



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 65/2018 – SFCONST/PGR
Sistema Único n.º 63.663/2018

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.681/ES

REQUERENTE: Associação dos Notários e Registradores do Brasil

INTERESSADO: Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo

RELATOR: Ministro Dias Toffoli

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 1º, 2º E 4º DA RESOLUÇÃO 14/2008 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. ORDENAÇÃO DE SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. MATÉRIA RELATIVA À ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA. EXIGÊNCIA DE LEI EM SENTIDO FORMAL. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A ordenação das serventias extrajudiciais constitui matéria relativa à organização judiciária, que está submetida à reserva de lei, nos termos dos arts. 96-II-*d* e 125-§1º da Constituição.

2. Padece de inconstitucionalidade formal resolução de Tribunal de Justiça que determina a desanexação de serventias extrajudiciais e a criação de novas serventias.

Parecer pela procedência do pedido.

I

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG, contra a Resolução 14, de 11 de setembro de 2008, do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, que dispõe sobre a desanexação de serventias extrajudiciais do Estado do Espírito Santo.

Este é o teor da norma impugnada:

RESOLUÇÃO Nº 014/2008

Dispõe sobre a desanexação de serventias extrajudiciais do Estado do Espírito Santo.

O EXMº. SR. DES. FREDERICO GUILHERME PIMENTEL, PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, NO USO DE SUAS ATRIBUIÇÕES LEGAIS,

CONSIDERANDO o disposto no art. 58, da Resolução Nº 15/95 – Regimento Interno do Egrégio Tribunal de Justiça deste Estado;

CONSIDERANDO a decisão proferida nos autos do Procedimento de Controle Administrativo Nº 200710000003841, do Conselho Nacional de Justiça;

CONSIDERANDO o teor das informações prestadas pela Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Espírito Santo, nos autos de Nº 0741434;

CONSIDERANDO, finalmente, decisão proferida pelo Egrégio Tribunal Pleno nesta data,

RESOLVE:

Art. 1º. Ficam desanexados os serviços de registro civil e de tabelionato constantes do anexo I desta resolução, passando cada um deles a constituir serventia autônoma, a ser delegada através de concurso público.

Art. 2º. Ficam desanexados os serviços de registro de imóveis, protestos de títulos e registro de pessoas jurídicas dos cartórios de 1º ofício constantes do anexo II desta resolução, passando cada um deles a constituir serventia autônoma, a ser delegada através de concurso público.

Art. 3º. Enquanto não houver delegação das respectivas serventias pela conclusão do concurso público em andamento para os serviços notariais e de registro (edital Nº 01/2006), os serviços desanexados manter-se-ão ininterruptos e contínuos, podendo o Presidente do Tribunal de Justiça designar outra pessoa para responder pelo serviço.

Art. 4º. Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário.

Vitória, 11 de setembro de 2008.

DES. FREDERICO GUILHERME PIMENTEL

PRESIDENTE

ANEXO I

- Registro Civil e Tabelionato de Duas Barras – Comarca de Iconha;
- Registro Civil e Tabelionato da Sede – Comarca de Jaguaré;
- Registro Civil e Tabelionato da Sede – Comarca de Muqui;
- Registro Civil e Tabelionato da Sede – Comarca de Piúma;
- Registro Civil e Tabelionato da Sede – Comarca de Venda Nova do Imigrante;
- Registro Civil e Tabelionato da Sede – Comarca de São Gabriel da Palha;
- Registro Civil e Tabelionato de Vila Fartura – Comarca de São Gabriel da Palha;
- Registro Civil e Tabelionato 1º Distrito Sede – Comarca de Cachoeiro de Itapemirim;
- Registro Civil e Tabelionato de Todos os Santos – Comarca de Guarapari;
- Registro Civil e Tabelionato de Goiabeiras, Vitória – Comarca da Capital.

ANEXO II

- 1º Ofício da Comarca de Anchieta;
- 1º Ofício da Comarca de Marechal Floriano;
- 1º Ofício da Comarca de Pedro Canário;
- 1º Ofício da Comarca de Iúna;
- 1º Ofício da Comarca de Cachoeiro de Itapemirim (2ª Zona) ;
- 1º Ofício da Comarca de Nova Venécia.

A petição inicial alega que a resolução impugnada, ao realizar o desmembramento de serventias anexadas, criou serventias autônomas sem previsão legal, o que afrontaria o princípio da separação dos poderes. Além disso, aponta ofensa aos princípios da impessoalidade e da igualdade, porque a resolução desanexou 10 serventias de registro civil e tabelionato, 6 serventias de registro de imóveis, protestos de títulos e registro de pessoas jurídicas dos cartórios de 1º ofício, mantendo as demais serventias em idêntica situação sem alterações. Asseverou que o art. 96-II-*d* da Constituição exige lei em sentido formal para dispor sobre o tema.

