

Exigência de concurso público para provimento de vagas nos serviços notariais e de registro: um enfoque constitucional

MANOEL ADAM LACAYO VALENTE

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. A "ratio legis" da matéria normativa. 3. Conclusão.

1. Introdução

Estabelece a Constituição Federal de 1988 quanto aos serviços notariais e de registro, o seguinte:

“Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público.

§ 1.º 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.

§ 2.º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3.º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

À primeira vista, afigura-se que o legislador constituinte teria idealizado dispositivos contraditórios entre suas partes normativas. O *caput* do art. 236 dispõe que “os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público”. Por sua feita, o § 3.º do mesmo artigo prescreve que o “ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia

Manoel Adam Lacayo Valente é bacharel em Direito e em Comunicação Social e Assessor Legislativo da Câmara dos Deputados.

fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses”.

Assim, é de se indagar sobre a natureza dos serviços notariais e de registro. Seriam estes encargos de caráter estritamente privado ou, pelo contrário, representariam, em sua essência serviços públicos em sentido estrito.

2. A “ratio legis” da matéria normativa

“A razão da lei permite-nos determinar as razões sociais determinantes da norma interpretada, seus elementos históricos circunstanciais, a relação existente entre a norma e a vida social, enfim” (Marcus Cláudio Acquaviva, *Dicionário Jurídico Brasileiro*, São Paulo, Jurídica Brasileira, 1993, página 489).

A Constituição Federal de 1967, com a alteração introduzida pela Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, já havia tratado da matéria referente aos serviços notariais e de registro em seus artigos 207 e 208:

“Art. 207. As serventias extrajudiciais, respeitada a ressalva prevista no artigo anterior, serão providas na forma da legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, observado o critério da nomeação segundo a ordem de classificação obtida em concurso público de provas e títulos.

Art. 208. Fica assegurada aos substitutos das serventias extrajudiciais e do foro judicial, na vacância, a efetivação, no cargo de titular, desde que, investidos na forma da lei, contem ou venham a contar cinco anos de exercício, nessa condição e na mesma serventia, até 31 de dezembro de 1983.”

José Celso de Mello Filho, em sua obra *Constituição Federal Anotada*, editora Saraiva, São Paulo, 1986, página 557, comentou a redação do art. 207 transcrito, da seguinte forma:

“As serventias do foro judicial e do foro extrajudicial são órgãos administrativos, instituídos pelo Estado, que, dotados de poder certificante, exercem como auxiliares do Judiciário, função caracteristicamente pública. *Os titulares das serventias - os serventuários - são agentes públicos.* O STF assim se pronunciou sobre o tema: “...Os ofícios de justiça e de notas são órgãos da fé pública instituídos pelo Estado. Quer no foro judicial, seja no chamado foro extrajudicial, desempenham função eminentemente pública. Os seus titulares situam-se como

servidores públicos” (RTJ 68:283). Às serventias do foro judicial, também denominadas Ofícios de Justiça, competem os serviços auxiliares das Varas. Às serventias do foro extrajudicial, também denominadas Cartórios, compete a execução dos serviços correspondentes: a) ao Registro Civil das Pessoas Naturais; b) ao Registro Civil das Pessoas Jurídicas; c) ao Registro de Títulos e Documentos; d) ao Registro de Imóveis; e e) aos Tabelionatos de Notas, que exercem funções notariais”.

Sobre o mesmo tema, assim se pronunciou o constitucionalista Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

“Isto, como é evidente, não agradou aos titulares de serventias do foro extrajudicial, cujos cartórios são tão rendosos que equivalem – querem alguns – às baronias que outorgavam os monarcas feudais aos seus mais fiéis servidores. E o *simile* não é absurdo porque, neste Brasil, tempo houve em que os bons serviços políticos eram retribuídos com cartórios...”

Impede, todavia, a Constituição que as serventias sejam providas por critério outro que o do concurso de provas e títulos. Veda, pois, a antiga prática, acima aludida, de premiar com cartórios os amigos políticos” (*Comentários à Constituição Brasileira*, Editora Saraiva, São Paulo, 1993, página 740).

