(15/2019-E)

CNJ - PROCEDIMENTO NO ÂMBITO DA COMISSÃO PERMANENTE DE EFICIÊNCIA OPERACIONAL E GESTÃO DE PESSOAS DAQUELE EG. ÓRGÃO - ESTUDOS A RESPEITO DE EVENTUAL NORMATIVA SOBRE DESMEMBRAMENTOS E UNIFICAÇÃO DE SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS - ART. 236 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - LEI Nº 8.935/1994 - PROVIMENTO CSM Nº 747/2000, COMPLEMENTADO PELO PROVIMENTO CSM Nº 750/2001, QUE PROMOVERAM A REESTRUTURAÇÃO DAS DELEGAÇÕES DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO NO INTERIOR DO ESTADO - AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE O EG. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - COMUNICAÇÃO À EG. PRESIDÊNCIA DESTA CORTE, PARA VIABILIZAR A CONSOLIDAÇÃO DA RESPOSTA E SEU ENCAMINHAMENTO AO CNJ.

CGJ *00012909*

Excelentíssimo Senhor Corregedor Geral da Justiça:

Trata-se de expediente encaminhado a esta Eg. Corregedoria Geral da Justiça por ordem do Exmo. Presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, Des. MANOEL DE QUEIROZ PEREIRA CALÇAS, a fim de viabilizar a consolidação da resposta à determinação do Exmo. Conselheiro VALTÉRCIO DE OLIVEIRA, nos autos do pedido de providências CNJ n° 0003105-53.2016.2.00.0000.

Perante o C. Conselho Nacional de Justiça-CNJ foi instaurado, de ofício, procedimento no âmbito da Comissão Permanente de Eficiência Operacional e Gestão de Pessoas daquele órgão, na reunião de 28 de junho de 2016, para estudar eventual normativa versando sobre desmembramentos e unificação de serventias extrajudiciais (fls. 4/5).

Após tramitação no âmbito do C. CNJ, o E. Conselheiro VALTÉRCIO DE OLIVEIRA determinou aos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios que apresentassem considerações sobre o parecer de fls. 37vº/44vº, da lavra do Exmo. Sr. Conselheiro ROGÉRIO SOARES DO NASCIMENTO, assim como fosse esclarecido o modo como se avalia e realiza o desmembramento e a unificação das serventias extrajudiciais, e se existe normativa específica sobre o tema, que deverá ser colacionada aos autos (fl. 46).

Opino.

O art. 38 da Lei nº 8.935/94 estabelece a necessidade de serem criadas novas delegações, ou extintas aquelas já existentes, na busca de maior rapidez, qualidade e eficiência, sendo cabível à autoridade competente a elaboração de planos de adequada e melhor prestação desses serviços, observados, também, critérios populacionais e socioeconômicos.

No Estado de São Paulo, já houve edição do Provimento CSM nº 747/2000, complementado pelo Provimento CSM nº 750/2001, ambos do Eg. Conselho Superior da Magistratura, que promoveram a completa reestruturação das delegações dos serviços notariais e de registro no interior do Estado.

Tais Provimentos foram elaborados após diversos estudos realizados por esta Eg. Corregedoria Geral da Justiça, nos autos do Processo GAJ nº 120/99, em observância ao estipulado na Lei nº 8.935/94, que regulamentou o art. 236 da Constituição Federal.

Foram usados como critérios para a organização estrutural das serventias e aferimento de sua viabilidade econômico-financeira a renda bruta auferida, o número de atos praticados, de acordo com cada uma das especialidades separadamente, além do critério geográfico, populacional e econômico, após diversos dados estatísticos encaminhados pelos Juízes Corregedores Permanentes em todo o âmbito estadual.

Todos os dados, observada a separação por comarca e por serviço extrajudicial, foram encartados nos autos do Processo GAJ nº 120/99, formando uma base de

dados extensa e extremamente detalhada que, somados a outras informações coletadas, forneceram parâmetros seguros para a elaboração do quadro de serventias.

Cabe ressaltar, também, que, na Comarca da Capital, as delegações já se encontravam todas elas desacumuladas, sem que houvesse necessidade de realização da mesma providência.

O teor do Provimento CSM n° 747/2000 é o seguinte:

"Art. 1°: As delegações de registro e de notas do interior do Estado de São Paulo são reorganizadas, mediante a acumulação e desacumulação de serviços, extinção e criação de unidades, na forma do anexo que integra esse provimento.

Art. 2° Serão observados, visando à implantação da nova organização, as seguintes normas de transição:

I- Caso esteja prevista a acumulação de determinada especialidade a outra, ela ocorrerá, automaticamente, apenas quando vagas as delegações, subsistindo, portanto, a delegação já outorgada, até o advento da vacância.

