

CONSELHEIRO LUIZ FERNANDO BANDEIRA DE MELLO FILHO

Autos: PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO – 0009201-11.2021.2.00.0000

Requerente: ANDRE WILLIAMS FORMIGA DA SILVA

Requerido: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ – TJPA

VOTO-VISTA CONVERGENTE

Cuidam os autos de Procedimento de Controle Administrativo instaurado a requerimento de André Williams Formiga da Silva, oficial registrador do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Parauapebas-PA (CNS 06.681-1), em que postula o controle de aparente ilegalidade cometida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA) na edição da Portaria nº 2.110, de 16 de dezembro de 2021, expedida pela Desembargadora Presidente da Corte paraense.

O ato administrativo impugnado designou Antônio Carlos Apolinário de Souza Cardoso, titular do cartório do Ofício Único da comarca de Curionópolis-PA (CNS 06.708-2), para responder, interinamente, pelo serviço do cartório do 2º Ofício de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos Cíveis das Pessoas Jurídicas do Município de Canaã dos Carajás-PA (CNS 06.782-7).

Em 2 de maio de 2022, o Conselheiro Sidney Madruga, relator sorteado, proferiu decisão monocrática julgando procedentes os pedidos formulados. Declarou-se a nulidade da portaria que nomeou Antônio Carlos Apolinário como serventuário interino do 2º Ofício de Canaã dos Carajás, com determinação de designação de André Williams Formiga da Silva para o exercício do encargo.

A decisão foi desafiada por recurso administrativo interposto tempestivamente por Antônio Carlos Apolinário de Souza Cardoso.

Adoto, no mais, o relatório lançado pelo eminente Relator do feito.

Após detida análise dos autos, convenci-me do acerto do voto apresentado pelo Conselheiro Relator, que nega provimento ao recurso administrativo interposto por Antônio Carlos Apolinário para manter a decisão monocrática de procedência dos pedidos formulados na petição inicial.

O poder de fiscalização dos atos e dos serviços notariais e registrais é conferido a este Conselho por força do art. 103-B § 4º, I e III da Constituição da República e, em caráter complementar, pelos arts. 37 e 38 da Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994.

Na repartição de competências estabelecida no Regimento Interno deste Conselho Nacional, ato normativo primário cujo fundamento de validade emana diretamente do texto constitucional 1, conferiu-se à Corregedoria Nacional de Justiça atribuição de expedir, dentre outros atos normativos e regulamentos, provimentos destinados “ao aperfeiçoamento das atividades (...) dos serviços notariais e de registros” (RICNJ, art 8º, X).

É este, em resumo, o arcabouço normativo que sustentou a edição do Provimento nº 77, de 7 de novembro de 2018, da Corregedoria Nacional de Justiça. O regulamento tem por Objetivo disciplinar a designação de responsável, em caráter interino, pelo expediente de serventias extrajudiciais vagas, exatamente o caso dos autos.

Por sua vez, o parágrafo segundo do art. 39 da Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994 (Lei dos Cartórios), que regulamenta o art. 236 da Constituição da República, estabelece regra única de sucessão em casos de extinção da delegação e de declaração da vacância do serviço: recai sobre o respondente substituo mais antigo o dever de manter a prestação do serviço.

Ocorre que a prática demonstrou, ao longo de mais de três décadas de vigência de nossa atual ordem constitucional e da Lei dos Cartórios, que a regra de substituição do titular pelo oficial substituto mais antigo é insuficiente para dar conta de múltiplas externalidades incidentes sobre o exercício interino da atividade notarial e registral.

É de difícil efetivação o comando constitucional que impede a vacância por mais de seis meses e impõe a abertura de reiterados concursos públicos de provas e títulos para a outorga de delegações sem titular. Tais certames, regulados pela Resolução n. 81, de 9 de junho de 2009, do CNJ, são sobremaneira complexos, frequentemente desafiados por recursos e medidas de controle judicial ou mesmo perante este Conselho Nacional, o que constantemente inviabiliza sua conclusão no prazo “impreterível” de doze meses fixado pelo parágrafo primeiro do art. 2º do ato normativo mencionado.

