

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

GABRIEL ARAÚJO NASCIMENTO

LIMITE DO PODER NORMATIVO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA EM
MATÉRIA DE SUBSTITUIÇÃO DE DELEGATÁRIOS DOS SERVIÇOS
EXTRAJUDICIAIS

MACEIÓ-AL

2024

GABRIEL ARAÚJO NASCIMENTO

**LIMITE DO PODER NORMATIVO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA EM
MATÉRIA DE SUBSTITUIÇÃO DE DELEGATÁRIOS DOS SERVIÇOS
EXTRAJUDICIAIS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas, como requisito para Defesa do Bacharelado em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Filipe Lôbo Gomes

MACEIÓ-AL

2024

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

N2441 Nascimento, Gabriel Araújo.
Limite do poder normativo do Conselho Nacional de Justiça em matéria de substituição de delegatários dos serviços extrajudiciais / Gabriel Araújo Nascimento. – 2024.
43 f. : il.

Orientador: Filipe Lôbo Gomes.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2024.

Bibliografia: f. 40-43.

1. Conselho Nacional de Justiça (Brasil). 2. Poder normativo. 3. Serviço notarial e de registro. 4. Nepotismo. I. Título.

CDU: 347.961:328.188(81)

ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Ata da sessão referente à defesa do Trabalho de Conclusão de curso intitulado “LIMITE DO PODER NORMATIVO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA EM MATÉRIA DE SUBSTITUIÇÃO DE DELEGATÁRIOS DOS SERVIÇOS EXTRAJUDICIAIS” pelo(a) discente Gabriel Araujo Nascimento, sob orientação do(a) Professor(a) Dr. Filipe Lobo Gomes.

Aos 04 dias do mês de abril do ano de 2024, às 15:30 horas, na modalidade Remota – Link: <https://meet.google.com/tnf-wwqz-ktz> reuniu-se a Banca Examinadora conforme a composição abaixo descrita:

Prof(A) Dr. Fabio Lins– Presidente(a)

Mestrando Joao Victor Afonso Da Silva Cordeiro Folha – Membro

Tendo o(a) senhor(a) Presidente(a) declarado aberta a sessão, o(a) discente procedeu a apresentação de seu Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação e foi submetido(a) à arguição pela Banca Examinadora que, em seguida, deliberou sobre o seguinte resultado:

ESPECIFICAÇÃO		FAIXA DE PONTUAÇÃO	NOTAS		
			AV1	AV2	MÉDIA
A	RELEVÂNCIA DO TEMA (análise da importância do tema tratado, sua atualidade e possível impacto perante a comunidade acadêmica – articulação correta entre a teoria e a realidade estudada).	0,0 a 2,0	2,0	2,0	2,0
B	QUALIDADE DA ABORDAGEM (Fundamentação teórica consistente, bem definida e corretamente desenvolvida; fundamentação legal; equilíbrio e inter-relação entre as partes. Nível de aprofundamento e argumentação. Alcance dos objetivos propostos).	0,0 a 4,0	3,0	3,0	3,0
C	QUALIDADE DO TEXTO (análise da redação empregada pelo autor, em termos de clareza, coerência e coesão).	0,0 a 2,0	2,0	2,0	2,0
D	QUALIDADE DA PESQUISA (análise do método empregado, seguindo os padrões e as normas técnicas para trabalhos científicos, conforme ABNT mais recente e, especialmente, verificação das	0,0 a 2,0	2,0	2,0	2,0

fontes/referências: se foram pertinentes, satisfatórias e/ou suficientes).				
NOTA FINAL		9,0	9,0	9,0

Observações da Banca Examinadora (caso não inexistam, anular o campo):

Nada mais havendo a tratar, o(a) senhor(a) Presidente(a) declarou encerrada a sessão de Defesa, sendo a presente Ata lavrada e assinada pelo(a) mesmo(a) e pelo(a) outro(a) integrante da Banca Examinadora, atestando ciência do que nela consta.

FABIO LINS DE LESSA
CARVALHO:000981374
84

Assinado de forma digital por
FABIO LINS DE LESSA
CARVALHO:00098137484
Dados: 2024.04.04 15:46:29 -03'00'

Prof. Dr. Fabio Lins
Matrícula SIAPE N°

Documento assinado digitalmente
 JOAO VICTOR AFONSO DA SILVA CORDEIRO FO
Data: 04/04/2024 16:44:44-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Mestrando Joao Victor Folha
Matrícula N°

AGRADECIMENTOS

Primeiramente ao meu Deus, pelo dom da vida, pelas misericórdias que me alcançam diariamente e pela sabedoria concedida.

Aos meus pais e Tia Augusta, pelo amor, dedicação, investimento, e referencial de vida que me fazem ser quem sou.

Ao meu esposo que, por estar ao meu lado, divide as bonanças e dificuldades, mormente as relativas à conciliação da constituição de família e conclusão de uma graduação.

Aos mestres com os quais a vida me proporcionou aprender, mormente meu Orientador, Prof. Dr. Filipe Lôbo Gomes, e o Dr. Gilvan de Andrade Costa Filho.

Ao Instituto Federal de Alagoas e à Universidade Federal de Alagoas, instituições de ensino públicas, gratuitas e socialmente referenciadas indispensáveis.

RESUMO

A relevância do serviço notarial e de registro é demasiado significativa à vida civil. Dada a sua natureza jurídica, o serviço notarial e registral não podia ter sido apartado da reforma perpetrada pela Emenda Constitucional nº 45/2004 no Poder Judiciário, tampouco do escopo de controle de um dos seus principais personagens: o Conselho Nacional de Justiça. Todavia, em virtude da forma com a qual o constituinte derivado estabeleceu as competências deste Conselho, a modulação desse poder é um impasse contemporâneo, principalmente quanto aos delegatários de notas e registro. Nesta esteira, a partir de revisão bibliográfica de estudos e da análise jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal acerca do exercício do Poder Normativo do Conselho Nacional de Justiça em relação aos delegatários de notas e registro, o presente trabalho propôs-se a responder seguinte problemática: O Conselho Nacional de Justiça pode editar ato normativo que imponha aos titulares das serventias extrajudiciais o dever de designar um substituto que não se enquadre nas hipóteses de nepotismo? Verificou-se ainda que compete ao referido Conselho a edição de atos administrativos de caráter normativo primário e secundário, estando o serviço notarial e registral subordinado a esses atos pelo fato de que o referido serviço é de titularidade do Estado, apesar da obrigatoriedade de prestação em caráter privado. Munido desse conhecimento, constatou-se que o Conselho Nacional de Justiça, no intuito de conferir eficácia jurídica aos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade administrativas, já editou atos administrativos que mitigam a ampla liberdade legal dos titulares das serventias extrajudiciais contratarem seus prepostos. Desse modo, analisando a problemática proposta no presente estudo sob o panorama normativo e jurisprudencial elencado, pode-se afirmar que não há óbice à edição de ato normativo pelo referido Conselho que imponha aos titulares das serventias extrajudiciais o dever de designar um substituto que não se enquadre nas hipóteses de nepotismo, tendo em conta que a referida norma teria por fundamento de validade a própria constituição, não configurando afronta à Lei nº 8.935/94.

Palavras-chave: Poder normativo; Conselho Nacional de Justiça; Serviço notarial e de registro; Nepotismo.

ABSTRACT

The relevance of notarial and registry services is of paramount significance to civil life. Given its juridical nature, notarial and registry services could not have been excluded from the reform carried out by Constitutional Amendment No. 45/2004 in the Judiciary, nor from the scope of control of one of its main characters: the National Council of Justice. However, due to the manner in which the constituent derived established the competencies of this Council, the modulation of this power is a contemporary impasse, especially regarding notary and registry delegates. In this context, based on a bibliographic review of studies and the jurisprudential analysis of the Federal Supreme Court regarding the exercise of the Normative Power of the National Council of Justice in relation to notary and registry delegates, the present study aimed to answer the following problem: Can the National Council of Justice issue a normative act imposing on the holders of extrajudicial offices the duty to appoint a substitute who does not fall within the nepotism hypotheses? It was also found that the aforementioned Council is competent to issue administrative acts of primary and secondary normative character, with notarial and registry services being subordinate to these acts because said services are owned by the State, despite the obligation to provide them on a private basis. Armed with this knowledge, it was found that the National Council of Justice, in order to confer legal effectiveness to the constitutional principles of administrative morality and impersonality, has already issued administrative acts that mitigate the broad legal freedom of holders of extrajudicial offices to hire their proxies. Thus, analyzing the problem proposed in this study under the normative and jurisprudential panorama listed, it can be affirmed that there is no obstacle to the issuance of a normative act by the aforementioned Council imposing on the holders of extrajudicial offices the duty to appoint a substitute who does not fall within the nepotism hypotheses, considering that said norm would have as its validity basis the constitution itself, not constituting an affront to Law 8.935/94.

Keywords: Normative power; National Council of Justice; Notary and registration service; Nepotism.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	08
2. O PODER NORMATIVO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	11
2.1. A natureza jurídica do Conselho Nacional de Justiça	13
2.2. O panorama do poder regulamentar no ordenamento pátrio.....	16
2.3. O poder normativo do Conselho Nacional de Justiça	18
2.4. O exercício do poder normativo do Conselho Nacional de Justiça em relação ao serviço notarial e registral	21
3. AS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS NO ORDENAMENTO PÁTRIO	24
3.1. A natureza pública e essencial do serviço notarial e registral.....	27
3.2. A relação do notário e oficial de registro com o regime jurídico administrativo	30
3.3. A liberdade dos delegatários de notas e registros para contratação de prepostos e designação de substitutos	32
4. A MITIGAÇÃO DA LIBERDADE DOS TITULARES DE SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS PARA DESIGNAÇÃO DE SUBSTITUTOS POR ATOS NORMATIVOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	33
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	39
REFERÊNCIAS	40

1 INTRODUÇÃO

A necessidade de registrar é inerente ao homem desde a fase pré-histórica dos documentos não escritos, o que se depreende das pinturas rupestres pelas quais representava os mais diversos fatos da vida humana (Siqueira; Siqueira, 2000, p. 20).

Com o advento da escrita, a evolução do conceito de propriedade privada e a estruturação dos Estados Modernos, a atividade notarial e registral evoluiu (Iaquinta, 2022, p. 14.133), sendo importada ao Brasil pelos portugueses.

Apesar do seu relevante papel social, em virtude da forma de provimento eivada pelo nepotismo e da imperícia dos particulares que exerciam a titularidade (Ribeiro, 2009, p. 15), a atividade notarial e registral somente fora tratada com a devida seriedade a partir da Constituição de 1988, pela qual se estabeleceu o concurso público como condição para escolha dos titulares das serventias extrajudiciais (artigo 236, § 3º).

O constituinte também determinou que a prestação desse serviço deve ser fiscalizada pelo Poder Judiciário (artigo 236, § 1º), haja vista a obrigatoriedade de delegação da prestação do serviço à particular para exercício em caráter privado.

Frise-se que, em razão dessa obrigatoriedade, o delegatário de notas e registro apresenta-se no ordenamento pátrio como uma espécie excepcionalíssima de agente público (Mello, 2014, p. 258), não estando subordinado ao regime jurídico dos servidores públicos estatutários.

Devido a isso, o delegatário de notas e registro detém ampla autonomia para gerir sua serventia, podendo inclusive contratar seus parentes e cônjuge como escreventes e auxiliares, bem como designá-los como substitutos (artigo 20 e 21 da Lei nº 8.935/94), pois o delegatário não está subordinado à vedação de nepotismo imposta aos demais agentes públicos.

Inobstante o advento da Constituição Cidadã e a inafastável obrigatoriedade de concurso público para ingresso na atividade notarial e registral, os entraves para o cumprimento desse comando foram os mais diversos, de tal modo que, tomando o Estado de Alagoas como exemplo, de 1988 até o presente (Março/2024), não houve concurso público para outorga de delegações de notas e de registro devidamente finalizado e homologado – o que revela a relevância social e a regionalidade deste estudo.

