

# REGIME JURÍDICO PREVIDENCIÁRIO DOS TITULARES DE SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS

*SOCIAL SECURITY LEGAL REGIME FOR HOLDERS  
OF EXTRAJUDICIAL SERVICES*

 [doi.org/10.5212/RBDJ.v.5.0003](https://doi.org/10.5212/RBDJ.v.5.0003)

---

**Adriana de Fátima Pilatti Ferreira Campagnoli<sup>1</sup>**

 [Orcid ID: 0000-0002-0022-5205](https://orcid.org/0000-0002-0022-5205)

 <http://lattes.cnpq.br/9606080157052948>

**Remy Deiab Junior<sup>2</sup>**

 [0000-0002-1344-1687](https://orcid.org/0000-0002-1344-1687)

 <http://lattes.cnpq.br/9355373761565188>

**RESUMO:** O objeto deste artigo consiste na análise sobre qual deve ser o regime jurídico previdenciário aplicável aos titulares de serventias extrajudiciais não remunerados pelos cofres públicos. Busca-se uma resposta que esclareça se esses profissionais, após o advento da Emenda Constitucional nº 20/1998, são considerados servidores públicos *stricto sensu* e, portanto, estariam vinculados a Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) ou, em caso negativo, se estariam vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Para realização desse mister, foi utilizado o método dedutivo de abordagem, e o estudo baseou-se em documentação indireta (legislação específica, jurisprudência dominante e doutrina pátria).

.....  
<sup>1</sup> Doutora em Direito Econômico e Social pela PUC/PR, Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela UEPG, Especialista em Direito Processual pelo IBEJ, Professora adjunta da UEPG.  
e-mail: adricampagnoli@hotmail.com

<sup>2</sup> Mestrando em Direito pela UEPG, Especialista em Direito Tributário pela Anhanguera/UNIDERP, Graduado em Direito pela UEPG, Graduado em Economia pela UEPG, Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil  
e-mail: rdeiab@hotmail.com

**Palavras-chave:** Direito Previdenciário. Previdência Social. Regime Jurídico Previdenciário. Serventia Extrajudicial. Notários. Tabeliães.

**ABSTRACT:** *The object of this article is the analysis of what should be the social security legal regime applicable to holders of extrajudicial services not paid by public coffers. An answer is sought to clarify whether these professionals, after the advent of Constitutional Amendment No. 20/1998, are considered public servants stricto sensu and, therefore, would be linked to the Social Security System or, if not, if would be linked to the General Social Security Regime. To carry out this task, we used the deductive approach method and based on indirect documentation (specific legislation, dominant jurisprudence and homeland doctrine).*

**Keywords:** *Social security law. Social security. Social security legal regime. Extrajudicial servisse. Notary.*

## INTRODUÇÃO

Os titulares de serventias extrajudiciais não remunerados pelos cofres públicos, conhecidos como notários ou tabeliães e registradores ou oficiais de registro, prestam, em nome próprio, por delegação, importante serviço, que, em apertada síntese, confere segurança jurídica aos atos e negócios jurídicos realizados em sociedade.

Ocorre que pelas peculiaridades fáticas e jurídicas inerentes ao exercício desse mister, não raro surgem dúvidas a respeito de sua atuação, em especial se esses agentes seriam considerados servidores públicos e, conseqüentemente, estariam vinculados a Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) ou, noutra banda, se atuariam em nome próprio, em regime personalíssimo, prestando serviços aos particulares, sendo por eles remunerados, vinculando-se, por seu turno, ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Essa distinção revela-se importante, haja vista os impactos que irradia em termos do dever legal de recolhimento das contribuições previdenciárias, bem como em termos dos respectivos benefícios previdenciários a que fazem jus.

Destaca-se que essa aparente antinomia tornou-se mais temperada após o advento da Emenda Constitucional (EC) nº 20/1998, que aduziu importante modificação no regime constitucional previdenciário, deixando assentado que os RPPS somente se destinam a servidores públicos *stricto sensu*.

Com efeito, neste ensaio busca-se examinar, utilizando-se do método dedutivo de abordagem e baseando-se em documentação indireta (legislação específica, jurisprudência dominante e doutrina pátria), qual o efetivo regime jurídico previdenciário dos titulares de serventias extrajudiciais não remunerados pelos cofres públicos, com o fito de escoimar as aparentes antinomias identificadas.

## 1. DA NATUREZA JURÍDICA DOS TITULARES DE SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), notadamente em seu artigo 236<sup>3</sup>, preceitua que os serviços notarial e de registro deverão ser exercidos em caráter privado mediante delegação do Poder Público.

No âmbito infraconstitucional, a regulamentação do exercício das atividades notarial e de registro é conferida pela denominada Lei dos Cartórios, isto é, a Lei nº 8.935/1994, que, dentre outros aspectos,

.....  
<sup>3</sup> CRFB, artigo 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”.*

disciplina as seguintes matérias: ingresso na atividade (arts. 14 a 19), o seu exercício privado (arts. 20 e 21), responsabilidades (arts. 22 a 24), incompatibilidades e impedimentos (arts. 25 a 27), direitos e deveres (arts. 28 a 30), responsabilidade disciplinar (arts. 31 a 36), fiscalização da atividade (arts. 37 e 38) e extinção da delegação (art. 39).

Para Loureiro (2018, p. 45-46), o Estatuto dos notários e registradores, disciplinado pela precitada Lei nº 8.935/1994, “integra os conjuntos orgânicos de normas e princípios que a doutrina denomina direitos registral e notarial”.

Do arcabouço legislativo supra, nota-se que os notários ou tabeliães e os oficiais de registro ou registradores, doravante denominados titulares de serventias extrajudiciais, são delegatários de um serviço público. Noutra giro, são particulares que, em colaboração com o Estado, exercem, em seu próprio nome e por sua conta e risco, uma função pública que lhes é delegada.

O cerne dessa atividade é formado pela função pública, de titularidade do Estado, cujo exercício é realizado em caráter privado, via delegação a pessoas físicas, chamadas por Mazza (2011, p. 47) de “particulares em colaboração”.

Segundo Freitas (2018, p. 38), esses agentes, que são selecionados via concurso, prestam serviço público marcado como atividade jurídica independente, capaz de garantir “publicidade, autenticidade, segurança e eficácia a fatos, atos e negócios jurídicos concernentes à terceiros, que decorram de disposição legal ou da liberdade de iniciativa inerente a autonomia privada”, sendo que a sua atuação é submetida à fiscalização do Poder Judiciário.

Nesses termos, segue o art. 28 da Lei nº 8.935/1994 que, expressamente, consigna que os titulares de serventias extrajudiciais

exercem as suas atividades de forma independente, sendo que, pelos atos praticados, têm direito, como forma de remuneração, à percepção das custas e emolumentos pagos pelo público em geral<sup>4</sup>.

Dito isso, resta claro que nos termos da CRFB, da Lei nº 8.935/1994 e da natureza fática das atividades desempenhadas, os titulares de serventias extrajudiciais **não são ocupantes de cargos públicos efetivos**, ou seja, não são servidores públicos na concepção *stricto sensu* do termo.