Essa complexidade envolve não apenas o grau de dificuldade e o número de etapas do processo seletivo. A natureza *sui generis* da seleção, que se destina à delegação de serviço e não ao provimento de cargo, sobreleva a importância da classificação final, de que depende a rentabilidade do serviço – como a atividade é exercida em caráter privado e remunerada por emolumentos, não há incidência do limite remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição da República. É essa parte da razão pela qual se identifica um incremento considerável na litigiosidade patrocinada tanto por candidatas quanto por outros interessados em manter a situação de fato que lhes beneficia; disso, resultam frequentes ajustes no cronograma previsto para a conclusão da seleção, emperrando seu desfecho.

Como resultado dos fatores que arrolei acima, a situação excepcional da interinidade acaba se prolongando por muito mais tempo que o esperado pelo constituinte e pelo administrador judiciário – há lugares em que a prestação de serviços notariais e registrais por não titulares é a regra. E, ao prolongar-se no tempo, naturalmente gera retorno financeiro que permeia a disputa entre delegatários por tais interinidades. Trata-se de uma disputa legítima e compreensível, para a qual o CNJ vem buscando dar respostas satisfatórias.

A regra prevista no art. 20, § 2º, da lei de Cartórios, portanto, não é suficiente para solucionar a questão da interinidade do expediente de serviços notariais e registrais vagos. E é este o âmbito de incidência do art. 5º do Provimento nº 77, de 2018, da Corregedoria Nacional de Justiça, que regula a presente demanda.

Na hipótese da inexistência de substituto mais antigo apto a responder pelo serviço – e, se tornada definitiva a referida decisão do Supremo Tribunal Federal, decorridos seis meses ininterruptos desde o início da substituição –, impõe-se pelo Provimento nº 77, de 2018, a designação de “delegatário em exercício no mesmo município ou no município contíguo que detenha uma das atribuições do serviço vago”. Não havendo delegatário nesta condição, a designação recairá sobre “substituto de outra serventia bacharel em direito com no mínimo 10 (dez) anos de exercício em serviço notarial ou registral”.

Nota-se logo que os critérios sucessivos eleitos pelo fiscalizador do serviço para a indicação de respondente atendem a determinada ordem: a designação deve cair entre outros delegatários titulares; na ausência destes, entre substitutos com formação em direito e com período mínimo de exercício na atividade notarial e registral.

Dentre a classe apontada como preferencial para a ocupação da substituição, demanda-se a satisfação concomitante de duas condições necessárias. A primeira delas é de ordem geográfica: o postulante deve estar em exercício no mesmo município ou em município contíguo. A segunda exigência é de ordem material: é suficiente que o indicado exerça uma das atribuições do serviço vago.

A partir dessas premissas é que devemos ler a causa de pedir remota neste procedimento de controle. É possível que o tribunal, responsável imediato pela supervisão da atividade notarial e registral, eleja um critério de desempate não previsto pela regulamentação nacional de regência para, diante de dois interessados que atendem às condições necessárias para a designação, escolher qual responderá interinamente pelo serviço?

A resposta a esta pergunta **pode ser** positiva.

