

O Conselho Nacional de Justiça e seus limites sobre a atuação das serventias extrajudiciais

Denise Kobashi Silva

Tabeliã de Notas e Protesto de Letras e Títulos de Santa Isabel/SP. Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo. Graduada em Administração de Empresa pela Fundação Getulio Vargas. Mestranda em Função Social do Direito na Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo. Especialista em Direito Notarial e Registral pela Escola Paulista de Magistratura e pela Escola Paulista de Direito.

RESUMO: O presente artigo tem a finalidade de abordar o Conselho Nacional de Justiça, órgão criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004 e constante do artigo 103-B da Constituição Federal, e sua relação e limites com a atuação desempenhada pelas serventias extrajudiciais, previstas no artigo 236 da Constituição Federal, sendo administradas pelo particular por meio de delegação do Poder Público.

PALAVRAS-CHAVE: Conselho Nacional de Justiça. Serventias Extrajudiciais. Limites atuação serventias extrajudiciais. Normatização Conselho Nacional de Justiça.

ABSTRACT: The present article will approach the so called CNJ, created by the 45/2004 amendment and displayed on article 103-B of our Constitution, and its relation and limits with notaries and their extra judicial offices, that are defined on article 236 of the Constitution, being managed by delegation of Public authorities

KEYWORDS: CNJ. Extra judicial offices. Limits for extra judicial offices. Regulation by the CNJ.

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 Desenvolvimento. 2.1 Do Conselho Nacional de Justiça. 2.2 Serventias extrajudiciais. 2.3 Normatização do Conselho Nacional de Justiça e as serventias extrajudiciais. 3. Conclusão. Referências.

1 Introdução

A Constituição Federal, em seu artigo 103-B, instituiu por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Trata-se de um órgão voltado para o controle da atuação administrativa e financeira do Judiciário, cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, bem como recebimento de reclamações e expedição de recomendações e provimentos direcionados às serventias extrajudiciais, dentre outras funções que serão a seguir estudadas¹.

A criação e atuação do CNJ passaram por momentos iniciais de muitos questionamentos, críticas e resistências, inclusive quanto ao critério de escolha de membros para sua composição.

Com o passar dos anos, o desempenho do CNJ vem demonstrando diversos resultados práticos e objetivos, como o fornecimento de diversos dados estatísticos que auxiliam a mapear as dificuldades enfrentadas nas diferentes regiões do país relacionadas à administração da Justiça, fiscalizando e até mesmo, quando necessário, punindo membros do Poder Judiciário e também das serventias delegadas, bem como regulando as atividades nesse âmbito extrajudicial.

Nesse artigo, analisaremos o contexto da atuação e regulação do CNJ em âmbito nacional em relação às serventias extrajudiciais, delegadas ao particular pelo Poder Público, que exercem suas atividades com independência, mas sempre adstritas aos preceitos legais vigentes.

Será, inicialmente, abordado o CNJ, o cenário de sua criação, composição, funções e forma de atuação.

Em seguida, serão estudadas as serventias extrajudiciais, como se dá sua organização, funcionalidade, regras a que se submetem e limites que devem observar para atingir os objetivos pelos quais justificam sua existência e funcionamento.

Por fim, veremos como a normatização realizada pelo CNJ afeta as serventias extrajudiciais, e se a forma como essa relação vem se desenvolvendo está dentro de parâmetros que obedecem à legalidade e à eficiência almejadas.

2 Desenvolvimento

2.1 Do Conselho Nacional de Justiça

O CNJ foi criado Emenda Constitucional nº 45/2004, e seu Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 67/2009, assenta que:

Art. 1º. O Conselho Nacional de Justiça - CNJ, instalado no dia 14 de junho de 2005, órgão do Poder Judiciário com atuação em todo o território nacional, com sede em Brasília-DF, compõe-se de quinze membros, nos termos do art. 103-B da Constituição Federal².

Trata-se de órgão fiscalizador do Poder Judiciário, composto por 15 (quinze) membros: sendo 9 (nove) vindos da Magistratura – Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Superior do Trabalho (TST), Justiça Federal (primeira e segunda instância), Justiça Estadual (primeira e segunda instância), Justiça do Trabalho (primeira e segunda instância) –, e outros 6 (seis) originários do Ministério Público (federal e estadual), Advocacia e cidadãos indicados pelo Poder Legislativo, como abaixo elencados:

1 BRASIL. *Emenda Constitucional nº 45*, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 22 jun. 2019.

2 BRASIL. CNJ. *Resolução nº 67*, de 03 de março de 2009. Aprova o Regimento Interno do CNJ. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/124>. Acesso em: 22 jun. 2019.

Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 2009)

I - o Presidente do Supremo Tribunal Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 2009)

II - um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

III - um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

IV - um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

V - um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VI - um juiz de Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VII - um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VIII - um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

IX - um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

X - um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

XI - um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

XII - dois advogados, indicados pelo

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

XIII - dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)³.