Desta feita, as serventias extrajudiciais permanecem sob o império do nepotismo praticado pelos Interinos, designados precariamente como prepostos do Estado para responder transitoriamente pelo exercício do serviço público cartorário, de modo que – diferentemente dos delegatários que ingressam na titularidade da serventia via concurso público – os interinos se subordinam em medida maior ao regime jurídico dos servidores públicos estatutários.

Diante desse estado de coisa inconstitucional, o serviço notarial e registral fora abarcado pela reforma promovida no Poder Judiciário por intermédio da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, cujo destaque histórico se dá por atribuírem-lhe a institucionalização do controle na esfera judicial.

Dito controle personificou-se no Conselho Nacional de Justiça (CNJ), criado no bojo da referida Emenda Constitucional que assentou esse órgão interno do Poder Judiciário no artigo 103-B, incumbindo-lhe de exercer o controle administrativo, financeiro e disciplinar do Judiciário e dos seus membros.

Quanto ao serviço notarial e registral, compete ao Conselho Nacional de Justiça receber e conhecer das reclamações relativas às serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro, podendo avocar processos disciplinares e aplicar outras sanções administrativas, consoante o artigo 103-B, § 4º, III da Constituição.

Já no seu primeiro ano de plena atividade, o Conselho Nacional de Justiça resolveu editar a Resolução nº 07/2005 para combater a prática de nepotismo no âmbito do Poder Judiciário, problemática estreitamente correlata ao poder hierárquico da Administração Pública. Ocorre que a referida Resolução não abarcou as serventias extrajudiciais.

Desde então, a questão do nepotismo atrelada ao serviço notarial e registral somente ressurge em 2017, no 1º Encontro Nacional de Corregedores do Serviço Extrajudicial, organizado pela Corregedoria Nacional de Justiça com o objetivo de estabelecer metas nacionais, dentre as quais se destacou a meta 15: *“Realizar levantamento detalhado sobre a existência de nepotismo na nomeação de interinos no serviço extrajudicial revogando os atos de nomeação em afronta ao princípio da moralidade”* (CONJUR, 2017).

De posse do relatório minucioso, em 2018, a Corregedoria Nacional de Justiça resolveu editar o Provimento nº 77 com o fito de estabelecer que, preferencialmente, deve ser designado como Interino da serventia judicial o substituto mais antigo que não esteja implicado pelas hipóteses de nepotismo em relação ao delegatário anterior. Caso não haja

substituto apto, o Provimento apresenta como alternativa a designação de outro delegatário, ou de um terceiro com experiência e conhecimento técnico suficiente, a ser designado pela Corregedoria competente.

Apesar das duas alternativas, não se pode discordar que, sob o prisma da natureza pública do serviço notarial e registral, e os comandos expressos pelos princípios da eficiência (artigo 37, *caput* da Constituição) e prestação adequada (artigo 4º da Lei nº 8.935/1994), a melhor opção como Interino é o substituto mais antigo, que domina as rotinas e todas as peculiaridades da serventia extrajudicial vacante.

Todavia, em virtude da liberdade que os titulares das serventias detêm para contratar parentes e cônjuges e designá-los como substitutos, a dificuldade de se encontrar um substituto que não esteja implicado pelo nepotismo e seja considerado apto nos moldes do Provimento nº 77/2018 – cujos ditames foram importados para o novel Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – é uma realidade.

Tomando como exemplo o Estado de Alagoas e a premissa de que o sobrenome indica origem familiar, por meio de rápida busca nos dados públicos disponibilizados pelo próprio CNJ no sistema Justiça Aberta, constata-se que 53% das serventias extrajudiciais da capital alagoana têm como substituto legal uma pessoa com sobrenome igual ao do delegatário ou interino (Brasil, 2024).

Sendo assim, no intuito de aperfeiçoar essa norma para priorizar a designação dos substitutos mais antigos como interinos, o presente trabalho parte da seguinte problemática: O Conselho Nacional de Justiça pode editar ato normativo que imponha aos titulares das serventias extrajudiciais o dever de designar um substituto que não se enquadre nas hipóteses de nepotismo?

Perseguindo a resposta desta problemática, objetiva-se analisar como se opera o poder normativo do Conselho Nacional de Justiça no ordenamento pátrio, investigar a relação desse poder normativo com os delegatários de notas e registros – considerando todas as particularidades de sua natureza jurídica – para então mensurar os limites desse poder em relação à edição do ato normativo proposto.

O trabalho foi estruturado por intermédio de revisão bibliográfica narrativa relativa ao tema, considerando primordialmente fontes nacionais publicadas nos últimos cinco anos,

observando-se ainda as principais contribuições jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça quanto à problemática em análise.

2 O PODER NORMATIVO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

A criação do Conselho Nacional de Justiça no ordenamento pátrio é fruto dos debates do movimento de redemocratização, o qual ecoou um clamor social por controle administrativo do Judiciário brasileiro, a fim de coibir ilicitudes de seus membros – com destaque para nepotismo, abuso de poder, morosidade processual – e estabelecer um dever de transparência (Pamplona Filho; Viegas, 2019, p. 51/52).

Tal como o Brasil foi influenciado pela redemocratização que ocorreu em outras nações, semelhantemente fora influenciado pela existência de órgãos destinados ao controle administrativo e financeiro da Magistratura em outros países, os quais adotaram o modelo estabelecido na Itália, em 1883, e na França, em 1946 (Dal Pizzol, 2019, p. 313).

Diante desse cenário, e no intuito de superar o ineficaz Conselho Nacional da Magistratura, criado durante o Regime Militar por meio da Emenda Constitucional nº 7/1977, os constituintes fizeram constar no artigo 151 do “Projeto A” da Constituição Cidadã a formação de um Conselho de Justiça. (Dal Pizzol, 2019, p. 313/314) Porém, esta proposição acarretou em diversas controvérsias para a comunidade jurídica.

Dentre os irredimidos destacam-se especialmente os setores da Magistratura, os quais empregaram a ideia de que a constituição do Conselho configurava uma afronta à tripartição dos poderes e à independência do Judiciário (Miranda, 2020, p. 76951), de modo que a proposição foi retirada no projeto seguinte.

Desta feita, a concepção do Conselho Nacional de Justiça só foi possível cerca de 15 (quinze) anos depois da promulgação da Carta Magna de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, que se destacou historicamente por institucionalizar o controle do Poder Judiciário a ponto de ser denominada “Reforma do Judiciário” (Streck; Sarlet; Cléve, 2005, p. 01).

Por meio da referida Emenda, o constituinte derivado inseriu o Conselho Nacional de Justiça no rol constitucional dos órgãos do Poder Judiciário (artigo 92, I-A¹) e, pelo que

¹ Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário: [...] I-A o Conselho Nacional de Justiça; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) [...].

dispõe o § 4^o do artigo 103-B, estabeleceu como finalidade precípua desse Conselho o controle administrativo, financeiro e disciplinar do Judiciário e seus membros. (Brasil, 1988) Diante desse escopo, Didier Jr. e Leandro Fernandez (2023, p. 70 e 88) chegam a defini-lo como “uma espécie de *agência reguladora do sistema brasileiro de justiça*”.

Ainda conforme as disposições constitucionais, a composição da mesa do Conselho é heterogênea (Miranda, 2020, p. 76952) e conta com 15 (quinze) membros, com mandato bienal.

Tem-se 09 (nove) integrantes do Poder Judiciário – o Presidente do Supremo Tribunal Federal, um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, um Desembargador, um Desembargador Federal, um Desembargador do Trabalho, um Juiz Estadual, um Juiz Federal, e um Juiz do Trabalho – um membro do Ministério Público da União e outro do Ministério Público estadual, além de dois advogados, e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada (Brasil, 1988).

Todas as vagas elencadas são preenchidas a partir de ato complexo, que consiste em nomeação pelo Presidente da República (Poder Executivo) e aprovação pela maioria absoluta do Senado Federal (Legislativo) (Didier Jr.; Fernandez, 2023, p. 64).

Vale destacar que o artigo 103-B prescreve ainda a organização do Conselho Nacional de Justiça, o processo de seleção de seus membros, a ocupação da função de Ministro-Corregedor e suas atribuições. E é com base nesses aspectos que serão observadas a natureza jurídica e os limites do poder normativo deste Conselho.

² Art. 103-B. [...] § 4^o Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, 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; II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União; III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade; V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano; VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário; VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

2.1 A natureza jurídica do Conselho Nacional de Justiça

A partir das disposições constitucionais, infere-se que o Conselho Nacional de Justiça é um órgão do Poder Judiciário de natureza administrativa, pois lhe compete o controle da atuação administrativa, financeira e disciplinar (Pansieri, 2021).

Tais inferências são confirmadas por meio da observância da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca de questões inerentes à natureza propriamente dita do Conselho Nacional de Justiça, ou acerca de atos editados pelo Conselho no exercício de suas atribuições constitucionais, porquanto, conforme o artigo 102, I, “r”³ da Carta Magna, o Supremo detém competência exclusiva para exercer o controle jurisdicional desses atos do Conselho (Brasil, 1988).

Nesse diapasão, primeiramente ressalta-se a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 3.367, julgada em 13/04/2005, pela qual o Supremo Tribunal Federal fixou que o Conselho Nacional de Justiça detém natureza meramente e exclusivamente administrativa em razão das suas atribuições constitucionalmente estabelecidas – controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar do Poder Judiciário. Confira-se com o seguinte excerto da ementa (Brasil, 2006):

EMENTAS: [...] 2. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Emenda Constitucional nº 45/2004. Poder Judiciário. **Conselho Nacional de Justiça. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura.** Constitucionalidade reconhecida. Separação e independência dos Poderes. História, significado e alcance concreto do princípio. Ofensa a cláusula constitucional imutável (cláusula pétrea). Inexistência. Subsistência do núcleo político do princípio, mediante preservação da função jurisdicional, típica do Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente. Precedentes e súmula 649. Inaplicabilidade ao caso. Interpretação dos arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF. Ação julgada improcedente. Votos vencidos. São constitucionais as normas que, introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, instituem e disciplinam o Conselho Nacional de Justiça, como órgão administrativo do Poder Judiciário nacional. [...] 4. PODER JUDICIÁRIO. **Conselho Nacional de Justiça. Órgão de natureza exclusivamente administrativa. Atribuições de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura.** Competência relativa apenas aos órgãos e juízes situados, hierarquicamente, abaixo do Supremo Tribunal Federal. Preeminência deste, como órgão máximo do Poder Judiciário, sobre o Conselho, cujos atos e decisões estão sujeitos a seu controle jurisdicional. Inteligência dos art. 102, caput, inc. I, letra "r", e § 4º, da CF. O Conselho Nacional de Justiça não tem nenhuma competência sobre o Supremo Tribunal Federal e seus ministros, sendo esse o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a que aquele está sujeito. [...]. (grifos do autor)

³ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: [...] r) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) [...].

Em sendo um órgão de controle administrativo, o Supremo Tribunal Federal também sedimentou que o Conselho Nacional de Justiça não pode apreciar a constitucionalidade de atos administrativos (Referendo na Ação Cautelar nº 2.390⁴), tampouco imiscuir-se na função jurisdicional que não lhe compete, restando vedada a edição de norma administrativa que limite o exercício da função jurisdicional pelos membros do Judiciário (Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 4.145⁵) e a fiscalização abstrata de validade de lei (Agravo Regimental de Terceiro no Mandado de Segurança nº 36.133⁶).

Não obstante os contornos jurisprudenciais, uma questão que ainda afeta a definição da natureza jurídica do Conselho Nacional de Justiça diz respeito a sua composição heterogênea e seu vínculo com o Judiciário, aspectos que divisam os doutrinadores em defini-lo como um órgão de controle interno ou externo.