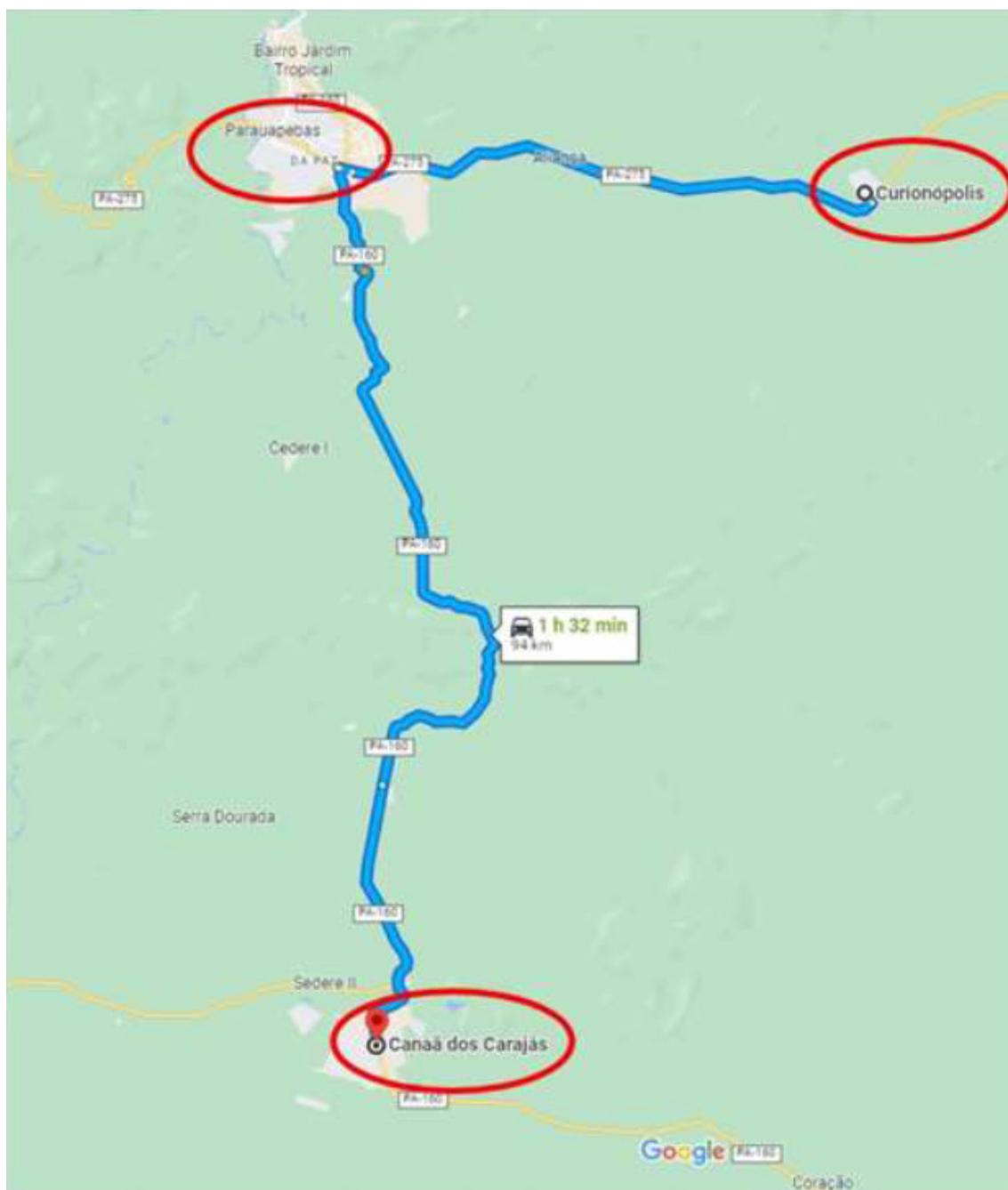
Mas, **no caso concreto, a resposta é negativa.**

Verifica-se, na hipótese dos autos, que não há efetiva igualdade de condições concorrenciais entre os dois pleiteantes que justifique a adoção de um critério exógeno à regulamentação incidente. Isso sem prejuízo da justiça do critério eleito pelo Tribunal de Justiça do Pará, que pode vir a ser adotado no futuro, com aperfeiçoamentos.

Como relatado na petição inicial e bem apontado pelo relator em sua decisão monocrática – e no voto a que adiro –, o critério geográfico eleito pela regra incidente deve prevalecer na resolução de eventuais conflitos entre delegatários interessados em responder interinamente por outro serviço notarial e/ou registral. Se atendido critério da competência (exercício de uma das atribuições do serviço vago), deve prevalecer a designação de titular de serventia localizada em município contíguo. Não havendo interessado no mesmo município e havendo mais de um em localidades contíguas, deve-se preferir o titular da delegação em sítio mais próximo ao do mais distante.

A preferência do autor da norma pelo critério geográfico, a propósito, se revela também em outros instrumentos deste Conselho que tratam da responsabilidade pelo serviço vago. A Resolução nº 80, de 9 de junho de 2009, embora se destine a situações diversas, prevê em seu art. 7º, § 2º, “f” que, na inexistência de candidato aprovado em concurso público interessado em receber a delegação de serviço de registro civil de pessoas naturais, a designação para responder pelo serviço vago deve recair sobre, justamente, o titular da unidade de registro **mais próxima**. Trata-se, pois, de **critério eleito pelo Plenário do Conselho** e, posteriormente, **seguido pela Corregedoria Nacional** ao regulamentar, de modo mais amplo, o tema da interinidade pelo expediente de serventias extrajudiciais vagas.

