

BOLETIM DO IRIB

FEVEREIRO DE 1992 — N. 177

OS SERVIÇOS NOTARIAIS E REGISTRADORES ANTE A CONSTITUIÇÃO DE 1988

SUMÁRIO

1. Histórico. 2. Conceituação dos servidores extrajudiciais. 3. Função dos serviços notariais e registradores. 4. Comentários ao art. 236 da Constituição Federal de 1988. 5. Situação jurídica após o advento da Carta Magna de 1988. 6. Aspectos sociais e econômicos. 7. Aposentadoria dos titulares das Serventias após 1988. 8. Conclusões.

1. HISTÓRICO

Remonta há séculos a origem dos serviços notariais. É comum situar-se nos *servi publici romani* a origem da instituição notarial. Coube a Justinianus I (Flavius Petrus Sabbatius Justinianus), imperador bizantino (527 a 565 AD) e unificador do império romano cristão, a transformação da rudimentar atividade tabelioa em profissão regulamentada.

O fato é que os povos da Antigüidade, mesmo em fases da história anteriores ao império romano — que se destacou pela sua extraordinária organização social e política — sempre se preocuparam em registrar os acontecimentos que marcaram cada período da sua história e os atos da atividade humana.

Com o advento do Cristianismo, a Igreja notabilizou-se pela excelência dos seus registros. As várias dioceses disseminadas no mundo ocidental em particular, assiduamente, mantiveram arquivos e registros de todos os acontecimentos sociais, tais como o casamento, o nascimento, o óbito e o registro de propriedades e ainda outros de natureza registral.

Para JOSÉ FREDERICO MARQUES¹, “a regulamentação legislativa dos instrumentos públicos ainda descansa, em grande parte, em preceitos das Ordenações Filipinas”.

Todavia, com o crescimento desordenado dos centros urbanos e, por conseqüência, dos serviços notariais, o Poder Público assumiu a responsabilidade dessa atividade.

Segundo CLÁUDIO MARTINS², “o Brasil situa-se entre as exceções desarrazoadas, por isso que, como instituição, ainda não foi aqui implantado um sistema notarial condizente com nossas tradições democráticas”.

E, adiante, destaca: “Talvez o fato se deva à origem portuguesa de nosso acanhado notariado, que jamais passou de herança profundamente depreciada das Ordenações do Reino”.

O fato é que nosso sistema legislativo, constituído por um emaranhado de leis e normas, não contribuiu para a criação de um sistema notarial calcado em diretrizes rígidas, que a vida moderna exige.

Por outro lado, a falta de habilitação específica contribuiu para o desvirtuamento na formação profissional do notário.

Segundo ainda CLÁUDIO MARTINS³, “foi, como se vê, o notariado do primeiro período supra que Portugal trouxe para a Colônia. E o deplorável em tudo isso é jamais ter sido aberta uma perspectiva de razoável evolução”.

(Continua na página seguinte)

O notariado brasileiro continua ainda vinculado ao Poder Judiciário, sendo definido como um verdadeiro serviço auxiliar da Justiça, subordinando-se a esse Poder.

Nesse particular, o notável HELY LOPES MEIRELLES⁴ ensina que: "Entre nós, como nos Estados Unidos da América do Norte, vicejam órgãos e comissões com Jurisdição Administrativa, parajudicial, mas as suas decisões não têm caráter conclusivo para o Poder Judiciário, ficando sempre sujeitas a revisão judicial".

2. CONCEITUAÇÃO

Os serviços notariais e de registros têm como pressuposto a organização, registro e elaboração de atos lícitos emanados da vontade livre e consciente das pessoas, direcionados para a consecução de objetivos fundados na lei e na moral, de natureza onerosa ou gratuita.

Esses serviços de natureza pública, em decorrência do seu caráter social, tiveram a sua atividade delegada pelo poder soberano, vinculado ao Poder Judiciário e sendo por este considerado como sua *longa manus*.

Nesse particular, as Constituições anteriores à de 1988 facultaram ao Poder Judiciário o direito de disciplinar, prover e fiscalizar – através das organizações judiciárias de cada Estado – o efetivo funcionamento dessas Serventias do foro extrajudicial.

