

**REGIME JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS: A
CONSECUÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA ATRAVÉS DA ATIVIDADE
NOTARIAL E REGISTRAL**

**LEGAL AND CONSTITUTIONAL REGIME OF EXTRAJUDICIAL SERVICES:
THE ACHIEVEMENT OF THE DIGNITY OF THE HUMAN PERSON THROUGH
NOTARIAL AND REGISTRY ACTIVITY**

Robson Martins¹

Erika Silvana Saquetti Martins²

RESUMO: O presente artigo visa perquirir a relação entre serviços notariais e de registro tem correlação com os princípios constantes da República Federativa do Brasil, precipuamente o da dignidade da pessoa humana. Nesse viés, a República Federativa do Brasil deve regularmente promover concursos públicos de provas e títulos acessíveis a todos os brasileiros que cumpram os requisitos legais, a serem organizados pelo Poder Judiciário dos Estados e do Distrito Federal, com correlação às referidas atividades, que demonstram alta relevância para o cidadão, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, e abordagem dedutiva. Justifica-se o presente estudo em decorrência do fato de que o aperfeiçoamento do regime jurídico desses profissionais visa efetivar os princípios constitucionais, inclusive os da administração pública, da legalidade e impessoalidade, intermédio do aumento da qualidade dos serviços. Concluiu-se que, para consecução eficaz de tais serviços, os candidatos a tais funções, por dicção constitucional, devem ser efetivamente submetidos a tais certames, para que sejam solenemente investidos nas funções notariais e de registro, para exercerem tais funções no Brasil, bem como que o aperfeiçoamento desses profissionais, selecionados por meio de concursos públicos, visa efetivar a garantia do cidadão por intermédio da qualidade excepcional dos serviços, com vistas a efetivar o valor de tal preceito constitucional

PALAVRAS-CHAVE: Serviços Notariais e de Registro. Dignidade da Pessoa Humana.

¹ Doutorando em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professor universitário. Procurador da República.

² Doutoranda em Sistema Constitucional de Garantia de Direitos pelo CEUB-ITE com foco na pesquisa em REURB. Mestre em Direito pelo Centro Universitário Internacional UNINTER, com foco no sistema multiportas e atuação registral nas serventias Extrajudiciais. Mestranda em Políticas Públicas na Universidade Federal do Paraná - UFPR com foco em REURB em área de ferrovias. Especialista em Direito Público pela Uniderp. Especialista em Direito Notarial e Registral pela Universidade Anhanguera. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Uniderp. Pós graduação em andamento em Advocacia do Direito Negocial e Imobiliário pelo EBRADI. Graduada no Curso de Direito pela Universidade Paranaense - Unipar. Advogada. Professora de Pós Graduação *latu sensu* em Direito. Professora em curso Técnico de Transações Imobiliárias e Legislação Imobiliária.

Concurso público. Isonomia. Administração Pública.

ABSTRACT: This article aims to inquire into the relationship between notary and registration services that are correlated with the constant principles of the Federative Republic of Brazil, mainly the dignity of the human person. In this regard, the Federative Republic of Brazil must regularly promote public competitions for tests and titles accessible to all Brazilians who meet the legal requirements, to be organized by the Judiciary Power of the States and the Federal District, with correlation to the referred activities, which demonstrate high relevance for the citizen, through bibliographical and documentary research, and a deductive approach. The present study is justified due to the fact that the improvement of the legal regime of these professionals aims to implement the constitutional principles, including those of public administration, of legality and impersonality, through the increase of the quality of services. It was concluded that, in order to effectively carry out such services, candidates for such functions, by constitutional diction, must be effectively submitted to such competitions, so that they are solemnly invested in notary and registration functions, to exercise such functions in Brazil, as well as how the improvement of these professionals, selected through public tenders, aims to implement the citizen's guarantee through the exceptional quality of services, with a view to realizing the value of such constitutional precept.

KEYWORDS: Notarial and Registration Services. Dignity of human person. Public tender. Isonomy. Public administration.

1. INTRODUÇÃO

Neste artigo trabalharemos o entrelaçamento e efetivação, pelos serviços notariais e de registro, dos direitos fundamentais previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, demonstrando-se a alta relevância desses serviços públicos, com significado especial à dignidade da pessoa humana.

A pesquisa terá abordagem dedutiva. O procedimento será o bibliográfico, nos referenciais pertinentes, e documental, na legislação aplicável. O trabalho foi dividido em três partes. Na primeira, foi estudada a atividade notarial e registral, suas origens históricas, as competências da atividade e a desjudicialização.

Após, foi tratado o regime constitucional das atividades notarial e registral, sua natureza jurídica, sua regulação e o regime de emolumentos. Por último, foi trabalhada a necessidade de concurso público a partir da Constituição Federal, suas relações com a isonomia e seu status de imutabilidade.

Justifica-se o presente estudo em decorrência da importância dos serviços prestados

pelas serventias extrajudiciais para a concretização de vários direitos fundamentais, assim como pela necessidade constitucionalmente consagrada da aprovação em concurso como regra para o acesso a qualquer função pública.

2. A ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL

O objetivo do presente tópico é o estudo dos conceitos básicos que se relacionam às atividades notarial e registral, a partir de suas origens históricas distantes, assim como definir as competências que são atribuídas aos titulares das serventias extrajudiciais.

2.1. Origens históricas

As funções de notas e de registro públicos existem desde a história mais antiga, dirigidas, da mesma forma que as serventias extrajudiciais da atualidade, a imprimir juridicidade e segurança aos negócios jurídicos firmados entre os particulares, e também ao poder público.

Interessante, no entanto, que o notariado já era uma instituição social antes de se tornar uma instituição jurídica (SILVA, 2004, p. 21), pois, desde suas origens, sempre prestou um serviço relevante para a sociedade, ao garantir segurança e estabilidade às relações contratuais.

Historicamente, a atividade notarial e registral surgiu na Antiguidade Oriental, na figura dos escribas, provavelmente surgidos no Antigo Egito, no período aproximado de 3.100 antes de Cristo (a.C.) até 2.160 a.C. Também, na Bíblia Sagrada, há referência aos escribas (LOUREIRO, 2019).

Lê-lo, nesse sentido, o Novo Testamento, em Mateus, 22:35 e Lucas, 5:17. Nas sociedades onde maior parte das pessoas não dominava a escrita e não tinha acesso às fontes do direito, é crível a existência de ‘profissionais’ jurídicos que tivessem apenas domínio da escrita e da prática jurídica (LOUREIRO, 2019).

Como o juiz romano não era necessariamente um jurista, também não o eram o magistrado e o notário da alta idade média. Nesse ambiente é que surgiram os tabeliães em

Roma, que eram meros escrivães e, no início da idade média (sécs. VI a XI), os *protonotários* (LOUREIRO, 2019).

São esses “[...] os embriões dos modernos notários, ou seja, profissionais dotados de bom senso que detinham um conhecimento da prática jurídica e que auxiliavam os particulares na redação de contratos e outros documentos” nos quais expressavam suas vontades (LOUREIRO, 2019, p. 52).