Como se infere do mapa abaixo, a sede do município de Parauapebas [2] não apenas se situa mais próxima de Canaã dos Carajás [3] que Curionópolis [4]. O único acesso entre Curionópolis e Canaã dos Carajás se dá, justamente, com passagem obrigatória pelo município de Parauapebas:



Fonte: <https://www.google.com/maps>

A título de comparação, o percurso entre Curionópolis e Canaã dos Carajás (94 km) é quase 30 km maior que a distância a percorrer entre Parauapebas e Canaã dos Carajás (66 km).

Perceba-se: não há dúvida de que os municípios são contíguos; de fato o são. No entanto, não se trata de região conturbada, com várias vias de acesso ligando os diferentes municípios. O que se verifica na localidade, vizinha à conhecida região garimpeira de Serra Pelada, é que uma única rodovia estadual, a PA-160, liga Canaã dos Carajás a Parauapebas. Para chegar até Curionópolis, no entanto, cujo delegatário o TJPA designou para responder pela serventia de Canaã, além de percorrer todos os 66km na PA-160, será necessário pegar uma outra rodovia, a PA-275, e trafegar mais 29km.

De fato, em se tratando do Sul do Pará, a diferença das distâncias não é grande. No entanto, não há ligação direta entre Canaã dos Carajás e Curionópolis, o que mitiga a contiguidade entre os municípios em favor da proximidade verificada por meio da rodovia que efetivamente faz a ligação entre as sedes dos municípios. Além disso, seria de se questionar: por que fazer o cidadão deslocar-se ais, se em Parauapebas existe delegatário titular que preenche os requisitos do Provimento n° 77, de 2018?

Transcrevo trecho do parecer da Corregedoria Nacional de Justiça que secunda a ideia de que o critério de contiguidade é indissociável da verificação de proximidade entre os serviços:

Contiguidade é critério objetivo que tem o comprimento como unidade de medida. Quanto maior for a distância entre o município com serventia vaga e o município com serventia provida (cujo titular pretenda interinidade), menor será a contiguidade entre um município e outro, menor será a carga de direito à designação. (id 4621368, p.4)

Importante registrar que não identifiquei antijuridicidade per se no critério adicional de equilíbrio de rentabilidades entre os delegatários, como concebido no procedimento adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Pará. Parece-me inclusive que tal critério poderia ser aplicado na hipótese de insuficiência dos demais para solucionar eventual impasse similar. Trata-se de boa solução engendrada a partir do permissivo constante do art. 7º do Provimento n. 77, de 2018, da Corregedoria Nacional de Justiça.

Contudo, havendo possibilidade de solução do empate com utilização de um critério discriminado na norma de regência, não me parece razoável recorrer à cláusula geral de omissão que autoriza a deliberação da corregedoria local para que se eleja outro fator de discrimen, a despeito de sua objetividade e razoabilidade.

Isso ocorre, também porque a comparação de arrecadação bruta entre as serventias não é tão substancial a ponto de este critério sobrelevar, de modo acachapante, o de diferença entre distâncias. Ambas as serventias cujos titulares disputam a interinidade do serviço de Canaã dos Carajás perceberam importe superior a dois milhões de reais em 2022.

Em consulta às informações públicas constantes do portal Justiça Aberta, mantido pela Corregedoria Nacional de Justiça, verifica-se que a arrecadação auferida pelo Ofício Único de Curionópolis no ano passado (R\$ 8.071.631,30) é 24% inferior à do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Parauapebas no mesmo período (R\$ 2.583.673,44)

O ponto que pretendo demonstrar com essa referência é que a designação do delegatário de Curionópolis para responder pelo serviço de Canaã dos Carajás não se mostra propriamente uma necessidade para manutenção da atratividade da serventia de Curionópolis, por si só já bastante atrativa.

