

Oficialização das Serventias de Justiça. Competência Normativa Estadual

Representação N.º 1.373-1 — RJ*

Representação n.º 1.373-1-RJ. Serventias de Justiça. Oficialização. Competência normativa estadual. Decreto Estadual n.º 8.967, de 13-05-86. Arguição de inconstitucionalidade. Informações do Governador.

Senhor Ministro:

Transmito a Vossa Excelência as informações solicitadas pelo ofício n.º 840/R, de 26 de novembro de 1986, a fim de instruir o julgamento da Representação n.º 1.373-1, submetida à apreciação dessa Eg. Corte pelo Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República.

Excelentíssimo Senhor
Ministro NÉRI DA SILVEIRA
Digníssimo Relator da Representação n.º 1.373-1
Brasília — DF

Não merece acolhida a representação formulada, por isto que volta-se contra ato formalmente perfeito, materialmente legítimo e elevadamente conformado ao interesse público. É o que se passa a demonstrar.

1. O ato normativo cuja inconstitucionalidade se pretende ver reconhecida é o Decreto estadual n.º 8.967, de 13 de maio de 1986, cuja dicção, em sua parte substantiva, é a seguinte, *in verbis*:

“Art. 1.º — Serão obrigatoriamente lavradas em tabelionatos oficializados as escrituras públicas das quais participem, em qualquer qualidade, o Estado do Rio de Janeiro, suas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como as fundações por ele instituídas ou mantidas.”

“Art. 2.º — O Secretário de Estado de Justiça e do Interior deverá ser previamente cientificado, caso não seja possível, por qualquer razão, a observância do disposto no artigo precedente, sob pena de o

Comentário e informações elaborados pelo Procurador Luís Roberto Barroso.

representante, no ato, da entidade contratante ficar responsável pelo recolhimento, ao Tesouro Estadual, das custas devidas por sua lavratura.”

2. O pedido, suscitado por 5 (cinco) titulares de Ofícios de Notas do Estado do Rio de Janeiro — e tão-somente encaminhado pelo chefe do Ministério Público Federal —, substancia-se em 4 (quatro) fundamentos:

- a. invasão de competência legislativa federal (CF, art. 8.º, XVII, b);
- b. violação do princípio da isonomia (CF, art. 153, § 1.º);
- c. violação do princípio da legalidade (CF, art. 153, § 2.º);
- d. violação do direito à vitaliciedade (CF, art. 206).

3. Ademais, como componente, por assim dizer, *ideológico* de sua pretensão, lançaram os suscitantes a premissa de que é igualmente inconstitucional a política estadual de oficialização das serventias que se vagam. Tal argumento, que se encontra subjacente em todo o texto, vem expressamente remarcado em duas passagens, a saber:

- a. “O Estado do Rio de Janeiro... afrontando a Lei Maior no que respeita às (serventias) do foro extrajudicial, vem oficializando-as, inclusive os cartórios de notas” (fls. 5, item 3); e
- b. “O Decreto n.º 8.967, de 13-05-86, que não passa de mais um ato de arbítrio (SIC) do Governo daquele Estado, no seu propósito de se apoderar (SIC) de todas as serventias” (fls. 6, item 8).

4. Tais assertos, conquanto sejam juridicamente irrelevantes para a presente representação — pois não são objeto do pedido, nem guardam qualquer relação de prejudicialidade em relação a ele —, exigem retificação veemente, porque, sob inspiração equivocada e linguagem imprópria, buscam induzir um juízo de reprovabilidade na mente do julgador.

I — REGIME JURIDICO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

5. A oficialização automática das serventias judiciais e extrajudiciais neste Estado opera-se, *ex vi legis*, desde 1964, remontando à

antiga Guanabara. Com efeito, já então, a Lei estadual n.º 489, de 8 de janeiro de 1964, que consolidou o regime jurídico dos Serventuários da Justiça do Estado (art. 29), dispunha em seu art. 40:

“Art. 40 — Ficam automaticamente oficializados os cargos de titulares de Ofícios e Cartórios que se acharem vagos ou que vierem a vagar, resguardados os direitos de promoção e transferência dos atuais titulares.”

6. Posteriormente, a Lei estadual n.º 2.085-A, de 5 de setembro de 1972, ora em vigor, manteve a mesma orientação, consignando em seu art. 72, *in verbis*:

“Art. 72 — Continuarão a oficializar-se automaticamente os cargos de serventuários titulares, que se vagarem, resguardados os direitos de promoção e transferência dos titulares nomeados até a data de entrada em vigor da Lei n.º 489, de 8 de janeiro de 1964.”