A criação do CNJ foi objeto de questionamento e análise na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.367-1/DF, de 2005, proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB). Coube aos ministros do STF a decisão, e consideraram que tal órgão seria constitucional. Desta feita, por maioria de sete votos, o Plenário declarou improcedente a supramencionada ADI, a qual contestava a criação do Conselho, como órgão independente para fiscalizar e propor políticas públicas para o Poder Judiciário.

Nessa ADI, o relator da matéria, ministro Cezar Peluso, votou pela improcedência total da ADI, e em seu voto fundamentou não haver ofensa aos princípios constitucionais de separação dos Poderes e violação ao Pacto Federativo, como segue abaixo transcrito:

Sob o prisma constitucional brasileiro do sistema da separação dos Poderes, não se vê *a priori* como possa ofendê-lo a criação do Conselho Nacional de Justiça. À luz da estrutura que lhe deu a Emenda Constitucional nº 45/2004, trata-se de órgão próprio do Poder Judiciário (art. 92, I-A), composto, na maioria, por membros desse mesmo Poder (art. 103-B), nomeados sem interferência direta dos outros Poderes, dos quais o Legislativo apenas indica, fora de seus quadros e, pois, sem laivos de representação orgânica, dois dos quinze membros⁴.

3 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 jun. 2019.

4 BRASIL. STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.367-1/DF*, Pleno, Relator Ministro Cezar Peluso.

Com relação à suposta violação que poderia haver em relação ao pacto federativo, afirma o relator em seu voto:

O pacto federativo não se desenha nem expressa, em relação ao Poder Judiciário, de forma normativa idêntica à que atua sobre os demais Poderes da República. Porque a Jurisdição, enquanto manifestação da unidade do poder soberano do Estado, tampouco pode deixar de ser una e indivisível, é doutrina assente que o Poder Judiciário tem caráter nacional, não existindo, senão por metáforas e metonímias, “Judiciários estaduais” ao lado de um “Judiciário federal”. A divisão da estrutura judiciária brasileira, sob tradicional, mas equívoca denominação, em Justiças, é só o resultado da repartição racional do trabalho da mesma natureza entre distintos órgãos jurisdicionais. O fenômeno é corriqueiro, de distribuição de competências pela malha de órgãos especializados, que, não obstante portadores de esferas próprias de atribuições jurisdicionais e administrativas, integram um único e mesmo Poder⁵.

O relator ressaltou, ainda, em seu voto, sobre as atribuições do CNJ, que seriam de duas ordens:

Como já referi, são duas, em suma, as ordens de atribuições conferidas ao Conselho pela Emenda Constitucional nº 45/2004: (a) o controle da atividade administrativa e financeira do Judiciário, e (b) o controle ético-disciplinar de seus membros. A primeira não atinge o autogoverno do Judiciário. Da totalidade das competências privativas dos tribunais,

objeto do disposto no art. 96 da Constituição da República, nenhuma lhes foi castrada a esses órgãos, que continuarão a exercê-las todas com plenitude e exclusividade. [...] A segunda modalidade de atribuições do Conselho diz respeito ao controle “do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes” (art. 103-B, § 4º). E tampouco parece-me hostil à imparcialidade jurisdicional. Representa expressiva conquista do Estado democrático de direito, a consciência de que mecanismos de responsabilização dos juízes por inobservância das obrigações funcionais são também imprescindíveis à boa prestação jurisdicional⁶.

Dessa forma, resta claro que, para o ministro Peluso, referida ação demonstrou a legítima preocupação da AMB de que a criação do CNJ representasse risco à independência do Poder Judiciário. No entanto, o ministro observou que referido Conselho não possuiria competência jurisdicional, ou seja, não exerceria função capaz de interferir no desempenho da função típica do Judiciário, de modo que a autonomia e independência do Judiciário não se confundiriam com seu isolamento social.

Assim, ao CNJ coube, além de uma função política de aprimoramento do Judiciário, segundo o ministro Cezar Peluso, uma função de órgão superior capaz de lidar e mediar problemas que se referissem à crise de poder vivida atualmente, sem extrapolar os limites constitucionais atribuídos ao órgão:

De modo que, sem profanar os limites constitucionais da independência do Judiciário, agiu dentro de sua competência reformadora o poder constituinte derivado, ao outorgar ao Conselho Nacional de Justiça o proeminente papel

so, j. 13/04/2005, DJ 17/03/2006, p. 224. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>. Acesso em: 22 jun. 2019.

5 BRASIL. STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.367-1/DF*, Pleno, Relator Ministro Cezar Peluso, j. 13/04/2005, DJ 17/03/2006, p. 243-244. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>. Acesso em: 22 jun. 2019.

