

DEVER FUNDAMENTAL DE REALIZAR CONCURSO PÚBLICO PARA DELEGAÇÃO DE SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS: EFICÁCIA E EFETIVIDADE DAS NORMAS ENVOLVIDAS

FUNDAMENTAL DUTY TO HELD PUBLIC TENDER FOR NOTARIES OFFICES: EFFICACY AND EFFECTIVENESS OF THE STANDARDS INVOLVED

 <https://doi.org/10.63330/aurumpub.012-060>

Thiago Maciel de Paiva Costa

Professor. Oficial de Registro de Imóveis.

Doutorando em Ciência Jurídica e Mestre em Direito

Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Universidade de Marília – UNIMAR

E-mail: thiagomaciel.registrador@gmail.com

RESUMO

O presente estudo busca analisar questões jurídicas e sociais do dever fundamental de realizar concurso para o provimento de serventias extrajudiciais. Para tanto, será utilizado o método dedutivo, fundamentado em revisão bibliográfica, estudo de caso e análise documental. Explicitam-se pontos essenciais à compreensão da natureza da delegação de serviços notariais e de registros. Realiza-se a conformação normativa do dever de realizar concurso como uma regra fundamental de eficácia plena. Demonstram-se graves casos de descumprimento desta regra, mediante análise das situações ocorridas nos estados da Bahia, Roraima e Santa Catarina. Aduz-se acerca de questões jurídicas e econômicas que podem, eventualmente, impossibilitar ou dificultar o cumprimento do dever constitucional. Conclui-se que a verificação da dificuldade financeira do Estado em realizar o certame deve considerar a utilização, nesta finalidade, dos valores arrecadados pelos responsáveis interinos pelas serventias extrajudiciais que ultrapassarem o limite remuneratório dos servidores públicos.

Palavras-chave: Serventias extrajudiciais; Mora do estado; Efetividade das normas constitucionais; Dever fundamental; Uso de verbas públicas.

ABSTRACT

The present study aims to analyze juridical and social questions regarding the fundamental duty to held public tender for notaries offices. For that, the deductive method will be used, based on a bibliographical revision, case study and documentary analysis. Key points for understanding the nature of the delegation of notarial and registry services are explained. The normative conformation of the obligation to held public tender is carried out as a fundamental rule of full and immediate applicability. The study shows serious cases of non-compliance with this rule, using the analysis of situations occurred in the states of Bahia, Roraima and Santa Catarina. It deals with legal and economic issues that may, eventually, make it impossible or difficult to fulfill the constitutional duty. It is concluded that the verification of the State's financial difficulty in holding the public tender should consider the use, for this purpose, of the monetary amounts collected by the temporary responsables for notaries offices that exceed the remuneration limit of public servants.

Keywords: Notaries offices; Delay of the state; Effectiveness of constitutional standards; Fundamental duty; Use of public funds.



1 INTRODUÇÃO

As funções notariais e registrais são serviços públicos que, por conta de mandamento constitucional, devem ser exercidas por pessoas naturais, em caráter privado. O Estado confere, mediante delegação aos tabeliães (notários) e registradores (oficiais de registro), a titularidade de uma serventia extrajudicial (“cartório”). Esta forma de descentralização de serviço público deve ser precedida de aprovação em concurso público de provas e títulos.

O certame que antecede a delegação de serventia é submetido a regramento peculiar, especialmente no que concerne aos limites temporais que são juridicamente impostos aos destinatários deste dever fundamental. De acordo com o enunciado normativo do art. 236, § 3º, da Constituição Federal, é proibido que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso para seu provimento, por mais de seis meses.

É preciso estudar este assunto porque, a despeito da existência de regra constitucional, os Tribunais de Justiça – destinatários da obrigação – atrasam indevidamente o início e término do certame. Nos casos da Bahia e Roraima, por exemplo, a mora ultrapassou a marca de vinte anos. O quadro sistemático de descumprimento da norma levanta indagações acerca da eficácia e efetividade do mandamento constitucional, principalmente no que toca à busca de meios para cessar ou amenizar a displicência do Estado neste assunto.

Pela utilização do método dedutivo, vale-se de revisão bibliográfica para interpretar os comandos constitucionais que estabelecem limites temporais ao dever fundamental de realizar o concurso, analisar a natureza estrutural destas normas e identificar a eficácia jurídica deste mandamento. Ademais, mediante estudo de casos e análise documental, buscou-se revelar a forma como a inefetividade destas normas se expressa na sociedade, para que fosse viável sustentar críticas ao modelo atual e indicar possíveis soluções à mora estatal.

Divide-se o trabalho em quatro tópicos. No primeiro são elucidadas questões básicas e essenciais ao entendimento da natureza da delegação de serviço notarial e/ou registral. Em seguida, adentra-se na conformação normativa do dever fundamental de realizar o concurso para delegação destes serviços. No terceiro tópico, demonstra-se a inefetividade social dos mandamentos constitucionais sobre o dever de promoção destes certames, mencionando-se os casos ocorridos em três estados da federação: Bahia, Roraima e Santa Catarina. Por fim, trata-se acerca da (in)existência de limites à efetivação da regra constitucional, especificamente no que concerne ao uso, possivelmente indevido, da cláusula da “reserva do possível” nestas questões.

O presente estudo não tem a ambição de esgotar o tema abordado, porém deseja incrementar a discussão sobre o assunto e lançar novas perspectivas a serem analisadas na resolução do problema da inefetividade da norma constitucional.



2 CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DA DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTROS

Os tabeliães e registradores desempenham a titularidade dos serviços de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos (art. 1º, da Lei Federal nº 8.935/94). Estes agentes são dotados de fé-pública e exercem, com independência funcional, atividade indispensável à segurança jurídica nos atos de sua competência.

A Constituição Federal abordou esta atividade no *caput* do art. 236, ao estipular que “os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público”. Nestes termos, a formatação inicial da atividade exalta duas características básicas: a) são ofícios delegados pelo Poder Público; e, b) o delegatário desempenha estas funções em cunho privado, sem descurar da natureza pública da atividade¹.

Seguindo a ordem acima apresentada, é preciso tratar da natureza de serviço público delegado. Meirelles e Burle Filho² indicam que a descentralização do exercício de um serviço público pode ocorrer mediante outorga ou delegação. Aquela acontece quando o Estado cria uma entidade e a ela, através de lei formal, transmite, por tempo indeterminado, a titularidade e execução do serviço. Por sua vez, a delegação existe quando o Poder Público transfere, por contrato ou ato unilateral e durante prazo certo, apenas a execução do serviço ao delegado, para que ele o preste sob sua conta e risco.

Malgrado esta distinção entre outorga e delegação seja tradicional, ela não se sustenta atualmente. É inadmissível que o Estado transfira a titularidade de um serviço público a outrem (seja pessoa pública ou privada), uma vez que foi a Constituição que lhe conferiu esta titularidade, sendo, portanto, irrenunciável³. Ademais, a delegação, se entendida nos moldes expostos no parágrafo anterior, é incapaz de compreender os serviços notariais e de registros.

A delegação para o exercício das funções de tabelião e registrador ostenta diversas peculiaridades, marcadas pelo regime constitucional e legal dispensado à matéria, de forma que não se adequa ao conceito supracitado e tampouco se confunde com as concessões e/ou permissões de serviços públicos. Os serviços notariais e de registro são titularizados pelo Estado, contudo há norma constitucional que impede que o Poder Público os exerça diretamente: deverá delegá-los a particulares, que os exercerão de forma privada e por prazo indeterminado⁴.