O relator, Ministro Dias Toffoli, negou conhecimento à ação direta, sob o argumento de que a Resolução 14/2008 do TJES seria ato normativo de efeito concreto (peça 11).

A ANOREG interpôs agravo regimental contra a decisão monocrática. Apontou precedentes do Supremo Tribunal Federal que julgaram inconstitucionais resoluções de tribunais de justiça sobre o mesmo tema da norma impugnada nesta ação (peça 12).

O Ministro Dias Toffoli reconsiderou a decisão e determinou a adoção do rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999 (peça 17).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido e observou que “os desmembramentos dos serviços do foro extrajudicial promovidos pelas disposições impugnadas implicaram a criação de novas serventias extrajudiciais, o que somente poderia ser validamente realizado mediante lei em sentido formal” (peça 21).

O Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo informou que a norma impugnada foi editada em virtude de decisão do Conselho Nacional de Justiça no PCA 201710000003841, contrária à realização de concurso público para provimento de serventias em situação irregular de acumulação de serviços notariais e de registro. Afirmou que “o CNJ encampou o entendimento jurídico acerca do caráter autoaplicável do art. 26 da Lei Federal nº 8.935/94, cujas disposições gerais teriam o condão, por si só, de revogar a própria legislação local pretérita que era consigo

incompatível, mormente, o modo de regulamentação/organização dos serviços notariais e de registro verificado no âmbito dos Estados e do Distrito Federal” (peça 23).

É o relatório.

II

As funções registras e notariais são atividades estatais de interesse público, destinadas a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos (Lei 8.935/1994, art. 1º). O desempenho desse serviço público é cometido a particulares, por delegação do Poder Público, conforme determina o art. 236 da Constituição, e está submetido à fiscalização do Judiciário. Segundo o art. 236-§1º da CR, cabe à lei regular as atividades dos notários, a fiscalização de seus atos e a responsabilidade civil e criminal relacionada. O art. 236-§2º reserva à lei federal o estabelecimento de normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

José Afonso da Silva ressalta a natureza pública das funções exercidas pelas serventias notariais e registras, “mediante a qual o Estado intervém em atos ou negócios da vida privada para conferir-lhes certeza, eficácia e segurança jurídica; por isso, sua prestação indireta configura delegação de função ou ofício público, e não concessão ou permissão, como ocorre nas hipóteses de prestação indireta de serviços materiais”.¹

Nas palavras do Ministro Ayres Britto, “as serventias extrajudiciais se compõem de um feixe de competências públicas, muito embora exercidas em regime de delegação a pessoa privada. Competências que fazem de tais serventias uma instância de formalização de atos de criação, preservação, modificação, transformação e extinção de direitos e obrigações. Noutros termos, uma instância de emanção de atos jurídicos aptos a submeter terceiros à imperiosidade do que neles se contém” (ADI 2.415/SP, Rel.: Min. Ayres Britto, *Dje* 28, 8/2/2012).

Tratando-se de um conjunto de competências e atribuições públicas conferidas a particular, que atuará na administração pública de interesses privados, é imperioso que sua definição, alteração e conformação sejam realizadas por lei em sentido formal. Aplicam-se

¹ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7 ed. São Paulo: 2010, Malheiros, p. 896.

ao tema o art. 96-II-*d* da Constituição, segundo o qual cabe ao Judiciário propor ao Legislativo a alteração da organização e da divisão judiciárias, o que abrange a criação, a extinção, a alteração, a anexação e a desanexação de serventias extrajudiciais, e o art. 125-§1º, que reserva à iniciativa do Tribunal Justiça a lei de organização judiciária.

A ordenação de serventias extrajudiciais não se confunde, portanto, com os serviços auxiliares dos tribunais, matéria que, por sua vez, não está submetida à reserva de lei (CR, art. 96-I-*b*). Serviços auxiliares dos tribunais são aqueles relativos a sua organização interna e à estrutura necessária para a persecução das finalidades institucionais. Já os serviços notariais e de registro referem-se às atividades de formalização de atos da vida civil, função própria do Estado e exercida por particulares mediante delegação.

O Supremo Tribunal Federal superou precedentes antigos, que admitiam a reorganização de serviços de notas e de registro por ato infralegal, e consolidou o entendimento de que a matéria está reservada à lei em sentido formal, conforme se infere dos seguintes julgados:

SERVENTIAS – SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO – DESMEMBRAMENTO, DESDOBRAMENTO, EXTINÇÃO, ACUMULAÇÃO, DESACUMULAÇÃO, ANEXAÇÃO, DESANEXAÇÃO, MODIFICAÇÃO DE ÁREAS TERRITORIAIS – RESERVA LEGAL – INOBSERVÂNCIA – LIMINAR DEFERIDA. Alterações das serventias, presentes os citados fenômenos, pressupõem lei em sentido formal e material, não cabendo a disciplina mediante resolução de tribunal de justiça. (ADI 4.657/DF, Rel.: Min. Marco Aurélio, *Dje* 80, 24/4/2012).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÕES 2, DE 2.6.2008, e 4, de 17.9.2008, DO CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO ESTADO DE GOIÁS. REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS, PREVIAMENTE CRIADOS POR LEI ESTADUAL, MEDIANTE ACUMULAÇÃO E DESACUMULAÇÃO DE SEUS SERVIÇOS. ESTABELECIMENTO DE REGRAS GERAIS E BEM DEFINIDAS, ATÉ ENTÃO INEXISTENTES, PARA A REALIZAÇÃO, NO ESTADO DE GOIÁS, DE CONCURSOS UNIFICADOS DE PROVIMENTO E REMOÇÃO NA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 236, CAPUT E § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E AOS PRINCÍPIOS DA CONFORMIDADE FUNCIONAL, DA RESERVA LEGAL, DA LEGALIDADE E DA SEGURANÇA JURÍDICA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO FORMULADO NA INICIAL.

1. É constitucional o ato normativo do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás que estabelece regras gerais e bem definidas para a promoção de concursos públicos unificados de provimento e remoção de serventias vagas naquela unidade da Federação. Também não há vício de inconstitucionalidade na decisão de realizar concurso público, quando reconhecida a vacância de centenas de serventias extrajudiciais, muitas delas ocupadas, já há muitos anos, por respondentes interinos, em direta e inaceitável afronta ao disposto no

art. 236, § 3º, da Constituição Federal. Declaração de constitucionalidade da Resolução 4, de 17.9.2008, do Conselho Superior da Magistratura do Estado de Goiás.

2. Os serviços auxiliares dos tribunais e dos juízos de direito que lhes são vinculados, organizados privativamente por aqueles (arts. 96, I, b, e 99, caput, da Constituição Federal), são formados, exclusivamente, pelo conjunto de unidades e atividades de apoio que viabilizam a realização de suas finalidades institucionais. As serventias judiciais e extrajudiciais não compõem, portanto, os serviços auxiliares ou administrativos dos tribunais. Precedentes: RE 42.998, rel. Min. Nelson Hungria, publicado em 17.8.1960; e ADI 865-MC, rel. Min. Celso de Mello, DJ de 8.4.1994.

3. A matéria relativa à ordenação das serventias extrajudiciais e dos serviços por elas desempenhados está inserida na seara da organização judiciária, para a qual se exige, nos termos dos arts. 96, II, d, e 125, § 1º, da Constituição Federal, a edição de lei formal de iniciativa privativa dos Tribunais de Justiça. Precedentes: ADI 1.935, rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 4.10.2002; ADI 2.350, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 30.4.2004; e ADI 3.773, rel. Min. Menezes Direito, DJe de 4.9.2009.

4. A despeito da manutenção do número absoluto de cartórios existentes nas comarcas envolvidas, todos previamente criados por lei estadual, a recombinação de serviços notariais e de registro levada a efeito pela Resolução 2/2008, do Conselho Superior da Magistratura do Estado de Goiás, importou não só em novas e excessivas acumulações, como também na multiplicação de determinados serviços extrajudiciais e no inequívoco surgimento de serventias até então inexistentes.

5. A substancial modificação da organização judiciária do Estado de Goiás sem a respectiva edição da legislação estadual pertinente violou o disposto no art. 96, II, d, da Constituição Federal. Declaração de inconstitucionalidade da íntegra da Resolução 2/2008, do Conselho Superior da Magistratura do Estado de Goiás. Modulação dos efeitos da decisão, nos termos do art. 27 da Lei 9.868/99, para a preservação da validade jurídica de todos os atos notariais e de registro praticados pelas serventias extrajudiciais que tiveram suas atribuições eventualmente modificadas durante a vigência do ato normativo ora examinado.

6. O reconhecimento da inconstitucionalidade da referida Resolução 2/2008 em nada interfere na validade e, por conseguinte, no regular prosseguimento das etapas finais do concurso público unificado em andamento, promovido, em obediência ao disposto no art. 236, § 3º, da Carta Magna, para o provimento da titularidade de mais de trezentas serventias notariais e de registro declaradas vagas no território do Estado de Goiás.

7. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga, por unanimidade, procedente em parte. (ADI 4.140/GO, Rel.: Min. Ellen Gracie, *Dje* 180, 19/9/2011).

Conforme as razões expostas, não poderia a Resolução 18/2008 do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo determinar a desanexação dos serviços de registro civil e tabelionato, e dos serviços de registro de imóveis, protestos de título e registros de pessoas jurídicas, para constituir serventias autônomas. A Constituição exige lei em sentido formal para dispor sobre a matéria, de maneira que os arts. 1º, 2º e 4º da resolução padecem de inconstitucionalidade formal.

III

Ante o exposto, opina a Procuradora-Geral da República pela procedência do pedido.

Brasília, 15 de março de 2018.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República

ccc