Nesse mesmo diapasão assevera Freitas (2019, p. 42), pugnando que “os agentes públicos investidos nessa função não são considerados funcionários públicos”, pois não compõem a estrutura hierárquica da Administração Pública, haja vista estarem “inseridos no âmbito do exercício privado de função pública”.

No entender de Ribeiro (2009, p. 56-57):

[...] a função pública notarial e de registro é por imperativo constitucional, exercida por meio de descentralização administrativa por colaboração: o Poder Público conserva a titularidade do serviço e transfere sua execução a particulares (pessoas físicas com qualificação específica e que foram aprovadas em concurso público de provas e títulos) em unidades (ou feixes de competências) definidas, pela Administração, em função das necessidades dos usuários e da adequação do serviço, mediante critérios relativos ao número de atos praticados, receita, aspectos populacionais e conformidade com a organização judiciária de cada Estado da Federação. Não há mais que se falar em cartórios como unidade da estrutura administrativa do Estado, nem cargos a serem providos, tampouco quadros, classes ou carreiras.

.....  
<sup>4</sup> Lei nº 8.935/1994, art. 28. “Os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições, **têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia** e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei”.

Percebe-se que, além de não receberem diretamente dos cofres públicos, o que, *de per si*, já seria suficiente para o desenquadramento de tais agentes delegados da condição de servidor público *stricto sensu*, de acordo com a própria lei ordinária específica que regulamenta a atividade em tela, podem contratar empregados às suas expensas, compondo vínculo de emprego e, portanto, devendo respeito à disciplina geral da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)<sup>5</sup>.

Nessa toada, insta mencionar que o titular da serventia extrajudicial possui plena discricionariedade para determinar a quantidade necessária de funcionários para garantir a prestação do serviço e seus respectivos salários, os quais não se limitam ao teto constitucional (art. 37, XI, XII, e §12º, da CRFB).

Em complemento, verifica-se que esses agentes não se sujeitam à regra que impõe a vedação ao nepotismo, justamente porque o exercício de suas atribuições é realizado em caráter privado.

Calha destacar que, nos termos do vazado no art. 28 da Lei nº 8.935/1944, a remuneração dos titulares de serventias extrajudiciais é oriunda dos emolumentos percebidos pela prática dos serviços prestados aos particulares<sup>6</sup>.

Nessa direção também segue a doutrina que, de forma majoritária, assevera que os titulares de serventias extrajudiciais não podem ser considerados servidores públicos efetivos:

*Agentes delegados: são particulares – pessoas físicas ou jurídicas, que não se enquadram na acepção própria de*

.....  
<sup>5</sup> Lei nº 8.935/1944: “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”.

<sup>6</sup> Lei nº 8.935/1944: “Art. 28. Os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições, têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei”.

*agentes públicos – que recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra ou serviço público e o realizam em nome próprio, por sua conta e risco, mas segundo as normas do Estado e sob a permanente fiscalização do delegante. Esses agentes não são servidores públicos, nem honoríficos, nem representantes do Estado; todavia constituem uma categoria à parte de colaboradores do Poder Público. Nessa categoria encontram-se [...] os titulares (pessoas naturais) por delegação dos serviços públicos notariais e registro, na forma do art. 236 da CF [...].* (MEIRELLES, 2016, p. 85)

Resta patente que esses profissionais prestam serviços em nome próprio “ao lado” do Poder Judiciário, sob as regras e a fiscalização daquele Poder.

Nesse horizonte, à luz do escólio de Freitas (2019, p. 42/43), cabe salientar que o titular da serventia extrajudicial e seus funcionários não se submetem à regra de aposentadoria compulsória<sup>7</sup>, visto não serem considerados servidores públicos *stricto sensu* e não estarem vinculados à estrutura hierárquica do Poder Judiciário<sup>8</sup>.

Calha asseverar que, também de acordo com a legislação tributária, os titulares de serventias extrajudiciais podem lançar mão de tratamento fiscal idêntico ao dos profissionais liberais que prestam serviços em nome próprio para pessoas físicas (contadores, advogados, médicos, dentistas etc.), qual seja, a possibilidade de utilizar-se da sistemática de Livro-Caixa que permite a dedução das despesas de custeio necessárias

.....  
<sup>7</sup> CFRB: “Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. § 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado: [...]II - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 88, de 2015).”

<sup>8</sup> Conforme reconhecido no julgamento definitivo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.602, realizado na data de 24/11/2005, pelo Supremo Tribunal Federal.

para a realização da receita inerente ao seu mister, reduzindo a base de cálculo do Imposto de Renda Pessoa Física<sup>9</sup>.

Logo, se para fins tributários, os titulares de serviços notariais e registrais não remunerados pelos cofres públicos recebem tratamento idêntico ao dos demais profissionais que atuam em nome próprio e possuem natureza privada, propugna-se que, para fins previdenciários, também deve prevalecer o mesmo entendimento.

Interpretar-se a *contrario sensu*, seria o mesmo que admitir que os servidores públicos *stricto sensu*, como os Juízes Federais, os Advogados Públicos, os Procuradores da República, os Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, estes sim, servidores públicos titulares de cargos efetivos, pudessem passar a receber diretamente dos particulares pelos serviços prestados, contratar em nome próprio, e com seus recursos, empregados para auxiliá-los a realizar o seu mister e deduzir as despesas de custeio via sistemática de Livro-Caixa para reduzir o impacto do Imposto de Renda sobre seus rendimentos, caracterizando uma situação hipotética inviável à luz da CRFB e de todo o ordenamento jurídico vigente<sup>10</sup>.

.....  
<sup>9</sup> O regramento da dedução com Livro-Caixa está vertido nos artigos 68 Decreto nº 9.580/2018 (Regulamento do Imposto de Renda), *in verbis* (grifei): “Art. 68. O contribuinte que perceber rendimentos do trabalho não assalariado, inclusive os titulares dos serviços notariais e de registro, a que se refere o art. 236 da Constituição, e os leiloeiros, poderão deduzir da receita decorrente do exercício da atividade (Lei nº 8.134, de 1990, art. 6º; e Lei nº 9.250, de 1995, art. 4º, caput, inciso I): I - a remuneração paga a terceiros, desde que haja vínculo empregatício, e os encargos trabalhistas e previdenciários correspondentes; II - os emolumentos pagos a terceiros; e III - as despesas de custeio pagas, necessárias à percepção da receita e à manutenção da fonte produtora. Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica (Lei nº 8.134, de 1990, art. 6º, § 1º): I - a quotas de depreciação de instalações, máquinas e equipamentos e a despesas de arrendamento; II - a despesas com locomoção e transporte, exceto na hipótese de representante comercial autônomo; e III - em relação aos rendimentos a que se referem os art. 39 e art. 40”.

<sup>10</sup> Assim sendo, deve prevalecer o disposto no art. 4º, da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942, alterada pela Lei nº 12.376/2010), pois, onde há a mesma razão, deve se aplicar o mesmo direito.