⁴ AC 2390 MC-REF: AÇÃO CAUTELAR PREPARATÓRIA. LEI N. 8.223/2007 DO ESTADO DA PARAÍBA. CRIAÇÃO LEGAL DE CARGOS EM COMISSÃO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. ASSISTENTES ADMINISTRATIVOS. ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. EXONERAÇÃO DETERMINADA. ALEGAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DO CNJ. LIMINAR DEFERIDA. REFERENDO. [...] 4. A Lei n. 8.223/2007, decretada e sancionada pelos Poderes Legislativo e Executivo do Estado da Paraíba, não pode ter o controle de constitucionalidade realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, pois a Constituição da República confere essa competência, com exclusividade, ao Supremo Tribunal Federal. 5. Medida liminar referendada. (BRASIL, 2011)

⁵ EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PRINCÍPIO DA INAFSTABILIDADE DO JUDICIÁRIO (CF, ART. 5º, XXXV). INCONSTITUCIONALIDADE DE VEDAÇÃO ADMINISTRATIVA AO PLENO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE JURISDICIONAL DURANTE O PLANTÃO. INDEVIDA INTERFERÊNCIA NA LEGISLAÇÃO PROCESSUAL E DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE PROCEDENTE. [...] 2. Inconstitucionalidade de norma administrativa proibitiva de plena atuação jurisdicional durante o plantão judiciário. Resolução do Conselho Nacional de Justiça que, visando disciplinar e uniformizar procedimentos de interceptação de comunicações telefônicas e de sistemas de informática e telemática nos órgãos jurisdicionais do Poder Judiciário, criou, administrativamente, inadmissível vedação ao exercício regular da função jurisdicional, ao vedar a análise judicial de pedidos de prorrogação de prazo de medida cautelar de interceptação de comunicação telefônica, telemática ou de informática durante o plantão judiciário, ressalvada a hipótese de risco iminente e grave à integridade ou à vida de terceiros. [...] 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucional o § 1º do art. 13 da Resolução nº 59 do Conselho Nacional de Justiça. (BRASIL, 2020)

⁶ EMENTA AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DECISÃO UNIPESSOAL AGRAVADA QUE CONCEDEU A ORDEM, PARA ANULAR O ACÓRDÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA QUE DETERMINOU, DE MODO LINEAR, SEM O ESTABELECIMENTO DE PRAZO OU CONDIÇÃO, A SUSPENSÃO DE ATOS TENDENTES A DAR EFETIVIDADE AO ESTATUÍDO EM LEI ESTADUAL. CONDUTA QUE, ENQUANTO EQUIVALENTE AO DEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, NÃO ADERE AO ROL DE ATRIBUIÇÕES DA AUTORIDADE IMPETRADA. [...] 2. Desprovido de função jurisdicional e do papel de Corte Constitucional, o Conselho Nacional de Justiça, embora integrante do Poder Judiciário, não exerce fiscalização abstrata de validade de lei. Compreensão consentânea com a esposada pelo Plenário desta Casa no recente julgamento de 8 (oito) impetrações coletivas (mandados de segurança nºs 35.410, 35.490, 35.494, 35.498, 35.500, 35.812, 35.824 e 35.836). 3. Inviabilidade, na espécie, de promover-se fiscalização de juridicidade à luz de resoluções do CNJ, uma vez que elas não se revestem de patamar hierárquico superior nem constituem fundamento de validade da lei estadual enfocada (Lei nº 13.964/2018 do Estado da Bahia, que criou, no âmbito do Tribunal de Justiça local, 09 (nove) cargos de Desembargador, e os correlatos cargos comissionados de Assessor de Desembargador, símbolo TJ-FC-2, e de Assistente de Gabinete, símbolo TJ-FC-3). 4. Agravo interno conhecido e não provido. (BRASIL, 2021)

Parte da doutrina acompanha o Supremo Tribunal Federal que já definiu o Conselho como órgão interno do Judiciário, tal qual inscrito alhures na ementa da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 3.367. Para tanto, os doutrinadores duas razões distintas – uma formal e outra substancial.

A formal diz respeito à organização constitucional, e se justificativa pelo fato de que o Conselho Nacional de Justiça integra o rol de órgãos do Judiciário (Dal Pizzol, 2019, p. 316) previsto no artigo 92, I-A (Brasil, 1988):

Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário: I - o Supremo Tribunal Federal; **I-A o Conselho Nacional de Justiça**; II - o Superior Tribunal de Justiça; II-A - o Tribunal Superior do Trabalho; III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho; V - os Tribunais e Juízes Eleitorais; VI - os Tribunais e Juízes Militares; VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. (grifo do autor)

A substancial, por sua vez, parte da crítica à ocupação da esmagadora maioria das cadeiras do Conselho por integrantes da magistratura (Silva, 2005, p. 563), no sentido de que a forte presença desta classe controlada desnatura a exterioridade do controle para a qual o órgão foi proposto (Viegas; Loureiro; Abrucio, 2023, p. 02/03).

Antagonicamente, há doutrinadores – com destaque para Lenio Streck e Ingo Sarlet (2005, p. 01) – que concebem o Conselho como órgão externo devido à presença dos 04 (quatro) membros externos à magistratura (dois advogados, e dois cidadãos).

Para melhor compreensão dessa vertente, importa repisar que a finalidade da criação de um órgão de controle do Judiciário brasileiro distingue-se da que gerou órgãos similares nos demais países.

Nos demais países, como Itália e França, o advento de Conselhos similares tinha por finalidade a autodeterminação do Poder Judiciário em seus territórios. Entretanto, no Brasil, o Conselho Nacional de Justiça alcançou um Judiciário forte ao ponto de que necessitava de controle social, o qual restou configurado no assentamento de membros externos à magistratura em suas cadeiras (Dal Pizzol, 2019, p. 315/316).

Congregando as duas correntes doutrinárias, apesar de divergentes, Viegas, Loureiro e Abrucio (2023, p. 04) vão além ao conceituar que “*a nova lei [Emenda Constitucional n. 45 de 2004] estabeleceu um modelo híbrido*” ao mesclar a ideia de órgão de controle que está vinculado ao Judiciário (instituição controlada) e é composto pelos integrantes desta instituição controlada (Magistrados).

A discussão importa para a produção normativa deste órgão uma vez que, em virtude da parca presença de membros externos à magistratura, há doutrinadores que alertam para a presença de um viés político nas tomadas de decisão (Pansieri, 2021), de modo que se conclui que o Conselho Nacional de Justiça é órgão interno do Poder Judiciário, de natureza administrativo-política.

2.2 O panorama do poder regulamentar no ordenamento pátrio

O conceito de poder regulamentar no ordenamento jurídico pátrio remonta a função típica do Chefe do Executivo (Mello, 2014, p. 348) em razão do previsto no artigo 84, IV e VI da constituição (Brasil, 1988):

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como **expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução**; [...] VI - **dispor, mediante decreto**, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (grifos do autor)

A partir da norma constitucional, expõe Jose Carvalho Filho (2019, p. 145) que a base do poder regulamentar está intrinsecamente relacionada aos obstáculos à exequibilidade das leis, de modo que cumpre a Administração editar atos que supram as lacunas legais, esclareçam as obscuridades ou individualizem as abstrações da lei posta.

Convergindo com essa conceituação do poder regulamentar, a doutrina clássica de Hely Lopes Meirelles e Burle Filho (2016, p. 149) definem regulamento como:

“ato administrativo geral e normativo, expedido privativamente pelo Chefe do Executivo (federal, estadual ou municipal), através de decreto, com o fim de explicar o modo e forma de execução da lei (regulamento de execução) ou prover situações não disciplinadas em lei (regulamento autônomo ou independente).”.

A definição dada pelos administrativistas clássicos acompanha as distinções existentes nos dois incisos do artigo 84 da Lei Maior, os quais indicam que o regulamento é um gênero normativo que abarca duas categorias principais: o regulamento executivo e o regulamento autônomo – este último ainda controverso doutrinariamente (Dal Pizzol, 2019 p. 322; Di Pietro, 2020, p. 262).

O regulamento executivo, também denominado vinculado ou derivado, estampado no inciso IV, artigo 84 da Carta Magna, é a manifestação do poder regulamentar pacificamente aceita pelos doutrinadores brasileiros (Dal Pizzol, 2019, p. 319).

A citada espécie deriva da Lei *stricto sensu* para executá-la, servindo assim de ferramenta para que o Executivo colmate as lacunas legais, exercendo sua discricionariedade, e elucidando o que for necessário para o eficaz atendimento da vontade legislativa.

O fato de derivar da lei *stricto sensu* já aponta que o regulamento executivo dela se distingue em diversos aspectos, os quais estão didaticamente expostos no quadro abaixo, elaborado a partir das lições de Celso de Mello (2014, p. 351):

Figura 1: Quadro que ilustra as distinções entre as espécies normativas Lei *stricto sensu* e Regulamento Executivo.

ASPECTOS	LEI STRICTO SENSU	≠	REGULAMENTO EXECUTIVO
Competência Originária	Poder Legislativo.		Órgão público no exercício da função normativa.
Hierarquia	Tem por fundamento de validade a Constituição.		Tem por fundamento de validade uma Lei <i>stricto sensu</i> .
Matéria	É fonte primária do Direito, podendo inovar no ordenamento jurídico.		É fonte secundária do Direito, não podendo contrariar ou ultrapassar os limites da Lei que o antecede

Fonte: Elaboração própria.

Destaca-se que o principal aspecto distintivo é o material, o qual se fundamenta na garantia constitucional – inscrita no artigo 5º, II – de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (Brasil, 1988).

Antagonicamente, há o regulamento autônomo ou independente, o qual prescinde de Lei para que seja editado e consiste em ferramenta para inovação normativa no ordenamento jurídico.

Essa espécie normativa nunca fora bem quista pelo direito brasileiro, o que se depreende da supressão constitucional realizada (Di Pietro, 2020, p. 263), uma vez que constava no artigo 81, V da Carta Magna anterior que ao Presidente da República caberia livremente “*dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal*” (Brasil, 1967).

Em contrapartida, a redação original do artigo 84, VI da Constituição de 1988 limitou tal competência para “*dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, na forma da lei*” (grifo do autor).

Por fim, a Emenda Constitucional nº 32/2001 afunilou ainda mais o escopo de utilização do regulamento autônomo pelo Chefe do Executivo que, hodiernamente, encontra-

se limitado a dispor sobre “a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos” (Brasil, 1988).

Acerca dessas duas hipóteses de regulamento autônomo, Di Pietro (2020, p. 264) ressalva que:

“A competência, quanto à alínea ‘a’, limita-se à organização e funcionamento, pois a criação e extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública continua a depender de lei, conforme artigo 88, alterado pela Emenda Constitucional nº 32. Quanto à alínea ‘b’, não se trata de função regulamentar, mas de típico ato de efeitos concretos, porque a competência do Presidente da República se limitará a extinguir cargos ou funções, quando vagos, e não a estabelecer normas sobre a matéria.”.

Desse modo, conclui a doutrinadora que, atualmente, a única hipótese de regulamento autônomo existente no ordenamento jurídico brasileiro é a prevista na alínea “a”, VI, artigo 84 da Lei Maior, a qual configura tamanha exceção que Celso de Mello (2014, p. 351) exorta que “*não justificaria fosse lembrada a todo momento*”.

2.3 O poder normativo do Conselho Nacional de Justiça

O constituinte derivado atribuiu ao Conselho Nacional de Justiça o poder de expedir atos regulamentares por meio do inciso I, § 4º do artigo 103-B, com intuito de que o Conselho pudesse cumprir suas finalidades, observe (Brasil, 1988):

Art. 103-B [...] § 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, 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; (grifo do autor)

Doutrinadores pontuam que a partir da simples leitura do dispositivo constitucional, pode-se crer que o Conselho Nacional de Justiça detém carta branca quanto ao seu poder regulamentar (Streck; Sarlet; Clève, 2005, p. 03) uma vez que não foram prescritos limites específicos para o exercício desse poder (Miranda, 2020, p. 76953).