O notário, assim como o jurisconsulto romano, “[...] é uma criação social e não uma criação das normas e, neste fato, radica a força, a vitalidade e a própria organização legal do notarial” (LOUREIRO, 2019, p. 52). No início, sequer eram juristas, mas, sim, apenas pessoas versadas no ofício.

A exigência de concurso para provimento das funções registral e notarial é historicamente recente. Há algumas décadas, tais atividades se desenvolviam-se no seio das famílias que, ancestralmente, contavam com pessoas dotadas de idoneidade e credibilidade bastantes perante a sociedade em que viviam.

Estas se tornavam depositárias das Notas e dos Registros de toda aquela coletividade, desfrutando de substancial consideração de pares para desempenhar suas funções. Eram, todavia, comunidades menores e menos complexas, nas quais todos eram conhecidos de todos (BRANDELLI, 2011).

Nessa época, havia mais uma *arte notarial e registral* do que propriamente uma função administrativamente delegada e controlada pelo Poder Público, que era desempenhada por pessoas experimentadas no ofício, detentoras de longa e inquestionável *práxis* (BRANDELLI, 2011).

Em decorrência disso, esse mister era naturalmente repassado de ascendente para descendente, ou, ao menos, de parente para parente. A serventia se tornava um *bem* que integrava o patrimônio econômico pessoal do chefe da família (BRANDELLI, 2011).

O sistema geracional-hereditário de gestão das serventias extrajudiciais deixou graves marcas na história do direito notarial e registral brasileiro. Até hoje, pessoas menos informadas questionam quem é o “dono” de determinado “cartório. Trata-se de um sistema essencialmente antirrepublicano.

Neste fulcro, a partir da promulgação da Constituição Federal, modificou-se a perspectiva privatista de tratamento conferido ao “cartório” e à sua transmissão

intergeracional dentro de uma mesma “linhagem familiar”. De forma inédita, a atividade notarial e registral teve assento constitucional próprio, previsto no Art. 236.

2.2. Competências da atividade

A dignidade da pessoa humana é um conjunto de princípios que garantem aos cidadãos o respeito de seus direitos pelo Estado brasileiro, com o escopo de que os cidadãos tenham satisfação e bem-estar, interferindo, claramente, nos serviços notariais e registrais, dada a sua natureza peculiar.

A dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, de acordo com o que se lê do Art. 1º da Constituição (BRASIL, 1988), e que é o pilar hermenêutico de todo o sistema de direitos e garantias fundamentais previsto pela Carta Magna.

A Constituição Federal determina um *entrelaçamento intrínseco* com os serviços notariais e registrais, especialmente em relação a alguns direitos fundamentais especialmente indispensáveis no concernente à vida na sociedade contemporânea.

Prima facie, guarda relações com o direito de propriedade, previsto no Art. 5º, relacionado ao Registro de Imóveis e ao Registro de Títulos e Documentos, e com a criação de associações e cooperativas, competência própria do Registro Civil de Pessoas Jurídicas.

Registre-se, além disso, o direito à herança, tutelada pelos Tabelionato de Notas, a cidadania, a dignidade da pessoa humana (Art. 1º), a gratuidade do registro civil de nascimento e certidão de óbito, competências do Registro Civil de Pessoas Naturais, dentre tantos outros.

As atividades extrajudiciais visam conferir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos realizados pelos usuários dos serviços extrajudiciais, nos termos do Art. 1º da Lei 8.935 (BRASIL, 1994). Trata-se de serviço altamente qualificado e importante para a sociedade.

O referido Diploma determina que as serventias têm por fim resguardar essas quatro garantias, definindo-as “[...] serviços de organização técnica e administrativa”, desempenhados, na esfera extrajudicial, por profissionais do direito e exercidas por pessoas

naturais, em caráter particular (BRASIL, 1994).

Evidente, todavia, que, além dos objetivos gerais determinados pela lei, cada uma das funções específicas (notarial e registral) tem objetivos específicos, bem como trata de atos jurídicos diversos. Ambas, contudo, são profissões jurídicas, cada uma com suas atribuições.

O papel do Notário, ao exercer a qualificação é dar qualidade ao negócio jurídico apresentado pelos contratantes: “[...] o Tabelião atua como agente estatal, interpretando a vontade das partes e formalizando o negócio jurídico de acordo com o ordenamento jurídico” (RICHTER, 2004, p. 189).

No Registro de Imóveis, a qualificação dos títulos “[...] transcende a mera contemplação, passando para o campo da substancialidade do objeto, no caso o título apresentado para fins de registro. A verificação é o início do título, com a finalidade de deferir ou não o registro” (RICHTER, 2004, p. 189).

Evidente, todavia, que as atribuições das serventias notariais e registrais transcendem os objetivos legalmente determinados, assim como os objetos específicos de cada uma, até mesmo em decorrência da relação direta das atividades com os direitos fundamentais.

2.3. Serviços notais e registrais e a desjudicialização

Uma das características mais notáveis dos “cartórios” é o fato de que os usuários dos serviços, para a maior parte dos atos que podem praticar, não necessitam de um processo judicial para sua prática ou efetivação. Como consequência, acaba por desafogar o Poder Judiciário,

No contexto de desjudicialização, os serviços extrajudiciais estão na linha de frente, pois evitam que as lides (pretensões resistidas de interesses jurídicos), alcancem o Poder Judiciário (SANTA HELENA, 2006, p. 127), corroborando o direito fundamental à duração razoável do processo.

O Poder jurisdicional, por meio da coisa julgada, fornece instrumentos eficazes para a *certeza jurídica* de que, todavia, são *paliativos*, pois atuam a *posteriori*, depois de instalado o conflito. Assim, no âmbito da *realização normal* do direito substantivo, a incerteza mais comumente germina (BRANDELLI, 2011, p. 227).

Desta forma, deve o Estado ter meios de intervenção nesta área. Há, portanto, a

necessidade de haver uma função que individualize os direitos subjetivos na *realização voluntária* do direito, dotando-os de certeza jurídica preventiva (BRANDELLI, 2011, p. 227).

Corroborando o referido raciocínio, cada vez mais competências são atribuídas às serventias extrajudiciais, tanto em relação às notas quanto aos registros públicos, de maneira que o Poder Público acaba por reconhecer a eficiência dos referidos serviços.

Marco prestigioso e que comprova a vivacidade da atividade sobreveio com a vigência da Lei n. 11.441/2007, que possibilita que as separações, divórcios, inventários e partilhas se efetivem, diretamente, pela via cartorial, competência até então exclusiva do Judiciário (CHAVES; REZENDE, 2013, p. 50).

O notário cumpre um papel próximo ao de um *árbitro extrajudicial*, que pode ajudar as partes a solucionar problemas de divisão e “[...] preservar a racionalidade concessiva da negociação”, pois as partes diante de um notário, normalmente têm alguns aspectos a serem negociados (CHAVES; REZENDE, 2013, p. 51).

Aliás, frequentemente, “[...] descobrem, pela assistência e explicações prestadas, a necessidade de reestruturação do negócio, por razões legais ou de conveniência anteriormente estabelecidas entre elas” (CHAVES; REZENDE, 2013, p. 51).

