

CNJ E A TERRITORIALIDADE

Proc. de Controle Administrativo nº 642

Relator: Conselheiro Mairan Gonçalves Maia Júnior

Requerente: Corregedoria Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina
Requerido: Registradores da Grande São Paulo

Assunto: Denúncia - Atividades ilícitas - Registradores de SP - Monopólio Notificações Extrajudiciais - Ofensa Lei nº 6.015/73 e nº 12.227/06

Acórdão

Ementa:

Procedimento de Controle Administrativo - Serventias Extrajudiciais - Registro de Títulos e Documentos - Criação de Central de Atendimento - Sítio Eletrônico - Notificações postais para municípios de outros estados - Ilegalidade - art. 130, Lei 6.015/73, LRP.

I. A criação de central de atendimento e distribuição igualitária dos títulos e documentos a serem registrados, mantido por associação civil não encontra qualquer óbice legal. Pelo contrário, pressupõe o exercício de competência inerente à autonomia do ente federado para a organização de seu serviço, espaço resguardado do controle do CNJ.

II. Conquanto detenha o CNJ a missão estratégica de definir balizas orientadoras do Poder Judiciário e controlar, administrativa e financeiramente, a legalidade dos atos emanados de seus órgãos e agentes rumo à superação de deficiências estruturais, não se pode fazer substituir aos Tribunais (e Corregedorias de Justiça) em suas competências constitucionais, a exemplo da formatação de regras de organização judiciária (art. 96, II, "d", CF/88).

III. O princípio da territorialidade é vetor axiológico subjacente à sistemática adotada pela Lei 6.015/73, a ser observado por todas as serventias, e não apenas pela de registro de imóveis e de pessoas. A *mens legis* do art. 130 da Lei 6.015/73 é clara e visa garantir a segurança e a eficácia dos atos jurídicos aos

quais confere publicidade (art. 1º, Lei 6.015/73).

IV. A não-incidência do princípio da territorialidade constitui exceção e deve vir expressamente mencionada pela legislação.

V. Procedimento a que se julga procedente.

Vistos,

Trata-se de procedimento de controle administrativo, instaurado a requerimento da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina (Ofício/CGJ-E nº 2010/2006, fls. 02-03), em face dos Registradores da Grande São Paulo, por meio do qual requer providências em face da atuação do serviço central de atendimento mantido pela associação denominada Centro de Estudos e Distribuição de Títulos e Documentos - CDT, com sítio eletrônico identificado como www.cedete.com.br.

Consoante explicitado pela requerente, a iniciativa de provocar a atuação do CNJ decorre do recebimento de expediente encaminhado pelo Sindicato dos Oficiais do Registro Civil de Títulos, Documentos e Pessoas Jurídicas e Escrivania de Paz do Estado de Santa Catarina - SIREDOC, com o objetivo de denunciar a suposta prática de atividades ilegais, pelos registradores de São Paulo, consistente em "*monopolizar as notificações extrajudiciais nos diversos municípios brasileiros*".

Sublinha a requerente haver levado ao conhecimento da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo a prática, pelo CDT e outros Oficiais de Registro Civil, de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas de São Paulo, de notificações por via postal para municípios de outros Estados, aguardando providências, na forma que entender pertinente.

Sustenta o SIREDOC, na petição que instrui o Ofício/CGJ-E nº 2010/2006, acostada às fls. 05-09 dos autos, ofensa ao art. 160 da Lei nº

6.015/73 e ao art. 15, IV, da Lei Estadual nº 12.227/06.

Instado a prestar informações, esclareceu o Corregedor Geral de Justiça do Estado de São Paulo ter recebido representação formulada pela Corregedoria Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina e, assim, instaurado procedimento para apuração dos fatos alegados (Prot. CG nº 39.942/2006). Afirmou ter averiguado a situação e arquivado o procedimento, tendo em vista a ausência de conduta irregular quanto à prática de notificações extrajudiciais pelo correio, com aviso de recebimento, para destinatários de municípios e comarcas diversas, inclusive de outros estados. Junto Parecer do MM. Juiz Auxiliar da Corregedoria Geral, Dr. Álvaro Luiz Valery Mirra, aduzindo a suspensão da Lei Estadual paulista nº 12.227/2006, por força de decisão liminar proferida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, em sede de ação direta de inconstitucionalidade (ADI nº 134.113.0/9-00).

Solicitada a manifestação do Centro de Estudos e Distribuição de Títulos e Documentos de São Paulo - CDT, adveio aos autos o documento de fls. 77-83, por meio do qual a entidade rechaçou a configuração de ilegalidade na prática de notificações por carta registrada (AR), destacando fazer-se necessário o estabelecimento de critérios norteadores da competência dos oficiais de registro de títulos e documentos para o serviço em todo país.