II- Se efetivada a extinção de uma ou mais delegações de uma certa especialidade, a extinção sempre se operará com relação à delegação cuja vacância for mais antiga, assim considerada a que tenha ocorrido há mais tempo.

III- Caso seja determinada, sem criação de novas delegações, a desacumulação e acumulação sequencial de uma dada especialidade, a unidade que receber o respectivo serviço iniciará sua prestação desde logo, continuando também a fazê-lo, até a sua vacância, a unidade que o perdeu.

IV- Quando uma delegação perder uma de suas atribuições, relativa a uma dada especialidade, desde que não haja criação de novas delegações, a extinção de tais atribuições só se consumará quando do advento da vacância.

V- Se a desacumulação ou perda de atribuições vier acompanhada da criação de nova unidade, será concedido direito de opção ao delegado afetado, mas tais operações jurídicas serão feitas de imediatamente.

VI- Nos casos de desmembramento de circunscrições territoriais, a operação também será feita imediatamente, concedido o direito de opção.

VII- Caso persista o exercício conflitante de dois direitos de opção, prevalecerá sempre aquele manifestado pelo delegado mais antigo, ou seja, que tenha se tornado registrador ou notário há mais tempo.

VIII- As delegações de registro de imóveis, que passem a acumular atribuições relativas ao registro civil das pessoas naturais, respeitada, para a acumulação, a divisão das circunscrições imobiliárias, deverão, em seus limites, se instalar. Nessa hipótese, a 1ª Circunscrição Imobiliária de uma comarca identificar-se-á com o 1° Subdistrito da sede da mesma comarca e a 2ª Circunscrição com o 2° Subdistrito, devendo o registrador manter a prestação do serviço público delegado, obrigatoriamente, em tais limites territoriais.

Art. 3° Quando em decorrência do presente provimento for necessária a remoção de acervos e assunção de novas funções, tais alterações serão realizadas no prazo de 45 dias (quarenta e cinco) dias.

Art. 4°. Esse provimento entrará em vigor na data de sua publicação."

O Provimento CSM n° 747/2000 teve em anexo extensa lista arrolando todas as delegações de registro e de notas do interior do Estado, uma a uma, agrupando-as por comarcas e destacando as alterações promovidas em cada uma delas, reorganizando, extinguindo ou mantendo a mesma estrutura, quando desnecessárias alterações.

Em complementação, o Provimento CSM n° 750/2001 apenas revogou a decretação de extinção de algumas serventias levada a cabo no Provimento anterior.

Consequência direta e imediata da referida restruturação foi dar efetividade ao art. 26, e seu parágrafo único, da Lei n° 8.935/94, como, por exemplo, fazer com que todas as delegações de protestos que até então vinham sendo exercidas por oficiais interinos de registros de imóveis, nas comarcas descritas em seu texto, fossem transferidas aos tabeliães de notas, ressalvado o direito à manutenção da atribuição até que ocorrida a primeira vacância.

Em consequência, desacumulações e sequenciais acumulações foram perfeitamente implementadas por titulares de delegações de notas, que receberam as funções de protestos.

Quanto à desacumulação de serviços, além de não ser cabível a reunião de atribuições de notas e de registros, também se fez valer a regra estampada na lei federal, no sentido de que ela ocorrerá quando da primeira vacância, para que, no prazo constitucional de seis meses, tais serviços sejam submetidos a concurso público de provas e títulos separadamente.

Tal desacumulação será sempre implementada independentemente de qualquer outro ato legislativo ou administrativo, cabendo apenas a sua declaração pela Eg. Corregedoria Geral da Justiça, tudo na forma do art. 26 e seu parágrafo único da Lei n° 8.935/94.

Nada obstante, relativamente aos Provimentos CSM n° 747/2000 e 750/2001, fora proposta ação declaratória de inconstitucionalidade perante o C. Supremo Tribunal Federal (ADI n° 2415/2001), de autoria da Associação dos Notários e Registradores do Brasil-ANOREG, na qual se questionava a referida reorganização das unidades extrajudiciais.