6 BRASIL. STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.367-1/DF*, Pleno, Relator Ministro Cezar Peluso, j. 13/04/2005, DJ 17/03/2006, p. 229 e 231-232. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>. Acesso em: 22 jun. 2019.

de fiscal das atividades administrativa e financeira daquele Poder. A bem da verdade, mais que encargo de controle, o Conselho recebeu aí uma alta função política de aprimoramento do autogoverno do Judiciário, cujas estruturas burocráticas dispersas inviabilizam o esboço de uma estratégia político-institucional de âmbito nacional. São antigos os anseios da sociedade pela instituição de um órgão superior, capaz de formular diagnósticos, tecer críticas construtivas e elaborar programas que, no limite de suas responsabilidades constitucionais, dêem respostas dinâmicas e eficazes aos múltiplos problemas comuns em que se desdobra a crise do Poder⁷.

No que diz respeito à composição do CNJ, o qual, como visto, é formado por juízes em sua maioria, mas conta também com a participação de outros membros, o ministro Cezar Peluso esclareceu:

[...] pode ser que tal presença seja capaz de erradicar um dos mais evidentes males dos velhos organismos de controle, em qualquer país do mundo: o corporativismo, essa moléstia institucional que obscurece os procedimentos investigativos, debilita as medidas sancionatórias e desprestigia o Poder⁸.

Dessa forma, a finalidade almejada com a participação no CNJ de membros que não sejam juízes contribuiria para uma melhor análise e fiscalização dos casos que lhe forem porventura submetidos, de modo a garantir um sistema mais imparcial. A preocupação de que isso seja usado de forma negativa e

como instrumento de dominação política cede espaço à ponderação de que o exercício do poder disciplinar segue o princípio da legalidade. Ademais, a maioria qualificada dos membros continua sendo composta por juízes, os quais passaram previamente pelo crivo de exames rigorosos de aprovação em concursos públicos e são submetidos, em sua atividade laboral diária, à imparcialidade e legalidade no exercício de suas funções.

O real temor gerado pela presença de não-magistrados no Conselho Nacional de Justiça está em que sua fiscalização ético-disciplinar, num plano de superposição, transponha os horizontes constitucionais e legais, transformando-se em instrumento de dominação política da magistratura. Não se deve baratear tão válida preocupação de que um controle arbitrário corrompa as condições e garantias de imparcialidade dos juízes e, como tal, desnature a Jurisdição. Mas não se deve tampouco sobreestimá-la, nem ceder a puras fantasias, como se não dispusesse o sistema de mecanismos aptos de defesa, com força bastante para neutralizar riscos teóricos. Neste passo, vale a pena chamar a atenção para o fato de que a própria Emenda Constitucional nº 45/2004 contém provisões adequadas a garantir que o exercício do poder disciplinar se pautar por critérios de rigorosa legalidade. Relembre-se, ainda uma vez, que a maioria qualificada de membros do Conselho é formada de juízes e, pois, de pessoas insuspeitas à magistratura, aprovadas e experimentadas no ofício de aplicar a lei. Onde é lícito crer que tal maioria constitua o primeiro elemento regulador da retidão e legitimidade do uso do poder de controle atribuído ao órgão. Acresça-se-lhe a circunstância, não menos significativa, de que a função de Ministro-Corregedor é destinada ao Ministro representante do Superior Tribunal de Justiça (art. 103- B, § 5º)⁹.

7 BRASIL. STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.367-1/DF*, Pleno, Relator Ministro Cezar Peluso, j. 13/04/2005, DJ 17/03/2006, p. 230-231. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>. Acesso em: 22 jun. 2019.

8 BRASIL. STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.367-1/DF*, Pleno, Relator Ministro Cezar Peluso, j. 13/04/2005, DJ 17/03/2006, p. 234-235. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>. Acesso em: 22 jun. 2019.

9 BRASIL. STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade*

Portanto, como se pôde observar, a criação do CNJ por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, veio cercada de polêmicas e algumas descrenças, que ao longo dos anos, com a observação do exercício de suas atividades, se mostraram infundadas. Trata-se de órgão do Poder Judiciário de grande relevância, atuando na fiscalização e orientação não apenas da via jurisdicional, mas também com grande importância para as serventias extrajudiciais.

2.2 Serventias extrajudiciais

As serventias extrajudiciais encontram sua previsão legal na Constituição Federal, artigo 236, o qual prescreve:

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 1º. 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.

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

§ 3º. 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 meses¹⁰.

A lei mencionada, que regula as atividades, é a Lei nº 8.935/1994, a qual traz a definição dos serviços e dos notários:

Art. 1º. Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Art. 2º. (Vetado).

Art. 3º. Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro¹¹.

Desta forma, notários e registradores são profissionais do direito dotados de fé pública, que exercem em caráter privado a atividade, a partir de delegação do Poder Público, de serviços de organização técnica e administrativa, de modo a garantir a publicidade, autenticidade e eficácia dos atos jurídicos.