Adicionalmente, vale registrar que as despesas de custeio em geral (aluguel, material de expediente etc.), conservação, investimento, segurança e compra de bens (aquisições que podem ser realizadas sem licitação), bem como todo o gerenciamento administrativo e financeiro e o estabelecimento de diretrizes de organização são de responsabilidade exclusiva do titular da serventia extrajudicial.

Segundo Ribeiro (2009, p. 83): “Nessa conjuntura específica, de gerenciamento administrativo, técnico, financeiro, logístico, de investimento e pessoal, a atuação desse agente público se assemelha à de um empreendedor privado”.

Urge salientar que esse também é o entendimento sedimentado na jurisprudência de nossos tribunais superiores. Para ilustrar, traz-se à colação o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) que, no bojo do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.602/MG, martelou, com eficácia *erga omnes* e efeitos vinculantes, que os notários e os oficiais de registro, embora exerçam atividade de cunho estatal, não são titulares de cargos públicos efetivos, *litteris* (grifei):

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROVIMENTO N. 055/2001 DO CORREGEDOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. NOTÁRIOS E REGISTRADORES. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. INAPLICABILIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 20/98. EXERCÍCIO DE ATIVIDADE EM CARÁTER PRIVADO POR DELEGAÇÃO DO PODER PÚBLICO. INAPLICABILIDADE DA APOSENTADORIA COMPULSÓRIA AOS SETENTA ANOS. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. O artigo 40, §1º, inciso II, da Constituição do Brasil, na redação que lhe foi conferida pela EC 20/98, está restrito aos cargos efetivos da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios – incluídas as autarquias e fundações.

2. Os serviços de registros públicos, cartorários e notariais são exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público – serviço público não-privativo.

3. **Os notários e os registradores exercem atividade estatal, entretanto não são titulares de cargo público efetivo, tampouco ocupam cargo público. Não são servidores públicos,** não lhes alcançando a compulsoriedade imposta pelo mencionado artigo 40 da CB/88 – aposentadoria compulsória aos setenta anos de idade.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF, Tribunal Pleno, ADI nº 2.602/MG, Relator: Ministro Joaquim Barbosa, julgado em 24/11/2005, publicado no DJ em 31/03/2006)

Nesse horizonte, Loureiro (2018, p. 55) salienta que

Como não são funcionários públicos, os notários e registradores não ocupam cargo, não recebem salários ou remuneração dos cofres públicos e não estão sujeitos a regime especial de previdência social (art. 40, LNR). Por outro lado, por se tratar de uma função pública delegada, os atos dos notários e registradores podem ser impugnados por mandado de segurança, quando forem ilegais e causarem danos a direitos líquidos e certos de particulares, e estão sujeitos à disciplina das normas de improbidade administrativa (Lei n. 8.429, de 1992).

Vale registrar que, no entender de Freitas (2019, p. 65-66): “Os ofícios extrajudiciais, ainda que sejam criados por lei e correspondam a um núcleo de competências públicas, cujo exercício é delegado a um particular em colaboração, pessoa física, não são considerados entes dotados de personalidade jurídica própria”.

Para Cassetari (2013, p. 146), a serventia extrajudicial não detém, por si própria, poder de agir, bem como não pode ser sujeito de direito ou deveres, haja vista que a titularidade de direitos e a sujeição a deveres é pessoal e direta do seu titular, ou seja, é personalíssima.

Nessa toada, Loureiro (2018, p. 69) assevera que “o cartório não tem personalidade jurídica, já que se trata de mero feixe ou complexo de competências”, sendo que o “detentor da personalidade é o notário ou registrador”, pois “é ele quem exerce direitos e assume deveres tem um querer e um agir próprio e, no exercício de suas atribuições, exprime suas decisões e age em nome próprio” já que, segundo o precitado autor, “não manifesta a vontade ou a ação do Estado” pois “não é um órgão ou funcionário público em sentido estrito”.

Portanto, verifica-se que apesar de possuírem CNPJ somente para fins administrativos e tributários, as serventias extrajudiciais, de fato, não possuem personalidade jurídica, sendo esta exclusiva de seus titulares.

Com fulcro nos argumentos expendidos, torna-se cristalino que os titulares de serventias extrajudiciais não remunerados pelos cofres públicos, prestam, por conta própria, serviços auxiliares do Poder Judiciário, restando caracterizado, pela natureza privada da sua atividade, que andam ao lado do Poder Judiciário, amoldando-se, na prática, a uma atividade delegada, a qual não se confunde com o exercício de um cargo público efetivo. Logo, não são servidores públicos efetivos, mas sim pessoas físicas que exercem, por conta própria, atividade de natureza urbana, com fins lucrativos ou não.

## **2. ESPÉCIES DE SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS**

Com o fito de aprofundar a análise, bem como melhor ilustrar o seu *modus operandi*, amparando-se na lição de Freitas (2018, p. 68-74), constata-se que as serventias extrajudiciais em tela podem ser divididas nas seguintes espécies:

- a. **Tabelionatos de notas:** seus titulares possuem competência para formalizar juridicamente a vontade das partes, mediante aconselhamento jurídico, autenticação de fatos, intervenção nos atos e negócios jurídicos que necessitem de forma legal ou de autenticidade, lavratura dos instrumentos adequados, conservação dos originais e expedição de certidões fidedignas, sendo que seis são os atos típicos de sua competência exclusiva: escrituras públicas, testamentos públicos e aprovação de testamentos cerrados, atas notariais, reconhecimento de firmas e autenticação de cópias;
- b. **Tabelionatos e Oficinas de Registro de Contratos Marítimos:** seus titulares possuem competência haurida do art. 10, da Lei 8.935/1994, dos arts. 468, 472 e 476 do Código Comercial e da Lei 7.652/1988, sendo competentes para lavrar os atos, contratos e instrumentos concernentes a transações de embarcações que necessitem ser formalizadas via escritura pública, bem como registrar os títulos dessa natureza e reconhecer firmas em documentos relacionados ao direito marítimo;
- c. **Tabelionatos de Protesto de Títulos e outros Documentos de Dívida:** com fulcro no vazado no art. 11 da Lei 8.935/1994 e nas disposições da Lei 9.492/1997, verifica-se que seus titulares, na tutela jurídica dos interesses públicos e privados, são competentes para a recepção ou a recusa de títulos, protocolização, intimação, acolhimento da devolução ou do aceite, recepção do pagamento, lavratura e registro de protesto, acatamento da desistência do credor, averbações, assim como para prestar as informações do que lhes for solicitado e expedir certidões dos atos inerentes ao seu mister;