Negada a liminar, ao final, o pedido formulado na ação declaratória foi julgado improcedente, dando-se, consequentemente, declaração de constitucionalidade aos Provimentos impugnados, na forma assim ementada, naquilo que é pertinente ao caso:

> *"2.CRIAÇÃO E EXTINÇÃO DE SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. As serventias extrajudiciais se compõem de um feixe de competências públicas, 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. Se esse feixe de competências públicas investe as serventias extrajudiciais em parcela do poder estatal idônea à colocação de terceiros numa condição de servil acatamento, a modificação dessas competências estatais (criação, extinção, acumulação e desacumulação de unidades) somente é de ser realizada por meio de lei em sentido formal, segundo a regra de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Precedentes. 3. PROCESSO DE INCONSTITUCIONALIZAÇÃO. NORMAS "AINDA CONSTITUCIONAIS". Tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal indeferiu o pedido de medida liminar há mais de dez anos e que, nesse período, mais de setecentas pessoas foram aprovadas em concurso público e receberam, de boa-fé, as delegações do serviço extrajudicial, a desconstituição dos efeitos concretos emanados dos Provimentos n. 747/2000 e 750/2001 causaria desmesurados prejuízos ao interesse social. Adoção da tese da norma jurídica "ainda constitucional".*"

No mesmo julgado, a Eg. Corte decidiu pela preservação da validade e eficácia dos atos notariais e registrais praticados, à luz dos provimentos impugnados, e preservação das outorgas regularmente concedidas a delegatários concursados, assim como do curso normal do processo seletivo para o recrutamento de novos delegatários.

O Supremo Tribunal Federal, naquele julgado, estendeu a eficácia dos provimentos até o término do 7° Concurso Público de Provas e Títulos para Outorga de Delegações de Notas e Registro, deixando claro, contudo, que, a partir de então, a reestruturação dos serviços extrajudiciais somente poderia ser feita por lei ordinária de iniciativa do Poder Judiciário local.

Tal conclusão também foi observada na própria decisão do Exmo. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, lançada neste expediente, como se verifica à fl. 9:

> *"É cediço que a criação ou extinção de serventias extrajudiciais somente pode ocorrer mediante lei stricto sensu. Nesse sentido foi a decisão proferida na ADI n. 4.140/GO. A Ministra Cármen Lúcia, hoje Presidente do Conselho Nacional de Justiça, assim se manifestou: "[...] por resolução, não se pode criar, recriar, desmembrar, transformar as serventias que dependem de lei formal, com as atribuições específicas"."*

No campo legislativo, contudo, as duas leis estaduais paulistas que pretenderam disciplinar a matéria foram declaradas inconstitucionais.

A Lei Estadual nº 10.340/99 foi declarada inconstitucional por essa Eg. Corte, nos autos da ADI nº 31.710/00, decisão combatida com a interposição do RE nº 537.134, ainda em tramitação perante o Supremo Tribunal Federal[1].

De sua parte, a Lei Estadual nº 12.227/06 foi declarada inconstitucional pelo próprio Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI nº 3.773/06, por vício de iniciativa.

[1] Em pesquisa realizada nesta data, os autos se encontram conclusos ao Ministro Relator, Marco Aurélio Mello, em 7/1/2019.

Nada obstante, observa-se a existência, no Estado de São Paulo, de recente reestruturação dos serviços extrajudiciais, com a criação, anexação, desanexação e extinção de unidades, o que significa dizer serem absolutamente regulares os atos praticados em todo Estado, não havendo que se falar em qualquer prejuízo por ausência de lei definidora das atuais serventias, em todas as suas especialidades.

De fato, nos termos do art. 28, XVIII, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça, compete à Eg. Corregedoria Geral da Justiça propor as medidas convenientes ao aprimoramento dos serviços das delegações notariais e de registro, o que levou à instauração de expediente n° 2011/156131, com o fim de se estabelecer novas regras procedimentais, compatíveis com a decisão do Supremo Tribunal Federal, após a oitiva de entidades representativas das notas e de registro.

Contudo, tal expediente precisou ter sua tramitação sustada, e assim se encontra até a presente data, diante da propositura de nova ação declaratória de inconstitucionalidade (ADI n° 4.223), de iniciativa do Exmo. Sr. Procurador Geral da República, da relatoria do E. Ministro GILMAR MENDES, agora questionando o art. 24, § 2°, Item *6*, da Constituição do Estado de São Paulo, quanto à iniciativa legislativa para leis que cuidem da estruturação de serventias extrajudiciais.

As normas da Constituição Bandeirante impugnadas são as seguintes:

> *"**Artigo 24** - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*
>
> *(...)*
>
> ***§ 2º** - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:*
>
> *(...)*
>
> ***6** - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos."*

Também se questiona, na mesma ação objetiva, a redação do art. 17 do ADCT da Constituição Estadual:

> *"**Artigo 17** - Lei a ser editada no prazo de quatro meses após a promulgação desta Constituição disporá sobre normas para criação dos cartórios extrajudiciais, levando-se em consideração sua distribuição geográfica, a densidade populacional e demanda do serviço."*

Tais artigos da Constituição Estadual violariam, em tese, o art. 96, I, *b* e II, *b* e *d* da Constituição Federal, na forma preconizada no julgamento de outra ADI, a de nº 3.773, referida anteriormente, que declarou a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 12.227/2006, que também regulava a organização dos serviços notariais e de registros no âmbito do estado.