Segundo Walter Ceneviva, em seus comentários sobre a Lei nº 8.935/1994:

O serviço do tabelião se caracteriza, em seus aspectos principais, como o trabalho de compatibilizar com a lei a declaração desejada pelas partes nos negócios jurídicos de seu interesse. Compatibilização participante e não meramente passiva, pois a declaração transposta para o documento público se destina a retratar limitações de direito, aceitas pelos participantes do ato¹².

Resta claro que os notários atuam de forma imparcial, orientando juridicamente as partes, redigindo e formalizando sua vontade, autenticando fatos e dando a forma legal exigida ou desejada.

Art. 6º. Aos notários compete:

I - formalizar juridicamente a vontade das partes;

de 3.367-1/DF, Pleno, Relator Ministro Cezar Peluso, j. 13/04/2005, DJ 17/03/2006, p. 238. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>. Acesso em: 22 jun. 2019.

10 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 jun. 2019.

11 BRASIL. *Lei nº 8.935*, de 18 de novembro de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm. Acesso em: 21 jun. 2019.

12 CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e dos registradores comentada*: Lei n. 8.935/94. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 22.

II - intervir nos atos e negócios jurídicos a que as partes devam ou queiram dar forma legal ou autenticidade, autorizando a redação ou redigindo os instrumentos adequados, conservando os originais e expedindo cópias fidedignas de seu conteúdo;

III - autenticar fatos¹³.

A titularidade das serventias extrajudiciais se dá por meio de concursos de provas e títulos, é de caráter estadual e 1/3 (um terço) das vagas é preenchida pelo critério de remoção e 2/3 (dois terços) por ingresso. À remoção podem concorrer aqueles que exerçam a titularidade de serventias extrajudiciais no Estado respectivo há mais de 2 anos.

É um serviço público, exercido por meio de delegação ao particular, considerado, segundo Eduardo Socrates Castanheira Sarmento Filho:

[...] um agente público, mas não um funcionário público no sentido estrito. Não ocupa um cargo, emprego ou função dentro da hierarquia de nenhum órgão estatal¹⁴.

Quanto à natureza jurídica da atividade desempenhada por notários e registradores, mas uma vez Ceneviva traz uma definição bastante clara:

Discutiu-se em nosso país e no exterior se o tabelião é exercente de funções parajurisdicionais ou se é um serviço. A Lei 8938/94 resolveu o problema, afirmando que notários e registradores são profissionais do direito, mas praticantes de serviço no interesse público¹⁵.

Segundo o renomado autor, notários e registradores prestam um serviço público, que lhes é delegado e fiscalizado pelo Poder Público, seguindo princípios que serão a seguir elencados e de forma independente, como prescreve o artigo 28 da Lei nº 8.935/1994.

Art. 28. Os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições, têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei¹⁶.

Nessa atuação, notários e registradores devem garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Por publicidade, entende-se que os atos notariais e registrais constituem garantias fundamentais do cidadão, em face ao regime democrático do Estado de Direito adotado pela Constituição vigente, e que tem por objetivo dar amplo conhecimento de toda a sociedade dos escritos e registros públicos, satisfazendo a necessidade popular de verificação pública dos atos e negócios jurídicos celebrados ou registrados no Serviço¹⁷.

O princípio da autenticidade pode ser visto como a certeza de sua autoria, e tem por objetivo afirmar que o documento que tenha a intervenção notarial ou registral é verdadeiro, em decorrência da sua fé pública. Por meio da autenticidade, pode-se afirmar que o documento, que tem por finalidade criar, extinguir ou modificar um ato ou negócio jurídico, e por consequência está apto para produzir efeitos, terá presun-

13 BRASIL. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm. Acesso em: 21 jun. 2019.

14 SARMENTO FILHO, Eduardo Socrates Castanheira. A autonomia dos delegatários de serviços notariais e de registro diante do poder fiscalizatório do Judiciário estabelecido na Constituição Federal de 1988. *Revista de Direito Imobiliário*, ano 41, v. 85, p. 143-165, jul./dez. 2018.

15 CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e dos registradores*

comentada: Lei n. 8.935/94. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 23.

16 BRASIL. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm. Acesso em: 21 jun. 2019.

17 ZONTA, Fábio. *Dos princípios de regência dos serviços notariais e de registro*. Disponível em: <https://www.tabelionatofischer.not.br/noticias/area-notarial/dos-principios-de-regencia-dos-servicos-notariais-e-de-registro-fabio-zonta-2>. Acesso em: 28 jan. 2020.

ção relativa de veracidade. De acordo com Walter Ceneviva:

[...] autenticidade é a qualidade do que é confirmado por ato de autoridade: de coisa, documento ou declaração de verdadeiros. O registro cria presunção relativa de verdade¹⁸.

Com relação à segurança, Walter Ceneviva afirma:

A segurança, como libertação do risco, é, em parte, atingida pelos títulos notariais e pelos registros públicos. O sistema de controle dos instrumentos, notariais e registrários tende a se aperfeiçoar, para constituir malha firme e completa de informações, que terminará, em dia ainda imprevisível, a ter caráter nacional. A primeira segurança é da certeza quanto ao ato e sua eficácia. Quando o ato não corresponder à garantia, surge o segundo elemento de segurança: a de que o patrimônio prejudicado será devidamente recomposto¹⁹.