Afora a retórica doutrinária, imbuído da competência constitucional, o Conselho Nacional de Justiça tem editado enunciados administrativos, provimentos, instruções normativas, recomendações, portarias e resoluções (Miranda, 2020, p. 76950). No entanto,

somente as resoluções e enunciados possuem eficácia vinculante para o Judiciário nacional, consoante o artigo 102, § 5^o7 do Regimento Interno desse Conselho.

Seu poder normativo se expressa ainda na forma de resposta a consultas quando “*proferidas pela maioria absoluta do Plenário, acerca de questões, apresentadas em tese, relativas a dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência*” (Didier Jr.; Fernandez, 2023, p. 67).

Com foco somente nas resoluções editadas no período de 2005 a 2019, Viegas, Loureiro e Abrucio (2020, p. 06-07) constataram que o Conselho desempenhou um trabalho intenso, apresentando uma média anual de 20 (vinte) resoluções, que totalizam 303 (trezentos e três) no período estudado.

Esse cenário de intensa produção normativa, somado a vagueza do § 4^o8 do artigo 103-B da Carta Magna, deu azo ao seguinte questionamento relativo aos limites da competência constitucional do Conselho Nacional de Justiça: cabe-lhe somente editar regulamentos executivos, ou a constituição lhe permitiu inovar no ordenamento pátrio?

A fim de responder a questão, há aqueles como Streck, Sarlet e Clève (2005, p. 03-04) que se filiam a regra de que o direito brasileiro somente abarca o regulamento executivo, derivado ou vinculado.

Para justificar seu posicionamento, os doutrinadores importam duas limitações do que se resumem na seguinte afirmação: “*as resoluções que podem ser expedidas [pelo CNJ] não podem criar direitos e obrigações e tampouco imiscuir-se [...] na esfera dos direitos e garantias individuais ou coletivas.*”.

Em contrário senso, há doutrinadores que reconhecem a possibilidade desse órgão expedir atos que inovem no ordenamento pátrio, tal qual o regulamento autônomo de natureza primária, argumentando que o poder regulamentar do Conselho decorre diretamente da constituição, prescindindo de Lei *stricto sensu*.

⁷ Art. 102. O Plenário poderá, por maioria absoluta, editar atos normativos, mediante Resoluções, Instruções ou Enunciados Administrativos e, ainda, Recomendações. [...] § 5º As Resoluções e Enunciados Administrativos terão força vinculante, após sua publicação no Diário da Justiça e no sítio eletrônico do CNJ.

⁸ Art. 103-B. [...] § 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) [...].

Destaca-se nessa corrente o administrativista José Carvalho Filho (2019, p. 146), o qual leciona especificamente que:

“Há alguns casos, todavia, que a Constituição autoriza determinados órgãos a produzirem atos que, tanto como as leis, emanam diretamente da Carta e têm natureza primária; inexistente qualquer ato de natureza legislativa que se situe em patamar entre a Constituição e o ato de regulamentação, como ocorre com o poder regulamentar. Serve como exemplo o art. 103-B, da CF, inserido pela EC nº 45/2004, que, instituindo o Conselho Nacional de Justiça, conferiu a esse órgão atribuição para ‘expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência, ou recomendar providências’. Apesar dos termos da expressão (‘atos regulamentares’), tais atos não se enquadram no âmbito do verdadeiro poder regulamentar; como terão por escopo regulamentar a própria Constituição, serão eles autônomos e de natureza primária, situando-se no mesmo patamar em que se alojam as leis dentro do sistema de hierarquia normativa.”. (grifos do autor)

Criticando a divergência citada, Streck, Sarlet e Clève (2005, p. 04) pontuam que se fosse “*correto esse argumento, bastaria elaborar uma emenda constitucional para “delegar” a qualquer órgão [...] o poder de “legislar” por regulamentos. E com isto restariam fragilizados inúmeros princípios que conformam o Estado Democrático de Direito.*”.

Sucedeu-se que a discussão chegou ao Supremo Tribunal Federal com o julgamento procedente da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12/DF em 2008, a qual tinha por objeto a Resolução nº 07/2005, editada pelo Conselho Nacional de Justiça com o fito de disciplinar, no âmbito Poder Judiciário, o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento.

Confirmando os termos da liminar concedida em 16/02/2006, à unanimidade, os Ministros julgaram procedente a ação e acompanharam o voto do Relator, Min. Ayres Britto, na parte em que atesta a competência do Conselho Nacional de Justiça para expedir atos de caráter normativo primário, inovando no ordenamento jurídico. Nesse sentido, observe o seguinte excerto do voto (Brasil, 2009):

“A Resolução nº 07/05 se dota, ainda, de caráter normativo primário, dado que arranca diretamente do § 4º do art. 103-B da Carta-cidadã e tem como finalidade debulhar os próprios conteúdos lógicos dos princípios constitucionais de centrada regência de toda a atividade administrativa do Estado, especialmente o da impessoalidade, o da eficiência, o da igualdade e o da moralidade.”.

Em 2011, o Supremo reafirma seu posicionamento no julgamento do Mandado de Segurança nº 27.621, afirmando que os atos do Conselho “*são atos de comando abstrato que dirigem aos seus destinatários comandos e obrigações, desde que inseridos na esfera de*

competência do órgão”, e podem “impor a toda magistratura nacional o cumprimento de obrigações de essência puramente administrativa” (Brasil, 2011).

Acompanhando essa segunda corrente, Gladson Miranda (2020, p. 76958) explicita que a reserva legal para o poder normativo do Conselho é a própria Constituição Federal, não havendo que se falar em afronta ao princípio da legalidade.

Sob o mesmo ponto de vista, Ricardo Dal Pizzol (2019, p. 322) considera que o artigo 103-B, § 4º, I da Constituição revela facilmente que o Conselho Nacional de Justiça é competente para *“expedir atos para disciplinar o conteúdo da Constituição Federal, sem a intermediação de qualquer lei stricto sensu”* no âmbito de sua competência constitucionalmente delimitada. Não olvidando que também lhe cabe editar regulamentos derivados.

Em virtude da competência para expedir atos administrativos de caráter normativo primário e secundário, é que o presente trabalho adota a nomenclatura *“Poder Normativo”* do Conselho, filiando-se ao pensamento de Di Pietro (2020, p. 261) no sentido de que o termo *“Poder Regulamentar”* é insuficiente para abarcar as duas expressões normativas do Conselho estudado.

Embora se tenha reconhecido judicialmente o poder normativo do Conselho Nacional de Justiça, alerta a doutrina que modulação desse poder é um impasse contemporâneo (Dal Pizzol, 2019, p. 322), visto que os contornos limitantes não foram indicados especificamente pelo constituinte derivado (Miranda, 2020, p. 76958).

2.4 O exercício do Poder Normativo do Conselho Nacional de Justiça em relação ao serviço notarial e registral

Consoante Didier Jr. e Leandro Fernandes (2023, p. 88), a relevância do Conselho Nacional de Justiça para a regulamentação da atividade notarial e registral é tamanha que o legislador citou o órgão 22 (vinte e duas) vezes no novo diploma que dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Lei nº 14.382/2022), que corresponde a um marco na modernização dos serviços de cartórios.

A fundamentação constitucional deste poder normativo decorre, diretamente, do § 4º, I do artigo 103-B, que prevê a possibilidade de edição de atos regulamentares no âmbito do

Poder Judiciário, tendo em conta que o serviço notarial encontra-se nesse âmbito (Ferraz, 2019, p. 156).

Isso se confirma com o inciso III que, de forma taxativa, subordina serventias extrajudiciais ao controle correicional do Conselho Nacional de Justiça, observe (Brasil, 1988):

Art. 103-B. [...] § 4º [...] III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, **serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuam por delegação do poder público ou oficializados**, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; (grifo do autor)

Outrossim, os comandos do Conselho tocam o serviço notarial, de forma indireta, em virtude do poder de fiscalização e normatização atribuído ao Poder Judiciário pelo artigo 236, § 1º da Constituição e pelos artigos 37 e 38 da Lei nº 8.935/1994¹⁰.

Em razão do previsto no § 4º, inciso III do artigo 103-B, o Conselho Nacional de Justiça resolveu incumbir a Corregedoria Nacional de Justiça da seguinte competência, disposta no artigo 8º, inciso X e XX do seu Regimento Interno (Brasil, 2009):

Art. 8º Compete ao Corregedor Nacional de Justiça, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: [...] X - **expedir Recomendações, Provimentos, Instruções, Orientações e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades** dos órgãos do Poder Judiciário e de seus serviços auxiliares e **dos serviços notariais e de registro**, bem como dos demais órgãos correicionais, sobre matéria relacionada com a competência da Corregedoria Nacional de Justiça; [...] XX - promover de ofício, quando for o caso de urgência e relevância, ou propor ao Plenário, quaisquer **medidas com vistas à eficácia e ao bom desempenho** da atividade judiciária e **dos serviços afetos às serventias e aos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro**; (grifos do autor)

Em face da aparente limitação imposta pelo artigo 8º do Regimento Interno do Conselho – no sentido de que a Corregedoria Nacional só pode editar atos relativos às

⁹ Art. 236. [...] § 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

¹⁰ Art. 37. A fiscalização judiciária dos atos notariais e de registro, mencionados nos arts. 6º a 13, será exercida pelo juízo competente, assim definido na órbita estadual e do Distrito Federal, sempre que necessário, ou mediante representação de qualquer interessado, quando da inobservância de obrigação legal por parte de notário ou de oficial de registro, ou de seus prepostos. Parágrafo único. Quando, em autos ou papéis de que conhecer, o Juiz verificar a existência de crime de ação pública, remeterá ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia. Art. 38. O juízo competente zelará para que os serviços notariais e de registro sejam prestados com rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente, podendo sugerir à autoridade competente a elaboração de planos de adequada e melhor prestação desses serviços, observados, também, critérios populacionais e sócio-econômicos, publicados regularmente pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

matérias de sua competência – impende frisar que o escopo das matérias não se resume a atividades disciplinares. Encontram-se nos incisos do artigo 8º, por exemplo, a necessidade de uma postura ativa Corregedoria Nacional no que diz respeito à análise da atuação do Poder Judiciário e todos os órgãos que o assiste com o fito de propor e executar soluções que maximizem a autonomia, transparência e eficiência do Judiciário, como se depreende dos incisos¹¹ XI, XV, XVII e XXI do referido artigo.

O Provimento tem se revelado a principal ferramenta da Corregedoria Nacional de Justiça para regulamentação da organização e funcionamento das serventias extrajudiciais. (Didier Jr.; Fernandez, 2023, p. 80-81) Conforme o artigo 13, I da Portaria nº 54/2002, que dispõe sobre o Regulamento Geral da Corregedoria Nacional, essa espécie normativa consiste em *“ato de caráter normativo interno e externo com a finalidade de esclarecer e orientar a execução dos serviços judiciais e extrajudiciais em geral;”* (Brasil, 2009).

Desta feita, diferentemente das resoluções expedidas diretamente pelo Conselho Nacional de Justiça, que podem inovar no ordenamento pátrio por retirar fundamento de validade diretamente da Constituição, o provimento se resume a regulamento executivo/vinculado/derivado conforme conceituação exposta no item 2.3.

