que os serventuários exercem importante função na arrecadação de tributos, pois possuem capacidade tributária ativa e, além disso, fiscalizam o pagamento de diversos impostos, como o ITCMD, o ITBI, o IPTU, e outros.

Especificamente sobre a forma de controle atual, verifica-se que a atuação é quase exclusiva do Poder Judiciário, tanto em relação a titulares (serventuários aprovados em concurso público, mediante provimento originário, cuja delegação é por prazo indeterminado, com autonomia administrativa e financeira plena, e destinatários da integralidade dos emolumentos auferidos) e interventores (em regra, titulares de outra delegação que assumem provisoriamente a serventia de titular afastado pelo possível cometimento de irregularidade, sem concurso público, por prazo determinado, com direito a percepção de 50% da renda líquida), quanto a interinos (delegatários sem concurso público e por prazo determinado, com autonomia administrativa e financeira limitada e remuneração de 90,25% dos subsídios dos ministros do STF).

Diz-se que a atuação do Poder Judiciário é quase exclusiva em razão da atuação incipiente e apenas indireta dos Tribunais de Contas do Estado, como no caso do RMS 52925/SC, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, em que se entendeu cabível a realização de auditoria operacional pelos auditores da Corte de Contas do Estado de Santa

Catarina, todavia, apenas como de forma coadjuvante na atuação da Corregedoria-Geral de Justiça.

Neste trabalho, no entanto, foi-se além e se propôs uma nova forma de atuação dos Tribunais de Contas Estaduais perante os serviços notariais e de registro, mais especificamente sobre a atividade-meio dos serventuários (gestão administrativa e financeira), haja vista a natureza pública da função delegada, a destinação dos emolumentos arrecadados (pública, no caso dos interinos), e o necessário aproveitamento da *expertise* das Cortes de Contas, pelo Poder Judiciário, no controle e na fiscalização de titulares e interventores.

Das formas de atuação, conclui-se que cabe aos Tribunais de Contas o controle e a fiscalização direta sobre a gestão dos interinos, uma vez que arrecadam, guardam, gerenciam e administram dinheiros, bens e valores públicos, além de assumirem obrigações em nome do Estado, em perfeito enquadramento à regra que se extrai do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. No mesmo ponto, destaca-se que a atuação dos referidos Tribunais se daria com maior grau de fiscalização e menor grau de controle, ao contrário do verificado em relação a titulares e interventores.

Quanto a titulares e interventores, observa-se que os Tribunais de Contas não possuem competência para a atuação direta acerca dos valores administrados por esses profissionais, porquanto serem os emolumentos privados, resultantes da opção estatal da transferência de função pública a particulares, obrigatório o pagamento do selo de fiscalização em razão do poder de polícia exercido pelo Poder Judiciário.

Sem embargo, na proposta de novo modelo, não está afastada a atuação dos Tribunais de Contas em relação a titulares e interventores, porém, as medidas são indiretas, apenas em auxílio ao trabalho das Corregedorias de Justiça, através, reitera-se, da realização de auditorias operacionais e de empréstimo da sua *expertise* ao Poder Judiciário.

Ante todo o exposto, conclui-se que a atuação exclusiva do Poder Judiciário sobre os serviços de notas e de registro contraria a lógica constitucional de resguardo dos recursos públicos, os quais, no caso de estudo, giram na casa dos bilhões, conforme informações disponíveis no sistema “Justiça Aberta” do CNJ. Não obstante o trabalho realizado pelas Corregedorias de Justiça, entende-se que os Tribunais de Contas possuem competência constitucional para o exercício de controle e de fiscalização direta sobre interinos, e indireta sobre titulares e interventores, o que, ao final, conferirá maior eficácia

na proteção do erário e evitará desperdício de toda a capacidade de auditoria das Cortes de Contas, especialistas nessa atividade.