¹ RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Tratado de Registros Públicos e Direito Notarial**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 21.

² MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 438.

³ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Administração Pública, Concessões e Terceiro Setor**. 3. ed. São Paulo: Método, 2015, p. 39-40.

⁴ BRANDELLI, Leonardo. **Teoria Geral do Direito Notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 66-67.



Esta delegação não se confunde com a concessão e/ou permissão de serviço público, previstas na Lei Federal nº 8.987/95. Enquanto naquelas é possível que a atividade seja prestada por pessoa jurídica, a delegação de serviço notarial ou de registro oportuniza apenas a pessoas naturais o exercício destas funções⁵. Insta salientar que o ato que concede ou permite a prática de um serviço público material deve ser precedido de licitação; por sua vez, a delegação de serviço notarial ou de registro não se submete ao procedimento licitatório, contudo é necessário que o delegatário seja previamente aprovado em concurso público de provas e títulos antes de assumir este mister.

A segunda característica essencial da atividade notarial e registral é que se delega aos titulares o exercício privado destas funções públicas. As incumbências dos tabeliães e registradores detêm natureza de serviços públicos essenciais do Estado – que não se confundem com as atividades materiais relacionadas no art. 175 da Constituição –, pois os delegatários dotam de fé-pública os atos e negócios que ocorrem mediante intervenção destes agentes, imprimindo uma especial faceta da segurança jurídica nestes fatos⁶.

O delegatário exerce um múnus público, sob sua conta e risco, com a finalidade de auxiliar o Estado na consecução de objetivos constitucionais ligados aos vetores axiológicos da segurança jurídica e celeridade⁷. Tendo em vista que prestam serviços ao Estado sem vínculo empregatício – eis que remunerados imediatamente pelos usuários do serviço – os tabeliães e registradores são agentes públicos, classificados na modalidade particulares em colaboração com a Administração⁸, portanto, vinculam-se aos princípios inscritos no art. 37, *caput*, da Constituição.

Desta feita, a delegação realizada aos tabeliães e registradores ostenta os seguintes atributos típicos: a) a delegação somente pode ser conferida à pessoa natural, que exercerá atividade de forma privada; b) a aprovação em concurso público de provas e títulos é condição imprescindível à investidura do sujeito na função de tabelião ou oficial de registro; e, c) a delegação é promovida por tempo indeterminado, extinguindo-se apenas nos casos legalmente previstos.

Assentadas as premissas iniciais desta singular delegação de serviço público, passa-se à análise de um dos seus pressupostos essenciais: o concurso público de provas e títulos que deve preceder o ato delegatório. A abordagem será feita com base nos atos normativos constitucionais, legais e administrativos que regulamentam a matéria.

⁵ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 5. ed. São Paulo: Método, 2014, p. 2-3.

⁶ MOLINARO, Carlos Alberto; PANSIERI, Flávio; SARLET, Ingo Wolfgang. Comentário ao artigo 236. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1.924-1931, p. 1.926-1.928.

⁷ CHAVES, Carlos Fernando Brasil; REZENDE, Afonso Celso F. **Tabelionato de Notas e o Notário Perfeito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 74-76.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 750-751.



3 CONCURSO PÚBLICO PARA DELEGAR A TITULARIDADE DE SERVENTIA NOTARIAL OU DE REGISTRO

A Constituição Federal prescreveu, nos moldes do art. 236, § 3º, que o ingresso na atividade notarial e/ou registral – seja na modalidade de provimento inicial ou remoção – depende de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos. Por fim, o mesmo parágrafo proíbe que qualquer serventia extrajudicial permaneça vaga, sem abertura de certame, por mais de seis meses.

Os artigos 14 e 15, ambos da Lei Federal nº 8.935/94, em consonância com os dizeres constitucionais, determinam que os concursos públicos de provas e títulos para ingresso na atividade notarial ou registral serão realizados pelo Poder Judiciário, com a participação, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público, de um notário e de um registrador.

Por fim, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), através da Resolução nº 81/2009, regulamentou o modo de ser deste certame. O art. 2º deste ato administrativo impõe limites temporais aos concursos públicos para preenchimentos das delegações notariais e registrais, ao dispor que: a) serão realizados semestralmente ou em prazo inferior, caso estiverem vagas ao menos três delegações de qualquer natureza; e, b) serão impreterivelmente concluídos no prazo de doze meses, contados da primeira publicação do edital de abertura do certame, sob pena de apuração de responsabilidade funcional.

Verificado o panorama inicial apontado pelos enunciados normativos supracitados, é preciso analisar as normas jurídicas daí emanadas e as questões relacionadas com a eficácia e efetividade destes comandos constitucionais, legais e administrativos. Neste tópico do trabalho abordar-se-á a eficácia das normas sobre o concurso público, enquanto a efetividade material destes mandamentos ficará relegada aos itens seguintes do estudo.

A partir do enunciado do art. 236, § 3º, da Constituição, é possível interpretar normas ligadas ao dever de realização de concurso público, que podem ser expressadas pelos seguintes comandos: a) o Estado somente pode delegar o exercício da função de tabelião ou registrador a indivíduo previamente aprovado em concurso público; b) o concurso para prover as serventias extrajudiciais vagas deve conter fases de provas e títulos; c) o certame deve ocorrer nas modalidades de provimento inicial e remoção; e, d) o concurso deve ser iniciado no prazo de até seis meses, contados da vacância de uma serventia.

Ao tratar das normas constitucionais, José Afonso da Silva⁹ defende que são dotadas de eficácia plena e aplicabilidade imediata todas aquelas que, desde o marco inicial de vigência da Constituição, possuem aptidão para produzir integralmente seus efeitos jurídicos, prescindindo de atuação legislativa para tanto. O autor indica que normas desta estirpe não podem ser objeto de restrição pelo legislador, entretanto,

⁹ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 81-87.



compete ao Poder Público promover – naquilo que for necessário e/ou possível – a regulamentação destas normas.

Com base nesta concepção, as normas relatadas pelos comandos acima descritos são de eficácia plena e aplicabilidade imediata. Vale dizer, somente é possível que uma pessoa natural se torne delegatária de serviço notarial ou registral – seja na modalidade de provimento inicial ou remoção – caso tenha sido previamente aprovada em concurso público, nos moldes constitucionalmente previstos.

É importante frisar que, com isso, não se defende a impossibilidade de regulamentação das normas constitucionais. Embora a Constituição tenha determinado que o concurso deve ser composto de provas e títulos, não indicou como seriam estas provas e tampouco quais títulos poderiam ser aceitos como válidos. Estas matérias integram o âmbito de competência de atos infraconstitucionais, sejam legislativos ou administrativos.

Em sentido similar, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Mandado de Segurança nº 28.279, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, decidiu que a norma contida no art. 236, § 3º, da Constituição, prescinde de ato legal ou administrativo para que seja aplicável. Desta forma, mesmo antes da edição da Lei Federal nº 8.935/94¹⁰, era obrigatória a realização de certame para delegação de serviço notarial ou de registro, eis que a norma constitucional já era plenamente eficaz.

Percebidas as características destas normas, é imperioso destacar que a própria Constituição prevê uma espécie de ressalva à sua incidência. O constituinte determinou, através do art. 32 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que os indivíduos que eram delegatários de serviços notariais ou registrais – embora tenham alcançado a função sem prévia aprovação em concurso público – até a data da promulgação da Constituição de 1988 manteriam a titularidade da delegação, desde que ela tivesse sido obtida de forma regular, em conformidade com os atos normativos estaduais que disciplinassem a matéria. Bem assim, somente neste caso de excepcional transitoriedade, é possível que alguém prescindisse de certame para exercer a função de notário ou registrador.

