

## ASPECTOS POLÊMICOS DA DELEGAÇÃO DAS SERVENTIAS REGISTRAIS

*Luís Carlos Fagundes Vianna (\*)*

### PRÓLOGO

A Lei 8.935/94, reguladora das atividades dos notários e registradores, tem se constituído em campo fértil à problematização a todos quantos se aventuram a investigá-la. Pretende-se, neste pequeno trabalho, tecer algumas considerações, ainda que superficiais, sobre três dos principais problemas que assolam o tema, quais sejam, a responsabilidade decorrente dos serviços de registro, a extinção da serventia e os emolumentos cobrados.

Por óbvio, tal enfrentamento necessita de um apoio doutrinário e jurisprudencial adequado. De se mencionar, por oportuno, que a pretensão, não é, à evidência, colocar um ponto final às dissensões, mas, tão-somente, fomentar a discussão na busca de um melhor esclarecimento da matéria.

### A RESPONSABILIDADE

A decomposição da responsabilidade do delegatário registral, conquanto complexa, revela dimensões civis, administrativas, tributárias e penal.

Importa, para logo, assentar que o dano causado pela conduta do registrador, ou preposto, gera a responsabilidade civil objetiva (art. 22 da Lei 8.935/94), que consiste, sinteticamente, no dever de reparação, independentemente de culpa. Enfatize-se que tal responsabilidade é pessoal do registrador já que o ofício registral (cartório) não configura pessoa jurídica. Calha, inclusive, observar que a serventia não detém legitimidade *ad processum*, de vez que tal atributo legal não lhe foi deferido pelo Código de Processo Civil.

Nesse passo, soa razoável destacar a dúvida levantada pelo prof. Walter Ceneviva quanto à constitucionalidade do citado artigo de vez que, segundo sustenta, “o dispositivo, pois está em desacordo, na medida em que o restringe, com o art. 37, § 6º, da Carta Magna, quando responsabiliza o Estado por atos de seus agentes, reconhecendo o direito regressivo contra estes, mas em benefício do Poder Público, em caso de dolo, ou de culpa grave.”(1)

---

(\*) *Procurador Federal/PPS em São José do Rio Preto-SP*

Na mesma linha parece ser o entendimento do e. STJ, 1ª Turma, nos autos do AG 253509/MG, relator Min. Humberto Gomes de Barros, DJ:09/11/1999, p. 157: “ADMINISTRATIVO - OFICIAL DE REGISTRO PÚBLICO - NATUREZA JURÍDICA DO SERVIÇO NOTARIAL E REGISTRAL - RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO PODER PÚBLICO. O notário executa serviço público de características especiais, sob o amálgama de função pública, tanto que o serventuário é investido, em caráter permanente, em cargo público, criado por lei, com denominação própria. A serventia é regulada por lei, com atividade sujeita à hierarquia administrativa e fiscalização do Poder Judiciário e o acesso aos cargos depende de concurso público. **A responsabilidade civil do Estado pelos atos dos tabeliães e oficiais do registro é objetiva, em face do art. 37, § 6º, da CF, dispositivo constitucional que, à evidência, não poderá ser alterado por Lei Regulamentadora de outro texto também da Lei Maior, como a de nº 8.935/94, que regulamentou o seu art. 236” (fls. 15).** A decisão agravada negou trânsito ao apelo especial porque discute tema de direito constitucional. De fato, o aresto recorrido solucionou a controvérsia à luz da interpretação de dispositivo da Constituição em vigor, o que não pode ser alcançado no âmbito da via especial eleita. (grifei)

Já na seara criminal a responsabilidade é pessoal do agente, ensejando, em face da dimensão social do ilícito, a reprimenda do infrator por meio de penas.

De se registrar que a responsabilidade civil, em regra independente da criminal, como dispõe o art. 23 da Lei 8.935/94, cede o passo quando definidas na esfera criminal a materialidade e a autoria do ilícito (inteligência do art. 1.525 do C. Civil).