- d. **Ofícios do Registro Civil das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas:** as Leis 6.015/1973 e 8.935/1994 atribuem a competência para seus titulares realizarem os atos de registro de: nascimento e adoção; casamento (civil e religioso com efeitos civis) e conversão de união estável em casamento; óbito; natimorto; emancipação; sentenças declaratórias de interdição, ausência e morte presumida; opção de nacionalidade; transcrição de assentos de nascimento, casamento e óbito realizados no exterior. Ainda, possuem competência para realizar averbações, anotações e retificações à margem dos respectivos registros, bem como com alicerce no vertido no art. 52, da Lei 8.935/1994, lavratura de escrituras públicas que tenham por objeto a transmissão de direitos reais, procurações, reconhecimento de firmas e autenticação de cópias;
- e. **Ofícios de Registro Civil das Pessoas Jurídicas:** as atribuições de seus titulares foram conferidas pelos arts. 114 a 126 da Lei 6.015/1973 e consistem no registro constitutivo das pessoas jurídicas não empresárias (associações, fundações, EIRELI, sociedades simples, partidos políticos e organizações religiosas), bem como na matrícula dos jornais e publicações periódicas, oficinas impressoras de qualquer natureza, empresas de radiodifusão que mantenham serviços de notícias, reportagens, comentários, debates e entrevistas, ou que tenham por objeto o agenciamento de notícias;
- f. **Ofícios de Registro de Títulos e Documentos:** as atribuições de seus titulares constam nos arts. 127 a 166 da Lei 6.015/1973, além de outras competências conferidas por normas especiais. Nessa toada, aos oficiais em tela é atribuída a função de registrar títulos e documentos, especialmente os formalizados por instrumento

particular, mas também públicos (v.g. art. 1.458, do CC), tenham eles por objeto a prova de obrigações convencionais de qualquer valor; a eficácia constitutiva (arts. 1.452 e 1.462 do CC) ou declaratória (arts. 1.431 e 1.432 do CC) de direitos reais sobre bens móveis; a eficácia (declaratória) *erga omnes* dos demais títulos referentes às suas atribuições; a conservação de qualquer título ou documento; a eficácia dos documentos estrangeiros em território nacional; o procedimento de notificações extrajudiciais; e a competência residual de registrar todo e qualquer título ou documento não deferido a outro ofício;

g. **Ofício de Registro de Imóveis:** a competência de seus titulares é conferida, especialmente, pelos arts. 167 a 288-G da Lei 6.015/1973 e pela Lei 8.935/1994, além de vários outros diplomas, como o Código Civil (v.g. arts. 1.227, 1.246 e 1.247), Código de Processo Civil (art. 828) e Lei 9.514/1997 (alienação fiduciária de bens imóveis); e

h. **Ofícios de Registros de Distribuição:** Nos termos do estampado nos arts. 5º, inciso VII, e 13, da Lei 8.935/1994, os seus titulares têm a atribuição de promover a distribuição equitativa entre os serviços de mesma natureza, situados na mesma localidade, registrando e averbando os atos relativos à sua competência.

A teor das atividades efetivamente desempenhadas e suas especificidades, resta claro que os titulares de todas as espécies de serventias extrajudiciais retromencionadas, pela marcante natureza privada de seu mister, de fato, realizam uma atividade delegada, inconfundível com o exercício de um cargo público efetivo.

Portanto, confirma-se que não são servidores públicos efetivos, mas sim pessoas físicas que exercem, por conta própria, em caráter personalíssimo, atividade de natureza urbana, com fins lucrativos ou não e que recebem seus rendimentos diretamente dos particulares.

### 3. DA VINCULAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS TITULARES DE SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS

Com o intento de verificar a correta vinculação previdenciária dos titulares de serventias extrajudiciais, faz-se necessário, de plano, registrar que a previdência social no Brasil é composta por três regimes:

- a. **Regime Geral de Previdência Social (RGPS):** operado pelo INSS e de filiação obrigatória para os seguintes segurados: Empregado Urbano e Rural, Empregado Doméstico, Contribuinte Individual, Trabalhador Avulso e Segurado Especial.
- b. **Regime Próprio de Previdência Social (RPPS):** instituído por entidades públicas – Institutos de Previdência ou Fundos Previdenciários – e de filiação obrigatória para os servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e
- c. **Regime de Previdência Complementar:** operado por Entidades Abertas e Fechadas de Previdência Complementar, de regime privado, com filiação facultativa, criado com a finalidade de proporcionar uma renda adicional ao trabalhador, que complemente a sua previdência oficial.

Conforme já salientado, verifica-se que o exercício dos serviços notarial e de registro têm suas normas gerais ditadas pela Lei nº

8.935/1994. Esse diploma, no tocante à Previdência Social, estabeleceu de forma clara que tais agentes delegados se encontram, em regra, vinculados obrigatoriamente ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Ocorre que a denominada “Lei dos Cartórios”, no momento em que foi publicada e entrou em vigência (21/11/1994), em caráter excepcional, trouxe um tratamento distinto para aqueles agentes delegados nomeados anteriormente à sua publicação.

Com efeito, para os titulares dos serviços notarial e de registro cuja outorga da delegação tivesse ocorrido até 20 de novembro de 1994, véspera da publicação da Lei nº 8.935/1994, naquele momento, ficou assegurada a permanência no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) a que estavam vinculados, *in verbis* (grifei):

Art. 40. Os notários, oficiais de registro, escreventes e auxiliares **são vinculados à previdência social, de âmbito federal, e têm assegurada a contagem recíproca de tempo de serviço em sistemas diversos.**

Parágrafo Único. **Ficam assegurados, aos notários, oficiais de registro, escreventes e auxiliares os direitos e vantagens previdenciários adquiridos até a data de publicação desta lei.** [...]

Art. 51. Aos atuais notários e oficiais de registro, quando da aposentadoria, fica assegurado o direito de percepção de proventos de acordo com a legislação que anteriormente os regia, desde que tenham mantido as contribuições nela estipuladas até a data do deferimento do pedido ou de sua concessão.

§1º. O disposto neste artigo aplica-se aos escreventes e auxiliares de investidura estatutária ou em regime especial que vierem a ser contratados em virtude da opção de que trata o art. 48.

§2º. Os proventos de que trata este artigo serão os fixados pela legislação previdenciária aludida no caput.

§3º. O disposto neste artigo aplica-se também às pensões deixadas, por morte, pelos notários, oficiais de registro, escreventes e auxiliares.

Com efeito, a partir do advento da “Lei dos Cartórios”, duas eram as situações que se mostravam factíveis em relação ao vínculo previdenciário dos titulares de serventias notariais e registrais, quais sejam: os nomeados antes da publicação da Lei nº 8.935/1994, em tese, poderiam continuar vinculados ao RPPS, desde que mantidos os recolhimentos das contribuições estipuladas por esse sistema especial; já os admitidos após a publicação da referida lei, ou seja, a partir de 21 de novembro de 1994, estariam sujeitos ao RGPS na qualidade de segurados obrigatórios.

Nesse sentido, seguiu a Portaria do então Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) nº 2.701 de 24 de outubro de 1995, que, à época, regulamentava a matéria, *in verbis* (grifei):

Portaria MPAS nº 2.701/1995

Art. 1º. O notário ou tabelião, oficial de registro ou registrador que são os titulares de serviços notariais e de registro, conforme o disposto no art. 5º da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, têm a seguinte vinculação previdenciária:

a) aqueles que foram admitidos **até 20 de novembro de 1994**, véspera da publicação da Lei nº 8.935/94, **continuarão vinculados à legislação previdenciária que anteriormente os regia;**

b) aqueles que foram admitidos **a partir de 21 de novembro de 1994**, **são segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social, como pessoa física, na qualidade de trabalhador autônomo**, nos termos do inciso IV do art. 12 da Lei nº 8.212/91.