Firmada a obrigatoriedade constitucional de realização de concurso público para a delegação, o passo seguinte é voltar a atenção para os limites temporais que moldam esta obrigação. Estas balizas de tempo estão previstas tanto na Constituição quanto em atos de menor hierarquia, abaixo detalhadas.

¹⁰ É relevante asseverar que, mesmo na ordem constitucional anterior, era imprescindível a realização de concurso público de provas e títulos. A Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982, incluiu o art. 207 na Constituição da República de 1967/69, ocasião em que se tornou explícita a necessidade de aprovação em certame para ingresso nas atividades notariais e registrais. Contudo, a mesma reforma constitucional inseriu também o art. 208 na Constituição, cuja redação assegurava aos substitutos das serventias extrajudiciais e do foro judicial, na vacância, a efetivação, no cargo de titular, desde que, investidos na forma da lei, contivessem ou viessem a contar cinco anos de exercício, nessa condição e na mesma serventia, até 31 de dezembro de 1983.



O primeiro lastro temporal que se menciona é aquele previsto no texto da Constituição: a proibição de que uma serventia extrajudicial fique vaga por mais de 6 meses, sem a abertura de concurso público de provimento inicial ou remoção.

Para a inteira compreensão deste prazo é fundamental apreender o sentido outorgado à vacância. Cada tabelião ou registrador é responsável por uma serventia extrajudicial. A serventia é considerada provida quando o profissional que exerce uma destas funções obteve a titularidade daquele serviço mediante aprovação em concurso público de provas e títulos ou na forma prevista no art. 32 do ADCT. Ao revés, a serventia é considerada vaga quando não há uma pessoa – habilitada pelas maneiras constitucionalmente estipuladas – respondendo por ela¹¹.

Nestes termos, a vacância pode decorrer de duas situações: a) a serventia extrajudicial nunca foi preenchida pelos moldes constitucionalmente aceitos; ou, b) a serventia tornou-se vaga após a extinção da delegação, em alguma das hipóteses contidas no art. 39, da Lei Federal nº 8.935/94. No primeiro caso, a serventia permanece vaga desde o momento em que foi criada por lei. No segundo, a serventia, outrora provida, transformara-se em vaga por algum motivo previsto na lei (e.g. renúncia da delegação). Assim, a vacância pode ser inicial ou derivada.

O termo inicial deste prazo de 6 meses é o momento em que a serventia extrajudicial é criada (quando a vacância for inicial) ou em que acontecer a extinção da delegação que fixava um tabelião ou registrador àquela serventia (quando a vacância for derivada). Em termos práticos, o lapso temporal tem seu início com a publicação da lei estadual que cria a serventia ou com a publicação do ato administrativo que declara ou constitui a extinção da delegação.

Vista a limitação de prazo, é preciso discorrer sobre qual órgão estatal recai este dever de realizar o concurso público para provimento da serventia vaga. O art. 15 da Lei Federal nº 8.935/94 determina que o Poder Judiciário realizará estes certames. Uma vez que os serviços notariais e registrais são de competência dos Estados-membros da Federação e do Distrito Federal, a realização deste concurso é incumbência do Poder Judiciário dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios¹².

O último elemento a ser observado é o significado do termo “abertura de concurso”. De acordo com o art. 15, § 1º, da Lei Federal nº 8.935/94, considera-se aberto o concurso com a publicação de edital, que deverá prever as regras do certame e as serventias vagas, cujas delegações decorrerão deste procedimento. Diante disto, a abertura do concurso é marcada pela publicação de um ato administrativo formal, que deve cumprir características essenciais previstas na Resolução nº 81 do CNJ.

¹¹ ARAÚJO, Fábio Caldas. Do Registro Civil das Pessoas Naturais. *In*: ALVIM NETO, José Manuel de Arruda; CLÁPIS, Alexandre Laizo; CAMBLER, Everaldo Augusto (coord.). **Lei de Registros Públicos Comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 215-218.

¹² CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e dos Registradores Comentada**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 98-100.



Bem assim, o Poder Judiciário Estadual ou do Distrito Federal e Territórios tem o dever constitucional de, no prazo máximo de 6 meses, contados da publicação da lei que criou serventia extrajudicial ou do ato administrativo que declarou/constituiu sua vacância, publicar edital que enuncie o início de concurso público para outorga de delegação de serviço notarial ou de registro.

Iniciado o concurso público, há outro prazo a ser cumprido: o de finalização deste certame. A norma contida no art. 2º, § 1º, da Resolução nº 81 do CNJ, impõe que o concurso seja impreterivelmente concluído, com a outorga das delegações, no prazo máximo de 12 (doze) meses, contados da primeira publicação do edital de abertura do certame.

É necessário identificar precisamente o termo inicial e final deste comando. Este prazo começa exatamente quando o último lapso analisado termina: com a abertura do concurso, mediante a publicação de edital de estreia do certame.

O termo final, contudo, apresenta algumas peculiaridades. O ato administrativo do CNJ utiliza a expressão “outorga da delegação”. Ainda que o termo pareça estranho ou contraditório para a doutrina tradicional do Direito Administrativo, na seara dos registros públicos, o significado imprimido à locução é de ingresso na atividade notarial ou registral¹³. Destarte, o acontecimento que marca a obrigatoriedade para o término do certame é o ato administrativo formal do Estado – representado pelo Tribunal de Justiça – que delega ao particular a titularidade de serventia extrajudicial¹⁴.

Isto posto, o segundo lapso temporal, que deve encerrar em até 12 (doze) meses, inicia-se com a publicação do edital de abertura do concurso público e tem seu fim com o ato administrativo do Presidente do Tribunal de Justiça que outorga à pessoa natural aprovada no certame a delegação da titularidade de serviço de notas ou registros.

Quando a Constituição Federal positiva uma obrigação – que não seja necessariamente um dever simétrico aos direitos fundamentais –, direcionada ao Estado ou a pessoas privadas, ela cria um dever fundamental¹⁵. Neste sentido, a Constituição impõe ao Tribunal de Justiça o dever fundamental de realizar concurso público para preenchimento das serventias extrajudiciais vagas, no prazo máximo de seis meses. Por seu turno, atos infraconstitucionais regulamentam esta obrigação, dispondo que o certame deve ser finalizado – com a respectiva outorga de delegação – no prazo máximo de doze meses.

Fundada existência do dever de os Tribunais realizarem este concurso público, esclarecidos os limites temporais que balizam esta obrigação, o passo seguinte é analisar como o Poder Judiciário se

¹³ CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e dos Registradores Comentada**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 82-83.

¹⁴ BRANDELLI, Leonardo. **Teoria Geral do Direito Notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 87-88.

¹⁵ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 263-264.



comporta em face desta incumbência. No próximo segmento apresentar-se-á a forma como os Estados têm, sistematicamente, descumprido o comando constitucional.

4 DESCUMPRIMENTO DO DEVER DE REALIZAR O CONCURSO PÚBLICO PARA DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO

Neste tópico será demonstrado o concreto “tamanho temporal” do descumprimento à obrigatoriedade de iniciar e finalizar o concurso para delegação de serventias extrajudiciais. Inicialmente, é preciso gravar que nenhum dos Tribunais de Justiça cumpre inteiramente os prazos normativamente previstos para o certame. Contudo, tendo em vista as limitações de espaço e o escopo deste trabalho, será outorgado enfoque às situações mais displicentes.