7. Toda a evolução do tratamento legal dado às serventias de justiça, inclusive à luz das Emendas Constitucionais n.ºs 7/77 e 22/82, encontra-se traçada em parecer da Procuradoria Geral do Estado, que se anexa à presente (doc. n.º 1), do qual se transcrevem as conclusões abaixo:

- I — A Constituição Federal instituiu o regime obrigatório de oficialização em todas as serventias judiciais, ressalvada apenas a situação dos titulares à época em que promulgada a EC n.º 7/77, que introduziu o art. 206 no texto (13 de abril de 1977);
- II — Foram excluídas do regime de oficialização compulsória as serventias extrajudiciais (EC n.º 22/82). A teor do artigo 207 da Carta vigente, cabe a cada Estado estabelecer se tais serventias serão ou não oficializadas;
- III — O art. 208 assegurou a efetivação dos substitutos, no caso de vacância, tanto nas serventias judiciais como extrajudiciais, desde que, em 31 de dezembro de 1983, já fruissem de tal condição, na mesma serventia, por cinco anos.
- IV — No Estado do Rio de Janeiro, a teor do art. 72 da Lei n.º 2.085/A, de 5 de setembro de 1972, vige o regime de oficialização automática das serventias que se vagarem, sem distin-

ção entre as judiciais e as extrajudiciais, resguardados os direitos de promoção e transferência dos titulares nomeados até 8-01-64”.

8. Cabe, por fim, assinalar que tal entendimento, que decorre limpidamente dos textos legais aplicáveis, é igualmente seguido pela Corregedoria Geral da Justiça, pelo Conselho da Magistratura e pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado.

9. Sob o foco de tais elementos, esvai-se, sem substância, o malogrado argumento de que a oficialização das serventias se tenha efetuado de forma arbitrária e inconstitucional. Retratada a realidade dos fatos, cumpre desfazer, um a um, os fundamentos suscitados para a inconstitucionalidade do Decreto n.º 8.967/86.

II — INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA FEDERAL

10. Sustentaram os suscitantes, às fls. 7, item 10, de sua petição:

“O Decreto viola, em primeiro lugar, o art. 8.º, XVII, **b** e **c** da Constituição, pois só a União pode legislar sobre direito civil e sobre a remuneração dos serviços notariais.”

11. Com transparente evidência, o decreto não versa matéria de direito civil, mas, sim, de direito administrativo, em relação à qual o Estado frui de competência própria dentro do sistema federativo brasileiro. O ato impugnado foi praticado com lastro no art. 70, da Constituição do Estado, que enuncia o elenco de atribuições do Chefe do Executivo, cujos incisos I e XVII preceituam:

“Art. 70 — Compete privativamente ao Governador do Estado:

I — exercer, com auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

.....

XVII — praticar todos os atos da administração, bem como avocar e decidir, por motivo relevante, qualquer assunto na esfera da administração estadual, nos limites da competência do Executivo.

12. Ao impor uma regra aos órgãos e entes da Administração Pública para a lavratura de escrituras, o Decreto sequer tangenciou

os três diferentes níveis em que, ao ângulo do direito civil, um ato jurídico deve ser examinado: o de sua existência, o de sua validade e o de sua eficácia.

13. Pelo sinuoso raciocínio dos suscitantes, quando o Estado determina que as passagens aéreas a serem utilizadas por funcionários em serviço sejam requisitadas à empresa estadual de turismo, está legislando sobre direito aeronáutico! A inadequação do fundamento invocado é excessivamente óbvia para que se prossiga na argumentação.

14. De parte isto, a assertiva de que só a União pode legislar sobre "remuneração dos serviços notariais" não tem qualquer pertinência, por duas razões singelas: a) não se aplica à hipótese; b) não é correta.

15. De fato, ao estabelecer a regra de que as escrituras públicas das quais participe o Estado do Rio de Janeiro sejam lavradas em tabelionatos oficializados, o ato impugnado nem vagamente afetou qualquer questão atinente à "remuneração dos serviços notariais". Os emolumentos e custas devidos seguem rigorosamente os mesmos.

16. Acresce que a insinuada competência privativa da União simplesmente inexistente. A Constituição Federal atribui, no art. 8.º, inciso XVII, alínea c, competência à União para editar **normas gerais** sobre registros públicos e notariais, resguardando, expressamente, a competência supletiva dos Estados-membros (art. 8.º, parágrafo único). Afora isto, é hoje em dia pacífico que a eventual omissão do legislador federal em editar normas gerais não inibe a **competência do legislador estadual**.

17. Aliás, seria de indagar-se aos suscitantes qual entidade estatal fixou os emolumentos por eles cobrados atualmente? Por certo não foi a União.

III — INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA

18. Vislumbram os suscitantes no Decreto impugnado afronta ao princípio da igualdade, contido no art. 153, § 1.º da Carta Federal. Sem razão.