Segundo a tese levantada pela Procuradoria Geral da República na ADI 4.223, haveria manifesto vício de iniciativa do Chefe do Poder Executivo na redação dos artigos impugnados da Constituição Estadual, já enfatizada por Ministros, em *obter dictum*, no próprio julgamento da ADI 2.415.

Muito embora a elaboração de tais estudos seja de iniciativa da Eg. Presidência desta Corte, é impositiva a solução da controvérsia, com o julgamento da ADI nº 4.223, como já esclarecido recentemente por essa E. Corregedoria Geral da Justiça, nos autos do processo nº 2017/10450, em Parecer do MM. Juiz Assessor Iberê de Castro Dias, aprovado pelo E. Corregedor Geral da Justiça, DES. MANOEL DE QUEIROZ PEREIRA CALÇAS.

Salvo melhor entendimento de Vossa Excelência, afigura-se inoportuno dar seguimento a expediente interno, que ensejaria mobilização das diversas comissões dessa Corte, do Eg. Conselho Superior da Magistratura e do Eg. Órgão Especial, sem que se tenha segurança da utilidade da providência.

A Corregedoria Geral tem monitorado periodicamente, nos autos do processo nº 2011/156131, a tramitação da ADI nº 4.223, aguardando o seu julgamento, cujos autos tiverem recente decisão deferindo o ingresso do Sindicato dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo – SINOREG/SP, na qualidade de *amicus curiae*, DJE de 22/03/2018[2].

[2] Consulta feita ao site www.stf.jus.br em 10 de janeiro de 2019.

Quanto ao regular provimento das serventias extrajudicias, cabe ressaltar que o Estado de São Paulo concluiu recentemente o seu 11º concurso público de provas e títulos para outorga de delegações de notas e de registro, estando pendente, apenas, a sessão de escolha, outorga de delegação e investidura, sempre em observância ao regramento da Constituição Federal de 1988, da Lei n.º 8.935/1994, da Resolução CNJ n.º 81/2009 e do Provimento CSM n.º 612/1998.

Tal como tem ocorrido nos últimos concursos, as seguintes serventias extrajudiciais têm sido excluídas do certame: a) delegações de Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais e Tabeliães de Notas de Distrito cujos acervos estão recolhidos a outras unidades; b) delegações de Tabeliães de Notas, puros ou com Protesto de Letras e Títulos, que, nada obstante criadas pelo Provimento CSM n.º 747/2000, não foram instaladas pela ausência, subsistente, de viabilidade econômica de sustentação.

E essa medida, pensamos, justifica-se.

Com relação às primeiras (item a), reconheceu-se, em procedimentos próprios, que os Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais e Tabeliães de Notas de Distrito cujos acervos foram recolhidos não tinham volume de serviço e, portanto, renda suficiente para resguardar sua viabilidade econômica.

E a edição da Lei Estadual nº 11.331/02, que criou o Fundo de Compensação para os Atos Gratuitos e a Renda Mínima para o Registro Civil das Pessoas Naturais (art. 19, *d*), não alterou essa situação, porque os recursos utilizados em seu custeio têm origem em parcelas dos emolumentos recebidos pelas demais serventias e, por conseguinte, são limitados, razão pela qual a maior divisão poderá inviabilizar a manutenção do valor da renda mínima hoje garantida.

O destino provável dessas serventias será, no futuro, a extinção, caso não se venha a se revelar, em procedimentos próprios, a mudança do panorama e, particularmente, a viabilidade econômica que permita a reinstalação.

Logo, embora vagas, tais serventias não estão instaladas e em funcionamento, e nada justifica, diante da situação já constatada no tocante a cada uma delas, a inclusão em concurso público.

Tem sido exceção a essa regra, no entanto, para a inclusão em concurso, as serventias de Oficial de Registro Civil e Tabelião de Notas de Distrito que, embora com o acervo recolhido, tenham a reinstalação determinada em procedimentos próprios, instaurado para a apuração da viabilidade de funcionamento, se, contudo, a deliberação ocorrer antes da publicação do edital de abertura de inscrições.