As demais espécies normativas que podem ser editadas pela Corregedoria Nacional de Justiça também estão definidas em seu Regulamento Geral e não são menos importantes que o Provimento, confira-se (Brasil, 2009):

Art. 13. Os atos de natureza normativa expedidos pelo Corregedor, no âmbito de sua competência, observarão a seguinte nomenclatura: [...] II – **Instrução Normativa**: ato de caráter vinculativo complementar, com o objetivo de orientar a execução de serviço no âmbito interno das Corregedorias de Justiça; III – **Orientação**: ato de caráter explicativo com medidas para aperfeiçoamento dos serviços das Corregedorias de Justiça no âmbito de suas atribuições; IV – **Recomendação**: ato que recomenda adoção de medidas preventivas e procedimentos que visam ao aperfeiçoamento da gestão administrativa, orçamentária e de pessoal dos tribunais e dos serviços de notas e registro, assim como da prestação dos serviços judiciais e extrajudiciais; V – **Portaria**: ato interno contendo delegações ou designações, de natureza geral ou especial, visando disciplinar o desempenho de funções definidas no próprio ato, bem como para aprovar e alterar o regulamento da Corregedoria e para instaurar procedimentos. (grifos do autor)

¹¹ Art. 8º [...]XI - propor ao Plenário do CNJ a expedição de recomendações e a edição de atos regulamentares que assegurem a autonomia, a transparência e a eficiência do Poder Judiciário e o cumprimento do Estatuto da Magistratura; [...] XV - promover a criação de mecanismos e meios para a coleta de dados necessários ao bom desempenho das atividades da Corregedoria Nacional de Justiça; [...] XVII - promover reuniões periódicas para estudo, acompanhamento e sugestões com os magistrados envolvidos na atividade correicional; [...] XXI - promover, constituir e manter bancos de dados, integrados a banco de dados central do CNJ, atualizados sobre os serviços judiciais e extrajudiciais, inclusive com o acompanhamento da respectiva produtividade e geração de relatórios visando ao diagnóstico e à adoção de providências para a efetividade fiscalizatória e correicional, disponibilizando seus resultados aos órgãos judiciais ou administrativos a quem couber o seu conhecimento.

Até o ano passado, Didier Jr. e Leandro Fernandez (2023, p. 80-88) indicaram que, para regulamentar o serviço notarial e de registro, a Corregedoria Nacional de Justiça conta com 62 (sessenta e dois) Provimentos, 18 (dezoito) Recomendações, 03 (três) Orientações vigentes.

Tamanha é a produção de Provimentos pela Corregedoria Nacional para regulamentar tão somente os serviços notariais e de registro que, em 30.08.2023, resolveu-se instituir, por meio do Provimento nº 149, o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça com o fito de que cidadãos, delegatários, profissionais do Direito encontrem “*tudo de que o Conselho Nacional de Justiça dispõe em matéria de atos normativos relativamente aos serviços notariais e registrais, ainda que por meio de remissões.*” (Brasil, 2023).

Optou o Corregedor por não incorporar ao texto as Resoluções que versam acerca das serventias extrajudiciais pelo fato de que sua edição compete ao Plenário do Conselho Nacional de Justiça, Semelhantemente o fez com as Orientações e as Recomendações, em virtude de não se caracterizem como normas imperativas e do fato de que muito dos seus conteúdos já foram normatizados ou já se exauriram. Entretanto, empenharam-se em realizar remissões dessas normas (Brasil, 2023).

Por meio desse novo Provimento, criou-se ainda a Comissão Consultiva Permanente do Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça, responsável pela atualização do Código e por auxiliar o Corregedor Nacional acerca de questões normativas inerentes às serventias extrajudiciais.

Tal inovação aponta para uma intensificação no exercício do poder normativo do Conselho Nacional Justiça na esfera do serviço notarial e registral, seja pelo Plenário, inovando no ordenamento pátrio, seja pela Corregedoria Nacional de Justiça com regulamentos executivos/derivados/vinculados.

3 AS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS NO ORDENAMENTO PÁTRIO

A necessidade de registrar é inerente ao homem desde a fase pré-histórica dos documentos não escritos, o que se depreende das pinturas rupestres pelas quais representava os mais diversos fatos da vida humana (Siqueira; Siqueira, 2000, p. 20).

Com o advento da escrita nas primeiras sociedades civilizadas – com destaque para os egípcios, mesopotâmicos, fenícios, cretenses e hebreus – e a evolução do conceito de propriedade privada, é que os atos da vida civil foram formalizados em documentos escritos por particulares que prestavam serviços às lideranças. Nesse sentido, Luís Ribeiro (2009, p. 12) afirma que “*É o escriba, encontrado na civilização egípcia e no povo hebreu, o antepassado do notário*”.

Não surpreendentemente, desde a civilização egípcia, a atividade notarial e registral fora atravessada pelo interesse religioso, de modo que os atos que importava registrar eram o nascimento, o casamento e o óbito.

Nesta toada, o Direito Romano e o Direito Canônico da Igreja Católica influenciaram o mundo e são considerados pela doutrina como precursores da atividade notarial e registral contemporânea, principalmente pelo de fato de atribuírem-lhes a difusão da confiança na fé pública. (Fleming, 2022, p. 18-19).

Esse processo de evolução da atividade notarial registral sinteticamente delineado reflete como se deu sua concepção no solo brasileiro, que importou a tradição registral dos descobridores portugueses.

Em virtude da aliança entre a Igreja e os Portugueses destinada à exploração das terras tupiniquins via catequização, a atividade registral cível brasileiro coube exclusivamente a Igreja por mais de 04 (quatro) séculos – tal qual na civilização egípcia (Fleming, 2022, p. 19).

No que se refere ao registro imobiliário, Marli e Bruno Siqueira (2000, p. 25) citam como marco histórico a edição da Lei nº 601/1850, popularmente conhecida como Lei da Terra, a qual, se por um lado, foi benéfica ao regulamentar o registro da posse de terras, por outro não o foi ao incumbir a Igreja de alistar a situação dos imóveis no Livro do Vigário.

Somente com a proclamação da república e a Constituição de 1981 é que o Estado toma para si a atividade notarial e registral, rompendo com o império da Igreja. Muito embora, doutrinadores asseveram que o *status quo ante* a independência da república sofreu poucas modificações (Cotrim, 1973, p. 118).

Dentre as problemáticas que não foram modificadas, Alberto Cotrim (1973, p. 120) destaca que a forma de provimento nos cargos de notário e registrador era o que “*corrompia ab inicio o funcionário e resultava na deterioração do serviço público*”. Desde a gênese

brasileira, os referidos cargos eram vitalícios e providos por doação, ou “*por compra e venda ou sucessão ‘causa mortis’, sem preocupação com preparo ou aptidão para o exercício da função*” (Ribeiro, 2009, p. 15).

Esse contexto somente fora alterado na Constituição de 1967, especificamente pela Emenda Constitucional nº 7/1977, por meio da qual as serventias do foro judicial e extrajudicial foram oficializadas¹², e pela Emenda Constitucional nº 22/1982 que impôs a acessibilidade via concurso público¹³ (Siqueira; Siqueira, 2000, p. 27).

A Constituição vigente seguiu caminho semelhante no que se refere à questão do provimento, mas superou as demais ao estabelecer limite temporal para realização de concurso público após vacância (artigo 236, § 3º¹⁴), além de outras disposições assentadas no artigo 236¹⁵:

“atribui às serventias extrajudiciais a denominação de serviços notariais e de registro (‘nomem iuris’), em que teria as atividades delegadas pelo poder público; em caráter privado; sob fiscalização e controle do Poder Delegante; o ingresso na atividade depende de concurso público de provas e títulos; lei regulará as atividades, disciplinando a responsabilidade civil e criminal dos agentes delegados e a lei federal estabelecerá normas gerais para fixação dos emolumentos” (Siqueira; Siqueira, 2000, p. 27).

Disposições estas que posteriormente foram regulamentadas, principalmente, pelas Leis Federais nºs 8.935/1994 e 10.169/2000.

¹² Art. 206. Ficam oficializadas as serventias do foro judicial e extrajudicial, mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo. § 1º Lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, disporá sobre normas gerais a serem observadas pelos Estados e pelo Distrito Federal na oficialização dessas serventias. § 2º Fica vedada, até a entrada em vigor da lei complementar a que alude o parágrafo anterior, qualquer nomeação em caráter efetivo para as serventias não remuneradas pelos cofres públicos. § 3º Enquanto não fixados pelos Estados e pelo Distrito Federal os vencimentos dos funcionários das mencionadas serventias, continuarão eles a perceber as custas e emolumentos estabelecidos nos respectivos regimentos.

¹³ Art. 207 - As serventias extrajudiciais, respeitada a ressalva prevista no artigo anterior, serão providas na forma da legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, observado o critério da nomeação segundo a ordem de classificação obtida em concurso público de provas e títulos.

¹⁴ Art. 236 [...] § 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

¹⁵ Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. § 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário. § 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. § 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

A Lei Federal nº 8.935/1994, que dispõe sobre os parágrafos primeiro e terceiro do artigo 236⁸, indicando a natureza e finalidades do serviço, estabelecendo as atribuições, competências, formas de ingresso, responsabilização, incompatibilidades e impedimentos, direitos, deveres, infrações e punições inerentes aos delegatários, bem como a competência fiscalizatória do Judiciário e regras de extinção das delegações.

Já a Lei Federal nº 10.169/2000, por sua vez, versa sobre o parágrafo segundo do artigo 236⁸, parametrizando a fixação dos emolumentos.

O tratamento especial fornecido por esse trinômio normativo configura “*grande marco no sentido de trazer aos serviços notariais e de registro uma caracterização profissional de extrema qualificação técnica e de prestação de um serviço público*” (Iaquinta, 2022, p. 14134).

3.1 A natureza pública e essencial do serviço notarial e registral

Da digressão realizada no tópico anterior, confere-se que o regime jurídico do serviço notarial e registral foi revolucionado pela Constituição vigente, de modo que, a partir de uma análise sistemática dessas disposições constitucionais juntamente com os regramentos infraconstitucionais, se descortina a natureza jurídica. (Silva Filho, 2017, p. 11).

Destarte, o artigo 236 da Lei Maior prevê que (Brasil, 1988):

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

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

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

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

Dois elementos presentes no *caput* do artigo podem gerar dúvida quanto à natureza jurídica pública ou privada do serviço notarial e registral, quais sejam: delegação do Poder Público e exercício em caráter privado.

Para sanear essa dúvida, Sérgio Ferraz (2019, p. 155) aponta o seguinte caminho: a natureza pública se torna inconteste quando se compreende que o elemento gerador de todo o serviço extrajudicial é a delegação pelo Poder Público. Muito embora, pelo fato deste serviço

ser prestado por um Particular, o regime jurídico administrativo convive com “*faixas de regime privado*”.

No intuito de compreender os limites dessa coexistência entre regime público e privado, extrai-se das lições clássicas que a delegação consiste em uma espécie de descentralização do serviço público, pela qual se transfere apenas a execução desses serviços.

Nessa espécie, o delegatário presta o serviço “*em seu nome e por sua conta e risco*”, inexistindo vínculo hierárquico com a Administração Pública, a qual se restringe a fiscalizar se o serviço está sendo prestado em conformidade com as condições regulamentares (Meirelles; Burle Filho, 2016, p. 438).

Da análise sistemática do ordenamento jurídico, os doutrinadores perceberam que a delegação, quando destinada à pessoa jurídica de direito privado da Administração Indireta, instrumentaliza-se por Lei *stricto sensu*. Quando aos particulares, por contrato administrativo (*e.g.*: concessões e permissões) ou simples ato administrativo (*e.g.*: autorizações) (Marinela, 2016, p. 163).

Em virtude das formas de instrumentalização das delegações aos particulares, via de regra, paira uma presunção de transitoriedade, tanto que, por vezes, há prazo certo para retorno da execução ao delegante (Meirelles; Burle Filho, 2016, p. 438).