Notários e registradores atuam como verdadeiros guardiães do Direito e do sistema de registros públicos, a fim de garantir estabilidade e segurança jurídica nas transações realizadas, nas mais diversas áreas, como direito de família, sucessões, direito contratual, controle de tributos, etc²⁰. Neste sentido, afirma Kioitsi Chicuta:

A importância da segurança material ou formal não deve fazer olvidar que há uma segurança anterior, em grande

medida conseguida através de cautelas, sem as quais a segurança documental seria vã²¹.

Por fim, o último dos princípios constantes do artigo 1º da Lei 8.935/1994, diz respeito à eficácia, buscada em todos os atos que são praticados por tais profissionais do direito, dotados de fé pública. Em virtude dessa fé pública, tem-se como verdadeiros os fatos afirmados nos instrumentos lavrados. Para José Renato Nalini:

[...] a terceira das finalidades dos registros públicos é a eficácia dos atos jurídicos. A eficácia abrange não só a validade, como também a vigência e a qualidade do registro. Lavrado o assento, o qual nele descrito passa a prover de condições para produzir efeitos. É ato juridicamente existente e apto a irradiar-se na completeza de suas consequências²².

Assim, percebe-se a importância da atuação das serventias extrajudiciais em nosso contexto social, oferecendo um serviço público que garanta a seus usuários publicidade, autenticidade, segurança jurídica e eficácia.

2.3 Normatização do Conselho Nacional de Justiça e as serventias extrajudiciais

O CNJ, abordado anteriormente, detém uma série de atribuições. Em relação às serventias extrajudiciais, as principais formas de atuação dizem respeito à recepção e andamento de reclamações contra as serventias delegatárias e, também, à expedição de recomendações, provimentos, instruções, orientações e outros atos normativos às mesmas. Nesse sentido são as previsões elencadas no artigo 8, incisos I e X, de seu Regimento Interno:

18 CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e dos registradores comentada*: Lei n. 8.935/94. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 5.

19 CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e dos registradores comentada*: Lei n. 8.935/94. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 26.

20 ZONTA, Fábio. *Dos princípios de regência dos serviços notariais e de registro*. Disponível em: <https://www.tabelionatofischer.not.br/noticias/area-notarial/dos-principios-de-regencia-dos-servicos-notariais-e-de-registro-fabio-zonta-2>. Acesso em: 28 jan. 2020.

21 CHICUTA, Kioitsi. *Registros Públicos e segurança jurídica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998, p. 69.

22 NALINI, José Renato. *Registros públicos e segurança jurídica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 42.

Seção II

Das Atribuições do Corregedor Nacional de Justiça

Art. 8º. Compete ao Corregedor Nacional de Justiça, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - receber as reclamações e denúncias de qualquer interessado relativas aos magistrados e Tribunais e aos serviços judiciários auxiliares, serventias, órgãos prestadores de serviços notariais e de registro, determinando o arquivamento sumário das anônimas, das prescritas e daquelas que se apresentem manifestamente improcedentes ou despidas de elementos mínimos para a sua compreensão, de tudo dando ciência ao reclamante;

[...]

X - expedir Recomendações, Provimentos, Instruções, Orientações e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos órgãos do Poder Judiciário e de seus serviços auxiliares e dos serviços notariais e de registro, bem como dos demais órgãos correccionais, sobre matéria relacionada com a competência da Corregedoria Nacional de Justiça [...]²³.

Diversos são os provimentos expedidos pelo CNJ, com conteúdo normativo, e que abrangem os mais diversos temas na seara extrajudicial, como cobrança de emolumentos e usucapião extrajudicial.

Segundo Luis Paulo Aliende Ribeiro, a Corregedoria Nacional de Justiça é um órgão do CNJ, com poderes de regular a atividade notarial e de registro. Tais poderes seriam o normativo, para editar comandos gerais; de outorga para a emissão de atos concretos do particular para exercício da atividade; de fiscalização; sancionatório; de conciliação e de recomendação. Sob sua ótica: “Esses poderes

todos estão interligados e há necessidade dessa integração”²⁴.

Essa grande atuação do CNJ, por si só, não representaria um avanço aos limites de sua competência de atuação, que lhe vem expressa na Constituição Federal, no artigo 103-B, § 4º, I. Como transcrito acima, o Regimento Interno do CNJ também detalha quais as atribuições do Corregedor Nacional de Justiça, dentre as quais se encontra a expedição de atos voltados ao aperfeiçoamento das atividades dos órgãos do Judiciário e dos serviços auxiliares notariais e de registro, sobre matérias relacionadas à competência da Corregedoria Nacional de Justiça.