Com muita frequência, o notário recebe das partes, por ser um sujeito independentes, “[...] poderes para decisão quanto ao melhor acordo, contribuindo, assim, para a agilidade do negócio”, tendo o dever de prestar informações e aconselhar as partes menos experientes (CHAVES; REZENDE, 2013, p. 169).

Tem, portanto, “[...] uma importante missão de advertência e, habitualmente, faz uso de seu conhecimento e independência para um novo equilíbrio”. Além disso, sua função mediadora se dirige a solucionar “[...] os problemas que ocorrem na primeira fase da negociação entre as partes” (CHAVES; REZENDE, 2013, p. 169).

Sua intervenção imparcial visa garantir a equidade e a legalidade entre os negociantes, identificando “[...] pontos de atrito com a legislação e, nesse particular, a função notarial é a de um mediador informacional” (CHAVES; REZENDE, 2013, p. 169).

Além disso, “[...] o notário, ao fornecer assistência, ainda exerce a função de verdadeiro assessor e auditor, já que tem o dever de prestar informações, exatas em toda a linha, as quais deverão estar em consonância com o direito positivo e as normas cartorárias vigentes” (CHAVES; REZENDE, 2013, p. 169).

Desse modo, “[...] estuda e pesquisa, fornece base jurídica à relação negocial, é verdadeiro conselheiro-ajudante diante do que foi manifestado pelas partes” (CHAVES; REZENDE, 2013, p. 169), fato que demonstra tratar-se de função pública essencial para a vida negocial.

A lavratura perante tabelião, terceiro neutro e imparcial, especializado na confecção, certificação, autenticação e preservação do instrumento, “[...] cria ambiente que torna vendedores e compradores mais ‘confiantes’ em si mesmos e no negócio” (CAMPILONGO, 2014, p. 105).

Ao mesmo tempo, incute “confiança” na outra parte e no notário. Trata-se da projeção da confiança nos mecanismos de direito e nos sistemas jurídico e econômico. Na versão brasileira do notariado *latino*, o ofício possibilita *acesso e distribuição de justiça* (CAMPILONGO, 2014, p. 105-160).

Isso porque os serviços são remunerados mediante emolumentos legalmente fixados, regulação da atividade e fiscalização pelo Judiciário. Trata-se, portanto, de profissão fundada em *imparcialidade, transparência, publicidade, legalidade e fé pública*, a incutir *confiança na confiança*, (CAMPILONGO, 2014, p. 160)

Desse modo, constrói a “[...] confiança num sistema confiável em razão do direito, sua especialização e garantias” (CAMPILONGO, 2014, p. 160), apresentando diversas vantagens em relação ao processo judicial, caracterizado, no Brasil, pelo conflito e pela morosidade.

Os tabeliães de protesto, por sua vez, previnem litígios econômicos, pois dão autoridade, confiabilidade e segurança ao ato lavrado, ao afastarem a incerteza que os atos particulares podem gerar, coibirem possíveis questionamentos sobre a validade do ato e eliminarem demandas e conflitos judiciais (MORAES, 2014, p. 30).

Dessa forma, os serviços prestados pelas serventias extrajudiciais, para além dos objetivos determinados pela legislação, especialmente em decorrência de sua relação com os direitos fundamentais, contribuindo para sua concretização, de forma direta ou indireta.

Trata-se, portanto, de uma atividade indispensável para a sociedade brasileira. Note-se que o Poder Judiciário nacional chegou ao fim do ano-base de 2018 com dezenas de milhões de ações à espera de julgamento final (BRASIL, 2019, p. 73), demonstrando a importância dos mecanismos de desjudicialização.

3. REGIME CONSTITUCIONAL DAS ATIVIDADES NOTARIAL E REGISTRAL

Objetiva o presente tópico estudar o regime constitucional das atividades notarial e registral no Brasil, especificamente no concernente à sua natureza jurídica, sua regulação, bem como o regime de emolumentos que remuneram os delegados extrajudiciais.

3.1. Natureza jurídica

Apesar de a natureza jurídica das serventias e dos serventuários extrajudiciais representar quase uma unanimidade na doutrina e na jurisprudência, ainda permanecem algumas dúvidas acerca do tema, mesmo tendo a Constituição de 1988 sido suficientemente clara e robusta no trato de tais cláusulas.

O Estado Brasileiro organizou, efetivamente, os serviços notariais e registrais no seu artigo 236, que, no *caput*, determina que “[...] os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público” (BRASIL, 1988, n.p.).

Apesar de consubstanciar-se em prestação de serviços públicos extrajudiciais, a Constituição não tratou da atividade notarial e registral no título reservado à organização do Estado, de modo que é possível falar na natureza *sui generis* da referida atividade.

A atividade notarial e registral, todavia, não é exercida por titulares de cargos públicos, mas, sim, por particulares. Ocorre que também se submetem a concurso público, nos termos do §3º do Art. 236 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988).

As serventias extrajudiciais não são pessoas jurídicas, mas, sim, órgãos do Poder Judiciário, e os oficiais são *particulares em colaboração* com a Administração Pública após receberem delegação para o correspondente exercício da função pública de serventuário.

Nesse sentido, realizam essas atividades, pessoalmente ou com assistência de auxiliares e escreventes por eles contratados, de acordo com o Art. 20 da Lei 8.935 (BRASIL, 1994). Essas disposições não deixam dúvida acerca da natureza *particular* das referidas funções.

Apesar de não serem servidores públicos *stricto sensu*, os notários e registradores devem se ater aos princípios gerais da Administração Pública, aos crimes contra a administração pública e à improbidade administrativa, nos termos do Art. 22 da Lei 8935 de

1994.

Referido dispositivo afirma que os notários e oficiais de registro “[...] são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso” (BRASIL, 1994).

Os titulares desses ofícios são *particulares em colaboração* com a administração, enquanto *delegados* de ofício público. Os empregados desses agentes públicos, salvo se ocuparem cargos criados por lei, não são funcionários, mas, sim, empregados. (BRANDELLI, 2011, p. 57).

As partes poderão escolher o tabelião de sua confiança para instrumentalizar atos jurídicos, “[...] não importando qual seja o domicílio das partes, nem tampouco qual seja a localização do imóvel [...] sem qualquer problema, e sem que haja por isso qualquer vício no ato notarial” (BRANDELLI, 2011, p. 109-110).

Desse modo, sua responsabilidade civil é subjetiva, dependendo da comprovação de culpa ou dolo, conquanto exista alguma dúvida perante a jurisprudência pátria. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, recentemente, discorreu sobre a responsabilidade civil, em sede de repercussão geral:

O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa (BRASIL, 2019).

No Brasil, tendo em vista as origens romano-germânicas do ordenamento jurídico, distante da *common law*, não se adotou o notariado anglo-saxão, mas, sim, o sistema de *notariado latino*, que prioriza o registro documental detalhado e a prevenção de conflitos judiciais.

O titular da função tem natureza *híbrida*, exercendo funções públicas e privadas, conferindo fé pública a documentos “[...] e atuando como profissional liberal quando aconselha as partes sobre um determinado ato notarial e registral sempre de forma

individualizada e imparcial” (STANCATI, 2016, p. 101).