Sob outro prisma, quanto às serventias referidas no item *b* acima, algumas das delegações de tabelião de notas, puras ou com protesto de letras e títulos, apesar de criadas pelo Provimento CSM n.º 747/2000, jamais foram instaladas, porquanto constatada a inviabilidade econômica diante da demanda do serviço existente em cada comarca; e dessa inviabilidade decorre a proposta de não inclusão delas nos certames que vêm sendo realizados.

Para essa situação, a propósito, contribui uma particularidade própria da atividade tabelioa desempenhada pelo notário, que, atuando dentro de sua circunscrição territorial, tem liberdade para a lavratura de todos os atos notariais, independentemente do domicílio dos interessados ou da situação dos imóveis ou outros bens objeto de tais atos, a revelar que a competição, a concorrência e a disputa de clientela são inerentes à função notarial exercida.

Definida essa premissa, nos concursos anteriormente abertos, foi considerado que a inclusão de grande número de delegações vagas já instaladas, juntamente com significativa quantidade de delegações nunca instaladas, criadas pelo Provimento CSM n.º 747/2000, implicaria uma situação de desequilíbrio, associada aos custos de manutenção do acervo daquelas em funcionamento, inexistentes nas por instalar.

A relação das serventias extrajudiciais vagas é permanentemente atualizada por essa Eg. Corregedoria Geral da Justiça, imediatamente após comunicada sua vacância, para sua devida inclusão nos futuros certames, observadas as unidades que vagarem

até o momento imediatamente anterior à publicação do edital de abertura do novo concurso (edital de abertura de inscrições).

Aliás, quanto às delegações postas em concurso de provas e títulos, verifica-se que praticamente não existe mais qualquer delegação que tenha permanecido vaga após o encerramento dos certames e suas escolhas, como se pode verificar nos documentos de fls. 50/71, que se sugere também instruam as informações que serão encaminhadas ao C. CNJ.

Em suma, no Estado de São Paulo, existe regular reestruturação das delegações extrajudiciais, levada a cabo pelos provimentos acima mencionados, observados os critérios sugeridos no presente Pedido de Providências CNJ n° 0003105-53.2016.2.00.0000, sendo possível afirmar que os serviços notariais e de registro estão sendo prestados com rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente, com a pronta e imediata inclusão em concurso das serventias vagas, tudo na forma preconizada no art. 236 da Constituição Federal e na Lei n° 8.935/94.

Ante o exposto, o parecer que, respeitosamente, submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência é no sentido de encaminhar cópia deste parecer, e da r. decisão que eventualmente o aprovar, à Eg. Presidência do Tribunal de Justiça de São Paulo, em atendimento à decisão de fl. 2.

Sugiro, ainda, que o ofício encaminhado seja instruído com cópia integral dos Provimentos CSM n° 747/2000 e 750/2001, do v. acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI n° 2.415, cópia do art. 24, § 2°, Item *6*, e do art. 17 do ADCT, ambos da Constituição do Estado de São Paulo, cópia do atual andamento da ADI n° 4.223, obtido no site do Eg. Supremo Tribunal Federal e, por fim, com cópia dos documentos de fls. 50/71, que informam as serventias providas nos três últimos concursos de outorgas de delegações.

Sub censura.

São Paulo, 14 de janeiro de 2019.

Paulo Cesar Batista dos Santos
Juiz Assessor da Corregedoria

Corregedoria
Geral da Justiça
85

CONCLUSÃO

Em 16 de janeiro de 2019, faço estes autos conclusos ao Excelentíssimo Senhor Desembargador **GERALDO FRANCISCO PINHEIRO FRANCO**, DD. Corregedor Geral da Justiça do Estado de São Paulo. Eu, _____, Escrevente Técnico Judiciário do GAB 3.1, subscrevi.

Aprovo o parecer do MM. Juiz Assessor da Corregedoria, por seus fundamentos que adoto, e determino o encaminhamento de cópia deste parecer, e desta r. decisão que o aprovou, à Eg. Presidência do Tribunal de Justiça de São Paulo, em atendimento à decisão de fl. 2.

O ofício de encaminhamento também deverá ser instruído com cópia integral dos Provimentos CSM n° 747/2000 e 750/2001, do v. acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI n° 2.415, com cópia do art. 24, § 2°, Item *6*, e do art. 17 do ADCT, ambos da Constituição do Estado de São Paulo, cópia do atual andamento da ADI n° 4.223, obtido no site do Eg. Supremo Tribunal Federal e, por fim, com cópia dos documentos de fls. 50/71, que informam as serventias providas nos três últimos concursos de outorgas de delegações.

São Paulo, 16 de janeiro de 2019.

GERALDO FRANCISCO PINHEIRO FRANCO
Corregedor Geral da Justiça