Ressaltamos ainda que, quanto a esse último aspecto mencionado, o Regulamento Geral da Corregedoria Nacional de Justiça, aprovado pela Portaria nº 211/2009 do CNJ, traz disposições equivalentes, determinando no artigo 14 os atos de natureza normativa do Corregedor, que se destinam ao aperfeiçoamento das atividades dos órgãos do Poder Judiciário e de seus serviços auxiliares e dos serviços notariais e de registro.

Ao CNJ compete, ainda, fiscalizar a atividade notarial e registral, e nesse contexto cabe o controle e acompanhamento da atividade desempenhada, condução de processos administrativos, orientação e até mesmo eventuais punições.

Como já visto anteriormente, muito se discutiu quando da criação do CNJ acerca de sua constitucionalidade, inclusive na ADI 3.367-1/DF. Naquela ocasião, a decisão foi no sentido de que o poder regulamentar não feriria o princípio federativo e a repartição de poderes, pois não teria função legislativa. Veda-se, na realidade, sua atuação por meio de medidas administrativas ou normativas que sejam revestidas de abstração e generalidade, de modo que tenham como objetivo regula-

23 BRASIL. CNJ. *Resolução nº 67*, de 03 de março de 2009. Aprova o Regimento Interno do CNJ. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/124>. Acesso em: 22 jun. 2019.

24 RIBEIRO, Luis Paulo Aliende. CNB-SP e a autorregulação da atividade. *Revista de Direito Notarial*, São Paulo: Quartier Latin do Brasil, ano. 3, n. 3, p. 55-73, 2011.

mentar matérias e inovar no ordenamento jurídico. Nesse sentido é a menção abaixo, do voto do Ministro relator Cezar Peluso na referida ADI:

Ademais, o Conselho reúne as características palpáveis de órgão federal, enquanto representativo do Estado unitário, formado pela associação das unidades federadas, mas não, de órgão da União. O Conselho não é concebido nem estruturado como órgão da União, e, sim, do Poder Judiciário nacional, donde ser irrelevante que seu orçamento seja federal, pois a origem da fonte de custeio não transmuda a natureza nem a relação de pertinência do órgão no plano da separação dos Poderes, que é o plano onde se situa o critério de sua taxinomia, que nada tem com outro plano classificatório, o das unidades da federação. A inicial, aqui, incide noutro erro de ótica, pois não vê o plano lógico em que está o critério de divisão dos órgãos do mesmo Poder, só enxergando o que discerne entre as entidades elementares da federação. E é tão impróprio quanto supor que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, por exemplo, não pudessem julgar recursos interpostos em causas da competência de órgãos jurisdicionais estaduais, ou de interesse de municípios, porque o custeio de ambos corre à conta do orçamento da União. [...] E é só órgão que ocupa, na estrutura do Poder Judiciário, posição hierárquica superior à do Conselho da Justiça Federal e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, no sentido de que tem competência para rever-lhes os atos deste e daquele. Ora, está nisso o princípio capaz de resolver, em concreto, os conflitos aparentes de competência. Por outro lado, a competência do Conselho para expedir atos regulamentares destina-se, por definição mesma de regulamento heterônomo, a fixar diretrizes para execução dos seus próprios atos, praticados nos limites de seus poderes constitucionais, como consta, aliás, do art. 103-B, § 4º, I, onde

se lê: “no âmbito de sua competência”. A mesma coisa é de dizer-se a respeito do poder de iniciativa de propostas ao Congresso Nacional (art. 103-B, § 4º, inc. VII)²⁵.

Tratando mais especificamente da questão da normatização feita pelo CNJ, cabe questionar porque tantos provimentos são expedidos em relação às serventias notariais e de registro.

De um lado, há a preocupação do CNJ de uniformizar tais atividades, nos mais diferentes Estados do país. As normas que regem as atividades são estaduais, o que acaba gerando muitas diferenças de procedimento e de garantias individuais. Por outro lado, observou-se, em muitos Estados, a grande capacidade que os profissionais de direito – notários e registradores – têm para abarcar outras funções e atribuições judiciais, de forma eficiente, rápida e menos onerosa. A proliferação de concursos públicos e aprimoramento das atividades têm contribuído bastante nesse cenário, selecionando profissionais com grande conhecimento na área e voltados a esta linha de atuação.

Por outro, o CNJ também é por vezes consultado para impor limites na forma de atuação de notários e registradores, ou seja, regulamentar até que ponto tais profissionais detêm atribuições e iniciativas para agir, dentro da legalidade que lhes é imposta. Deve-se, nesse caso, verificar quais seriam tais limites e, sendo concernentes a questões da legalidade dita e de juridicidade, a atividade desempenhada estará dentro das atribuições que lhe foram conferidas pela Constituição Federal e pelo Regimento Interno do CNJ.