As atividades reguladas pelas leis e 6015 de 1973 (registros) 8935 de 1994 (notas), 9492 de 1997 (protesto) são imperiosas para a consecução do Estado Democrático de Direito, já que promovem atividades não contenciosas, por meio de pessoas aprovadas em concurso público.

No mesmo sentido, os titulares têm responsabilidade *subsidiária* em relação aos atos submetidos à sua competência, apesar de o Código Tributário Nacional utilizar o termo “solidariamente” (BRASIL, 1966), fato que, mais uma vez, confirma a natureza particular da atividade.

Incrivelmente, passados praticamente 34 anos da promulgação da CF/88, este foi um dos únicos artigos da Carga Magna que ainda não teve qualquer alteração efetivada pelo Congresso Nacional, via Emenda Constitucional, embora existam propostas tentando efetivar interinos em serventias, sem o devido concurso público (p. ex., EC 471/2005).

Importante relembrar que o trabalho exercido pelo tabelião e pelo registrador é vital para a manutenção da segurança jurídica no país, pois, por exemplo, o registrador de imóveis:

[...] é o responsável pela manutenção, conservação e proteção dos direitos reais. Em alguns países ele é chamado de conservador da propriedade. O termo ‘oficial’ é genérico, servindo tanto para notários como para registradores. O registrador presta um serviço público e, portanto, a expressão “cartório” muitas vezes é substituída pela expressão ‘serviço de registro’. Para compreender o serviço de registro de imóveis no Brasil, é necessário localizar a atividade na CF/88. É o artigo 236 que ilumina o caminho, determinando que “os serviços notariais e de registros são exercícios em caráter privado, por delegação do poder público” (CASSETARI; SALOMÃO, 2022, p. 224-225).

Outrossim, a serventia de registro de imóveis tem correlação efetiva com o direito à moradia, já que a propriedade imóvel é direito constitucional:

[...] Antes mesmo de se aferir a existência de eventual direito à casa própria é imperioso tratar, ainda que superficialmente, da maneira como a Constituição Federal de 1988 regulamenta a garantia fundamental à propriedade, assim como sua

denominada função social, bem como se esta é fator capaz de vincular ou, até mesmo, de limitá-la (MARTINS, 2022, p. 72).

Por sua vez, a fé pública, por outro lado, é um dos pilares da atividade notarial e registral, pois é vista sob dois aspectos: a) na esfera dos fatos, o efeito de presunção de veracidade dos atos praticados e, conseqüentemente, de seu valor probatório; b) na esfera do Direito, a autenticidade e legitimidade dos atos e negócios documentados ou levados à publicidade registral (LOUREIRO, 2019, p. 55).

Importante asseverar que por muito tempo as Ordenações do Reino vigoraram como leis em nosso país, inclusive na seara notarial e registral, sendo que a Igreja Católica, durante um período do Império, teve importante papel no direito registral imobiliária do país:

[...] As Ordenações do Reino vigoraram durante o período em que o Brasil era colônia de Portugal. Essas disposições régias davam relevo especial à atividade dos Tabeliães, nomeados exclusivamente pela Coroa Portuguesa para atuarem em todo o Reino. Essas ordenações regulavam a prática dos atos a cargo desses funcionários (Livro I, títulos LXXVII e LXXX; Livro II, título XLV), dispondo sobre como seriam lavradas as Escrituras negociais (contratos) e testamentos (PAIVA; ALVARES, 2022, p. 5).

Durante o Império, que teve início em 1822 com a declaração de independência, houve ênfase, em matéria de registros públicos, relativamente à tutela das pessoas e da propriedade imobiliária. A atividade de realização desses registros (de pessoas naturais e da propriedade imobiliária) ficou principalmente a cargo da Igreja Católica, refletindo a situação social tremendamente deficitária do país e a debilidade da estrutura administrativa.

Anteriormente à data de promulgação da CF (05.10.1988), praticamente cada Estado da federação tinha uma forma de organizar tais serviços notariais e registrais, alguns realizando concursos, outros não, portanto, com o advento da CF/88, tal paradigma mudou radical-

mente, exigindo-se, para a titularidade de qualquer serventia extrajudicial, da aprovação em concurso público de provas e títulos.

O Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência pacífica no sentido de que há necessidade de que os titulares que ingressaram após 05.10.1988, sejam aprovados em concurso público de provas e títulos, sob pena de nulidade do ato³:

[...] O ingresso na atividade notarial e registral sem a prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, traduz-se na perpetuação de ato manifestamente inconstitucional, mercê de sinalizar a possibilidade juridicamente impensável de normas infraconstitucionais normatizarem mandamentos constitucionais autônomos, autoaplicáveis. 8. O desrespeito à imposição constitucional da necessidade de concurso público de provas e títulos para ingresso da carreira notarial, além de gerar os claros efeitos advindos da conseqüente nulidade do ato (CRFB/88, art. 37, II e §2º, c/c art. 236, §3º), fere frontalmente a Constituição da República de 1988, restando a efetivação na titularidade dos cartórios por outros meios um ato desprezível sob os ângulos constitucional e moral. 9. Ordem denegada.” (MS 26.860, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 23/9/2014) “CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DELEGAÇÃO DE ATIVIDADE NOTARIAL OU CARTORÁRIA EXTRAJUDICIAL. INGRESSO APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. NECESSÁRIA PRÉVIA APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO. 1. Após a promulgação da Constituição de 1988, a delegação de atividade notarial ou cartorária extrajudicial.

Em outra oportunidade, o STF verificou flagrante inconstitucionalidade em se transformar/promover servidores do Judiciário em tabeliães ou registradores⁴:

[...] Lei estadual que estabelece normas para a realização do concurso de remoção das atividades notariais e de registro. Dispositivo que assegura ao técnico judiciário juramentado o direito de promoção à titularidade da mesma serventia e dá pre-

³ STF, ARE 862.156, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 12.03.2015

⁴ STF, [ADI 1.855](#), rel. min. Nelson Jobim, j. 16-5-2002, P, DJ de 19-12-2002

ferência para o preenchimento de vagas, em qualquer concurso, aos substitutos e responsáveis pelos expedientes das respectivas serventias. Ofensa aos arts. 37, II, e 236, § 3º, da CF.

Além de tal ato inconstitucional não decair no prazo de 5 anos⁵: [...] A revisão de atos eivados de flagrante inconstitucionalidade, como é o caso do de outorga de delegação, sob a égide da Carta de 1988, sem prévia realização de concurso de provimento ou de remoção, não se sujeita ao prazo decadencial quinquenal previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999.

O Conselho Nacional de Justiça - CNJ, como forma de regulamentar tal importante atividade, editou a Resolução 81/2009 com as diretrizes mínimas para a efetivação de tais concursos públicos, trazendo maior segurança para os Tribunais de Justiça do país.