A Lei 5.621, de 4.11.70, que regulamentou o art. 144 da Constituição Federal de 1970, remeteu às organizações de cada Estado a responsabilidade pela execução da política cartorial nas respectivas unidades da Federação. Portanto, é fácil concluir que, a partir desse momento, tivemos no País uma diversidade de critérios na fixação de normas procedimentais decorrentes da liberdade outorgada, na edição dos Códigos de Organização e Divisão Judiciárias em cada Estado, em face das suas peculiaridades.

Excetuem-se nesses casos as regras emanadas das leis federais, tais como a dos Registros Públicos, Lei 6.015/73, que estabeleceu parâmetros para todas as Serventias do foro extrajudicial no território nacional.

3. FUNÇÃO DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRADORES

É inquestionável que a função notarial e de registradores é de natureza eminentemente social.

Ao Estado interessa em particular a exatidão e o fiel cumprimento às normas legais nessa prestação de serviço, a fim de que os atos lavrados primem pela perfectibilidade.

Na realidade, ao Estado interessa uma sociedade equilibrada, onde os conflitos sejam minimizados e os interesses colidentes sejam equacionados de forma correta e precisa.

ARTHUR RIOS, em seu trabalho apresentado no XVIII Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, em Maceió, em outubro de 1991, destacou essa situação preambularmente: "O poder de julgar do Estado é aquele pelo qual delega atribuições administrativas de decisão a um funcionário, um serventuário, oficial registrador, um magistrado ou um tribunal, sempre na busca da paz social necessária ao progresso e à ordem da comunidade. Em síntese: é a busca da segurança imprescindível para o bem viver das pessoas"⁵.

E, para atingir esse *desiderato*, a participação dos serviços notariais, como dos registradores, é preponderante na consecução desses objetivos.

Não foi sem justificada razão ou mesmo por essa razão que as Constituições anteriores a 1988 delegaram, ao Poder Judiciário, o dever de organizar e fiscalizar os serviços desenvolvidos por essas Serventias, já que a ele compete o cumprimento das normas constitucionais e legais vigentes, em nosso regime republicano.

Entrementes, ocorreu uma natural evolução desse procedimento com o objetivo de descentralizar e, sobretudo, privatizar um segmento da atividade pública.

A finalidade vislumbrada pelo constituinte foi o de disciplinar e uniformizar definitivamente a atividade da classe notarial e registradores a nível nacional.

Na realidade, não é mais possível conceber que no Brasil, país continental com realidades sócio-político-econômicas distintas, ocorram diversidades de critérios no desempenho relevante da função, quando um dos fundamentos axiológicos do Brasil é a unidade da sua diversidade. Trata-se de um componente básico dos objetivos nacionais, já que a segurança e o progresso de uma Nação repousam na unidade e coesão do seu povo em torno dos valores que integram a nacionalidade.

4. COMENTÁRIOS AO ART. 236 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O art. 236 da Carta Magna de 1988, como afirmou o deputado Renato Vianna em sua exposição de motivos ao projeto de lei 4.573-A/90, apresentado na Câmara dos Deputados: "Hoje, com a nova orientação traçada pela Carta Política de 1988, não pode existir a menor dúvida, ainda mais se considerarmos que atualmente inexitem as Serventias extrajudiciais como tais tratadas pela antiga legislação"⁶.

Com a inclusão do art. 263 nas Disposições Transitórias do texto constitucional de 1988, operou-se uma substancial mudança de mentalidade cartorial no Brasil. Subtraiu-se ao Poder Judiciário a competência para organizar e disciplinar a atividade extrajudicial.