19. Legislar — o decreto em pauta é ato administrativo **normativo**, dentro dos limites legais — consiste, naturalmente, em discriminar situações e classificar pessoas e coisas à luz dos mais diversificados critérios (v. CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO,

in **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**, p. 16 e CARLOS ROBERTO SIQUEIRA DE CASTRO, in **O Princípio da Isonomia e a Igualdade da Mulher no Direito Constitucional**, p. 44).

20. O que o princípio da isonomia veda é a desequiparação arbitrária, imotivada ou mal inspirada, baseada em critério subjetivo discricionário. Não, porém, quando fundada e logicamente subordinada a um elemento discriminatório objetivamente aferível, que prestigie, com proporcionalidade, valores abrigados na ordem jurídica (v. LUIS ROBERTO BARROSO, "A Igualdade perante a Lei. Algumas reflexões". In **Revista de Direito da PGERJ**, v. 38).

21. Ora bem: quando a própria realidade provê situações em si desequiparadas, insubsiste a exigibilidade do tratamento igual. Existe uma situação objetivamente diferenciada entre as serventias oficializadas e as não-oficializadas: umas geram receitas públicas e as outras receitas privadas. Logo, nada há de vicioso em pretender-se que atos praticados pelo poder público gerem ingressos aos cofres públicos e não a particulares. Tal como ocorre, **v. g.**, quando os editos da administração são publicados pela imprensa oficial e não por gráficas comerciais.

22. Raciocínio diverso levaria à tese de que seria igualmente inconstitucional que a União efetuasse o pagamento dos vencimentos de seus servidores precipuamente pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Brasil. Deveria, por tal lógica, dar tratamento isonômico a todos os bancos comerciais, repartindo eqüitativamente entre eles a folha de pagamento dos funcionários federais. Ou, ainda, para ser mais fiel à inspiração dos suscitantes, cada servidor deveria poder escolher livremente o banco em que deseja receber.

23. Aliás, por tal ótica, tampouco resistiria ao contraste constitucional o dispositivo inserto na alínea f do § 2.º do art. 126 do Decreto-Lei n.º 200/67, que dispensa a licitação quando a operação envolver concessionário de serviço público interno ou entidades sujeitas ao seu controle majoritário.

24. O fato de o ato impugnado eventualmente afetar interesse econômico dos suscitantes não o torna, só por isso, inconstitucional. Inexiste, **in casu**, qualquer direito público subjetivo lesado.

IV — INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

25. Sustentaram os suscitantes, às fls. 9, item 15 de sua petição:

"Desse modo, seu comando (do decreto impugnado) está em choque manifesto com o § 2.º do ar-

tigo 153 da Constituição, pois só a lei pode obrigar, em caráter geral, as pessoas a fazer ou deixar de fazer alguma coisa.”

26. Inocorre a inconstitucionalidade apontada. Confirme-se.

27. O conceito de regulamento é corrente na doutrina, pacificada esta nos seus contornos essenciais. Averbese, por todos, a posição de HELY LOPES MEIRELLES (in **Direito Administrativo Brasileiro**, 7.^a ed., p. 155):

“Os regulamentos são atos administrativos, postos em vigência por decreto, para especificar os mandamentos da lei, ou prover situações não disciplinadas por lei.”

28. Distinguem-se, pois, duas modalidades de regulamentos: os de **execução**, que visam a ensejar a fiel aplicação da lei, e os **autônomos** ou **independentes**, que dispõem sobre matéria não legislada, vencida, quanto à existência desses últimos, a resistência doutrinária oferecida (cf. O. A. BANDEIRA DE MELLO e GERALDO ATALIBA). É desta última categoria o decreto em exame.

29. Assinale-se, de outra parte, que a regra magna da legalidade, lavrada no § 2.^o do art. 153 da Carta constitucional, sintetiza dois princípios essenciais ao estado de direito: a) a supremacia da lei e b) a reserva da lei.

30. Por certo, os regulamentos se subordinam à lei e não devem estender-se ao campo constitucionalmente delimitado à incidência desta. Fora desses compartimentos, existe uma ampla competência da autoridade administrativa, assegurada pela Constituição (v. g. art. 81, incisos I, III e IV), pois, como bem intuiu HELY LOPES MEIRELLES, “no poder de administrar está implícito o de regulamentar” (ob. cit., p. 104).

31. SÉRGIO FERRAZ, em precioso estudo sobre o Regulamento (in **Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro**, v. XLVIII, p. 49), analisando a questão da reserva legal e os limites da competência administrativa, assentou:

“De qualquer sorte, contudo, e ainda como consequência do princípio da separação dos Poderes, poderemos afirmar a existência de um campo estritamente regulamentar, que consistirá na esfera de competência da particularização dos meios e condutas diretamente ligados à atuação administrativa”.