Contudo essa ordem jurídica infraconstitucional somente prevaleceu até o dia 16 de dezembro de 1998, data da publicação da Emenda Constitucional (EC) nº 20.

A referida emenda, dentre as várias modificações realizadas, conferiu nova formatação jurídica aos RPPS, restringido o seu campo

de abrangência apenas aos servidores públicos titulares de cargos efetivos, ou seja, apenas aos servidores públicos *stricto sensu*. Nesse sentido, vale a transcrição do artigo 40 da CRFB na redação dada pela EC nº 20/1998, *in verbis* (grifei):

Art. 40. Aos **servidores titulares de cargos efetivos** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, **é assegurado regime de previdência de caráter contributivo**, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela EC nº 20/98).

Resta patente que antes da promulgação da EC nº 20/1998, qualquer categoria de trabalhadores – seja agente público delegatário de função estatal, servidor público titular de cargo efetivo, servidor público comissionado, celetista etc. – poderia estar amparada pelos RPPS.

Contudo, após a alteração promovida no artigo 40 da CRFB, a vinculação aos RPPS ficou adstrita **tão somente aos servidores públicos ocupantes de** cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações. Por conseguinte, as demais categorias de trabalhadores passaram a ser segurados obrigatórios do RGPS.

Portanto, urge destacar que, após a reforma do texto constitucional operada pela EC nº 20/1998, ou seja, após o dia 16 de dezembro de 1998, toda a ordem jurídica infraconstitucional incompatível (leis federais, leis estaduais, decreto regulamentador da Previdência Social e demais diplomas infralegais como portarias, instruções normativas etc.) teve que passar a ser interpretada conforme a nova redação do art. 40 da CRFB.

Nesse ponto, impera salientar que de acordo com a consolidada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inexistente direito adquirido a regime jurídico previdenciário, bem como a aplicação do princípio *tempus regit actum* nas relações previdenciárias, senão vejamos, *in verbis* (grifei):

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. ART. 2º E EXPRESSÃO ‘8º’ DO ART. 10, AMBOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 41/2003. APOSENTADORIA. TEMPUS REGIT ACTUM. REGIME JURÍDICO. DIREITO ADQUIRIDO: NÃO-OCORRÊNCIA.

1. A aposentadoria é direito constitucional que se adquire e se introduz no patrimônio jurídico do interessado no momento de sua formalização pela entidade competente.

2. Em questões previdenciárias, aplicam-se as normas vigentes ao tempo da reunião dos requisitos de passagem para a inatividade.

3. Somente os servidores públicos que preenchiam os requisitos estabelecidos na Emenda Constitucional 20/1998, durante a vigência das normas por ela fixadas, poderiam reclamar a aplicação das normas nela contida, com fundamento no art. 3º da Emenda Constitucional 41/2003.

4. Os servidores públicos, que não tinham completado os requisitos para a aposentadoria quando do advento das novas normas constitucionais, passaram a ser regidos pelo regime previdenciário estatuído na Emenda Constitucional n. 41/2003, posteriormente alterada pela Emenda Constitucional n. 47/2005.

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF, Tribunal Pleno, ADI nº 3.104/DF, Relator: Ministra Cármen Lúcia, julgado em 26/09/2007, publicado no DJ em 09/11/2007)

Nesse horizonte, oportuno o registro da Lei nº 9.717/1998, que, ao dispor sobre a organização e o funcionamento dos RPPS, longe de divergir do tratamento conferido à matéria pela EC nº 20/1998, vai exatamente ao encontro desse novo regime jurídico, *in verbis* (grifei):

Art. 1º. Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal

e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes **critérios**:

[...]

V – **cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos** e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios;

Como consequência da nova disciplina constitucional, a ordem jurídica atinente à vinculação previdenciária dos titulares dos serviços notarial e de registro sofreu uma profunda alteração.

Assim, a partir da data de publicação da EC nº 20/1998 (16/12/1998), esses agentes, por não serem servidores titulares de cargos públicos efetivos, passaram a integrar o quadro de segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), independentemente da data de outorga da delegação do serviço notarial e de registro – se antes ou após a publicação da Lei nº 8.935/1994 – pois, frise-se, segundo o STF, não existe direito adquirido a regime previdenciário.

Logo, todo o ordenamento jurídico infraconstitucional passou a sofrer os efeitos irradiados pela EC nº 20/1998, de modo que todas as leis ordinárias, sejam federais, sejam estaduais, o próprio decreto regulamentador da Previdência Social e os demais diplomas infralegais específicos tiveram, necessariamente, que passar a ser interpretados conforme o novo teor da CRFB, de modo que eventuais disposições contrárias ao texto constitucional reformado presentes nesses diplomas passaram a não sobreviver sob a égide do novo regime jurídico constitucional.

Respeitando essa nova ordem constitucional previdenciária, seguiu-se a legislação infralegal emanada pelos diferentes órgãos federais responsáveis pela regulamentação da matéria, cada qual a seu tempo<sup>11</sup>.

.....  
<sup>11</sup> **Instrução Normativa DC/INSS nº 65 de 10/05/2002** \* Revogada pela IN INSS/DC nº 100 de 18/12/2003: [...] Art. 8º. **Filiam-se obrigatoriamente ao RGPS, na condição de trabalhador autônomo, até 28 de novembro de 1999, e na de contribuinte individual, a partir de 29 de novembro de 1999, entre outros, os seguintes:** [...] III – o **notário, ou tabelião, e o oficial de registro, ou registrador, não remunerados pelos cofres públicos**, nomeados antes de 21 de novembro de 1994: a) até 15 de dezembro de 1998, quando não amparados por regime próprio de previdência social; (Redação dada pela IN INSS/DC nº 80/02) b) a partir de 16 de dezembro de 1998, por força da Emenda Constitucional nº 20, de 1998; (Redação dada pela IN INSS/DC nº 80/02) IV – o **notário, ou tabelião, e o oficial de registro, ou registrador, não remunerados pelos cofres públicos**, nomeados a partir de 21 de novembro de 1994, em decorrência da Lei nº 8.935, de 18/11/94; (Redação dada pela IN INSS/DC nº 80/02)

**Instrução Normativa DC/INSS nº 71 de 10/05/2002** \* Revogada pela IN INSS/DC nº 100 de 18/12/2003: [...] Art. 4º. São **segurados obrigatórios** aqueles que exercem atividade remunerada abrangida pelo **Regime Geral de Previdência Social – RGPS**, na qualidade de: [...] IV – **contribuinte individual**, aquele assim caracterizado: [...] p) o **notário** ou o **tabelião** ou o **oficial de registros** ou o **registrador** ou o **titular de cartório** ou o **detentor de delegação do exercício da atividade notarial e de registro, não remunerado pelos cofres públicos;**