Há outras situações, no entanto, em que a atuação do CNJ acaba por ultrapassar os

25 BRASIL. STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.367-1/DF*, Pleno, Relator Ministro Cezar Peluso, j. 13/04/2005, DJ 17/03/2006, p. 247 e 249. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>. Acesso em: 22 jun. 2019.

limites e atribuições que detém, proferindo decisões e normas além de sua competência. Nesse contexto, questiona-se a legalidade de tais decisões e provimentos, e como as serventias extrajudiciais se situam e devem proceder.

Esse poder regulamentar do CNJ já foi discutido na Ação Declaratória de Constitucionalidade 12-MC/DF, em que o STF decidiu, por maioria de votos, que o CNJ detém competência regulamentar primariamente para as matérias previstas no artigo 103-B, § 4º, II, da Constituição Federal, e que a competência para zelar pelo artigo 37 da Constituição Federal e de baixar atos para sanar condutas que possam ser contrárias à legalidade é um dever que traz consigo a norma em abstrato²⁶. É nesse sentido o voto do Ministro Carlos Britto:

A Resolução nº 07/05 do CNJ reveste-se dos atributos da generalidade (os dispositivos dela constantes veiculam normas proibitivas de ações administrativas de logo padronizadas), impessoalidade (ausência de indicação nominal ou patronímica de quem quer que seja) e abstratividade (trata-se de um modelo normativo com âmbito temporal de vigência em aberto, pois claramente vocacionado para renovar de forma continua o liame que prende suas hipóteses de incidência aos respectivos mandamentos). A Resolução nº 07/05 se dota, ainda, de caráter normativo primário, dado que arranca diretamente do § 4º do art. 103-B da Carta-cidadã e tem como finalidade debulhar os próprios conteúdos lógicos dos princípios constitucionais de centrada regência de toda a atividade administrativa do Estado, especialmente o da impessoalidade, o da eficiência, o da igualdade e o da moralidade. O ato normativo que se faz

de objeto desta ação declaratória densifica apropriadamente os quatro citados princípios do art. 37 da Constituição Federal, razão por que não há antinomia de conteúdos na comparação dos comandos que se veiculam pelos dois modelos normativos: o constitucional e o infraconstitucional. Logo, o Conselho Nacional de Justiça fez adequado uso da competência que lhe conferiu a Carta de Outubro, após a Emenda 45/04²⁷.

A Resolução nº 07/2005 do CNJ trata do nepotismo, e disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências.

Observamos que os argumentos apresentados por Carlos Britto em seu voto se baseiam na limitação da atuação do CNJ, autorizada a expedição de atos meramente regulamentares, como prevê a Constituição Federal. Nesse sentido, muitos autores, como Lenio Luiz Streck e Ingo Wolfgang Sarlet, acreditam que a matéria deva ser enfrentada independentemente do mérito das resoluções, partindo da necessária discussão acerca dos limites para a expedição desses atos regulamentares²⁸.

Não se poderia, sob esse ponto de vista, admitir que os Conselhos pudessem, mediante a expedição de atos regulamentares – ou resoluções –, suprimir o Poder Legislativo e a atividade típica que lhe é inerente. A

26 PANSIERI, Flávio. Conselho Nacional do Ministério Público. In: *Enciclopédia jurídica da PUC/SP*. Tomo Direito Administrativo e Constitucional. 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/69/edicao-1/conselho-nacional-do-ministerio-publico>. Acesso em: 28 jan. 2020.

27 BRASIL. STF. *Medida Cautelar em Ação Declaratória de Constitucionalidade 12-6/DF*, Tribunal Pleno, Relator Ministro Carlos Ayres Britto, j. 16/02/2006, DJ 01/09/2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=372910>. Acesso em: 22 jun. 2019.

28 PANSIERI, Flávio. Conselho Nacional do Ministério Público. In: *Enciclopédia jurídica da PUC/SP*. Tomo Direito Administrativo e Constitucional. 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/69/edicao-1/conselho-nacional-do-ministerio-publico>. Acesso em: 28 jan. 2020.

Constituição Federal apenas delegou ao CNJ atribuição para, ao editar resoluções e providimentos, romper em certa medida o princípio da reserva de lei. No entanto, tais resoluções não gozam da mesma hierarquia de uma lei, pois essas são advindas do Poder Legislativo, enquanto os atos regulamentares ficam restritos a matérias com menor amplitude normativa e não podem, de forma alguma, inovar o ordenamento jurídico ou contrariar dispositivos legais.

Dessa forma, percebe-se que o poder regulamentar do CNJ encontra-se limitado na impossibilidade de inovar no ordenamento jurídico. Entretanto, o CNJ vem editando resoluções que tratam de matérias diretamente importantes para os serviços notariais e de registro, sem o devido processo legislativo reservado à criação de leis, com observância das garantias constitucionais.

Nesse contexto, constatamos a crescente desjudicialização, em que diversas atribuições vêm sendo transferidas às serventias extrajudiciais, como separações, divórcio e partilha, por meio da Lei nº 11.441/2007²⁹. E isso contribuiu, ainda mais, para a atuação regulamentadora do CNJ, que à época editou a Resolução nº 35/2007, regulamentando referida lei.