Dessa forma, pode-se inferir que, desde a Constituição Federal de 1967, o fundamento do preceito constitucional, que formula a exigência do concurso público de provas e títulos para ingresso na atividade notarial e de registro, se inspira no princípio administrativo da moralidade pública.

Por sua vez, o legislador constituinte de 1988 preservou a *ratio legis* que orientou as disposições constitucionais de 1967 e 1969 sobre a atividade notarial e de registro.

Com a palavra o constituinte Gasthone Righi:

“Sr. Presidente, Srs. Constituintes, desde que esta Comissão, acompanhando o substitutivo do Relator, confere aos cartórios notariais e registrais a privatização, é preciso também que se lhes dê um tratamento de seriedade quanto à ocupação de titularidade, à promoção e à carreira que neles se desenvolvem. Tem-

se por hábito que os titulares, serventuários ou oficiais dos cartórios, ao se licenciarem, nomeiem como substitutos seus filhos, noras ou parentes. E depois, a situação se perpetua a dano da carreira dos serventuários de cartório, impedindo que haja concurso e acesso a essas serventias. A situação não pode perdurar. Minha emenda visa a dar término a essa situação, de tal sorte que nenhuma serventia poderá ficar vaga, com substituto por mais de seis meses. Até o final desse período terá que ser aberto concurso para preenchimento efetivo e definitivo do titular da serventia.

Minha emenda, portanto, estabelece que nenhum dos cartórios terá o cargo de titular vago por mais de seis meses sem o competente, necessário e idôneo preenchimento através de concurso. Esta é a emenda que espero ver acolhida por esta Comissão" (*Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, janeiro de 1988, 27, C, pp. 1788 e 1789).

Em 27 de novembro de 1990, em julgamento do Conflito da Competência n.º 1398 – DF, o Superior Tribunal de Justiça, por meio de sua 1.ª Seção, assim se manifestou sobre o tema dos serviços notariais e de registro:

“Ementa: conflito de competência. Constitucional, Serviços notariais e de registro. Caráter privado, por delegação. Ingresso. Provimento das serventias vagas. Concurso Público. Princípio da recepção. Aplicação da legislação dos Estados. Ausência de interesse da União nas causas ajuizadas. Competência da Justiça Estadual.

Segundo disposição expressa da Constituição Federal os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público.

Dependem da lei o exercício das ati-

vidades, a disciplina da responsabilidade civil e criminal dos serventuários, a fiscalização dos seus atos pelo Poder Judiciário e a fixação dos emolumentos.

O ingresso na atividade é procedido de concurso público e as serventias não podem permanecer vagas por período superior a seis meses.

Pelo princípio da recepção, as leis anteriores à nova ordem constitucional que não conflitam com o direito vigente são recepcionadas, estabelecendo a convivência entre o direito anterior e o atual.

Até que nova lei disponha de forma diferente, regulamentando a matéria, o provimento das serventias será feito mediante concurso público de provas e títulos, realizado nos moldes da legislação estadual, sempre respeitados, evidentemente, os princípios consubstanciados na Lei Maior.”

Verifica-se assim, com clareza, a sintonia do entendimento doutrinário e judicial sobre a natureza das atividades notariais e de registro e também no tocante à exigência do requisito do concurso público de provas e títulos para ingresso nestes serviços.

3. Conclusão

Os serviços notariais e de registros constituem serviços públicos, exercidos em caráter privado, por delegação do poder público. O ingresso na atividade depende de habilitação em concurso público de provas e títulos. Essas disposições, longe de serem conflitantes, harmonizam-se entre si e com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. A Constituição não contempla dispositivos vazios de sentido jurídico ou antagônicos em seus enunciados. As dimensões histórica, sociológica e teleológicas contribuem para o entendimento sistemático do Texto Constitucional, revelando o significado e o alcance de suas prescrições*.

* O art. 236 da Constituição Federal foi regulamentado pela Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994.