Aplicando esses regramentos ao serviço notarial e registral, vê-se que o constituinte derivado optou por manter a fé pública sob a titularidade estatal, delegando somente seu exercício ao Particular, o que já confirma sua natureza pública, uma vez que, “*sendo delegante o Poder Público, o regime jurídico de direito público não pode ser afastado ou ignorado*” (FERRAZ, 2019, p. 155), devendo sempre o delegatário sujeitar-se a regulamentação e controle do delegante. (Meirelles; Burle Filho, 2016, p. 438).

Todavia, não se pode discordar que há uma particularidade que destoia a delegação do serviço notarial e registral das demais, qual seja: tratar-se de uma atividade eminentemente jurídica, complexa, que deve ser desempenhada por bacharel em Direito, meritocraticamente selecionado via concurso público, conforme o § 3º do artigo 236¹⁶ (Mello, 2014, p. 258).

¹⁶ Art. 236 [...] § 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

Reconhecendo essa peculiar delegação, Carlos Molinaro, Flávio Pansieri e Ingo Sarlet (2013, p. 2.161) a justifica da seguinte forma: “A *teleologia desta peculiaridade reside na “natureza” da atividade, pois são serviços públicos essenciais (do Estado), e não simples atividades materiais. Portanto, não se encontram ao abrigo do Art. 175 da Carta de 1988*”¹⁷. (grifo do autor)

O caráter essencial do serviço público notarial e registral atrelado a sua forma de provimento também foi afirmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 14, em 04/09/2023. Confira-se no seguinte excerto da ementa:

Ação declaratória de constitucionalidade. Lei nº 8.935/94, art. 16 (na redação dada pela Lei nº 10.506/2002). Serviço notarial e de registro. Concurso de remoção mediante simples avaliação de títulos. Inconstitucionalidade. Previsão expressa no texto constitucional quanto à exigência de concurso de provas e títulos para o ingresso, por provimento inicial ou remoção, na atividade notarial e de registro (CF, art. 236, § 3º). Precedentes. [...] 4. A configuração dos concursos públicos nas modalidades provas ou provas e títulos resulta da “natureza e complexidade” da atividade na qual ocorrerá a investidura (CF, art. 37, II). Por isso mesmo, **tendo em vista o caráter essencial e a elevada complexidade de que se revestem os serviços notariais e de registro, a Constituição Federal define que o ingresso em tais atividades, por provimento inicial ou remoção, exige a prévia aprovação em concurso de provas e títulos** (CF, art. 236, § 3º). Precedentes. 5. Ação declaratória de constitucionalidade conhecida. Pedido julgado improcedente, declarando-se, em consequência, a inconstitucionalidade do art. 16 da Lei nº 8.935/94, na redação dada pela Lei nº 10.506/2002. (grifo do autor)

O legislador infraconstitucional anuncia essa essencialidade ao elencar, no artigo 1º¹⁸ da Lei nº 8.935/1994, que o serviço notarial e registral tem por finalidade garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos (Brasil, 1994). Além disso, em razão da incidência do regime jurídico administrativa, o referido diploma legal destaca em seu artigo 4º¹⁹ a preocupação com a prestação eficiente e adequada.

Restando certa a natureza pública do serviço notarial e registral, no próximo subtópico investigar-se-ão quais as faixas de regime privado com as quais esse serviço público convive em razão da prestação por particular, e em que medida o delegatário se relaciona com o regime jurídico administrativo pátrio.

¹⁷ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

¹⁸ Art. 1º Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

¹⁹ Art. 4º Os serviços notariais e de registro serão prestados, de modo eficiente e adequado, em dias e horários estabelecidos pelo juízo competente, atendidas as peculiaridades locais, em local de fácil acesso ao público e que ofereça segurança para o arquivamento de livros e documentos.

3.2 A relação do notário e oficial de registro com o regime jurídico administrativo

Devido às peculiaridades da delegação do serviço público essencial notarial e registral, são também peculiares os regramentos atinentes aos notários e registradores, dispostos principalmente na Lei nº 8.935/1994, bem como seu relacionamento com o regime jurídico administrativo.

Afiliando-se a sistematização proposta por Oswaldo de Mello, baseada na natureza da atividade estatal e a forma de investidura, Celso de Mello (2014, p. 258) e a remansosa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI 2.602, julgada em 24.11.2005; RE 842.846, julgado em 27.02.2019; ADC 14, julgada em 04.09.2023), classificam os delegatários de notas e registro na categoria dos particulares em colaboração com a Administração, *“composta por sujeitos que, sem perderem sua qualidade de particulares – portanto, de pessoas alheias à intimidade do aparelho estatal [...] –, exercem função pública”*.

Observam-se nos titulares das serventias extrajudiciais características semelhantes às outras espécies de agentes públicos que detém vínculo com a Administração, como: a) a seleção por concurso público; b) vitaliciedade; c) fixação dos valores dos emolumentos pela Administração, impactando sua remuneração; d) a indispensabilidade de decisão decorrente de processo administrativo ou sentença judicial transitada em julgado sendo, em ambos, garantido o amplo direito de defesa para perda da delegação (Brasil, 1994, artigos 35 e 39).

Aspectos estes que também põe os notários e registradores em posição distinta das demais figuras que integram a categoria de dos particulares em colaboração com a Administração (Mello, 2014, p. 258).

Mas, no que pertine ao debate, impende realçar as faixas de direito privado – atinentes aos titulares das serventias extrajudiciais – que convivem com esses regramentos que compõem o regime público.

Em primeiro lugar, tem-se a forma de remuneração que, em virtude da inexistência de vínculo com a Administração Pública, decorre diretamente dos usuários dos serviços, os quais, a título de contraprestação, pagam emolumentos que possuem natureza jurídica de taxa (Iaquinta, 2022, p. 14.136).

Nesta esteira, cuidou a Lei nº 8.935/1994 de estabelecer, no artigo 28, que os notários e registradores “*têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia*” (Brasil, 1994), significando que não estão subordinados ao teto do funcionalismo público.

Mas Rodrigo Iaquina (2022, p. 14.136) adverte que, embora não haja limites para os ganhos, compete exclusivamente aos delegatários arcar com os ônus da atividade, podendo o delegante cobrá-lo mediante ação de regresso – entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal no tema de repercussão geral nº 777, quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 842.846, cuja tese é: “*O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.*” (Brasil, 2019) (grifo do autor).

Cabe destaque, em segundo lugar, a amplitude da ingerência do delegatário no exercício desse serviço público, restando fixado no artigo 21 da Lei nº 8.935/1994 que o gerenciamento administrativo e financeiro compete exclusivamente ao titular da serventia, “*cabendo-lhe estabelecer normas, condições e obrigações relativas à atribuição de funções e de remuneração de seus prepostos de modo a obter a melhor qualidade na prestação dos serviços.*”, contratando como prepostos quem e quantos lhe convir, todos sob o regime celetista (artigo 20²⁰ da Lei nº 8.935/1994).

Há que se destacar também que o Supremo assentou, quando do julgamento da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 1.183, em 08.06.2021, a inaplicabilidade de aposentadoria compulsória aos titulares de serventias extrajudiciais desde a vigência da Emenda Constitucional nº 20/1998, a qual modificou o sistema de previdência social constitucionalmente estatuído.

Além disso, o artigo 40 da Lei nº 8.935/1994 prevê expressamente que, tanto os delegatários, quanto os prepostos são “*vinculados à previdência social, de âmbito federal, e têm assegurada a contagem recíproca de tempo de serviço em sistemas diversos.*” (Brasil, 1994).

²⁰ Art. 20. Os notários e os oficiais de registro poderão, para o desempenho de suas funções, contratar escreventes, dentre eles escolhendo os substitutos, e auxiliares como empregados, com remuneração livremente ajustada e sob o regime da legislação do trabalho.

Diante dessa dinâmica disposta nesse subtópico e no 3.2, há de se convir com Rodrigo Iaquina (2022, p. 14.138) no sentido de que os notários e registradores apesar da inexistência de vínculo, relacionam-se amplamente com a Administração Pública e devem observar o Regime Jurídico de Direito Público.

3.3 A liberdade dos delegatários de notas e registros para contratação de prepostos e designação de substitutos

Regulamentando a imposição constitucional de que o serviço notarial e registral seja prestado em caráter privado, a Lei nº 8.935/1994, em seu artigo 21²¹, conferiu ao delegatário amplo gerenciamento administrativo e financeiro – tal qual demonstrado no subtópico 3.2.

Nesse cenário, a partir da realidade da serventia sob sua titularidade, compete ao delegatário contratar, ao seu critério, tantos colaboradores quantos considere pertinente (artigo 20, §1º²² da Lei nº 8.935/1994) para a prestação adequada e eficiente do serviço público.

Esses colaboradores são denominados pela Lei nº 8.935/1994 de Prepostos (artigo 20¹⁸ da Lei nº 8.935/1994), categoria na qual se inserem Escreventes e Auxiliares, os quais se distinguem pelo motivo de que somente os Escreventes podem praticar atos de fé pública que forem autorizados pelo notário ou o oficial de registro, bem como somente eles podem figurar como substitutos do delegatário.

O escrevente substituto, por sua vez, difere dos demais pelo fato de que o legislador o dotou da capacidade de praticar todos os atos que cabem ao delegatário que o designou, com uma única ressalva à lavratura de testamentos. Além disso, dentre os escreventes substitutos, um deve ser designado pelo titular da serventia extrajudicial para responder pelo respectivo serviço em suas ausências e impedimento, o que a doutrina e jurisprudência nomeiam como substituto legal (artigo 20, § 4º e 5º²³ da Lei nº 8.935/1994).

²¹ Art. 21. O gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de registro é da responsabilidade exclusiva do respectivo titular, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal, cabendo-lhe estabelecer normas, condições e obrigações relativas à atribuição de funções e de remuneração de seus prepostos de modo a obter a melhor qualidade na prestação dos serviços.

²² Art. 20. Os notários e os oficiais de registro poderão, para o desempenho de suas funções, contratar escreventes, dentre eles escolhendo os substitutos, e auxiliares como empregados, com remuneração livremente ajustada e sob o regime da legislação do trabalho. § 1º Em cada serviço notarial ou de registro haverá tantos substitutos, escreventes e auxiliares quantos forem necessários, a critério de cada notário ou oficial de registro.

²³ Art. 20. [...] § 4º Os substitutos poderão, simultaneamente com o notário ou o oficial de registro, praticar todos os atos que lhe sejam próprios exceto, nos tabelionatos de notas, lavrar testamentos.

Compete ainda ao escrevente substituto mais antigo, em havendo extinção da delegação a notário ou a oficial de registro, responder pelo serviço até a abertura de concurso para delegação da titularidade daquela serventia (artigo 39, § 2^o²⁴ da Lei nº 8.935/1994).

Em virtude dessa ampla competência, o legislador cuidou em estabelecer o dever dos notários e oficiais de registro de encaminharem o nome de todos os escreventes substitutos ao juízo da sua circunscrição (artigo 20, § 2^o²⁵ da Lei nº 8.935/1994).

4 A MITIGAÇÃO DA LIBERDADE DOS TITULARES DE SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS PARA DESIGNAÇÃO DE SUBSTITUTOS POR ATOS NORMATIVOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

O delegatário de notas e registro apresenta-se no ordenamento pátrio como uma espécie excepcionalíssima de agente público em virtude das peculiaridades da delegação e da atividade que desempenha (Mello, 2014, p. 258), não estando subordinado ao regime jurídico dos servidores públicos estatutários.

Em virtude dessas peculiaridades atreladas a prestação do serviço em caráter privado, o delegatário detém ampla autonomia para gerir sua serventia, podendo inclusive contratar seus parentes e cônjuge como escreventes e auxiliares, bem como designá-los como substitutos.

A liberdade de contratação dos delegatários de notas e registros é tamanha que – em decorrência das efervescentes discussões acerca do nepotismo no Poder Judiciário, atreladas a edição do Provimento nº 07/2005 pelo Conselho Nacional de Justiça e da Súmula Vinculante nº 13 pelo Supremo Tribunal Federal em 21/08/2008 – questionaram ao Conselho se configuraria nepotismo os delegatários contratarem seus parentes, cônjuges e companheiros como prepostos.