Neste viés, os titulares das serventias extrajudiciais, embora aprovados em concurso público, são delegatários do serviço público, agentes em colaboração, ou seja, não são servidores públicos em sentido estrito, sendo incabível a aplicação da regra da aposentadoria compulsória⁶:

[...] O art. 40, § 1º, II, da Constituição do Brasil, na redação que lhe foi conferida pela EC 20/1998, está restrito aos cargos efetivos da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios – incluídas as autarquias e fundações. Os serviços de registros públicos, cartorários e notariais são exercidos em caráter privado por delegação do poder público – serviço público não privativo. Os notários e os registradores exercem atividade estatal, entretanto não são titulares de cargo público efetivo, tampouco ocupam cargo público. Não são servidores públicos, não lhes alcançando a compulsoriedade imposta pelo mencionado art. 40 da CF/1988 – aposentadoria compulsória aos setenta anos de idade.

⁵ STF, [MS 29.265 AgR](#), rel. min. Rosa Weber, j. 30-8-2016, 1ª T, DJE de 11-5-2017

⁶ STF, ADI 2.602, red. do ac. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 31-3-2006

Como atua como particular em colaboração com o poder público, o delegatário não se restringe ao teto do funcionalismo público, conquanto o interino sim⁷:

[...] O titular interino não atua como delegado do serviço notarial e de registro porque não preenche os requisitos para tanto; age, em verdade, como preposto do poder público e, nessa condição, deve-se submeter 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 8.935/1994).

Em relação à responsabilidade civil do notário e registrador, o STF, por intermédio da tese 777 de repercussão geral, asseverou:

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.

Neste viés, se eventualmente um tabelião ou registrador causar dano a um usuário do serviço, por ato típico da função, o Estado será objetivamente responsável, sendo que, uma vez perdedor, o Estado posteriormente ajuizará ação civil regressiva em desfavor do Tabelião ou Registrador, sob pena de improbidade administrativa.

Já no tema de repercussão geral 349, o STF declarou que apenas o registro de alienação fiduciária no DETRAN do Estado já é suficiente para a constituição da garantia fiduciária e respectiva publicidade, não havendo necessidade de duplo registro no Registro de Títulos e Documentos.

⁷ STF, MS 30.180 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 21-10-2014, 1ª T, DJE de 21-11-2014

Verifica-se a constitucionalidade de lei do Estado-membro que determina que os tabeliães e registradores tenham de residir na Comarca, bem como comprovar assiduidade na serventia, conforme julgamento do STF⁸:

[...] Compete aos Estados-membros, no exercício de sua autonomia administrativa e no desempenho do papel fiscalizador do Poder Judiciário local, inspecionar, ordenar, normatizar e disciplinar a prestação dos serviços notariais e de registro, inclusive com a estipulação de deveres dirigidos aos agentes delegados, relacionados à prestação efetiva e adequado do serviço, com qualidade à população (Lei 8.935/94, art. 38), tal como, no caso, através da criação dos deveres de residir na comarca ou distrito onde localizada a serventia e de observar a pontualidade e a assiduidade no serviço. Compatível com o regime geral (Lei 6.015/73, art. 19) a estipulação, pelos Estados-membros e Distrito Federal, de prazo para a expedição de certidões pelas instituições cartorárias, observado o parâmetro máximo fixado na Lei dos Registros Públicos (até cinco dias).

No que pertine aos emolumentos, o STF declarou que se trata de tributo da espécie taxa, com as consequências oriundas de tal determinação constitucional⁹, inclusive no que tange às vedações constitucionais ao poder de tributar.

Pode a União, ademais, instituir isenção para os atos de seu interesse, dado o caráter público de tais solicitações¹⁰:

[...] O Decreto-Lei 1.537/177, ao instituir isenção para a União do pagamento de custas e emolumentos aos Ofícios e Cartórios de Registro de Imóveis e de Registro de Títulos e Documentos, disciplina, em caráter geral, tema afeto à própria função pública exercida pelos notários e registradores, conforme previsto no § 2º do art. 236 da Constituição da República. Competência legislativa da União. Viola

⁸ STF, [ADI 3.264](#), rel. min. Rosa Weber, j. 21-3-2022, P, *DJE* de 29-3-2022

⁹ STF, ADI 1.378 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 30-11-1995, P, DJ de 30-5-1997

¹⁰ STF, [ADPF 194](#), red. do ac. min. Alexandre de Moraes, j. 5-8-2020, P, *DJE* de 13-10-2020

o art. 236, § 2º, da Constituição Federal, ato do poder público que nega à União o fornecimento gratuito de certidões de seu interesse.

Outrossim, o próprio Supremo Tribunal Federal enalteceu em julgamento a importância da atividade notarial e registral no país, como típica atividade estatal, conforme o seguinte julgado¹¹:

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

3.2. Regulação

As atividades notarial e registral são prestadas por particulares que recebem dos Estados e do Distrito Federal a respectiva delegação para prestarem serviços públicos, de maneira que, assim como ocorre em relação a qualquer delegado, sua atividade deve ser regulada pelo Poder Público.

Inicialmente, ressalte-se que, no Brasil, somente a União pode legislar acerca dos Registros Públicos, consoante o Art. 22, XXV, da Constituição Federal, que diz: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXV - Registros Públicos” (BRASIL, 1988).

O §1º do Art. 236 da Constituição determina que “[...] Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário” (BRASIL, 1988, n.p.).

Desse mesmo modo, por determinação da própria Lei Maior, a lei deverá regular as atividades de maneira ampla e geral. Por serem as serventias extrajudiciais órgãos do Poder

¹¹ STF, [ADI 3.643](#), voto do min. Ayres Britto, j. 8-11-2006, P, DJ de 16-2-2007

Judiciário, este deverá fiscalizar a atividade, de acordo com as disposições da lei.

O termo “fiscalização”, constante do §1º do artigo 236 da Constituição Federal do Brasil deve ser entendido “[...] como verdadeira regulação da atividade notarial e de registros, cujo desempenho, por comando constitucional expresso, foi atribuído ao Poder Judiciário” (RIBEIRO, 2009, p. 9).

O conceito de *serviço público* se relaciona ao reconhecimento de que é uma função *estatal*, pois o Estado é titular da *fé pública*, que delega seu exercício a um particular, que abrange a regulação da atividade na *relação de sujeição especial* (RIBEIRO, 2009, p. 16).

O exercício da atividade regulatória pelo Poder Judiciário “[...] define a modelagem da função notarial e de registros”, regrada por normas idênticas a todos os notários e registradores, “[...] cuja distribuição para o exercício da atividade segue a estrutura da Justiça estadual” (RIBEIRO, 2009, p. 140).

Essa relação ocorre entre o titular da serventia, a organização dos serviços e a seleção, mediante concurso, de profissionais do direito, a outorga e cessação da delegação, a regulamentação técnica e a fiscalização da prestação dos serviços (RIBEIRO, 2009, p. 16).

Esse conjunto de fatores assegura aos usuários “[...] sua continuidade, universalidade, uniformidade, modicidade e adequação”. Ao Conselho Nacional de Justiça cabe uma *atuação geral nacional*, enquanto aos Tribunais de Justiça dos Estados (RIBEIRO, 2009, p. 16-140).

Tal fiscalização, em regra, ocorre por intermédio de seus órgãos superiores, especialmente as Corregedorias Gerais da Justiça. Trata-se, no entanto, de uma atuação administrativa mais diretamente ligada aos delegados (RIBEIRO, 2009, p. 140-141).