Instado a prestar informações, o Instituto de Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídicas do Estado de São Paulo - IRTDPJ-SP aduziu entenderem os registradores, em sua maioria, inclusive o Instituto, ser obrigatória a observância do princípio da territorialidade.

A Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, ao pronunciar-se, às fls. 319-322, ressaltou o comando inserido no arti-

go 160 da Lei nº 6.015/73, bem como o disposto no artigo 15, IV, da Lei Estadual/SP nº 12.227/06.

É o relatório.

I – Cinge-se o debate à formação de juízo de valor sobre a legalidade da atuação dos Oficiais de Registro de Títulos e Documentos do Estado de São Paulo, ao realizarem, por meio de um serviço central de atendimento, notificações extrajudiciais, pela via postal, para Municípios de outros Estados da Federação.

Preliminarmente, insta tecer comentários acerca da existência da ADI 134.113.0/9-00, referenciada nos documentos juntados pela Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo.

A Lei Estadual/SP nº 12.227/2006, teve a eficácia de seu artigo 15, IV, suspensa por força da decisão liminar proferida na ADI 134.113.0/9-00. O dispositivo em questão estabelecia limites territoriais de competência para os oficiais de registro de títulos e documentos.

O acórdão prolatado em 05 de março de 2008, nos autos da ADI 134.113.0/9-00, tornou definitivos os efeitos da liminar concedida, como deflui do texto de sua ementa, a seguir transcrita:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei Estadual nº 12.227, de 11 de janeiro de 2006, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, e que regulamenta ‘o artigo 17 do A.D.C.T., estabelece a organização básica dos serviços notariais e de registros, as regras do concurso público de provimento da titularidade de delegação das serventias e dá outras providências’ - Questões prejudiciais de ilegitimidade ativa e de descabimento da ação em face de pretendido exame de comando da Constituição Federal 1988 rejeitadas. Legitimidade conferida pela Constituição Paulista (art. 90, V), demonstrada a ‘pertinência temática’ pelo ajustamento, aqui presente, entre os fins a que se propõe a Associação autora e o alcance da norma atacada. Admissibilidade do controle concentrado, d’outra parte, se norma da Constituição Federal de observância obrigatória, como no caso, tiver sido repetida na Constituição do Estado. Precedente do Excelso Pretório – Vício de iniciativa, no entanto, reconhecido, por usurpação de competência privativa do Chefe do Judiciário. Não

há como dissociar os cartórios (serviços) notariais e de registro da própria organização, no sentido abrangente, do Judiciário. Ação procedente, por afronta aos arts. 5º, caput, 24, § 4º, itens 1 e 2, 69, II, ‘b’ e 70, II, todos da Constituição do Estado de São Paulo, tornando definitivos os efeitos de liminar concedida pela E. Presidência desta Corte.”

A íntegra do acórdão fora juntada às fls. 241-283. Colhe-se do voto 12.524, prolatado pelo i. Des. Jarbas Mazzoni, acompanhado à unanimidade, no mérito, ter sido a ação ajuizada pela Associação dos Titulares de Cartório do Estado de São Paulo (ATC-SP) em face do Governador do Estado de São Paulo com fundamento nos arts. 74, VI e 90, V, da Constituição de São Paulo.

Impõe destacar a disciplina da Lei Estadual/SP nº 12.227/2006, qual seja: estabelecer a organização básica dos serviços notariais e de registros, as regras do concurso público de provimento da titularidade de delegação das serventias e outras providências.

A ADI 134.113.0/9-00, conquanto haja desencadeado a declaração de inconstitucionalidade de todo o texto da mencionada lei estadual, inclusive do art. 15, IV (referente ao limite territorial para a prática de atos registrais, pelos ofícios de títulos e documentos), tinha objeto de debate substancialmente diverso da matéria ora submetida ao crivo deste Colegiado.

Naquela ação, o fundamento para a declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual/SP nº 12.227/2006 fora a existência de vício de iniciativa, por competir ao Poder Judiciário, privativamente, a organização dos serviços notariais e de registro. A supressão do art. 15, IV, não decorreu, assim, de julgamento incidente sobre o mérito de seu comando normativo.

Inexiste, portanto, óbice ao conhecimento do presente procedimento, por não ter sido objeto de decisão judicial a matéria objeto da pretensão da autora.

Superada essa questão prejudicial, passo à análise da matéria de fundo.

No Estado de São Paulo, deliberaram os registradores de títulos e documentos pela criação de um serviço central de atendimento e distribuição igualitária de títulos e

documentos, mantido por associação civil denominada Centro de Estudos e Distribuição de Títulos e Documentos de São Paulo – CDT.