Desta feita, quando do julgamento do Pedido de Providências nº 0000006-22.2009.2.00.0000, em 09/06/2009, o Conselho Nacional de Justiça afirmou que inexistem óbices à contratação, pelos titulares de serventias extrajudiciais, de seus parentes, cônjuges e companheiros. Confirma-se a ementa (Brasil, 2009):

²⁴ Art. 39. [...] § 2º Extinta a delegação a notário ou a oficial de registro, a autoridade competente declarará vago o respectivo serviço, designará o substituto mais antigo para responder pelo expediente e abrirá concurso.

²⁵ Art. 20. [...] § 2º Os notários e os oficiais de registro encaminharão ao juízo competente os nomes dos substitutos.

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. CONSULTA. NEPOTISMO. OBJETIVO DE ESCLARECER O ALCANCE E APLICAÇÃO DA RES. 7/2005 E DA SÚMULA VINCULANTE Nº 13 DO STF AOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO. CONSULTA RESPONDIDA NEGATIVAMENTE. – I) “O Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu que os notários e os registradores exercem atividade estatal mas não são titulares de cargo público efetivo, tampouco ocupam cargo público (ADI 2.602-0, Rel. Min. Eros Grau) de sorte que, não recebendo vencimentos do Estado e remunerando seus empregados com recursos próprios, **nada impede que tenham parentes contratados pelo regime da CLT** posto que estes só poderão ser titulares de serventias se aprovados em concurso de provas e títulos, desde que os contratantes sejam titulares concursados. II) – “A Res. 7/2005 do CNJ disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário, segundo a dicção do seu art. 1º, não tendo, portanto, incidência sobre a atividade exercida pelas serventias extrajudiciais, as quais não se caracterizam como órgãos desse Poder, que apenas exerce fiscalização sobre elas”. (grifo do autor)

Colhe-se da ementa supra que o Conselho Nacional de Justiça lastreou-se em entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido de que não se aplica aos delegatários concursados as vedações de nepotismo em razão da inexistência de vínculo hierárquico com a Administração Pública. Ou seja, por tratar-se de delegação e não de cargo público, o titular da serventia que sequer é remunerado pelo Estado não se subordina ao nepotismo nem aos demais regramentos aplicados aos servidos públicos estatutários.

Entretanto, colhe-se do voto condutor da Consulta nº 0003114-59.2009.2.00.0000 – que também solicitava um posicionamento do Conselho acerca da aplicação da Resolução nº 07/2005 e da Súmula Vinculante nº 13 ao serviço notarial e registral – a seguinte realidade: apesar da liberdade dos delegatários para contratarem seus prepostos e indicarem seus substitutos, é forte o tráfico de influência e a troca de favores pela contratação de pessoas indicadas, muitas vezes, por membros do Tribunal de Justiça ao qual a serventia estava atrelada (Brasil, 2010).

Tudo isso, muitas vezes, no intuito de que o preposto indicado assumisse a serventia nos casos de extinção da delegação (conforme previsão da Lei nº 8.935/1994), burlando assim a regra constitucional de acessibilidade via concurso público. Essa realidade, segundo o Conselheiro Nelson Braga, Relator da citada Consulta nº 0003114-59.2009.2.00.0000, era objeto de conflitos vigorosos em diversos procedimentos administrativos do Conselho Nacional de Justiça.

Em decorrência dessa Consulta e com o propósito de solucionar essa questão e assegurar a liberdade de contratação dos titulares das serventias extrajudiciais, o Conselho Nacional de Justiça resolveu inovar no ordenamento pátrio, editando a Resolução nº 20/2006

para disciplinar essa liberdade do delegatário quando se tratasse da contratação de cônjuge, companheiro e parente de magistrado incumbido da Corregedoria atrelada ao respectivo serviço de notas ou de registro. Seu texto é claro e objetivo (Brasil, 2006):

Art. 1º Fica vedada a contratação, como preposto, por delegado extrajudicial, de cônjuge, companheiro ou parente, natural, civil ou afim, na linha reta ou colateral até terceiro grau, de magistrado de qualquer modo incumbido da atividade de corregedoria dos respectivos serviços de notas e de registros. Parágrafo único. Fica ainda proibida igual contratação de cônjuge, companheiro ou parente, natural, civil ou afim, na linha reta ou colateral até terceiro grau, de Desembargador integrante do Tribunal de Justiça do Estado em que desempenhado o respectivo serviço notarial ou de registros. Art. 2º A vedação disposta no caput do artigo antecedente se estende até dois anos depois de cessada a vinculação correicional e alcança as contratações efetivadas em quaisquer circunstâncias que caracterizem ajuste para burlar a regra neste ato estabelecida. Art. 3º Esta resolução entrará em vigor a partir da data de sua publicação.

A partir da simples leitura, é evidente que a referida Resolução configura-se como a primeira vedação criada pelo Conselho Nacional de Justiça à liberdade de contratação de prepostos pelos notários e oficiais de registro, estatuída no artigo 20²⁶ da Lei nº 8.935/1994.

Diante do cotejo entre Resolução e Lei *stricto sensu*, poder-se-ia afirmar uma afronta à reserva legal, de modo que somente uma Lei *stricto sensu* poderia alterar ou limitar a Lei nº 8.935/1994.

Todavia, nos “considerandos” da sobredita Resolução, o Conselho Nacional de Justiça aponta como supedâneo: a) a natureza pública do serviço notarial e de registro; b) subordinação aos princípios constitucionais administrativos da moralidade e impessoalidade; c) seu dever inscrito no artigo 103-B, § 4º, II e III, de velar pela observância dos citados princípios constitucionais administrativos e da prestação regular do serviço notarial e de registro.

Objetivamente, e retomando o que fora delineado com vagar no subtópico 2.4, o Conselho Nacional de Justiça aponta como fundamento de validade da Resolução nº 20/2006 a própria Constituição Federal, especificamente os princípios administrativos previstos no artigo 37, *caput*, de modo que a referida Resolução reveste-se do caráter de fonte normativa primária, prescindindo de Lei *stricto sensu* para dispor sobre nepotismo.

²⁶ Art. 20. Os notários e os oficiais de registro poderão, para o desempenho de suas funções, contratar escreventes, dentre eles escolhendo os substitutos, e auxiliares como empregados, com remuneração livremente ajustada e sob o regime da legislação do trabalho. § 1º Em cada serviço notarial ou de registro haverá tantos substitutos, escreventes e auxiliares quantos forem necessários, a critério de cada notário ou oficial de registro.

Nesta esteira também se posicionou o Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 579.951, em 20.08.2008, observe a ementa (Brasil, 2008):

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VEDAÇÃO NEPOTISMO. NECESSIDADE DE LEI FORMAL. INEXIGIBILIDADE. **PROIBIÇÃO QUE DECORRE DO ART. 37, CAPUT, DA CF.** RE PROVIDO EM PARTE. I - Embora restrita ao âmbito do Judiciário, a Resolução 7/2005 do Conselho Nacional da Justiça, a prática do nepotismo nos demais Poderes é ilícita. **II - A vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática. III - Proibição que decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal.** IV - Precedentes. V - RE conhecido e parcialmente provido para anular a nomeação do servidor, aparentado com agente político, ocupante, de cargo em comissão. (grifo do autor)

Reconhecendo a repercussão geral do objeto desse Recurso Extraordinário, em 09.12.2015 o Supremo aprovou a seguinte tese para o tema nº 66: “*A vedação ao nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática, dado que essa proibição decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal.*” (grifos do autor).

Anos depois, por meio do Pedido de Providências nº 0006070-33.2018.2.00.0000, a questão do nepotismo atrelada ao serviço notarial e registral ressurgiu de forma significativa no 1º Encontro Nacional de Corregedores do Serviço Extrajudicial, organizado pela Corregedoria Nacional de Justiça em 07.12.2017, com o objetivo de estabelecer metas nacionais, dentre as quais se destacou a meta 15: “*Realizar levantamento detalhado sobre a existência de nepotismo na nomeação de interinos no serviço extrajudicial revogando os atos de nomeação em afronta ao princípio da moralidade*” (CONJUR, 2017).

Ao se debruçarem sobre um relatório minucioso acerca de nepotismo na nomeação de interinos no serviço extrajudicial, os Corregedores reunidos verificaram a necessidade de “*modular o alcance da norma federal, de acordo com o poder normativo do qual o Conselho Nacional de Justiça é detentor.*” (Brasil, 2019).

A norma federal a que se referem é o artigo 35, § 2º²⁷ da Lei nº 8.935/1994, o qual é objetivo em dispor que, extinta a delegação da serventia extrajudicial, deve ser designado o substituto mais antigo para responder pelo expediente até a abertura de concurso público (Brasil, 1994).

²⁷ Art. 35. [...] § 2º Extinta a delegação a notário ou a oficial de registro, a autoridade competente declarará vago o respectivo serviço, designará o substituto mais antigo para responder pelo expediente e abrirá concurso.

À vista disso, após a escuta de diversas instituições de referência e dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, a Corregedoria Nacional de Justiça resolveu editar o Provimento nº 77/2018, que praticamente fora importado em sua integralidade para o Provimento nº 149/2023, com o intuito de que suas disposições constem diretamente no novo Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial.

Tais disposições foram dispostas nos artigos 66 a 71 do novel código, reiterando o direito dos substitutos mais antigos de serem designados como interinos, reconhecendo assim a Corregedoria Nacional que estes “*se detiveram nessa função por período mais sedimentado de tempo na mesma serventia e que dominam com comprovada eficiência o feixe de atribuições notariais e/ou de registro da Serventia Extrajudicial declarada vaga.*” (Brasil, 2019).

Semelhantemente, Ricardo Silva Filho (2017, p. 58) conclui que a assunção da titularidade do serviço pelo substituto legal do notário ou registrador, conforme previsão do artigo 39, § 2º da Lei nº 8.935/94, é uma expressão da observância do princípio da continuidade do serviço público.

Em contrapartida, dentre as disposições do Provimento nº 77/2018 consta a vedação de designação do substituto mais antigo se restar configurado vínculo de nepotismo para com o antigo delegatário ou magistrados do tribunal local, observe (Brasil, 2023):

Art. 66. Declarada a vacância de serventia extrajudicial, as corregedorias de Justiça dos estados e do Distrito Federal designarão o substituto mais antigo para responder interinamente pelo expediente. § 1.º A designação deverá recair no substituto mais antigo que exerça a substituição no momento da declaração da vacância. § 2.º **A designação de substituto para responder interinamente pelo expediente não poderá recair sobre cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau do antigo delegatário ou de magistrados do tribunal local.** (grifo do autor)

Frise-se que o Conselho Nacional de Justiça já pacificou o entendimento de que, caso o substituto mais antigo, designado pelo delegatário na forma do artigo 20, § 5º da Lei nº 8.935/1994, esteja implicado pelo nepotismo, deve-se analisar, dentre os demais substitutos, se existe algum livre de vínculos de nepotismo. Nesse sentido é a ementa do Procedimento de Controle Administrativo nº 0000551-72.2021.2.00.0000, julgado em 11/02/2022 (Brasil, 2022):

RECURSO EM PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. SERVENTIA EXTRAJUDICIAL VAGA. DESIGNAÇÃO DE INTERINO.