**Instrução Normativa DC/INSS nº 100 de 18/12/2003** \* Revogada pela IN SRP nº 03 de 14/07/2005 [...] Art. 12. **Filia-se obrigatoriamente ao RGPS, na qualidade de contribuinte individual:** [...] XXVI – o **notário, o tabelião, o oficial de registro ou registrador**, nomeados até 20 de novembro de 1994, que detêm a **delegação do exercício da atividade notarial e de registro, não remunerados pelos cofres públicos;** XXVII – o **notário, o tabelião, o oficial de registro ou registrador**, nomeados até 20 de novembro de 1994, que detêm a **delegação do exercício da atividade notarial e de registro, mesmo que amparados por regime próprio, conforme o disposto no art. 51 da Lei nº 8.935, de 1994, a partir de 16 de dezembro de 1998, por força da Emenda Constitucional nº 20, de 1998;** XXVIII – o **notário, ou tabelião, o oficial de registro ou registrador**, nomeados a partir de 21 de novembro de 1994, em decorrência da Lei nº 8.935, de 1994;

**Instrução Normativa SRP nº 03 de 14/07/2005** \* Revogada pela IN RFB nº 971, de 13/11/2009 [...] Art. 9º. Deve contribuir **obrigatoriamente** na qualidade de **contribuinte individual:** [...] XXIII – o **notário, o tabelião, o oficial de registro ou registrador**, nomeados até 20 de novembro de 1994, que detêm a **delegação do exercício da atividade notarial e de registro, não remunerados pelos cofres públicos;** XXIV – o **notário, o tabelião, o oficial de registro ou registrador**, nomeados até 20 de novembro de 1994, que detêm a **delegação do exercício da atividade notarial e de registro, mesmo que amparados por RPPS, conforme o disposto no art. 51 da Lei nº 8.935, de 1994, a partir de 16 de dezembro de 1998, por força da**

Destaca-se, por oportuno, que nesse horizonte também seguiu a Instrução Normativa RFB nº 971, de 13 de novembro de 2009, que ainda hoje disciplina a matéria relacionada à vinculação previdenciária dos titulares de serventias extrajudiciais não remunerados pelos cofres públicos, conforme descrito no seu artigo 9º, incisos XXIII, XXIV e XXV<sup>12</sup>.

Nota-se que a precitada Instrução Normativa RFB nº 971/2009, já se amoldando aos efeitos irradiados pela EC nº 20/1998, expressamente prevê no seu artigo 9º, inciso XXIV que “o notário, o tabelião, o oficial de registro ou registrador, nomeados até 20 de novembro de 1994, que detêm a delegação do exercício da atividade notarial e de registro, mesmo que amparados por RPPS, conforme o disposto no art. 51 da Lei nº 8.935, de 1994, a partir de 16 de dezembro de 1998, por força da Emenda Constitucional nº 20, de 1998” são considerados contribuintes individuais e compulsoriamente vinculados ao RGPS.

Em remate, calha destacar que a Lei Orgânica da Seguridade Social, a saber, Lei nº 8.212/1991, através de seu artigo 12, inciso V, alínea

---

**Emenda Constitucional nº 20, de 1998; XXV** – o notário, o tabelião, o oficial de registro ou registrador, nomeados a partir de 21 de novembro de 1994, em decorrência da Lei nº 8.935, de 1994;

12 **Instrução Normativa RFB nº 971 de 13/11/2009** \*Legislação atualmente em vigor: [...] Art. 9º. Deve contribuir **obrigatoriamente** na qualidade de **contribuinte individual**: [...] **XXIII** – o **notário, o tabelião, o oficial de registro ou registrador**, nomeados **até 20 de novembro de 1994**, que detêm a **delegação do exercício da atividade notarial e de registro, não remunerados pelos cofres públicos**; **XXIV** – o **notário, o tabelião, o oficial de registro ou registrador**, nomeados **até 20 de novembro de 1994**, que detêm a **delegação do exercício da atividade notarial e de registro, mesmo que amparados por RPPS**, conforme o disposto no **art. 51 da Lei nº 8.935, de 1994, a partir de 16 de dezembro de 1998, por força da Emenda Constitucional nº 20, de 1998; XXV** – o notário, o tabelião, o oficial de registro ou registrador, nomeados a partir de 21 de novembro de 1994, em decorrência da Lei nº 8.935, de 1994;

h<sup>13</sup>, preceitua que são segurados obrigatórios do RGPS, na qualidade de contribuinte individual, as pessoas físicas que exercem, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana.

Considerando-se toda a fundamentação retro externada, percebe-se que essa descrição legal se subsume perfeitamente à situação fática dos titulares dos serviços notarial e de registro regidos pela Lei nº 8.935/1994, pois tais agentes delegados exercem atividade econômica de natureza urbana em caráter personalíssimo e, em contrapartida, recebem rendimentos diretamente dos particulares.

Portanto, em desfecho a tudo o que foi explicitado nas linhas anteriores, resta comprovado que os titulares de serventias extrajudiciais não remunerados pelos cofres públicos, após o advento da EC nº 20/1998 (e dos seus efeitos irradiados por todo o ordenamento jurídico, em especial, no regime jurídico previdenciário), não se encontram (e não podem permanecer) vinculados aos RPPS geridos pelos entes da federação, os quais somente são destinados a servidores públicos *strictu sensu*.

No ponto, constata-se que tais agentes delegados são segurados obrigatórios do RGPS, na qualidade de contribuintes individuais, estando, por conseguinte, obrigados ao recolhimento das respectivas contribuições previdenciárias, nos termos do estampado no artigo 12, inciso V, alínea h, da Lei nº 8.212/1991, combinado com o vertido no artigo 9º, incisos XXIII, XXIV e XXV, da IN RFB nº 971/2009.

.....  
<sup>13</sup> Lei nº 8.212/1991, art. 12. São **segurados obrigatórios da Previdência Social** as seguintes pessoas físicas: [...] V – como **contribuinte individual**: [...] h) a **pessoa física que exerce, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana, com fins lucrativos ou não**;

#### 4. DO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL

Para que não parem dúvidas acerca da vinculação dos titulares de serventias extrajudiciais não remunerados pelos cofres públicos ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), faz-se necessário trazer à colação a jurisprudência atinente ao tema em comento.

É certo que o regime de previdência aplicável aos agentes delegados em tela foi objeto de incontáveis questionamentos judiciais.

Não obstante, nota-se que após um brevíssimo período de decisões conflitantes, a jurisprudência logo se firmou no sentido de que os notários ou tabeliães e os oficiais de registro ou registradores devem se submeter às regras do RGPS como segurados obrigatórios do sistema geral, não sendo possível a sua vinculação aos regimes previdenciários próprios dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos.