A primeira sugestão nesse sentido partiu do Supremo Tribunal Federal, conforme destaca o notável e saudoso AFONSO ARINOS DE MELLO,

(Continua na página seguinte)

verbis: "Entendeu o Supremo Tribunal Federal de ficar apenas no estrito âmbito do Poder Judiciário, dados os termos em que foram solicitadas as sugestões. Deixou, por isso mesmo, de fazê-lo em relação a instituições vinculadas ao Poder Executivo, embora em prestação de serviços junto ao Poder Judiciário, a chamada "Polícia Judiciária", os órgãos destinados ao tratamento do problema carcerário ou penitenciário ou, ainda, de recuperação e amparo de menores infratores e abandonados. E mesmo com referência a *serventias extrajudiciais*" (destaquei)⁷.

Assim, após os debates que o assunto motivou, perante a Comissão de Constituição e Justiça e plenário da Câmara dos Deputados, a redação final do art. 236 da Carta Magna foi aprovada em caráter definitivo e inserta nas Disposições Finais e Transitórias de nossa Carta Política.

A tese prevalente foi a de que os serviços de registros e atos notariais de natureza pública, bem como as condições para o exercício da atividade profissional, na forma preconizada, dependeriam de lei federal regulamentadora, eis que o art. 22, incs. I e XXV, da CF/1988 assim o determina, por se tratar de atividade delegada.

Assim, a finalidade objetivada pelo art. 236 da Carta Maior foi a de delegar poderes aos profissionais da área notarial e registral. Portanto, é fácil concluir que o poder público não subsidiará em qualquer hipótese a atividade, que deverá ser exercida pelo seu titular em caráter privado.

Ora, é sabido que o Poder Executivo vem privatizando um grande número de empresas públicas, a fim de permitir que a iniciativa privada as administre em conformidade com as regras do mercado, sem qualquer vinculação hierárquica que possa comprometer os cofres públicos. É inquestionável que o Poder Público atualmente mantém uma estrutura operacional, para editar regras de funcionamento e fiscalização das atividades no foro extrajudicial.

No entanto, o serviço é e sempre será de natureza pública, sem que o seja a sua estrutura de serviços. O titular da Serventia deverá exercer uma atividade delegada.

Dessa forma, conclui-se à saciedade que, inobstante os serviços notariais e registral não sejam exercidos por funcionários públicos remunerados pelos cofres do Estado, serão eles, todavia, representantes do poder estatal.

Função e serviços são, portanto, públicos ao passo que a estrutura da sua prestação é profissional ou ainda, segundo expressão de DE PLÁCIDO E SILVA, citado por Cláudio Martins⁸: "A condição do encargo, não a natureza do serviço, é que determina o caráter público da função".

Outrossim, é curial ressaltar que, embora deixe de existir uma subordinação ao Poder Judiciário, a Justiça não se exime em manter contínua fiscalização nos atos lavrados pelas Serventias, através de atos *ex-officio* ou provocação das partes.

Na verdade, embora a função notarial venha a se desenvolver na área privada dos negócios jurídi-

cos, o Estado não poderá ignorá-la, como não o fará com qualquer função social.

5. SITUAÇÃO JURÍDICA APÓS O ADVENTO DA CARTA MAGNA DE 1988

É notório que a Carta Magna editou texto de forma a inovar substancialmente a situação jurídica das Serventias do foro extrajudicial. Todavia, segundo se depreende do contido no § 1º do art. 236 da CF/88, a lei regulamentará as atividades, disciplina e responsabilidade civil e criminal dos notários e oficiais de registros. Isto significa que a Constituição Federal não é auto-aplicável.

Para esse disciplinamento legal, o Deputado Renato Vianna apresentou perante a Câmara dos Deputados o ante-projeto de lei 4.573-A/90 de autoria do Senado Federal.

Assim, até a sanção do novo dispositivo legal, a situação jurídica dos notariais e registradores permanecerá inalterável, com os atuais comandos legais e as subordinações decorrentes.

O Ministério da Justiça, ao elaborar o texto legal pretendido, fundamentou-o em três premissas, a saber: a) – os serviços notariais e de registro constituem atividade privada; b) – os notários e os Oficiais de registro exercem uma profissão à espera da regulamentação da lei; c) – a competência para legislar sobre essa matéria é privativa da União.