Portanto, as autoridades reguladoras independentes do Poder Judiciário são órgãos públicos, dotados de autoridade, voltados ao exercício da função de regulação e caracterizados pela independência (RIBEIRO, 2009, p. 141), voltando-se a garantir a qualidade da prestação dos serviços extrajudiciais.

3.3. O regime de emolumentos

Enquanto particulares em colaboração com o Poder Judiciário, os serventuários extrajudiciais não são servidores públicos em sentido estrito, de maneira que não recebem vencimentos ou subsídios ou qualquer outra sorte de renumeração pelo Estado.

Nesse sentido, o §2º da Constituição por sua vez, demanda que Lei federal estabeleça normas gerais de fixação de emolumentos quanto aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro (BRASIL, 1988), pagos pelos usuários dos serviços públicos prestados pelas serventias.

Os serventuários extrajudiciais são remunerados por emolumentos que, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, têm natureza de taxa (LOUREIRO, 2019), de maneira que são tributos estaduais/distritais, devendo respeitar os princípios e regras atinentes à matéria.

A normatização dos emolumentos, determinada pelo §2º do Art. 236 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), é feita pela Lei 10.169 (BRASIL, 2000), que estabeleceu normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e registrais.

O Distrito Federal e os Estados devem editar normas específicas para cada unidade federada, fixando a respectiva tabela de emolumentos e dando outras diretrizes acerca do seu recolhimento, em tabela que deve ser afixada em lugar visível de todas as serventias extrajudiciais (BRASIL, 2000).

Desse modo, a remuneração dos serventuários extrajudiciais não ocorre por intermédio da receita captada pelos Estados por intermédio dos impostos, mas, sim, em um sistema de *contrapartida*, característico das taxas, por meio do qual o prestador é pago somente mediante a efetiva prestação do serviço.

4. A NECESSIDADE DE CONCURSO PÚBLICO PARA A ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL

O presente tópico tem por objetivo o estudo do regime de acesso às funções notarial e registral, por provimento ou remoção, sua relação com o direito fundamental à igualdade, assim como a possibilidade de seu enquadramento como imutável juridicamente.

4.1. A determinação constitucional

A necessidade da aprovação em concurso de provas ou de provas e títulos, assim como

do preenchimento de outros requisitos legais e infralegais para possibilitar o acesso às funções públicas efetivas nem sempre existiu no sistema constitucional brasileiro, como hoje em dia.

A Constituição Federal de 1898 não exigia concurso público para ingresso na carreira pública ao contrário da Carta 1934. Há registros históricos de que, desde 1937, já se exigia concurso público para o ingresso em cargos públicos. A Constituição de 1967 também consagrou exigência (SILVA, 2019).

Note-se, portanto, que a vedação do acesso às funções públicas efetivas sem a necessidade de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos é recente na história nacional. Apesar dessa constatação, encontrava-se até mesmo em duas constituições autoritárias e outorgadas (de 1937 e 1967).

Na Constituição atual os concursos públicos de provas ou de provas e títulos são exigência intransponível para o provimento de cargos públicos, “de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei”, nos termos do inciso II do Art. 37 (BRASIL, 1988).

Ressalvam-se, porém, “[...] as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração” (BRASIL, 1988), de maneira que acesso às funções públicas, em regra, ocorre apenas por intermédio da aprovação em concurso de provas ou de provas e títulos.

O §3º do Art. 236 afirma que o ingresso na atividade depende de concurso público de provas e títulos. Referido dispositivo, além disso, afirma que “[...] não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses” (BRASIL, 1988, n.p.).

Reproduz-se, em relação às serventias extrajudiciais, o mesmo procedimento de acesso demandado para os cargos públicos efetivos, tornando absolutamente indispensável, para a delegação das funções notarial e registral, a aprovação prévia em concurso público. Há, contudo, requisitos legais a serem cumpridos.

O art. 5º da Lei 8112 fixa o um regime jurídico único para os servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas e determina requisitos básicos para investidura em cargo público (BRASIL, 1990). Além deles, faz-se necessária a aprovação em concurso público.

Para exercerem a referida atividade, de acordo com o Art. 14, I a IV, os oficiais devem

satisfazer os requisitos legalmente impostos, dentre eles a aprovação em concurso público de provas e de títulos, a nacionalidade brasileira, a capacidade civil, a quitação das obrigações eleitorais e militares (BRASIL, 1994).

No mesmo sentido, é necessário que detenham o grau acadêmico de bacharel em Direito, curso com duração mínima de 5 anos, ou experiência mínima de dez (10) anos de experiência na atividade notarial ou registral, assim como uma conduta condigna com o exercício da profissão (BRASIL, 1994). Inexiste, contudo, como em outros concursos da área jurídica, a exigência de três anos de prática jurídica.

Não há, porém, exigência de que os concursos de remoção sejam públicos ou de títulos. Referido dispositivo foi regulamentado pela Lei 8.935 (Lei dos Notários e Registradores), que reiterou, no Art. 14, I, a exigência de concursos públicos de provas e de títulos, para ingresso e remoção (BRASIL, 1994).

Assim, permanece a divergência constitucional e legislativa acerca da real necessidade do concurso público para a remoção na atividade, tendo em vista que não há certeza acerca da possibilidade de a lei ordinária demandar mais do que a Constituição explicitamente determinou.

Em todo caso, a resolução 81 do Conselho Nacional de Justiça determinou que, para o ingresso por remoção, também é necessária a aprovação e a classificação em concurso públicos de provas e títulos (BRASIL, 2009), demandando tal procedimento dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal.

O Supremo Tribunal Federal, em 29.05.2023, na Ação Declaratória de Constitucionalidade - ADC 14, asseverou que são válidas apenas as remoções realizadas com base na norma declarada inconstitucional, quando precedidas de concursos públicos exclusivamente de títulos iniciados e concluídos, com a publicação da relação dos aprovados, no período compreendido entre a entrada em vigor da Lei 10.506/2002 (9.7.2002) e a edição da Resolução CNJ 81/2009 (9.6.2009).

Assim, no período entre a vigência da Lei 10.506/2002 e a Edição da Resolução do CNJ 81/2009, que exigia também para a modalidade de remoção concurso público de provas e títulos para as serventias extrajudiciais, os concursos efetivados apenas com títulos foram validados pelo STF. Após 09.06.2009 tem-se que para o concurso de remoção de serventias extrajudiciais exige-se concurso público de provas e títulos, e não apenas títulos.

4.2. Concurso público, isonomia e dignidade da pessoa humana

Hodiernamente, não é possível, como antigamente acontecia, que os cartórios sejam providos hereditariamente, de pai para filho, tendo em vista que a exigência de concurso público, por se tratar de garantia individual contra o arbítrio do Estado, é imutável, sendo claramente inconstitucional qualquer mudança nesse paradigma, seja através de Emenda à Constituição, muito menos por leis.

Um dos direitos individuais mais relevantes é a *igualdade*, constante no caput e no §1º do Art. 5º da Constituição (BRASIL, 1988). Nesse sentido, o concurso público, ao corroborar a isonomia, transforma-se em um direito fundamental contra o arbítrio do Estado na escolha dos ocupantes de funções registrares e notariais, consagrando, também, o direito à dignidade da pessoa humana, eis que através da aprovação em um concurso há possibilidade de maior integração do indivíduo à própria sociedade, seja pela perspectiva material, seja funcional.