32. E conclui, adiante, sua densa análise (ob. cit., pp. 52-53):

“Os regulamentos autônomos têm como campo de ambiência um dos dois seguintes terrenos: ou aquela área não expressamente reservada à lei, e onde norma legal, **estrito senso**, ainda não foi editada (a **Rechtsfreiesphaere** deferida à Administração); ou, como no direito americano, o campo dos poderes residuais; ou a chamada “reserva da Administração”, isto é, aquela em que, por disposição de lei maior, é livre, discricionário e exclusivo o desenrolar da ação administrativa. **No primeiro caso a superveniência de lei revogará a norma regulamentar. No segundo, a iniciativa legislativa padecerá de insanável ilegitimidade**” (grifo acrescentado).

33. Na hipótese em exame, a inexistência de lei torna desnecessária a discussão sobre este último aspecto abordado. Remarque-se, tão-somente, que o decreto indigitado foi expedido no exercício de competência deferida constitucionalmente ao Chefe do Poder Executivo, como se viu no item 11 das presentes razões. E, mais, não invadiu esfera de reserva legal, de vez que não afeta qualquer direito individual.

34. Com efeito, nenhum proveito objetivamente mensurável resulta para um contratante do fato de celebrar uma escritura no cartório X ou no cartório Y. As custas são as mesmas. A forma é a mesma. A eficácia é a mesma. O direito protege interesses legítimos assentados no ordenamento, e não caprichos ou idiosincrasias.

36. Inocorre, portanto, na espécie, qualquer violação ao princípio da legalidade, pois o ato normativo impugnado foi praticado com assento em competência constitucionalmente atribuída ao Governador do Estado, em matéria não reservada à lei formal.

V — INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO DIREITO A VITALICIEDADE

37. O fundamento deduzido pelos suscitantes quanto a este ponto é singularíssimo. Entendem que o fato de os órgãos e entes da administração pública terem lavradas as escrituras de que participam nos cartórios A, B e C e não nos cartórios X, Y e Z viola o direito à vitaliciedade desses últimos.

38. **Data venia**, a tese é imaginosa. A vitaliciedade, garantia outorgada constitucionalmente, tem conteúdo preciso, cientificamente delineado. Não é tema retórico ou especulativo. Define-a, com proficiência, JOSÉ CRETELLA JUNIOR (in **Dicionário de Direito Administrativo**, 3.^a ed., p. 550):

“Vitaliciedade — Situação do funcionário público que não pode perder o cargo a não ser em virtude de (a) sentença judiciária transitada em julgado, (b) exoneração a pedido, (c) aposentadoria compulsória em razão de limite de idade ou (d) invalidez comprovada.”

39. Ora, o Decreto impugnado nem vagamente tangencia a situação funcional dos suscitantes, cuja investidura conserva o seu caráter perpétuo, sem qualquer abalo.

40. Alegam os suscitantes, em abono da sua tese, que o decreto lhes retira “substancial parcela da receita”, e que lhes “compromete a própria vitaliciedade”. Buscam, como se vê, extrair de um componente econômico uma consequência jurídica.

41. A premissa não resiste a um confronto com a realidade, e a conclusão, que por este só fato já não subsistiria, era vazia por vício próprio.

42. O argumento invocado é desprezível economicamente. Os atos notariais de que participa o Estado, ainda que repartidos equitativamente por todos os cartórios de notas, não são quantitativamente expressivos a ponto de afetar, para bem ou para mal, a situação financeira das serventias.

43. Remarque-se a fragilidade do argumento: num Estado de milhões de habitantes, que revive florescente mercado imobiliário, imputar aos minguados atos praticados pela administração a consequência de desequilibrar financeiramente os officios de notas é ponto de vista que não subsiste ao crivo do senso comum. No universo de adquirentes e vendedores de imóveis é risível a participação do Estado.

44. Proclame-se a verdade e a real inspiração da presente representação: o inconformismo de uma parcela dos serventuários titulares do Estado do Rio de Janeiro com o regime de oficialização que vem sendo implementado, em cumprimento da Constituição e das leis, conformado à moralidade administrativa e ao mais legítimo interesse público. Jamais, em tempo algum da história, um sistema de privilégios ruiu sem o protesto daqueles que o desfrutavam. A

posição dos suscitantes insere-se na reação normal do comportamento humano. É, pois, compreensível. Mas não é correta, nem justa.

45. Nesta conformidade, confiando em que as razões ora deduzidas sejam adotadas pela douta Procuradoria Geral da República, requer-se a esse Eg. Supremo Tribunal Federal o desacolhimento da representação formulada.

Senhor Ministro Relator: estes os fundamentos pelos quais se sustenta a legitimidade do Decreto impugnado. Sirvo-me do ensejo para manifestar a Vossa Excelência e aos Eminentos Pares a expressão da minha estima e elevada consideração.

LEONEL DE MOURA BRIZOLA
Governador do Estado