Com o intuito de revelar que o cenário moroso é difundido nacionalmente, foram escolhidos três entes federativos de regiões distintas do Brasil, para demonstrar concretamente a extensão da ofensa aos limites temporais do certame. Os Estados selecionados, por suas peculiaridades, foram: Bahia (BA), Roraima (RR) e Santa Catarina (SC).

4.1 O ESTADO DA BAHIA

Inicia-se o diagnóstico pelo Estado da Bahia. O art. 236, *caput*, da Constituição Federal impõe, desde 1988, que os serviços notariais e registrais sejam prestados em caráter privado. Todavia, as serventias extrajudiciais permaneceram oficializadas neste Estado até o ano de 2011. O primeiro concurso para preenchimento destas vagas iniciou-se apenas no ano de 2013, sendo que estas delegações foram outorgadas aos candidatos aprovados em concurso público nos dias 11, 12 e 13 de janeiro de 2017.

Ressalta-se, em primeiro lugar, que as serventias baianas se mantiveram oficializadas por quase vinte e três anos após a Constituição determinar que o serviço fosse prestado em cunho privado. Ser “oficializada”, no sentido aqui utilizado, significa que a função era exercida diretamente pelo Estado, através de servidores públicos pertencentes aos quadros do Tribunal de Justiça da Bahia – TJBA¹⁶.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), nos autos do pedido de providências nº 0002153-55.2008.2.00.0000, tomou conhecimento formal da situação “oficializada” em que o serviço notarial e registral era prestado na Bahia. O acórdão proferido neste procedimento, em 21 de outubro de 2008, determinou que as serventias baianas fossem privatizadas, a fim de que se realizasse concurso público para o provimento destas vagas.

Notificada da decisão administrativa ainda em 2008, a Bahia promulga a Lei Estadual nº 12.352, de 08 de setembro de 2011. Este ato normativo retira do Poder Público a prestação direta dos serviços notariais

¹⁶ BRANDELLI, Leonardo. **Teoria Geral do Direito Notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 67-68.



e de registro e, além disso, afirma que a delegação desta atividade deve ser precedida de concurso público de provas e títulos.

O primeiro certame desta estirpe no Estado foi iniciado pelo Edital nº 1/2013, publicado em 18 de julho de 2013. Através deste ato, o Tribunal de Justiça baiano anuncia a existência de 1.383 (um mil, trezentos e oitenta e três) serviços notariais e registrais vagos e inicia os atos necessários ao provimento deles. Em razão do grande número de aprovados, as outorgas de delegações aos notários e registradores ocorreram em três dias seguidos: 11, 12 e 13 de janeiro de 2017.

Amoldando a situação baiana aos limites temporais expostos no segmento anterior, são visíveis os seguintes descumprimentos: a) a mora da Bahia em privatizar as serventias Extrajudiciais durou 22 anos, 11 meses e 4 dias¹⁷; b) o prazo para realização da abertura do primeiro concurso de provas e títulos atrasou por 24 anos, 2 meses e 13 dias¹⁸; e, c) o retardamento em finalizar o concurso somou o tempo de 2 anos, 5 meses e 26 dias¹⁹.

A relutância em privatizar o serviço notarial e registral na Bahia é ímpar no Brasil. Nenhum outro ente federativo exerceu diretamente esta atividade por tempo que se aproximasse às mais de duas décadas de desobediência do Tribunal baiano. Inobstante a Bahia seja a campeã absoluta no tempo de oficialização, o Estado de Roraima, a seguir analisado, rivaliza no quesito de mora em prover as serventias extrajudiciais.

4.2 O ESTADO DE RORAIMA

O art. 14 do ADCT transformou o Território Federal de Roraima em Estado-membro da federação. Antes mesmo da promulgação da CF/88, já existiam Serventias Extrajudiciais instaladas naquela localidade – vinculadas ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) –, cujas atividades eram exercidas por particulares em caráter privado. Sem embargo, estes profissionais não haviam sido previamente aprovados em concurso público e tampouco se encaixavam nas hipóteses previstas no art. 208 da Constituição de 1967/69.

A Constituição do Estado de Roraima foi promulgada em 31 de dezembro de 1991 e nela há previsão, constante no art. 17 das disposições transitórias, de que serão mantidas as serventias de notas e registros existentes no Território, cuja organização será disciplinada no Código de Organização Judiciária

¹⁷ Para este cálculo utilizou-se a data de promulgação da Constituição Federal (5 de outubro de 1988), como termo inicial, e a data da publicação da Lei Estadual da Bahia nº 12.352/11 (9 de setembro de 2011) como termo final, pois o art. 28 deste ato normativo indica que ele entra em vigor a partir de sua publicação.

¹⁸ Para marcar o início da mora, utilizou-se do prazo máximo de 6 (seis) meses, previsto no art. 236, § 3º, da Constituição Federal, que o Estado possui para realizar a publicação do edital de abertura do concurso público; tendo em vista que as serventias baianas estavam vagas desde a promulgação da Constituição de 1988, a data que fixa este termo é o dia 05 de maio de 1989.

¹⁹ Pelas normas abordados, o Estado deve finalizar o concurso público – com a outorga das delegações – no prazo máximo de doze meses. Superado este limite, já se mostra presente o descumprimento da obrigação imposta pela Resolução nº 81, do Conselho Nacional de Justiça.



Estadual. Isto é, a Constituição Estadual normatizou a criação do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima e efetivou a transferência da fiscalização das serventias extrajudiciais: do TJDFT ao TJRR.

Tendo em vista que os ofícios extrajudiciais roraimenses se encontravam privatizados e vagos, o Estado possuía o dever fundamental de realizar concurso público para o provimento destas delegações. Nesta senda, o primeiro certame de Roraima se inicia com a publicação do Edital nº 01/2013, em 22 de janeiro de 2013, com a intenção de prover vinte e três serventias. As delegações ofertadas neste concurso foram outorgadas aos aprovados em 28 de outubro de 2015 (com mora de 1 ano, 9 meses e 6 dias, conforme os critérios acima explicados).

Vistos estes pontos, o estado roraimense apresenta inicialmente as seguintes desobediências temporais: a) o prazo para realização da abertura do primeiro concurso de provas e títulos atrasou por 20 anos, 6 meses e 21 dias²⁰; e, b) o retardamento em finalizar o concurso somou o tempo de 1 ano, 9 meses e 5 dias²¹.

Há uma questão importante a ser tangenciada sobre o primeiro e único concurso realizado em Roraima. A delegação para a titularidade do Ofício Registro de Imóveis da Comarca de Boa Vista não foi incluída entre as vagas do certame em 2013, ainda que a serventia estivesse desprovida desde a publicação da Constituição Federal.

Esta situação foi levada a julgamento no Conselho Nacional de Justiça, que proferiu decisão em 26 de abril de 2016, nos autos do Pedido de Providências nº 0004440-78.2014.2.00.0000, determinando que o Tribunal roraimense promovesse a realização de um novo concurso público para o provimento desta serventia. Ademais, o CNJ prescreveu que as inscrições deste concurso deveriam estar abertas em até 180 (cento e oitenta) dias. O TJRR foi intimado desta decisão e, ausente manifestação das partes, o procedimento foi arquivado em 08 de julho de 2016.

Caso seja utilizada a data do arquivamento como termo inicial para cumprimento da ordem do CNJ, o prazo determinado se escoaria em 04 de janeiro de 2017. Entretanto, até *março de 2020*, o Tribunal de Justiça roraimense sequer publicou edital de abertura de concurso público para outorga de delegações, demonstrando que a relutância no provimento das serventias vagas não decorre apenas do silêncio dos órgãos fiscalizadores.