Lembre-se que, a partir da Constituição Federal de 1988 foi modificada a perspectiva privatista, tornando imprescindível o concurso público. Questionável, porém, se a exigência de concurso público é imutável juridicamente ou poderia ser eliminada por emenda à constituição. Trata-se do nó-de-Górdio da *quaestio*.

Não bastasse, o Art. 37, *caput*, determina que um dos princípios da administração pública é a *impessoalidade* (BRASIL, 1988), que é justamente corolário da igualdade, consequência da dignidade da pessoa humana. Assim, verifica-se a imperiosa necessidade de concurso para ocupar a titularidade das serventias.

O concurso público corrobora a meritocracia. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), fixou diretrizes para os concursos públicos, por meio da Resolução 81, na qual ressalva os titulares de serventias que ingressaram na atividade, mesmo sem concurso público, antes 05 de outubro de 1988 (BRASIL, 2009).

O CNJ tem compelido os Tribunais de Justiça do País a realizar sistematicamente concursos públicos para o provimento e remoção dos titulares das serventias extrajudiciais, evidenciando a necessidade da alta capacidade técnica e profissional dos aprovados, dada a grande dificuldade inerente aos certames.

4.3. A premente necessidade de concurso público para seleção

Os concursos públicos, indispensáveis para a remoção e o provimento das serventias extrajudiciais do Brasil, são essenciais para selecionar os candidatos com mais capacidade intelectual e prática para o oferecimento da prestação do serviço notarial e registral. Quanto mais capacitados os oficiais Tabeliães e Registradores, melhores e mais eficazes são os atos por eles praticados.

As cláusulas pétreas são disposições imutáveis, que jamais o constituinte derivado poderá sugerir ou alterar o texto constitucional, e que se encontram no Art. 60, §4º da Constituição Federal. Dentre elas, no inciso I, se encontra a imutabilidade dos direitos e garantias individuais, como versado na Carta Magna brasileira (BRASIL, 1988).

Neste viés, mister verificar se o concurso público é ou não imutável constitucionalmente, e se para tanto temos como corolário a dignidade da pessoa humana como efeito primário da exigência. Para se alcançar a isonomia e o livre acesso aos cargos públicos é que o constituinte originário determinou que fosse realizado concurso para a investidura de todos os cargos e funções públicas, com exceção dos cargos em comissão.

Há, todavia, várias proposições no Congresso Nacional voltadas à vicissitude desse paradigma, na tentativa de evitar que o provimento nas serventias extrajudiciais ocorra sem a necessidade de concurso público de provas e títulos – o quê beira ao absurdo. Questiona-se, nesse sentido, a viabilidade de tais proposições do Congresso Nacional, tanto de Deputados quanto de Senadores.

Enquanto uma serventia estiver vaga, são nomeados os chamados *interinos*, em condição precária e transitória, de livre nomeação pelo Tribunal de Justiça respectivo, situação que, por se tratar de questão emergencial, não viola, em tese, a Carta Magna. Ocorre que há várias tentativas de se desnaturar a necessidade de realização do concurso público, eternizando os interinos.

Uma das mais graves tentativas de violação dessa imutabilidade é a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 471 (BRASIL, 2005), de autoria do Deputado João Campos (PSDB-GO), em trâmite no Congresso Nacional, pretendendo alterar a redação do artigo 236 da Constituição Federal, e que possibilitaria que os interinos fossem transformados em

titulares, violando, a um só tempo, o princípio da isonomia e da dignidade da pessoa humana.

Referida PEC modifica a redação do §3º do Art. 236 para ressaltar, da necessidade de aprovação em concurso público, “[...] a situação dos atuais responsáveis e substitutos, investidos na forma da Lei, aos quais será outorgada a delegação de que trata o caput deste artigo” (BRASIL, 2005, n.p.).

Trata-se de uma violação absurda e irrazoável à isonomia, tendo em vista que busca conferir a titularidade de serventias àqueles que não precisaram ser aprovados em concurso público, de ampla concorrência. Além disso, essa atitude comprometeria grandemente a qualidade dos serviços prestados à população brasileira, já que não seriam selecionados aqueles mais capacitados, ferindo, de morte, o princípio da dignidade da pessoa humana, bem como a eficiência inerente aos serviços e funções públicas.

5. CONCLUSÃO

As funções de notas e registro públicos existem desde os primórdios, visando conferir juridicidade e segurança aos negócios jurídicos firmados entre particulares e até mesmo o poder público, sempre tendo prestado serviços relevantes para a sociedade, conferindo dignidade às pessoas. No início, todavia, sequer eram prestados por juristas.

A exigência de concurso para provimento das funções registral e notarial é recente, pois, há algumas décadas, desenvolviam-se no seio das famílias, muitas delas tradicionais de regiões do País. O sistema geracional-hereditário marcou a história do direito notarial e registral brasileiro. A partir da promulgação da Constituição Federal, modificou-se essa perspectiva.

A atividade notarial e registral teve assento constitucional no art. 236, e corrobora a dignidade da pessoa humana, como um conjunto de princípios que garantem aos cidadãos o respeito de seus direitos para que os cidadãos tenham satisfação e bem-estar, bem como dignidade da pessoa humana e isonomia.

A Constituição Federal determina um *entrelaçamento intrínseco* com os serviços notariais e registrais, estabelecendo relações com vários direitos fundamentais, precipuamente a dignidade da pessoa humana. Trata-se, no mesmo sentido de serviço altamente qualificado e importante para a sociedade.

Além dos objetivos gerais determinados pela lei, cada uma das funções específicas (notarial e registral) tem objetivos específicos, ambas, todavia, prestadas por profissionais do direito, que transcendem os objetivos legalmente determinados e os objetos específicos de cada uma.

Os usuários dos serviços notariais e registrais, na maioria dos casos, não necessitam de processo judicial para sua prática ou efetivação, de maneira que acabam por desafogar o Poder Judiciário, corroborando o direito fundamental à duração razoável do processo e desjudicialização de feitos nas Comarcas.

Cada vez mais atribuições e competências são atribuídas às serventias extrajudiciais, situação que reconhece sua eficiência e respeito aos cidadãos. Trata-se de função pública essencial para a vida negocial dos particulares e poder público, apresentando diversas vantagens em relação ao processo judicial, contribuindo para a concretização dos direitos fundamentais.

Apesar de a natureza jurídica das serventias e dos serventuários extrajudiciais representar quase uma unanimidade na doutrina e na jurisprudência, ainda permanecem algumas dúvidas acerca do tema, mesmo tendo a Constituição de 1988 sido suficientemente clara e demonstrando razoabilidade na *quaestio*.

Apesar de consubstanciar-se em prestação de serviços públicos extrajudiciais, a Constituição não tratou da atividade notarial e registral no título reservado à organização do Estado, de modo que é possível falar na natureza *sui generis* da referida atividade natureza jurídica dessa atividade, havendo tratamento dessemelhante a outras carreiras inerentes ao sistema judicial e extrajudicial.