Insisto não combato a ideia de utilizar o critério de rentabilidade da serventia para compensar disparidades regionais tornar uma ou outra delegação mais atrativa em razão de cumulações possíveis. A ideia parece razoável e inteligente, mas não creio que deva ser utilizada de forma pontual em um caso como este (cuja solução não demanda tal inovação), sem edição de norma regulamentar mínima que estabeleça ao menos critérios de apuração da rentabilidade no tempo e de escolha entre um e outro delegatário com situações semelhantes para exercer a interinidade. Observe-se que o Tribunal de Justiça do Maranhão utiliza esse critério de rentabilidade para designação de interinos, mas o faz mediante regulamentação própria.

No entanto, neste caso concreto, sem regulamentação prévia e com sensível prejuízo ao critério da proximidade para o cidadão, a inovação do tribunal paraense soa infeliz. Durante o prazo de vistas, verifiquei se em alguma outra designação de interinidade pelo TJPB tal critério de rentabilidade foi usado e encontrei outros dois precedentes, que não encontraram oposição de eventuais interessados.

Finalmente, enfrento um argumento adicional, o das atribuições. O delegatário de Curionópolis entende que poderia prestar um serviço de maior qualidade, por possuir, em sua serventia, as mesmas atribuições daquela de Canaã dos Carajás, e até outras adicionais, enquanto o autor do PCA teria apenas uma em sua delegação, a de registro de imóveis.

Ocorre que o número de atribuições equivalentes não é critério de escolha no Provimento nº 77, de 2018, que exige tão-somente que o interino possua **uma** das atribuições da serventia vaga.

Apesar de soar estranho para o leigo, essa norma tem razão de ser: existe uma sutil delicadeza no equilíbrio das serventias em uma determinada região. No caso de Canaã dos Carajás, por exemplo, existe um outro delegatário titular no mesmo município, mas que possui atribuições de notas, protesto de títulos, registro civil das pessoas naturais e interdições e tutelas, não concorrendo, portanto, à interinidade no cartório de vago, com atribuições de notas, protesto de títulos, registro civil das pessoas naturais e interdições e tutelas, não concorrendo, portanto, à interinidade no cartório de vago, com atribuições de registro de imóveis e títulos de pessoas jurídicas.

O cartório de Parauapebas, por sua vez, possui apenas a competência de registro de imóveis, enquanto o de Curionópolis, por ser ofício único, detém todas as atribuições, **inclusive de notas**, que o cartório vago não possuía.

Qual a consequência, pois, da designação do cartório do ofício único de Curionópolis para exercer a interinidade em Canaã dos Carajás? Ele poderá pretender oferecer o serviço de notas, gerando uma possível concorrência predatória com o tabelionato de notas de Canaã.

Perceba-se a necessidade de que sejam estabelecidos parâmetros mínimos antes de inovar no tema das interinidades com um novo critério, como o da rentabilidade: sem um estudo cuidadoso, à guisa de equilibrar dois cartórios de grande porte, possivelmente estar-se-ia prejudicando um terceiro, eventualmente menos rentável, o que contraria o raciocínio pretendido pelo tribunal paraense.

Assim, e considerando todos esses elementos, parece acertada a decisão monocrática recorrida que julgou procedente o pedido de controle administrativo formulado por André Williams Formiga da Silva para: a) declarar a nulidade da Portaria nº 2.110, de 2021, do Tribunal de Justiça do Estado do Pará; e b) determinar à Presidência da Corte que promova a designação do autor para responder, interinamente, pelo Cartório do 2º Ofício de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Cíveis das Pessoas Jurídicas do Município de Canaã dos Carajás.

Em virtude de todo o exposto, filio-me ao voto do eminente Conselheiro Sidney Madruga para **conhecer do recurso administrativo** interposto por Antônio Carlos Apolinário de Souza e, no mérito, **negar-lhe provimento**.

Luiz Fernando BANDEIRA de Mello
Conselheiro Nacional de Justiça

[1] STF. ADC 12/DF. Rel. Min. CARLOS BRITTO. Pleno. J. em 20 ago. 2008.

[2] Localidade onde o autor-recorrido é titular de serviço cartorial.

[3] Localidade onde está situada a serventia vaga.

[4] Localidade onde o recorrente, designado como interino de Canaã, é titular de ofício único.