Outro ponto a ser analisado em Roraima são os enunciados da Lei Complementar Estadual (LCE) nº 254, publicada em 17 de março de 2017. Através deste ato normativo, o Estado promoveu mudanças na

²⁰ Para marcar o início da mora, utilizou-se do prazo máximo de 6 (seis) meses que o Estado detém para dar abertura ao certame. Haja vista que a Constituição do Estado de Roraima, normatizando inicialmente um Poder Judiciário capaz de gerir o concurso público, foi publicada em 31 de dezembro de 1991, o primeiro dia de mora foi 01 de julho de 1992. O encerramento é marcado pela data de publicação do primeiro edital do certame (22 de janeiro de 2013).

²¹ Visto o prazo de um ano para o Estado outorgar as delegações, contados a partir da abertura do certame, a mora iniciou-se em 23 de janeiro de 2014.



organização dos serviços notariais, inclusive mediante a criação de novas serventias (que devem ser providas por novo certame), porém, até *março de 2020*, não foi iniciado o certame para preenchimento destas vacâncias.

Isto posto, Roraima promoveu apenas um concurso público para provimento de Serventias Extrajudiciais vagas. Neste certame realizado, foram extrapolados os prazos para o início e para a finalização. Ademais, existem outros serviços vagos no Estado e, novamente, o termo inicial é “dilatado” em afronta à Constituição Federal. Passa-se à verificação do último estado a ser analisado: Santa Catarina.

4.3 O ESTADO DE SANTA CATARINA

O primeiro certame catarinense foi inaugurado pelo Edital de nº 84, publicado em 12 de junho de 2007. Este ato administrativo faz constar que a primeira vacância no Estado data de 18 de janeiro de 1958, e se refere à serventia instalada no Município de Bom Jesus. Sem embargo, a norma que determina a submissão dos Estados ao dever de iniciar o concurso, no prazo de 6 meses, ostenta natureza constitucional e, por conseguinte, tem sua vigência a partir de 05 de outubro de 1988.

Sendo assim, a mora do Tribunal catarinense não se inicia da vacância constatada em 1958, porém da data de promulgação da Constituição Federal de 1988. Em vista disso – observados os parâmetros acima expostos –, a mora catarinense em realizar seu primeiro certame soma 18 anos, 1 mês e 7 dias. As outorgas de delegações deste certame foram conferidas, mediante o Ato nº 60, do Presidente do Tribunal de Justiça, publicado em 21 de janeiro de 2010; ou seja, com 1 ano, 7 meses e 9 dias de retardo.

Diferentemente dos Estados acima retratados, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC), já realizou mais de um concurso público para prover delegações vagas e há, atualmente, novo certame em andamento (iniciado em 2019) para o suprimento de recentes vacâncias.

Antes de abordar o segundo concurso realizado em Santa Catarina, é preciso esclarecer alguns pontos que impõem peculiaridades a este tipo de certame. O art. 11, da Resolução nº 81, do CNJ, proíbe que as serventias extrajudiciais cuja vacância tenha ocorrido após a publicação do edital de abertura do concurso sejam oferecidas neste mesmo certame. Assim, caso um serviço tenha se tornado vago posteriormente à publicação do edital, ele deverá ser oferecido ao provimento somente no próximo concurso. Outrossim, as serventias extrajudiciais que não tenham sido providas em determinado concurso, serão novamente disponibilizadas no edital seguinte.

O segundo concurso foi inaugurado pelo edital nº 346, publicado em 16 de dezembro de 2011. Consta da sua lista anexa, por conta dos motivos esclarecidos no parágrafo anterior, que a vacância mais antiga ocorreu em 15 de setembro de 1976. Contudo, a primeira serventia a se tornar vaga após a publicação do edital do concurso precedente (iniciado em 2007) foi a Escrivania de Paz do Distrito de Canoas: cuja vacância foi decretada em 10 de julho de 2007. Terminadas as fases de provas e títulos deste certame, a



primeira outorga de delegação ocorreu em 27 de outubro de 2015, pelo Ato nº 2.227, da Presidência do Tribunal de Justiça.

Neste diapasão, conquanto tenha havido atraso no início do certame (3 anos, 11 meses e 5 dias²²), a discrepância é substancialmente inferior ao lapso decorrido entre a publicação da Constituição em 1988 e a realização do primeiro concurso em 2007. Contudo, o retardamento verificado para o término do concurso teve um aumento, somando o período de 2 anos, 10 meses e 10 dias²³.

Por fim, é importante asseverar que, através do edital nº 03/2019, publicado em 21 de janeiro de 2019, o Tribunal catarinense iniciou o seu terceiro certame, para outorgar a delegação de 192 (cento e noventa e duas) serventias extrajudiciais no Estado. A vacância mais antiga – respeitadas as premissas supracitadas – ocorreu em 19 de junho de 2012 e se refere ao 3º Tabelionato de Notas e Protestos de Títulos da Comarca de Lages.

Destarte, o TJSC deveria ter iniciado concurso para o provimento deste serviço (e dos demais que se encontrassem vagos no lapso constitucionalmente previsto) até 19 de dezembro de 2012. Em termos práticos, a mora catarinense tornou a alcançar patamares inaceitáveis e durou 6 anos, 1 mês e 1 dia²⁴. Ademais, é importante frisar que a Resolução nº 81 do CNJ impõe que as delegações ofertadas no certame sejam outorgadas até 21 de janeiro de 2020.

Com a apresentação do quadro de atraso sistêmico dos três Estados analisados, resta evidente o desrespeito aos limites temporais impostos ao Poder Público. Reitera-se que estes Estados são representantes das situações mais graves, contudo, os demais entes federativos não se apresentam muito mais diligentes que os três escolhidos. A constante transgressão dos limites temporais destitui de efetividade o comando constitucional, transformando num mero conselho o dever fundamental de iniciar este certame no prazo de seis meses. O próximo item abordará a inefetividade deste mandamento e as questões fáticas e jurídicas que envolvem os atrasos generalizados.

5 DA NECESSIDADE DE IMPRIMIR EFETIVIDADE AO LIMITES TEMPORAIS DOS CONCURSOS PÚBLICOS PARA OUTORGA DE DELEGAÇÕES

Anteriormente, abordou-se a eficácia jurídica das normas que limitam os lapsos temporais impostos ao concurso para delegação de serventias extrajudiciais. Este tópico do trabalho reserva-se a outro plano jurídico: o da efetividade. Uma norma é efetiva (ou socialmente eficaz) quando encontra na realidade

²² Inicia-se o termo pelo primeiro dia após o decurso do lapso constitucional de seis meses, contados a partir da primeira vacância no Estado. A contagem inaugura-se, portanto, em 11 de janeiro de 2008 e termina em 16 de dezembro de 2011.

²³ Esta contagem tem por prazo inicial de mora a data de 17 de dezembro de 2012 (primeiro dia após o decurso de um ano da abertura do certame) e finda-se em 27 de outubro de 2015, com as outorgas de delegações.

²⁴ O termo inicial é contado a partir de 20 de dezembro de 2012 e se encerra em 21 de janeiro de 2019. As datas fazem alusão, respectivamente, ao primeiro dia após o prazo constitucional de seis meses e à data de publicação do edital de abertura do certame.



condições adequadas para produzir seus efeitos, ou seja, quando existe correspondência entre aquilo que a norma prescreve e a realidade social vivenciada²⁵.