Como já mencionado anteriormente, a diversidade existente entre os diversos Estados do país torna difícil a missão de se tentar uniformizar regras e procedimentos.

Além disso, deve-se ter cuidado para que os serviços notariais e de registro não sejam utilizados como forma política para efetivar direitos, inovando no ordenamento jurídico.

É evidente que notários e registradores têm papel relevante na efetivação de direitos, mas não se pode utilizá-los como ferramenta

para suprimir lacunas jurídicas ou legais e violar o devido processo legislativo.

A atividade fundamental desses profissionais de direito permanece sendo a qualificação de partes e formalização de sua vontade, e são fundamentais para o fluxo jurídico e desenvolvimento econômico do país, trazendo segurança jurídica e eficiência aos atos dos quais participam.

3 Conclusão

O artigo abordou o CNJ, especialmente considerando sua relação e limites de atuação em relação às atividades desempenhadas pelas serventias extrajudiciais, previstas no artigo 236 da Constituição Federal.

A atuação do CNJ, importante órgão para a manutenção do equilíbrio do Poder Judiciário e dos serviços extrajudiciais, fiscalizando e regulamentando as atividades, requer uma análise cuidadosa, a fim de que cumpra esses objetivos de sua criação.

Vimos que dentre os poderes conferidos ao CNJ está o de editar orientações, normas e regulamentos, norteadores da atividade das serventias extrajudiciais. Tal deve ocorrer, entretanto, em observância ao princípio da reserva de lei, não podendo inovar no ordenamento jurídico por meio de tais instrumentos, respeitando o rito legal e a competência do Poder Legislativo na elaboração das leis.

A Constituição Federal delegou poderes de regulamentação ao CNJ para atos de menor amplitude, que visem uniformizar entendimentos e procedimentos nos diversos Estados do país, de modo que a população tenha garantidos os seus direitos e seja atendida satisfatoriamente nas serventias extrajudiciais. Não se poderá, como visto, inovar no ordenamento jurídico ou contrariar dispositivos legais por meio desse poder conferido ao CNJ.

A criação do CNJ, passados os anos e preocupações iniciais, mostrou-se relevante no cenário nacional, trazendo maior equi-

29 BRASIL. Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11441.htm. Acesso em: 23 jun. 2019.

brio por meio de atividades preventivas de orientação, da fiscalização e da regulamentação, dentro das limitações estudadas. Isso reflete diretamente na população, que tem a garantia de maior acesso ao direito e à Justiça a que faz jus.

Referências

BRASIL. CNJ. *Resolução nº 67*, de 3 de março de 2009. Aprova o Regimento Interno do CNJ. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/124>. Acesso em: 22 jun. 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 45*, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 22 jun. 2019.

BRASIL. *Lei nº 8.935*, de 18 de novembro de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRASIL. *Lei nº 11.441*, de 4 de janeiro de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11441.htm. Acesso em: 23 jun. 2019.

BRASIL. STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.367-1/DF*, Pleno, Relator Ministro Cezar Peluso, j. 13/04/2005, DJ 17/03/2006. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/noticias/imprensa/VotoPelusoADI3367.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2019.

BRASIL. STF. *Medida Cautelar em Ação Declaratória de Constitucionalidade 12-6/DF*, Tribunal Pleno, Relator Ministro Carlos Ayres Britto, j. 16/02/2006, DJ 01/09/2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=372910>. Acesso em: 22 jun. 2019.

CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e dos registradores comentada: Lei n. 8.935/94*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CHICUTA, Kioitsi. *Registros públicos e segurança jurídica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

NALINI, José Renato. *Registros públicos e segurança jurídica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

PANSIERI, Flávio. Conselho Nacional do Ministério Público. In: *Enciclopédia jurídica da PUC/SP*. Tomo Direito Administrativo e Constitucional. 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/69/edicao-1/conselho-nacional-do-ministerio-publico>. Acesso em: 28 jan. 2020.

RIBEIRO, Luis Paulo Aliende. CNB-SP e a autorregulação da atividade. *Revista de Direito Notarial*, São Paulo: Quartier Latin do Brasil, ano. 3, n. 3, p. 55-73, 2011.

SARMENTO FILHO, Eduardo Socrates Castanheira. A autonomia dos delegatários de serviços notariais e de registro diante do poder fiscalizatório do Judiciário estabelecido na Constituição Federal de 1988. *Revista de Direito Imobiliário*, ano 41, v. 85, p. 143-165, jul./dez. 2018.

ZONTA, Fábio. *Dos princípios de regência dos serviços notariais e de registro*. Disponível em: <https://www.tabelionatofischer.not.br/noticias/area-notarial/dos-principios-de-regencia-dos-servicos-notariais-e-de-registro-fabio-zonta-2>. Acesso em: 28 jan. 2020.