Em sede de responsabilidade tributária é preciso consignar, nos termos do art. 30, XI da Lei 8.935/94, o dever, atribuído ao registrador, de fiscalizar o recolhimento dos impostos incidentes sobre os atos que devem ser praticados na serventia. Fiscalizar, bem entendido, “não corresponde a entrar no mérito do encargo tributário, ao qual o ato se refere, mas apenas a exigir o documento expedido pelo órgão federal, estadual ou municipal que tenha competência para tanto.”(2)

Saliente-se que a inobservância deste dever legal acarreta, de conformidade com o art. 134, VI do C.T.N., a responsabilização tributária do delegatário. Neste sentido a lição do mestre Aliomar Baleeiro: A responsabilidade de tabeliães e serventuários de ofício os solidariza pela negligência em velar que sejam pagos os tributos nos atos que celebram, como o imposto de transmissão imobiliária *inter vivos*, os de operação de crédito, etc....(3)

Finalizando este tópico, não é demais mencionar que a dispensa de Certidão Negativa de Débito Previdenciário, nos casos legalmente exigíveis, gera, a teor do art. 48 da Lei 8212/91, a nulidade dos atos e registros violadores.

No que toca à responsabilidade administrativa, duas ordens de consideração vêm a pêlo a esse propósito. Por primeiro, frise-se que ao Poder Judiciário compete, em conformidade com o art. 37, a fiscalização dos atos registrais. Ao depois, sublinhe-

se que as infrações disciplinares sujeitam o registador a penas que podem chegar, inclusive, a perda da delegação. Aliás, sobre a competência para aplicação, pelo Judiciário, da pena de perda de delegação, bem ressalta o excerto de ementa advinda do e. STJ relativa ao RMS 5917-0/SP, 6ª T, Rel. Min. Luís Vicente Cernicchiaro, DJU, 06.05.96: “Não faz sentido o Judiciário disciplinar e não poder aplicar normas disciplinadoras. A Corregedoria não é mera espectadora do comportamento dos serventuários. O Judiciário pode demitir, como o titular da serventia pode rescindir o contrato de trabalho.”

### EXTINÇÃO DA SERVENTIA

Convém, inicialmente, diferenciar extinção da serventia de extinção da delegação.

A delegação extingue-se, nos termos do art. 39 da Lei 8.935/94, pela morte do delegatário, renúncia, perda - na forma do art. 35-, bem como pela aposentadoria, seja facultativa ou seja por invalidez. No que toca à aposentadoria compulsória vem o e. Supremo Tribunal Federal entendendo, reiteradamente, que é aplicável ao registrador o art. 40, II da C.F, nos seguintes termos: “EMENTA: Aposentadoria dos titulares das serventias de notas e registros. **Aplicação a eles da aposentadoria compulsória prevista no artigo 40, II, da Constituição Federal.** - Há pouco, o Plenário desta Corte, por maioria de votos, ao julgar o RE 178.236, relator o Sr. Ministro Octavio Gallotti, decidiu que os titulares das serventias de notas e registros estão sujeitos à aposentadoria compulsória prevista no artigo 40, II, da Constituição Federal. Entendeu a maioria deste Tribunal, em síntese, que o sentido do artigo 236 da Carta Magna foi o de tolher, sem mesmo reverter, a oficialização dos cartórios de notas e registros, em contraste com a estatização estabelecida para as serventias do foro judicial pelo art. 31 do ADCT; ademais, pelas características desses serviços (inclusive pelo pagamento por emolumentos que são taxas) e pelas exigências feitas pelo artigo 236 da Carta Magna (assim, o concurso público de provas e títulos para provimento e o concurso de remoção), os titulares dessas serventias são servidores públicos em sentido amplo, aplicando-se-lhes o preceito constitucional relativo à aposentadoria compulsória determinada pelo citado artigo 40, II, da Constituição Federal.” (STF, 1ª Turma, RE-189736/SP, Relator Ministro MOREIRA ALVES, DJ de-27-09-96, p.36168) (grifei)

Por outro lado, a extinção da serventia requer, a teor do art. 44 da Lei dos Notários e Registradores, absoluta impossibilidade de provimento em face de desinteresse ou inexistência de candidatos. Neste caso, suas atribuições serão anexadas à serventia de mesma natureza mais próxima ou àquela localizada na sede do Município.

Mencione-se que a redação do citado dispositivo legal “ ..., o juízo competente proporrá à autoridade competente a extinção do serviço ...” suscita interessante

questão versando sobre a competência para tal extinção. Bem analisado o caso, no entanto, outra não pode ser a conclusão, a não ser a de que a extinção da serventia requer lei, ou, de outra forma, somente a lei pode extinguir a serventia registrária. A tanto se chega, pela convergência dos argumentos a seguir alinhados: (a) impõe o princípio da legalidade, basilar em se tratando de administração pública, que a "eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei"(4), (b) tratando-se, como assentado ficou no RE. 178.236, de serventias extrajudiciais que constituem órgãos públicos titularizados por agentes ocupantes de cargo público criado por lei, deve a extinção da serventia, nos exatos termos do art. 48, XI da C.F c/c art. 25 *caput*, ser veiculada por lei.