Para examinar a efetividade das normas que tratam destes limites temporais, é preciso demonstrar a estrutura que elas ostentam e, então, contextualizar as suas prescrições com as condutas tomadas pelos sujeitos ligados aos comandos deônticos. Nesta abordagem será utilizada uma diferença qualitativa entre regra e princípio (ambos entendidos como espécies do gênero norma), com a finalidade de estatuir as obrigações impostas ao destinatário do dever fundamental de promover o concurso público.

O enunciado constante no art. 236, § 3º, da Constituição dá suporte positivo ao comando que estipula um dever: o de abrir concurso para provimento das delegações vagas, no prazo de até seis meses da vacância. Esta norma detém a estrutura de uma regra, pois contempla uma determinação “no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível”²⁶. Vale dizer, o constituinte preceituou que o Tribunal de Justiça, ao constatar a vacância de uma serventia extrajudicial, deve adotar as medidas necessárias ao seu provimento, com a incumbência específica de iniciar o concurso para a outorga desta delegação no prazo de até seis meses.

Para que uma regra seja entendida como um mandamento de definitividade, é preciso que as questões fáticas e jurídicas que condicionam a sua incidência estejam verificadas. Isto é, as regras também possuem um caráter *prima facie*, porquanto a aplicação delas fica vinculada à validade da norma e inexistência de cláusulas concretas de exceção ou razões extraordinárias que impliquem a sua superabilidade²⁷.

A regra analisada foi inserida no ordenamento jurídico por decisão do poder constituinte originário, desta feita, a validade da norma é positivamente verificável, eis que integra o ápice da hierarquia normativa. Neste sentido, o Poder Judiciário é destinatário de um dever fundamental válido, cuja possibilidade jurídica é reforçada pela incidência simultânea de princípios constitucionais correlatos de profunda densidade, como a eficiência e moralidade administrativa, impessoalidade no exercício das funções públicas, livre exercício das profissões etc. Sobre a questão de viabilidade fática é imperioso realizar algumas digressões, especialmente naquilo que concerne às capacidades econômicas do Poder Público.

A (in)viabilidade fática indica que as regras não são condicionadas apenas por outras normas jurídicas, mas também por circunstâncias de fato que podem balizar a aplicação ou o modo de incidência de uma regra. Para que haja esta superação da regra por questões de fato, é preciso que, no caso concreto,

²⁵ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 208.

²⁶ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 91.

²⁷ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 104-105.



reste demonstrada a incompatibilidade entre a hipótese normativa da regra e sua finalidade subjacente e que o afastamento da regra não acarretará expressiva insegurança jurídica²⁸.

Tendo em vista que o tema abordado é um dever fundamental da Administração Pública, uma das questões mais relevantes a ser consideradas é aduzir se o Estado tem recursos financeiros suficientes para realizar os certames com a periodicidade imposta. Iniciar e finalizar um concurso custa dinheiro e os cofres públicos são limitados, de forma que o administrador deve fazer “escolhas trágicas” ao eleger prioridades dentre diversas exigências legítimas; diante da escassez de recursos para atender múltiplas demandas, não é possível que todas sejam satisfeitas ao mesmo tempo e com igual intensidade²⁹.

É neste panorama que a reserva do possível deve ser entendida como um limite jurídico e fático ao dever fundamental estudado, afinal, se regras ordenam que seja adotada uma conduta dentro do que é possível, esta possibilidade não pode ser absolutamente presumida, deve ser concreta e racionalmente demonstrada (ou, ao menos, demonstrável). Este limite deve ser analisado sob uma tríplice dimensão, que engloba: a) efetiva disponibilidade fática dos recursos; b) disponibilidade jurídica sobre os recursos necessários; e, c) razoabilidade da prestação³⁰.

O primeiro critério decorre da realidade econômica do destinatário do dever fundamental. Em termos práticos, é preciso conhecer se o Tribunal de Justiça responsável possui recursos suficientes para arcar com os custos da realização de concurso público. Assim, devem ser comparativamente analisadas duas grandezas: o preço real da execução de certame e as disponibilidades pecuniárias do Poder Judiciário.

Parte-se do pressuposto de que todos os direitos e deveres fundamentais – e não somente os sociais – têm um custo³¹ e, para que esta dimensão fática da reserva do possível seja examinada com seriedade, é preciso a verificação de situações concretas que retratem o custo de um certame. Assim, será utilizado – como parâmetro – o valor do concurso mais recente acima comentado: o de Santa Catarina, iniciado em 2019.

De acordo com o extrato do Contrato Administrativo nº 056/2018, o Estado de Santa Catarina escolheu o Instituto de Estudos Superiores do Extremo Sul – IESSES para planejar, organizar e executar o concurso público de provas e títulos para delegação de 183 (cento e oitenta e três) serventias extrajudiciais. O negócio jurídico firmado entre as partes prevê que será pago ao contratado o valor de R\$ 945.150,00 (novecentos e quarenta e cinco mil e cento e cinquenta reais) pela consecução destas atividades. Neste

²⁸ ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos, 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 128.

²⁹ SARMENTO, Daniel. **Dignidade da Pessoa Humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016, 228-229.

³⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 24, jul. 2008, p. 17-18.

³¹ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The Cost of Rights**: why liberty depends on taxes. New York: W.W. Norton & Company, 1999, p. 24-25.



exemplo, para que o critério fático da reserva do possível seja superado, basta que o Tribunal de Justiça possua sob sua titularidade este montante pecuniário necessário à realização do concurso, sem que o uso destes valores prejudique o serviço prestado pelo Poder Judiciário.

A disponibilidade jurídica destes recursos “guarda íntima conexão com a distribuição das receitas e competências tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas”³². Portanto, é necessário que as normas orçamentárias prevejam a possibilidade de os Tribunais utilizarem dinheiro estatal na realização destes concursos públicos. Não há grande dificuldade na superação deste critério, uma vez que a Constituição é peremptória ao ordenar que o certame seja promovido em prazo diminuto.

O terceiro parâmetro versa sobre a razoabilidade da exigência que o Estado eleja a prestação de concurso como uma prioridade sobre outros assuntos democraticamente legítimos. A razoabilidade é um exame de compatibilidade entre meio empregado e os fins perseguidos, correspondendo à adequação como sub-regra da proporcionalidade³³. Desta forma, a demanda por certame será razoável se ela for apta a fomentar a delegação impessoal e célere de serviços notariais e de registro, para que as atividades sejam prestadas de forma eficiente. Sendo assim, a razoabilidade da prestação é verificável, eis que o concurso público – além de ser expressamente o meio constitucional escolhido – tem a pretensão de designar impessoalmente o indivíduo mais apto ao exercício daquela função pública.

Pelos critérios indicados, percebe-se que a disponibilidade econômica é o critério mais complicado de ser superado, pois deve ser entendido em consonância com finitude de recursos do erário. Não obstante, para evitar que o Estado se exima irrestritamente de suas obrigações constitucionais, “cabe ao poder público o ônus da comprovação da falta efetiva dos recursos indispensáveis à satisfação dos direitos a prestações, assim como da eficiente aplicação dos mesmos”³⁴. Bem assim, a escassez de recursos não pode ser tomada de forma absoluta para cabalmente se sobrepor à fundamentalidade desta obrigação, de maneira que recaia sobre o Estado o ônus argumentativo de justificar a impossibilidade concreta do cumprimento deste dever por parâmetros que não se restrinjam estritamente à falta de recursos³⁵.

Há importante peculiaridade a ser observada acerca da disponibilidade de recursos econômicos no que toca à realização de concurso público para provimento das serventias, que demanda uma prévia explicação para ser completamente entendida. Os tabeliães e registradores têm sua remuneração originada dos emolumentos que são pagos pela prática de atos notariais e registrais, cujo montante recebido não se

³² SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 24, jul. 2008, p. 17.