A título de exemplificação, segue transcrição de ementa de acórdão exarado pelo Superior Tribunal de Justiça, em que o Tribunal afirma textualmente que “*os serviços notariais e registrais são, após o advento da Constituição de 1988, exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, não se considerando o delegatário como servidor stricto sensu*” e que “*deve o delegatário estar sujeito ao sistema geral de aposentadoria da Previdência Social [...]*”, estando, portanto, obrigado ao recolhimento da contribuição previdenciária fixada pela legislação do RGPS, *in verbis* (grifei):

EMENTA: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIDOR DO PODER JUDICIÁRIO QUE RECEBEU DELEGAÇÃO DE SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. TRANSIÇÃO DO REGIME JURÍDICO ESTATAL PARA O PRIVADO. MANUTENÇÃO DO VÍNCULO PREVIDENCIÁRIO COM A UNIDADE FEDERADA E RECEBIMENTO DE VENCIMENTOS CUMULADOS COM

### EMOLUMENTOS. INCOMPATIBILIDADE. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO ANTERIOR.

1. Caso em que servidor do Poder Judiciário recebe delegação de serviços cartorários em época de regime estatal. Com o advento da CF/88, apesar da privatização da serventia extrajudicial, o delegatário não define expressamente se deseja continuar sendo servidor ou delegatário de função privada. Situação que perdurou por anos, até o Tribunal de origem, diante do silêncio do interessado após consulta e oportunidade de escolha, passar a não mais pagar seus vencimentos e encerrar o liame previdenciário especial, ao entendimento de que houve opção tácita pelo regime privado.

2. É vedada a fruição das benesses de um sistema sem a sujeição aos seus ônus. **Não há como manter o vínculo previdenciário ou conceder aposentadoria com proventos integrais, por contrariedade ao regime atual de previdência (art. 40 da Constituição) e falta de implementação de requisitos normativos (EC 20/98). Ausência de direito adquirido a regime jurídico anterior.** Precedentes do STF.

3. Inexiste previsão legal para o pagamento com recursos do Estado e a título de remuneração aos delegatários, pois já percebem diretamente as custas e os emolumentos referentes ao serviço cartorário. **Os serviços notariais e registrais são, após o advento da Constituição de 1988, exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, não se considerando o delegatário como servidor stricto sensu.** Precedentes do STF.

4. **Deve o delegatário estar sujeito ao sistema geral de aposentadoria da Previdência Social**, assegurando-se a contagem recíproca de tempo de serviço e resolvendo-se atuarialmente a compensação ou complementação dos recolhimentos já efetuados entre o INSS e o órgão gestor previdenciário da unidade federada.

5. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança não provido. (STJ, Segunda Turma, RMS nº 28.650/RS, Relator: Ministra Eliana Calmon, Julgamento: 15/06/2010, Publicação DJe: 05/08/2010)

Mas, de todas as decisões judiciais acerca do assunto, a que merece um especial destaque é a que foi proferida pelo colendo Supremo

Tribunal Federal quando do julgamento da ADI nº 2.791/PR, em razão do fato de o *decisum* possuir eficácia *erga omnes* e efeitos vinculantes, eis que prolatado em sede de controle abstrato de constitucionalidade, aplicando-se, dessa forma, a todos os titulares de serventias extrajudiciais **não remunerados pelos cofres públicos**.

A referida ação direta de inconstitucionalidade foi proposta pelo Governador do Estado do Paraná com o desiderato de obter a declaração de inconstitucionalidade da expressão “*bem como os não remunerados*”, constante da parte final do §1º, do artigo 34, da Lei Estado do Paraná nº 12.398/1998, introduzida pela Lei Estado do Paraná nº 12.607/1999, em razão de suposta ofensa ao disposto no artigo 61, §1º, inciso II, alínea c; artigo 63, inciso I; e artigo 40, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

A Lei do Estado do Paraná nº 12.398/1998, por sua vez, cuidou da criação do Sistema de Seguridade Funcional do Estado do Paraná e da transformação do Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná (IPE) em Serviço Social Autônomo, denominado PARANÁPREVIDÊNCIA, além de dar outras providências. O dispositivo legal impugnado possuía a seguinte redação, *in verbis* (grifei):

Art. 34. Serão obrigatoriamente inscritos na PARANAPREVIDÊNCIA os servidores públicos estaduais ativos, com vínculo funcional permanente de todos os Poderes, inclusive os Membros do Poder Judiciário, o Ministério Público, o Tribunal de Contas e as Instituições de Ensino Superior, bem como das respectivas administrações públicas, direta, autárquica e fundacional, os servidores inativos e os militares estaduais da ativa, na reserva remunerada e os reformados.

§1º. *Enquadram-se no conjunto de servidores públicos, abrangidos pelo caput deste artigo, aqueles que se encontrem à disposição, cedidos ou em disponibilidade e os serventuários de justiça remunerados pelos cofres públicos, bem como os não remunerados*, admitidos anteriormente a vigência da Lei Federal nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. (Redação dada pela Lei do Estado do Paraná nº 12.607/99)

Percebe-se que a expressão “*bem como os não remunerados*” foi acrescentada na Lei Estadual do Paraná nº 12.398/1998 nos idos de 1999 pela Lei Estadual do Paraná nº 12.607/1999, ou seja, após a promulgação da EC nº 20/1998. Tal fato demonstra a indisfarçável finalidade de assegurar aos titulares de serventias extrajudiciais **não remunerados pelo** Erário paranaense a permanência no RPPS gerido pela PARANÁPREVIDÊNCIA e destinado aos servidores públicos efetivos do Estado do Paraná, em franca oposição ao regramento dado pela EC nº 20/1998.

Não é demasiado repisar que a EC nº 20/1998 conferiu nova formatação jurídica aos RPPS, reservando-os tão somente aos servidores ocupantes de cargos públicos efetivos, ficando os demais agentes públicos vinculados obrigatoriamente ao RGPS.

O STF, por seu turno, quando do julgamento da ADI nº 2.791/PR, decidiu, no dia 16 de agosto de 2006, por unanimidade de votos de seu órgão pleno, pela inconstitucionalidade – tanto formal, quanto material – da indigitada expressão, *in verbis* (grifei):

EMENTA: 1. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 34, §1º, da Lei Estadual do Paraná nº 12.398/98, com a redação dada pela Lei Estadual nº 12.607/99. 3. Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido rejeitada, por ser evidente que o parâmetro de controle da Constituição Estadual invocado referia-se à norma idêntica da Constituição Federal. 4. Inexistência de ofensa reflexa, tendo em vista que a discussão dos autos enceta análise de ofensa direta aos arts. 40, caput, e 63, I, c/c 61, §1º, II, “c”, da Constituição Federal. 5. Não configuração do vício de iniciativa, porquanto os âmbitos de proteção da Lei Federal nº 8.935/94 e Leis Estaduais nº 12.398/98 e 12.607/99 são distintos. Inespecificidade dos precedentes invocados em virtude da não-coincidência das matérias reguladas. 6. **Inconstitucionalidade formal caracterizada.** Emenda parlamentar a projeto de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo que resulta em

aumento de despesa afronta os arts. 63, I, c/c 61, §1º, II, “c”, da Constituição Federal. **7. Inconstitucionalidade material que também se verifica em face do entendimento já pacificado nesta Corte no sentido de que o Estado-Membro não pode conceder aos serventuários da Justiça aposentadoria em regime idêntico ao dos servidores públicos (art. 40, caput, da Constituição Federal).** 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(STF, Tribunal Pleno, ADI nº 2.791/PR, Relator: Ministro Gilmar Mendes, Julgamento: 16/08/2006, Publicação DJ: 24/11/2006)

Pela pertinência do tema, oportuno reproduzir parte do voto proferido pelo relator da ADI nº 2.791/PR, o eminente Ministro Gilmar Mendes, *in verbis* (grifei):

Ademais, também sob o prisma material a discussão dos autos conduz à conclusão de inconstitucionalidade da norma impugnada, pois, ainda que os serventuários da justiça sejam considerados servidores públicos *latu sensu*, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal indica que tais servidores têm regime especial, tanto é que na ADI 2.602, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 31.03.06, entendeu-se que a eles não se aplicava a regra (constante do art. 40 da CF/88) da aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade.