### EMOLUMENTOS

Por se tratar de matéria de competência concorrente, a União, através da Lei 10.169/2000, vedou a estipulação de emolumentos na forma de percentual incidente sobre o valor do negócio jurídico. Aos Estados cabe a fixação, através de lei, dos emolumentos atendendo a faixas de valores, em caso de situações jurídicas com conteúdo financeiro, ou às peculiaridades regionais, nos casos em que inexistente conteúdo financeiro.

Em face de sua natureza tributária deve o reajuste dos emolumentos atentar para os princípios da legalidade, anterioridade e reserva da competência impositiva, *in casu*, lei estadual consonante com as normas gerais fixadas em lei federal.

Sobre a natureza tributária dos emolumentos, nada melhor que trazer a colação excerto de ementa do e. STF relativa à Adin 1378-5, com relatoria do Min. Celso de Mello: "...NATUREZA JURÍDICA DAS CUSTAS JUDICIAIS E DOS EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne a sua instituição e majoração, quer no que se refere a sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a esta especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia, (d) da anterioridade. Precedentes. Doutrina. Serventias extrajudiciais. A atividade notarial e registral, ainda que executada no âmbito de serventias extrajudiciais não oficializadas, constitui, em decorrência de sua própria natureza, função revestida de estatalidade, sujeitando-se, por isso mesmo, a um regime estrito de direito público. A possibilidade constitucional de a execução dos serviços notariais e de registro ser

efetuada “em caráter privado por delegação do poder público “(CF, art. 236), não descaracteriza a natureza essencialmente estatal dessas atividades de índole administrativa.”

Cai bem a propósito, já que certas questões comportam um reforço de luzes, trazer a colação outro excerto da decisão acima mencionada que bem ressalta a impossibilidade de afetar tais emolumentos a fins diversos da contraprestação dos serviços de que se originam.

“DESTINAÇÃO DE CUSTAS E EMOLUMENTOS A FINALIDADE INCOMPATÍVEIS COM A SUA NATUREZA TRIBUTÁRIA. Qualificando-se as custas judiciais e os emolumentos extrajudiciais como taxas (RTJ 141/430), nada pode justificar seja o produto de sua arrecadação afetado ao custeio de serviços públicos diversos daqueles a cuja remuneração tais valores se destinam especificamente (pois, nessa hipótese, a função constitucional da taxa - que é tributo vinculado - restaria descaracterizada) ou, então à satisfação das necessidades financeiras ou à realização dos objetivos sociais de entidades meramente privadas. É que, em tal situação, a própria finalidade institucional do tributo, sem se mencionar o fato de que esse privilégio (e inaceitável) tratamento dispensado a simples instituições particulares (Associação de Magistrados e Caixas de Assistência dos Advogados) importaria em evidente transgressão estatal ao postulado constitucional da igualdade. Precedentes.”

## CONCLUSÃO

Do que precede, resulta:

I. É polêmica, já que não se pode perder de vista eventual afronta ao disposto no art. 37, § 6º da Constituição Federal, a responsabilização civil objetiva atribuída ao registrador pela Lei 8.935/94.

II. Deve o registrador exigir a comprovação dos pagamentos dos tributos incidentes sobre os atos que praticar, pena de responsabilização tributária nos termos do art. 134, VI do C.T.N.

III. Decorre do princípio da legalidade, bem como do disposto nos artigos 48, XI, c/c 25, *caput*, ambos da Constituição Federal, que a extinção da serventia registrária não dispensa a lei.

IV. A fixação dos emolumentos dos registradores reclama, dada a natureza tributária, a observância dos princípios da legalidade, anterioridade e reserva da competência impositiva, *in casu*, lei estadual consonante com as normas gerais fixadas em lei federal.

---

**Notas:**

- (1) *Lei dos notários e registradores comentada*. São Paulo: Saraiva, 1999, p147.
- (2) *Ibidem*, p. 176
- (3) *Direito Tributário Brasileiro*. Forense. 1990, p. 491.
- (4) *Meirelles, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores. 1995, p. 82.