³³ SILVA, Virgílio Afonso da. O Proporcional e o Razoável. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 91, n. 798, p. 23-50, abr. 2002, p. 33-34.

³⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 24, jul. 2008, p. 20.

³⁵ WANG, Daniel Wu Liang. Escassez de Recursos, Custos dos Direitos e Reserva do Possível na Jurisprudência do STF. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, p. 539-569, jul./dez. 2008, p. 541.



limita ao teto salarial do funcionalismo público. Sem embargo, quando uma serventia está vaga, significa que não há um tabelião ou registrador exercendo aquelas funções, porém um agente interino que prestará o serviço até que a delegação seja provida por pessoa aprovada em concurso público de provas e títulos.

Assim, conforme restou assentado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 30.180, estes interinos não prestam a função na qualidade de delegatários de serviço público, pois não preenchem os requisitos para tanto; agem como prepostos do Estado e, portanto, a sua remuneração deve respeitar os limites remuneratórios previstos para os servidores públicos. Desta forma, sempre que uma serventia extrajudicial estiver vaga, o interino não será remunerado com base na estrita receita daquele serviço, porque deve repassar ao Estado toda a quantia que superar o teto remuneratório dos servidores públicos. Estes valores transmitidos ao Poder Público integram o erário e, por conseguinte, devem ser computados no momento em que o critério da disponibilidade econômica for avaliado.

Neste diapasão, é imprescindível que estes valores repassados pelos interinos sejam primariamente utilizados na realização de concurso público para provimento das serventias extrajudiciais vagas.

Vale dizer, as serventias extrajudiciais que estão vagas somente se conservam desta forma, por lapso temporal tão extenso, em razão do descumprimento do dever fundamental de realizar certames para o provimento das delegações. Destarte, a vacância do serviço – ainda que de forma indireta – aumenta a disponibilidade financeira do erário, por conta dos repasses superiores ao teto constitucional. Bem assim, a adição destes valores aos cofres públicos impõe, na mesma proporção, o crescimento do ônus argumentativo do Estado no que toca à incapacidade financeira de realizar a exigência constitucional de provimento das serventias.

Desta forma, visto que a vacância de uma serventia extrajudicial incrementa a renda do Estado, não é dado ao ente público apropriar-se indevidamente destes valores, pois equivaleria a prestar de forma direta um serviço que o art. 236 da Constituição determina que seja realizado mediante delegação à pessoa natural.

Sendo assim, para que seja legítimo ao Estado alegar óbices financeiros ao cumprimento do dever constitucional de realizar este concurso, é imprescindível que demonstre que os valores recebidos pelos repasses dos interinos está sendo inteiramente empregado nesta finalidade, sob pena de responsabilidade do agente público que promover tredestinação destes valores. Isto é, as quantias adquiridas em razão deste repasse só podem ser direcionadas a outras finalidades estatais depois de suprido o dever fundamental de iniciar um certame e finalizá-lo, pela outorga das delegações aos candidatos aprovados.

Isto posto, para que as normas que impõem limites temporais sejam dotadas de efetividade material, é preciso que os Tribunais sejam compelidos a devidamente alocarem recursos financeiros na consecução deste mister, direcionando principalmente aqueles valores advindos da submissão dos interinos ao teto remuneratório dos servidores públicos.



6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal, desde sua promulgação, ordena que as atividades notariais e registrais sejam prestadas em regime privado, por delegatários do Poder Público. Há expreso mandamento constitucional que condiciona a delegação de serviço público à prévia aprovação em certame de provas e títulos. O Texto Maior é contundente ao prescrever que nenhuma serventia extrajudicial poderá ficar vaga, sem abertura de concurso para o seu provimento, por mais de seis meses.

A norma que impõe este dever fundamental ao Poder Judiciário é dotada de eficácia plena e aplicabilidade imediata. Não obstante, o estudo demonstrou que parte dos Tribunais de Justiça descumpre esta regra constitucional e não apresenta qualquer justificativa para esta transgressão; uma violação que já foi capaz de transformar indevidamente o prazo de seis meses em duas décadas.

Conquanto seja dotada de aptidão para produzir efeitos jurídicos, falta imprimir efetividade social e material à norma que ordena a realização tempestiva de concursos para delegação de serventia extrajudicial.

O estudo constatou a natureza de regra deste dever fundamental e justificou que a (in)existência de disponibilidade econômica do erário, no presente caso, deve ser subordinada à demonstração concreta da eficiente alocação de recursos financeiros, especialmente aqueles decorrentes dos repasses pecuniários, promovidos pelos agentes interinos responsáveis pelas serventias vagas, sobre o valor que extrapola o limite remuneratório do funcionalismo público. A vinculação finalísticas destas verbas à realização do certame é uma das maneiras possíveis de contornar entraves acarretados pela escassez de dinheiro público, comumente tratada sob o viés da reserva do possível.

Sem pretensão de esgotar o tema abordado e as perspectivas sob as quais ele pode ser vislumbrado, a finalidade almejada com este trabalho é a de fomentar o debate sobre a mora estatal em iniciar e finalizar os certames para delegação da atividade notarial e de registros. Aspira-se, mediante críticas ao modelo atual, incentivar o debate e potencializar a busca por soluções viáveis ao saneamento destas falhas do Poder Público.



REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**, 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

ARAÚJO, Fábio Caldas. Do Registro Civil das Pessoas Naturais. *In*: ALVIM NETO, José Manuel de Arruda; CLÁPIS, Alexandre Laizo; CAMBLER, Everaldo Augusto (coord.). **Lei de Registros Públicos Comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria Geral do Direito Notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BAHIA. **Lei Estadual nº 12.352, de 08 de setembro de 2011**. Dispõe sobre a outorga, mediante delegação a particulares, dos serviços notariais e de registro no Estado da Bahia e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Bahia: ano XCVI, edição nº 20.654, Poder Executivo, p. 10-11, 09 set. 2011. Disponível em: <http://dovirtual.ba.gov.br/egba/reader2/>. Acesso em: 24 mar. 2020.

BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **Edital nº 1, de 17 de julho de 2013**. Torna pública a realização de concurso público de provas e títulos para outorga de delegações de serventias extrajudiciais de notas e de registro do estado da Bahia, mediante as condições estabelecidas neste edital. Diário da Justiça do Estado da Bahia: edição nº 995, Poder Judiciário, Caderno 1, Administrativo, Presidência, Gabinete, 18 jul. 2013. Disponível em: https://diario.tjba.jus.br/diario/internet/inicial.wsp?tmp.diario.nu_edicao=995&tmp.diario.cd_caderno=&tmp.diario.cd_secao=&tmp.diario.dt_inicio=17/07/2013&tmp.diario.dt_fim=08/02/2019&tmp.diario.id_advogado=&tmp.diario.pal_chave=. Acesso em: 24 mar. 2020.

BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **Títulos de Outorga de Delegação**. O Corregedor-Geral da Justiça, Desembargador Osvaldo de Almeida Bomfim, a Corregedora das Comarcas do Interior, Desembargadora Cynthia Maria Pina Resende e o Desembargador José Edivaldo Rocha Rotondano, para fins de cumprimento do art. 8º, § 1º, do Edital Conjunto nº 100/2016, publicam, no presente órgão oficial do Poder Judiciário, os Títulos de Outorga de Delegação expedidos nos dias 11, 12 e 13 de janeiro de 2017, conforme relação a seguir. Diário da Justiça do Estado da Bahia: edição nº 1.828, Poder Judiciário, Caderno 1, Administrativo, Corregedoria-Geral da Justiça, Gabinete, 18 jan. 2017. Disponível em: https://diario.tjba.jus.br/diario/internet/inicial.wsp?tmp.diario.nu_edicao=1828&tmp.diario.cd_caderno=&tmp.diario.cd_secao=&tmp.diario.dt_inicio=20/12/2016&tmp.diario.dt_fim=08/02/2019&tmp.diario.id_advogado=&tmp.diario.pal_chave=. 24 mar. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de Providências nº 0002153-55.2008.2.00.0000**. Requerente: Conselho Nacional de Justiça. Requerido: Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=426364e7297dda4b64d90e34874e2b0239b484d172d84d8e>. Acesso em: 24 mar. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de Providências nº 0004440-78.2014.2.00.0000**. Requerente: Associação Pro Vitae. Requerido: Tribunal de Justiça do Estado de Roraima. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=e15df7929aa5832964d90e34874e2b0239b484d172d84d8e>. Acesso em: 24 mar. 2020.



BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 24 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 24 mar. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm. Acesso em: 24 mar. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm. Acesso em: 24 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança nº 28.279/SP**. Impetrante: Euclides Coutinho. Impetrado: Presidente do Conselho Nacional de Justiça. Relator: Min. Ellen Gracie, 16 dez. 2010. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=622343>. Acesso em: 24 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 30.180/DF**. Impetrante: Othilia Alzita Pereira Da Silva Molina. Impetrado: Corregedor Nacional de Justiça. Relator: Min. Dias Toffoli, 21 out. 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7302834>. Acesso em: 24 mar. 2020.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e dos Registradores Comentada**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
CHAVES, Carlos Fernando Brasil; REZENDE, Afonso Celso F. **Tabelionato de Notas e o Notário Perfeito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 81, de 09 de junho de 2009**. Dispõe sobre os concursos públicos de provas e títulos, para outorga das Delegações de Notas e de Registro, e minuta de edital. Brasília, DF: Presidência. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_81.pdf. Acesso em: 24 mar. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The Cost of Rights: why liberty depends on taxes*. New York: W.W. Norton & Company, 1999.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 5. ed. São Paulo: Método, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MOLINARO, Carlos Alberto; PANSIERI, Flávio; SARLET, Ingo Wolfgang. Comentário ao artigo 236. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK,



Lenio Luiz (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1.924-1931

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Administração Pública, Concessões e Terceiro Setor**. 3. ed. São Paulo: Método, 2015.

RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Tratado de Registros Públicos e Direito Notarial**. São Paulo: Atlas, 2014.

RORAIMA. **Constituição do Estado de Roraima, promulgada em 31 de dezembro de 1991**. Disponível em: http://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/ce_ate_ec_%2060.pdf. Acesso em: 24 mar. 2020.

RORAIMA. **Lei Complementar Estadual nº 254, de 17 de março de 2017**. Dispõe sobre a criação e a extinção de serventias extrajudiciais no estado de Roraima, altera a Lei Complementar nº 221, de 9 de janeiro de 2014 (Código de Organização Judiciária do Estado de Roraima) e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Roraima: edição nº 2.964, 17 mar. 2017, p. 1-2. Disponível em: http://www.imprensaoficial.rr.gov.br/app/_visualizar-doe/. Acesso em: 24 mar. 2020.

RORAIMA. Tribunal de Justiça do Estado de Roraima. **Edital nº 1, de 21 de julho de 2013**. Torna pública a realização de concurso público de provas e títulos para outorga de delegações de serventias extrajudiciais de notas e de registro do estado de Roraima, mediante as condições estabelecidas neste edital. Diário da Justiça do Estado de Roraima: edição nº 4.956, Poder Judiciário, Presidência, 22 jan. 2013, p. 43-67. Disponível em: <http://diario.tjrr.jus.br/dpj/dpj-20130122.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2020.

RORAIMA. Tribunal de Justiça do Estado de Roraima. **Títulos de Outorga de Delegação**. O Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, no uso de suas atribuições legais e regimentais outorga as delegações notariais e registras do Estado. Diário da Justiça do Estado de Roraima: edição nº 5.615, Poder Judiciário, Presidência, 28 out. 2015, p. 6-8 Disponível em: <http://diario.tjrr.jus.br/dpj/dpj-20151028.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **Ato GP nº 2.227**. Outorga de delegação. Diário da Justiça do Estado de Santa Catarina: edição nº 2.226, Poder Judiciário, Presidência, 27 out. 2015, p. 8. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/dje-consulta/rest/diario/caderno?edicao=2226&cdCaderno=5>. Acesso em: 24 mar. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **Ato nº 60**. O Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, no uso de suas atribuições, resolve delegar aos candidatos abaixo relacionados as serventias que seguem. Diário da Justiça do Estado de Santa Catarina: edição nº 847, Poder Judiciário, Presidência, 21 jan. 2010, p. 8-11. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/dje-consulta/rest/diario/caderno?edicao=847&cdCaderno=5>. Acesso em: 24 mar. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **Edital nº 03, de 21 de janeiro de 2019**. Dispõe sobre o concurso público para a outorga de delegação de serviços notariais e registras pelo Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina. Diário da Justiça do Estado de Santa Catarina: edição nº 2.983, Poder Judiciário, 1ª Vice-Presidência, 21 jan. 2019, p. 7-29. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/dje-consulta/rest/diario/caderno?edicao=2983&cdCaderno=4>. Acesso em: 24 mar. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **Edital nº 84, de 05 de junho de 2007**. Torna pública a realização de concurso público para ingresso na atividade notarial e de registro e de



remoção dos titulares dessas categorias no Estado. *Diário da Justiça do Estado de Santa Catarina*: edição nº 223, Poder Judiciário, 1ª Vice-Presidência, 12 jun. 2007, p. 6-18. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/dje-consulta/rest/diario/caderno?edicao=223&cdCaderno=5>. Acesso em: 24 mar. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **Edital nº 346, de 14 de dezembro de 2011**. Faz saber que estarão abertas, de 11 de janeiro a 09 de fevereiro de 2012, as inscrições ao concurso público de provas e títulos para ambos os critérios de ingresso (provimento e remoção) para outorga de delegações de notas e de registros do estado de Santa Catarina. *Diário da Justiça do Estado de Santa Catarina*: edição nº 1.303, Poder Judiciário, 1ª Vice-Presidência, 16 dez. 2011, p. 6-18. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/dje-consulta/rest/diario/caderno?edicao=1303&cdCaderno=5>. Acesso em: 24 mar. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **Extrato do Contrato nº 056/2018**. Contrato administrativo celebrado entre o Estado de Santa Catarina e o Instituto de Estudos Superiores do Extremo Sul – IESES. *Diário da Justiça do Estado de Santa Catarina*: edição nº 2.802, Poder Judiciário, Diretoria de Material e Patrimônio, 20 abr. 2018, p. 6. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/dje-consulta/rest/diario/caderno?edicao=2802&cdCaderno=4>. Acesso em: 24 mar. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 24, jul. 2008. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo_mariana.html. Acesso em: 24 mar. 2020.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da Pessoa Humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Virgílio Afonso da. O Proporcional e o Razoável. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 91, n. 798, p. 23-50, abr. 2002. Disponível em: <https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2002-RT798-Proporcionalidade.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2020.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

WANG, Daniel Wu Liang. Escassez de Recursos, Custos dos Direitos e Reserva do Possível na Jurisprudência do STF. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, p. 539-569, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a09v4n2>. Acesso em: 24 mar. 2020.