REFERÊNCIAS

- CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Direito Financeiro**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed, 2020.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- DIP, Ricardo. **Conceito e Natureza da Responsabilidade Disciplinar dos Registradores Públicos**. São Paulo: Quartier Latin, 2017.
- INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES DO EXTREMO SUL – IESES. **Edital de divulgação da prova de títulos, provimento, do concurso para a outorga de delegação de serviços notariais e registrais do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em http://www.cartorio.tjrs.ieses.org/documentos/ARQUIVOS/nota_titulos20171216_6015.pdf. Acesso em 14 de maio de 2020.
- KÜMPEL, Vitor Frederico et al. **Tratado Notarial e Registral, vol. II**. 1 ed. São Paulo: YK Editora, 2017.
- KÜMPEL, Vitor Frederico et al. **Tratado Notarial e Registral, vol. III**. 1 ed. São Paulo: YK Editora, 2017.
- LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 8. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Manual de direito notarial**. Salvador: Juspodivm, 2016.
- LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.
- MAFFINI, Rafael da Cás. **Elementos de direito administrativo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.
- MAFFINI, Rafael da Cás. **Serviços notariais e de registro: a gestão privada de uma função pública**. Revista dos Tribunais Online. Vol. 85/2018, pp. 391 a 404, julho a dezembro de 2018, DTR 2018/22585.
- MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru. **Introdução à teoria geral da administração**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. Porto Alegre: RT, 2003.

MIRANDA, Pontes de Miranda. **Tratado das Ações**, Tomo I. 1 ed. Campinas: Bookseller, 1998.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16 ed. Ver e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 8 ed. Ed. Saraiva. São Paulo: Saraiva, 2017.

ROCHA, Lincoln et al. **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 2 ed. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA CONSULTADAS

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 07 de abril de 2021.

BRASIL. **Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em 16 de março de 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015original.htm. Acesso em 07 de abril de 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm. Acesso em 07 de abril de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 80, de 09 de junho de 2009**. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/105>. Acesso em 20 de março de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 67, de 03 de março de 2009**. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/124>. Acesso em 03 de abril de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 24, de 23 de outubro de 2012**. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3597>. Acesso em 13 de março de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 45, de 13 de maio de 2015**. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2508>. Acesso em 20 de março de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 77, de 07 de novembro de 2018**. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/105>. Acesso em 20 de março de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 52925/SC**. Disponível em <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201700119498&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em 07 de abril de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.602/MG**. Requerente: Associação dos Notários e Registradores do Brasil - ANOREG/BR). Intdo.: Corregedor-Geral do Estado de Minas Gerais. Relator Ministro Eros Grau. Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1995091>>. Acesso em 09 de março de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.415/SP**. Requerente: Associação dos Notários e Registradores do Brasil - ANOREG/BR). Intdo.: Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo. Relator Ministro Carlos Ayres Britto. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1718027>. Acesso em 09 de março de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Emb.Decl. nos Emb.Decl. no Ag.Reg. em Mandado De Segurança 29.039**. Embargante: Associação dos Notários e Registradores do Brasil -ANOREG/BR e outro(a/s). Embargado: Corregedor do Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Relator Ministro Gilmar Mendes. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342017184&ext=.pdf>.; Acesso em 14 de maio de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE nº 842.846/SC**. Recorrente: Estado de Santa Catarina. Recorrido: Sebastião Vargas. Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340792309&ext=.pdf>. Acesso em 09 de março de 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução nº 246, de 30 de novembro de 2016 (Regimento Interno)**. Disponível em [file:///C:/Users/Administrador/Downloads/Regimento_interno_web%202%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Administrador/Downloads/Regimento_interno_web%202%20(1).pdf). Acesso em 31 de março de 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 71, de 28 de novembro de 2012**. Disponível em file:///C:/Users/Administrador/Downloads/IN%2071_modificada%20pela%20IN%2076.pdf. Acesso em 31 de março de 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 12.692, de 29 de dezembro de 2006**. Disponível em <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/12.692.pdf>. Acesso em 06 de abril de 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Resolução nº 1.028 de 04 de março de 2015 (Regimento Interno)**. Disponível em http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes/atos_normativos_tcers/regimento_interno/3NovoRIR1028RetRes1090.pdf. Acesso em 31 de março de 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Consolidação Normativa Notarial e Registral instituída pelo Provimento nº 001/2020-CGJ**. Disponível em https://www.tjrs.jus.br/export/legislacao/estadual/doc/2020/Consolidacao_Notarial_Registral_Prov_001_2020_v2.pdf. Acesso em 13 de março de 2021.