Segundo o Deputado Renato Vianna⁹, em sua exposição de motivos ao ante-projeto de lei 4.573-A/90, "os objetivos preconizados por estas premissas escoram-se nos seguintes pressupostos: a) – a regulamentação da profissão de notários e registradores; b) – a proteção aos interesses dos usuários dos serviços notariais e registradores; c) – o aprimoramento desses serviços; d) – o disciplinamento da responsabilidade dos notários, dos Oficiais de registro e de seus prepostos; e) – a definição da fiscalização de seus atos, na prestação dos serviços notariais e de registro".

Dessa forma, conclui-se à evidência que as finalidades pretendidas pelo legislador consubstanciam-se em princípios ético-profissionais indeclináveis, e afiguram-se como essenciais ao exercício dessa importante atividade no segmento social.

A princípio, através da análise superficial, poder-se-ia entender que o intuito pretendido pelos notariais e registradores fosse a cartelização desses serviços, o que admito em tese, possam existir interesses escusos de pessoas, que não vislumbraram o elevado alcance social e patriótico no exercício da atividade profissional.

A lúcida e ética postura almejada pelo Deputado Renato Vianna apresenta-se clara e coerente quando, na exposição de motivos ao seu ante-projeto de lei, afirmou de forma enfática: "A criação dos conselhos é fundamental para a privatização dos serviços. Sempre foi assim, na história do Brasil. A propósito, confira-se o poder fiscalizador e normativo da Ordem dos Advogados do Brasil, do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura, do Conselho

(Continuação da página anterior)

Federal de Medicina e tantos outros. Contra eles não se levantam insinuações de atividades cartelizadas nem de impunidades diante de violações de direitos profissionais. E, por estarem assim organizados, ninguém pretendeu que a apreciação dos seus atos, pelo Poder Judiciário, fosse obstaculizado⁷¹⁰.

Realmente, os Conselhos Federais das atividades profissionais destacadas (OAB, CREA, CRM etc.) sempre exerceram acirrada fiscalização na defesa dos princípios éticos e científicos de suas respectivas atividades. Destaque-se, por exemplo, a luta da OAB na melhoria do ensino jurídico no Brasil, na seleção dos profissionais que atuam na sua área, na defesa dos direitos do cidadão, das instituições democráticas e do Estado de Direito. Em verdade, esses órgãos de classe sempre propugnaram pela melhoria ético-profissional dos liberais que atuam em suas respectivas áreas.

Não resta dúvida que, alicerçada nesses parâmetros, a situação jurídica e ética dos notariais e registradores será de tal magnitude que contribuirá sobremaneira para a almejada formação de uma postura profissional, calcada em princípios axiológicos de grande relevância para o Brasil.

Ao lado desses fatos, poder-se-á concluir que a situação jurídica dos serviços notariais e registral decorrerá da delegação constitucional ampla e duradoura.

A aprovação da lei ordinária, regulamentadora da atividade, será o início de uma experiência notarial marcante na história do Brasil.

(CONTINUA NO PRÓXIMO NÚMERO)

CLAYTON REIS

Juiz de Direito Auxiliar da Corregedoria da Justiça do Paraná. Professor da Universidade Estadual de Maringá.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. MARQUES, José Frederico — *A Reforma do Poder Judiciário*, 1^o vol., São Paulo-SP, Saraiva, 1979, p. 159.
2. MARTINS, Cláudio — *Teoria e Prática dos Atos Notariais*, Rio de Janeiro-RJ, Forense, 1979, p. 12.
3. MARTINS, Cláudio — *Idem*, p. 13.
4. MEIRELLES, Hely Lopes — *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo-SP, Rev. dos Tribunais, 13^a ed., pp. 30-31.
5. RIOS, Arthur — *O Registrador e sua Jurisdição nos Loteamentos Urbanos*, trabalho apresentado no XVIII Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, em Maceió-AL, em 21/25 de outubro de 1991.
6. VIANNA, Renato — Projeto de Lei 4.573-A/90, em que é autor o Senado Federal e Relator o Deputado Renato Vianna, apresentado perante a Comissão de Constituição e Justiça do Senado, Brasília-DF.
7. FRANCO, Afonso Arinos de Mello, Senador da República Constituinte, perante a Assembléia Nacional Constituinte, convocada pela Emenda Constitucional 26, de 27.11.85 — Sugestão encaminhada ao Senador Afonso Arinos pelo STF, e publicada no *DJU* de 14.7.86.
8. MARTINS, Cláudio — *Idem*, p. 26.
9. VIANNA, Renato — *Idem*, p. 14.
10. VIANNA, Renato — *Idem*, p. 15.