As serventias extrajudiciais não são pessoas jurídicas, mas, sim, órgãos do Poder Judiciário, e os oficiais são *particulares em colaboração* com a Administração Pública após receberem delegação para o correspondente exercício da função pública de serventuário, tendo responsabilidade civil, criminal e administrativa.

Essas disposições não deixam dúvida acerca da natureza *particular* das referidas funções. Mesmo não sendo servidores públicos *stricto sensu*, os notários e registradores devem se ater aos princípios gerais da Administração Pública, aos crimes contra a administração pública e à própria improbidade administrativa.

Sua responsabilidade civil é subjetiva, dependendo da comprovação de culpa ou dolo,

de acordo com o Supremo Tribunal Federal. No Brasil, que adotou o sistema de *notariado latino*, prioriza o registro documental detalhado e a prevenção de conflitos judiciais.

Por serem prestadas por particulares que recebem dos Estados e do Distrito Federal a respectiva delegação, assim como ocorre em relação a qualquer delegado, sua atividade deve ser regulada pelo Poder Público, nesse caso específico, pelo Judiciário, responsável por sua fiscalização diuturna.

Não são, portanto, servidores públicos em sentido estrito. Assim, não recebem vencimentos ou subsídios ou qualquer outra sorte de remuneração pelo Estado. São, na verdade, pagos pelos usuários dos serviços públicos prestados pelas serventias, por meio dos emolumentos, espécie de taxa estadual/distrital.

Referido valores são tributos, devendo respeitar os princípios e regras atinentes à matéria, tendo natureza jurídica de *taxa*, conforme entendimento do STF, de maneira que a remuneração dos serventuários extrajudiciais ocorre em um sistema de *contrapartida*, no qual o prestador é pago somente mediante a efetiva prestação do serviço.

A vedação do acesso às funções públicas efetivas sem a necessidade de aprovação em concurso público é recente na história brasileira, contudo, encontrava-se em duas constituições autoritárias e outorgadas (de 1937 e 1967) e se reproduz em relação às serventias extrajudiciais o mesmo procedimento.

É, portanto, absolutamente indispensável, para a delegação das funções notarial e registral, a aprovação em concurso público, bem como o preenchimento de outros requisitos legais, tanto para o ingresso na atividade por provimento quanto para remoção, para garantir isonomia e efetividade à respectiva função.

Essa exigência é corroborada pela legislação e pelo Conselho nacional de Justiça, fazendo com que seja impossível, após a Constituição de 1988, tornando impossível que os cartórios sejam providos hereditariamente, em decorrência dessa garantia individual contra o arbítrio do Estado.

Isso porque o concurso público corrobora a isonomia e dignidade da pessoa humana, transformando-se em direito fundamental, até mesmo por serem essenciais para selecionar os candidatos mais capacitados para a prestação de serviços notarial e registral, pois quanto mais capacitados os oficiais, melhores e mais eficazes serão seus atos.

Trata-se, portanto de imutabilidade e, neste prisma, inalterável pelo Congresso

Nacional ou por interpretações do próprio Poder Judiciário, ainda que por emenda constitucional ou leis complementares ou ordinárias. Apesar disso, há várias proposições legislativas voltadas a mudar esse paradigma, de modo que o provimento nas serventias extrajudiciais poderia ocorrer sem a necessidade de concurso público.

Um deles determina a desnecessidade de aprovação para o provimento das serventias que se encontrarem vagas e dirigidas por *interinos*, em uma evidente violação à isonomia, configurando absurda inconstitucionalidade, inclusive, por ferir imutabilidade e consistente no corolário da dignidade da pessoa humana.

Conclui-se, portanto, que, para consecução eficaz de tais serviços públicos, os candidatos, por dicção constitucional, devem ser efetivamente submetidos a tais certames regulares e diuturnos, para que possam ser solenemente investidos nas funções notariais e de registro, com as respectivas responsabilidades inerentes às funções.

Trata-se de procedimento essencial e fulcral para o aperfeiçoamento dessas funções relevantíssimas, pois a seleção feita por meio de concursos públicos visa efetivar a garantia do cidadão por intermédio da qualidade excepcional dos serviços prestados, com vistas a efetivar o valor desse preceito constitucional, garantindo a segurança e qualidade jurídicas, bem como a dignidade da pessoa humana e melhor qualidade dos serviços públicos prestados à população brasileira.

Verificou-se, também, que entre a vigência da Lei 10.506/2002 e a Edição da Resolução do CNJ 81/2009, que exigia também para a modalidade de remoção concurso público de provas e títulos para as serventias extrajudiciais, os concursos efetivados apenas com títulos foram validados pelo STF. Após 09.06.2009 tem-se que para o concurso de remoção de serventias extrajudiciais exige-se concurso público de provas e títulos, e não apenas títulos.

Observa-se, portanto, que a atividade notarial e registral, permeada por inúmeros princípios e valores constitucionais, reveste-se de complexo e denso feixe de atribuições e responsabilidades legais, defluindo sua grande importância para todos, especialmente no que tange à segurança jurídica e paz social, num leque constitucional garantidor que o próprio Supremo Tribunal Federal visa proteger para o aperfeiçoamento de tal atividade voltados em prol da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria Geral do Direito Notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. **Lei 8935**. 1994. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. **Lei 8112**. 1990. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional 471**. Autoria: Deputado João Campos (PSDB-GO). 2005. Disponível em: www.camara.leg.br. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2019: ano-base 2018**. Brasília: CNJ, 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução 81**. 2009. Disponível em: www.cnj.jus.br. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 842846**. Relator: Ministro Luiz Fux. 27 de fevereiro de 2019. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 29 jan. 2020.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade**. São Paulo: Saraiva, 2014.

CASSETTARI, Christiano. **Registro de Imóveis** / Christiano Cassettari, Marcos Costa Salomão; coordenado por Christiano Cassettari – Indaiatuba: Editora Foco, 2022

CHAVES, Carlos Fernando Brasil; REZENDE, Afonso Celso FREZENDE, Afonso Celso. **Tabelionato de Notas e o Notário Perfeito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos**: teoria e prática. 10.ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

MARTINS, Robson. **O direito à moradia das pessoas idosas e o superendividamento**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022

MORAES, Emanuel Macabu. **Protesto notarial**: títulos de créditos e documentos de dívidas. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

ORLANDI NETO, Narciso. **Registro de Imóveis**. 1. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2023.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Registro civil de pessoas jurídicas** / João Pedro Lamana Paiva, Pércio Brasil Alvares; coordenado por Christiano Cassettari, - 5 ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2022

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

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

SANTA HELENA, Eber Zoehler. O fenômeno da desjudicialização. **Cadernos ASLEGIS**, v. 27, p. 125-136, 2005.

SILVA, João Teodoro da. Ata notarial. In: BRANDELLI, Leonardo (Org.). **Ata notarial**. Porto Alegre: Fabris, 2004. p.11-35.

SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2019.

STANCATI, Maria Martins Silva. Sistema notarial brasileiro *versus* norte-americano: comparação pelas diferenças. **Revista *Juris Poiesis***, a. 19, n. 19, p. 97-113, jan.-mai., 2016.