SEGUNDO SUBSTITUTO MAIS ANTIGO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTE DESTE CONSELHO. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DA GRADUAÇÃO EM DIREITO OU EXPERIÊNCIA. DESNECESSIDADE. ENTENDIMENTO RECENTE DO STJ SOBRE O TEMA. RECURSO DESPROVIDO. I – Recurso em sede de Procedimento de Controle Administrativo interposto em face de decisão monocrática, que julgou procedente o pedido. II – **O Plenário deste Conselho Nacional de Justiça, historicamente, possui entendimento no sentido de que, na hipótese de impossibilidade de designação do substituto legal, deve ser nomeado como responsável interino, o segundo substituto**, desde que formalmente designado pelo antigo titular da serventia (RA em PCA nº 0004821-47.2018.2.00.0000, j. 16/11/2018; PCA nº 0007971-65.2020.2.00.0000, j. 18/12/2020; PCA nº 0009640-90.2019.2.00.0000, j. 05/03/2020). [...] IV – Recurso em Procedimento de Controle Administrativo conhecido, uma vez que tempestivo, e, no mérito, desprovido. (grifo do autor)

Caso, após essa análise, persista a inexistência de substituto não implicado por vínculo de nepotismo, consoante o artigo 69 do novel código, a Corregedoria de Justiça da comarca deve designar interinamente: a) *“delegatário em exercício no mesmo município ou no município contíguo que detenha uma das atribuições do serviço vago”*; b) não sendo possível a primeira hipótese, buscar-se-á *“substituto de outra serventia bacharel em direito com no mínimo dez anos de exercício em serviço notarial ou registral.”* (Brasil, 2023).

Em face disso, tem-se um Provimento modulando disposição da Lei Federal nº 8.935/1994 no âmbito da designação de interino – conforme palavras da própria Corregedoria Nacional no voto condutor do Pedido de Providências nº 0006070-33.2018.2.00.0000.

Provimento este que, consoante o texto original de 2018, retirou fundamento de validade: a) do poder de normatização e fiscalização do Conselho Nacional de Justiça, disposto no artigo 103-B, § 4º, incisos I, II e III da Lei Maior; b) da competência do Poder Judiciário de fiscalizar os serviços extrajudiciais, contida no artigo 236, § 1º da Constituição; c) dos princípios constitucionais da moralidade, da legalidade e da probidade, dispostos no *caput* do artigo 37; d) dos princípios da supremacia do interesse público, da eficiência, da continuidade do serviço público e da segurança jurídica.

Objetivamente, vê-se novamente o Conselho Nacional de Justiça apontar a própria Constituição Federal como fundamento de validade para seus atos normativos, especificamente os princípios administrativos previstos no artigo 37, *caput* (expressão máxima do regime jurídico administrativo), de modo que prescinde Lei *stricto sensu* para dispor sobre nepotismo em matéria de mitigação da liberdade dos titulares de serventias extrajudiciais para designação de substitutos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relevância do serviço notarial e de registro é demasiado significativa à vida civil, não a toa data de período anterior à escrita, e sua evolução acompanhou a materialização da concepção de Estado Moderno.

Dada a sua natureza jurídica, que marca sua essencialidade, o serviço notarial e registral não podia ter sido apartado da reforma perpetrada pela Emenda Constitucional nº 45/2004 no Poder Judiciário, tampouco do escopo de controle de um dos seus principais personagens: o Conselho Nacional de Justiça.

Todavia, em virtude da forma com a qual o constituinte derivado estabeleceu as competências deste Conselho, a modulação desse poder é um impasse contemporâneo, principalmente quando se trata dos delegatários de notas e registro.

Nesta esteira, o presente trabalho debruçou-se sobre a seguinte problemática: O Conselho Nacional de Justiça pode editar ato normativo que imponha aos titulares das serventias extrajudiciais o dever de designar um substituto que não se enquadre nas hipóteses de nepotismo?

Todos os objetivos propostos no intuito de respondê-la foram alcançados, observando-se que o Conselho Nacional de Justiça, para além de um Poder Regulamentar, detém um Poder Normativo, haja vista que lhe compete a edição de atos administrativos de caráter normativo primário e secundário.

Verificou-se ainda que a relação desse Poder Normativo do Conselho Nacional de Justiça para com o serviço notarial e registral tem fundamento constitucional, e se justifica pela natureza pública desse serviço que é de titularidade do Estado, apesar da obrigatoriedade de prestação em caráter privado. Desse modo, não há como apartar o serviço notarial e registral dos regramentos públicos, os quais convivem com os regramentos privados em virtude da delegação da prestação de serviço aos particulares em colaboração com a Administração.

Munido desse conhecimento, constatou-se que, apesar da ampla liberdade legal dos titulares das serventias extrajudiciais contratarem seus prepostos, o Conselho Nacional de Justiça, no intuito de conferir eficácia jurídica aos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade administrativas, já editou Resolução nº 20/2006 e o Provimento nº 77/2018

mitigando a referida liberdade legal para vedar o nepotismo. Tudo lastreado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Desta feita, analisando a problemática proposta sob o panorama normativo e jurisprudencial demonstrado, pode-se afirmar que não há óbice à edição de ato normativo pelo referido Conselho que imponha aos titulares das serventias extrajudiciais o dever de designar um substituto que não se enquadre nas hipóteses de nepotismo, tendo em conta que a referida norma teria por fundamento de validade a própria constituição, não configurando afronta à Lei nº 8.935/94.

A espécie normativa adotada pelo Conselho Nacional de Justiça poderia ser Resolução, se editada pelo Pleno, ou Provimento, se editada pela Corregedoria Nacional de Justiça.

Um ato normativo com esse fito minimizaria os impactos quando da vacância das serventias extrajudiciais, posto que sempre haveria substituto não implicado pelo nepotismo a ser designado como Interino, observando-se assim a máxima eficácia e adequação na prestação do serviço público notarial e de registro.

Recomenda-se, uma vez que nenhum conhecimento é finito, desenvolvimento de pesquisas futuras para verificar, sob a ótica do “*soft law*“, a eficácia da utilização de Recomendação como espécie normativa para edição da norma administrativa indicada na problemática deste estudo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. **Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977**. Brasília. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc07-77.htm>. Acesso em: 04 mar. 2024.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. **Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982**. Brasília. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc22-82.htm>. Acesso em: 04 mar. 2024.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Brasília. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 jul 2023.

_____. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Brasília. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8935.htm>. Acesso em: 30 jul 2023.

_____. **Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000.** Brasília. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10169.htm>. Acesso em: 30 jul 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 3.367.** Relator: Min. Cesar Peluso. Tribunal Pleno, julgamento em 13.04.2005, DJ 17.03.2006. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur95163/false>>. Acesso em: 04 mar 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 20, de 29 de agosto de 2006.** DJ nº 170, de 04.09.2006, p. 110. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/184>>. Acesso em: 05 mar 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 579.951.** Relator: Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno, julgado em 20.08.2008, DJe 24.10.2008. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur87801/false>>. Acesso em: 05 mar 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 67, de 03 de março de 2009. **Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça.** DOU, Seção 1, nº 44, de 06.03.2009, p. 183-188. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/124>>. Acesso em: 04 mar. 2024

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de Providências nº 0000006-22.2009.2.00.0000.** Relator: Cons. Rui Stoco. Plenário, julgado em 09.06.2009. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam;jsessionid=37AEA6D0755EAACDE3BD51E4D6FCC952?jurisprudenciaIdJuris=42899&indiceListaJurisprudencia=3&firstResult=125&tipoPesquisa=BANCO>>. Acesso em: 05 mar 2024.

_____. Corregedoria Nacional de Justiça. Portaria nº 211, de 10 de agosto de 2009. **Regulamento Geral da Corregedoria Nacional de Justiça.** DJE/CNJ nº 144, de 26.08.2009, p. 4-18. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2104>>. Acesso em: 04 mar. 2024

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação declaratória de constitucionalidade nº 12.** Relator: Min. Carlos Britto. Tribunal Pleno, julgado em 20.08.2008. DJe 18.12.2009. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur171166/false>>. Acesso em: 04 mar 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Consulta nº 0003114-59.2009.2.00.0000.** Relator: Cons. Nelson Tomaz Braga. Plenário, julgado em 09.02.2010. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam?jurisprudenciaIdJuris=42778&indiceListaJurisprudencia=9&tipoPesquisa=LUCENE&firstResult=35>>. Acesso em: 05 mar 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na medida cautelar nº 2.390.** Relatora: Min. Cármen Lúcia. Tribunal Pleno, julgado em 19.08.2010. DJ 02.05.2011. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur191494/false>>. Acesso em: 04 mar 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de segurança nº 27.621.** Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno, julgado em 07.12.2011. DJe 11.05.2012. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur209122/false>>. Acesso em: 04 mar 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de Providências nº 0006070-33.2018.2.00.0000.** Relator: Cons. Humberto Martins. Plenário, julgado em 09.04.2019.

Disponível em:
<<https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam?jurisprudenciaIdJuris=50455&indiceListaJurisprudencia=0&tipoPesquisa=LUCENE&firstResult=0>>. Acesso em: 05 mar 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação declaratória de Inconstitucionalidade nº 4.145**. Relator: Edson Fachin. Relator p/ Acórdão: Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno, julgado em 26.04.2018. DJe 31.07.2020. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur428873/false>>. Acesso em: 04 mar 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 842.846. **Tema de Repercussão Geral nº 777**. Relator: Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgado em 27.02.2019, DJe nº 175: 13.08.2019. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur408487/false>>. Acesso em: 04 mar 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental de Terceiro no Mandado de Segurança nº 36.133**. Relatora: Rosa Weber. Primeira Turma, 20.09.2021. DJe 23.09.2021. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur453156/false>>. Acesso em: 04 mar 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Procedimento de Controle Administrativo nº 0000551-72.2021.2.00.0000**. Relator: Cons. Emmanoel Pereira. Plenário, julgado em 11.02.2022. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam?jurisprudenciaIdJuris=53241&indiceListaJurisprudencia=0&tipoPesquisa=LUCENE&firstResult=0>>. Acesso em: 05 mar 2024.

_____. Corregedoria Nacional de Justiça. Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023. **Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial**. DJE/CNJ nº 207, de 04.09.2023, p. 7-242. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243>>. Acesso em: 04 mar. 2024

_____. Corregedoria Nacional de Justiça. **Justiça aberta**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/?#>. Acesso em: 12 mar. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CORREGEDORIA Nacional de Justiça propõe metas de padronização a cartórios. **Consultor jurídico**, 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-dez-08/corregedoria-nacional-propoe-metas-padronizacao-cartorios/>>. Acesso em 12 mar. 2024.

COTRIM NETO, Alberto Bittencourt. A situação jurídica do notariado brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 10, n. 37, p. 117-116, jan./mar. 1973.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **O conselho nacional de justiça e o direito processual**: administração judiciária, boas práticas e competência normativa. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivum, 2023.

FERRAZ, Sérgio. Princípios constitucionais e atividades de cartório (O Provimento 77/2018 do CNJ). **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, v. 31, n. 1, p. 154-158, 2019.

FLEMING, Gil Messias. **A efetividade da realização da segurança jurídica pela atividade das serventias extrajudiciais**. 2023. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa. Brasília, 2022.

IAQUINTA, Rodrigo Ferrari. Da natureza jurídica da atividade notarial registral: The legal nature of notary and registry activities and the legal status of the notary and public register. **Brazilian Applied Science Review**, v. 6, n. 5, p. 64904-64921, 2022.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

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

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MOLINARO, Carlos Alberto; PANSIERI, Flávio; WOLFGANG SARLET, Ingo. Comentário ao artigo 236. *In*: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

PANSIERI, Flávio. Conselho Nacional de Justiça. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (Coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/52/edicao-2/conselho-nacional-de-justica>>. Acesso em: fev 2024.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

SILVA FILHO, Roberto Moreira da. **A natureza jurídica das serventias extrajudiciais e de seus emolumentos**. 2017. Dissertação (Programa Stricto Sensu em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros Editora, 2005.

SIQUEIRA, Marli Aparecida da Silva; SIQUEIRA, Bruno Luiz Weiler. Tabeliães e oficiais de registros: da evolução histórica à responsabilidade civil e criminal. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 37, n. 148, p. 21-48, out./dez. 2000.