Os artigos publicados neste *Boletim*, embora autorizados pelo IRIB, são de responsabilidade de seus respectivos autores.



INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL

Diretoria: Presidente, Ítalo Conti Júnior (PR); Vice-Presidente, Carlos Fernando Westphalen Santos (RS); Secretário Geral, Édson de Oliveira Andrade (SP); 1^o Secretário, Jersé Rodrigues da Silva (SP); 2^o Secretário, Francisco de Assis C. Moreira (MG); Tesoureiro Geral, Virgínio Pinzan (SP); 1^o Tesoureiro, Vanda Maria de Oliveira Penna Antunes da Cruz (SP); 2^o Tesoureiro, Antônio Carlos Carvalhaes (SP); Diretor Social e de Eventos, Ricardo Basto da Costa Coelho (PR); Diretor de Publicidade e Divulgação, Ademar Fioranelli (SP); Diretor de Assistência aos Associados, Geraldo Cezar Torres Carpes (MS); Diretor Legislativo, João Pedro Lamana Paiva (RS); Conselho Deliberativo: Presidente, Carlos Fernando Westphalen Santos (RS); Secretária, Maria Helena Leonel Gandolfo (SP); demais membros — João

Figueiredo Guimarães (AC), Stélio Darci Cerqueira de Albuquerque (AL), Ivan Esteves Ribeiro (AM), Vivaldo Affonso do Rego (BA), Ana Tereza Araújo Mello Fiúza (CE), Léa Emília Braune Portugal (DF), Antônio Carlos Loureiro (ES), Maurício de Nassau Arantes Lisboa (GO), Jurandy de Castro Leite (MA), Nizete Asvolinsque Cavallaro (MT), Néelson Pereira Seba (MS), Délcio da Fonseca Malta (MG), Cleto Acreano Meirelles de Moura (PA), Maria Emília Coutinho Torres de Freitas (PB), José Augusto Alves Pinto (PR), Mauro Souza Lima (PE), Guido Gayoso Castelo Branco Barbosa (PI), Adilson Alves Mendes (RJ), Armando de Lima Fagundes (RN), Délcio José de Lima Bueno (RO), Otto Baier (SC), Maria América Pina Nascimento (SE) e Erclília Maria Moraes Soares (TO); Conselho Fiscal: Célia Nogueira de Rezende Campos (MG), Dimas Souto Pedrosa (PE), Fernando de Barros Silveira (SP), Luiz Fernando de Araújo Costa (PR) e Oly Érico da Costa Fachin (RS); Suplentes do Conselho Fiscal: Délcio Alves da Silva (GO), Haroldo Canavarros Serra (MT) e Rubens Costa (SC); Conselho de Ética: Benedito da Costa Coelho Júnior (PR), Elvino Silva Filho (SP) e Oswaldo de Oliveira Penna (SP); Suplentes do Conselho de Ética: Gilma Teixeira Machado (MG), Roberto Baier (SC) e Therezinha de Jesus Azeredo (RS).

BOLETIM DO IRIB

FEVEREIRO DE 1992 — N. 177

Diretor responsável: Ítalo Conti Júnior
Redação: Ademar Fioranelli
Consultoria Jurídica: Gilberto Valente da Silva

Editora: Maria Thereza Cavalheiro
— Journ. reg. no MT n. 7.797
— SJPESP n. 2.510

Sede: Av. Paulista, 2.073 — Horsa I
— 12^o andar — conj. 1.201/1.202
— CEP 01311 — São Paulo-SP

Tel.: (011) 287-2906
FAX 0112846958