Nos termos do Parecer 93-2007-E, juntado pela Corregedoria Geral de Justiça do TJSP às fls. 185-196, a mencionada “central de atendimento” é supervisionada pelo Juiz Corregedor Permanente das Serventias e tem por finalidade “dar suporte material e logístico ao funcionamento da central de distribuição de títulos”. Fora consignado, também, no bojo do referido Parecer ter havido autorização do Corregedor Permanente incumbido da supervisão e fiscalização do serviço para a criação do CDT.

Esclareceu o MM. Juiz Auxiliar, no mesmo parecer, ter sido alterada a NSCGJ, em seu Tomo II, Capítulo XIX, subitem 43.8, para permitir, mediante expresse requerimento do apresentante do título, a promoção de notificações com envio postal, por carta registrada. Ao defender a prática de atos em outros Estados, salientou o disposto nos artigos 9º e 12 da Lei nº 8.935/1994, segundo os quais estaria vedado apenas aos tabeliães de notas (excluídos os registradores de títulos e documentos) a prática de atos fora do Município para o qual receberam delegação.

O argumento, conquanto aparentemente lógico, mostra-se insubstancial para justificar a prática adotada pelos registradores paulistas, à vista do conjunto normativo que regula a matéria.

A criação da central denominada Centro de Estudos e Distribuição de Títulos e Documentos – CDT não encontra qualquer óbice legal. Pelo contrário, pressupõe o exercício de competência inerente à autonomia do ente federado para a organização de seus serviços, espaço resguardado do controle do CNJ.

Conquanto detenha esta Corte a missão estratégica de definir balizas orientadoras do Poder Judiciário e controlar, administrativa e financeiramente, a legalidade dos atos emanados de seus órgãos e agentes rumo à superação de deficiências estruturais, não se pode fazer substituir aos Tribunais (e Corregedorias de Justiça) em suas competências constitucionais, a exemplo da formatação de regras de organização judiciária (art. 96, II, “d”, CF/88).

Nesse sentido, o disposto no arti-

go 103-B, § 4º, I, da Constituição Federal de 1988, in verbis:

"Art. 103-B. (...)

§ 4º *Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juizes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:*

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;"

Entretanto, embora deva-se, à luz da autonomia organizativa dos Tribunais Estaduais, respeitar a criação de pessoa jurídica sem fins econômicos, autorizada e supervisionada pela Corregedoria Geral de Justiça, para organizar a distribuição de títulos e agilizar a prestação do serviço oferecido pelas serventias extrajudiciais, a liberdade de atuação desse ente encontra limites no tracejado a Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/73), lei de cunho nacional ou natureza federativa¹.

A Lei 6.015/73, recepcionada pela ordem constitucional vigente como texto de observância obrigatória para as serventias extrajudici-

ais de todo o território da Federação, ao disciplinar os registros públicos, dispõe em seu artigo 130, in verbis:

"Art. 130. *Dentro do prazo de vinte dias da data da sua assinatura pelas partes, todos os atos enumerados nos arts. 128 e 129, serão registrados no domicílio das partes contratantes e, quando residam estas em circunscrições territoriais diversas, far-se-á o registro em todas elas.*" (Destaquei)

Os artigos referidos, por sua vez, têm o seguinte teor:

"Art. 128. *À margem dos respectivos registros, serão averbadas quaisquer ocorrências que os alterem, quer em relação às obrigações, quer em atinência às pessoas que nos atos figurarem, inclusive quanto à prorrogação dos prazos.*"

"Art. 129. *Estão sujeitos a registro, no Registro de Títulos e Documentos, para surtir efeitos em relação a terceiros: (...)"*

O princípio da territorialidade, vetor axiológico subjacente à sistemática adotada pela Lei 6.015/73, a ser observado por todas as serventias, e não apenas pelas de registro de imóveis e de pessoas, fora explicitado como diretriz dos Cartórios de Registro de Títulos e Documentos nos dispositivos supra transcritos.

A *mens legis* é clara e visa garantir a segurança e a eficácia dos atos jurídicos aos quais confere publicidade (art. 1º, Lei 6.015/73).

A não-incidência do princípio da territorialidade constitui exceção e deve vir expressamente mencionada pela legislação.

II – Ante o exposto, julgo procedente o pedido para declarar a ilegalidade da prática adotada pelos registradores de títulos e documentos do Estado de São Paulo, consistente em proceder às notificações extrajudiciais, por via postal, para Municípios de outros Estados da Federação, ressalvados os atos já praticados.

É como voto.

Oficie-se à Corregedoria Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina, bem como à Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, dando-lhes ciência da decisão.

Após, archive-se o processo.

Brasília, 26 de maio de 2009.

Conselheiro Mairan Gonçalves
Maia Júnior
Relator

Publicadono DJ em 03/06/2009

Notas:

¹ Terminologia do Prof. Sérgio Resende de Barros. Vide: www.srbarros.com.br/artigos