**Se o caput do art. 40 da Constituição Federal trata do regime previdenciário próprio dos servidores públicos de cargo efetivo, não pode a norma infraconstitucional estadual dispor sobre a inclusão de servidores públicos que não detêm cargo efetivo em regime próprio de servidores públicos estaduais *stricto sensu*.** Mesmo porque “já se firmou jurisprudência no sentido de que entre os princípios de observância obrigatória pela Constituição e leis dos Estados-Membros, se encontram os contidos no art. 40 da Carta Magna Federal (assim, nas Adins 101, 178 e 755)”.(STF-ADI nº 369, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 12/03/99).

**O entendimento predominante nesta Corte é o de que o Estado-Membro não pode conceder aos serventuários da Justiça aposentadoria de servidor público, pois para esse efeito não o são. [...]**

Assim, pelo entender da Corte Excelsa, os titulares de serventias extrajudiciais **não remunerados pelos cofres públicos não são servidores públicos titulares de cargos efetivos**. Dessa forma, não podem os Estados-Membros incluí-los como segurados dos RPPS, já que tais regimes, em decorrência do artigo 40 da CRFB, destinam-se aos servidores públicos *stricto sensu*.

Em face dessa decisão, o Governador do Estado do Paraná opôs Embargos de Declaração sob a alegação de omissão da Suprema Corte quanto à explicitação dos efeitos – se *ex tunc* ou *ex nunc* – da declaração de inconstitucionalidade. Pela pertinência, transcreve-se parte da argumentação tecida no citado recurso, *in verbis*:

[...] Cumpre destacar que a norma em questão estava em vigor desde 1999, há mais de sete anos, portanto. Muitos serventuários já adquiriram o direito à aposentadoria ou mesmo já se aposentaram sob o regime da norma declarada inconstitucional, o que traz consigo consequências que comprometem a segurança jurídica das relações ocorridas durante o lapso temporal que a norma vigorou.

Há efetiva possibilidade de reversão dos aposentados sob o regime do PARANAPREVIDÊNCIA, bem como dos que já adquiriram o direito a se aposentar sob esse regime, contribuindo, de boa-fé, durante os diversos anos que a norma impugnada regia a matéria dada a presunção de constitucionalidade das normas.

Justamente o critério da segurança jurídica autoriza que a Suprema Corte limite a declaração de inconstitucionalidade pro futuro, preservando as situações concretizadas sob a égide da lei inconstitucional, conforme dicção do artigo 27, da Lei 9.868/99.

[...]

Havendo situações jurídicas concretizadas sob a égide da lei declarada inconstitucional que comprometem a segurança jurídica e a própria ordem administrativa paranaense, é recomendável que, no caso, a declaração de inconstitucionalidade tenha efeitos *ex nunc*.

Logo, com base nos fundamentos acima, o Governador do Estado do Paraná requereu, via Embargos de Declaração, a modulação dos efeitos *pro futuro* da declaração de inconstitucionalidade, de sorte a preservar as situações jurídicas consolidadas sob a égide da expressão declarada inconstitucional. Em específico, pugnou que a declaração de inconstitucionalidade não alcançasse os serventuários da justiça paranaense que já teriam adquirido o direito à aposentadoria, bem como aqueles já aposentados sob as regras do RPPS gerido pela PARANÁPREVIDÊNCIA.

Todavia, os referidos Embargos de Declaração não foram providos, tendo sido rejeitados pelo STF em sessão plenária de 22 de abril de 2009, conforme ementa abaixo transcrita, *in verbis* (grifei):

EMENTA: Embargos de declaração. Ação direta de inconstitucionalidade. Inscrição na PARANAPREVIDÊNCIA. Impossibilidade quanto aos serventuários da justiça não remunerados pelos cofres públicos. Modulação. Eficácia em relação às aposentadorias e pensões já asseguradas e aos serventuários que já preencheram os requisitos legais para os benefícios.

1. A ausência, na ação direta de inconstitucionalidade, de pedido de restrição dos efeitos da declaração no tocante a determinados serventuários ou situações afasta, especificamente no caso presente, a pontada omissão sobre o ponto.

2. **Embargos de declaração rejeitados, por maioria.**

(STF, Tribunal Pleno, ED na ADI nº 2.791/PR, Relator: Ministro Gilmar Mendes, Julgamento: 22/04/2009, Publicação DJe: 04/09/2009)

Nesses termos, a ADI nº 2.791/PR veio transitar em julgado em 14 de setembro de 2009.

Verifica-se, portanto, que o posicionamento externado pelo STF é de que os titulares de serventias extrajudiciais **não remunerados pelos**

## **cofres públicos não podem estar vinculados aos RPPS já que estes são destinados aos servidores públicos efetivos.**

Ainda de acordo com o decido pela Suprema Corte nos autos da ADI nº 2.791/PR, constata-se que até mesmo aqueles agentes delegados paranaenses que já se encontravam aposentados, assim como os que já tinham cumprido os requisitos para a concessão da aposentadoria segundo as normas do RPPS administrado pela PARANÁPREVIDÊNCIA deveriam ser alçados à condição de segurados obrigatórios do RGPS.

Não se pode olvidar que as decisões do STF quando exaradas em sede de controle concentrado de constitucionalidade são dotadas de efeito normativo-vinculante para toda a Administração Pública que não pode deixar de cumpri-las nos exatos termos em que proferidas.

Demonstra-se, portanto, que os titulares de serventias extrajudiciais não remunerados pelos cofres públicos, de acordo com a redação do art. 40, da CRFB, conferida após a EC nº 20/1998, e de seus efeitos irradiados por toda a legislação ordinária e infralegal pertinentes, são segurados obrigatórios do RGPS, na qualidade de contribuintes individuais, e estão sujeitos ao recolhimento das respectivas contribuições previdenciárias, conclusão que se encontra em perfeita sintonia com as decisões exaradas pelo STF, em sede de controle abstrato de constitucionalidade.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Alicerçando-se na acurada análise das peculiaridades fáticas e jurídicas inerentes ao exercício das atividades desempenhadas pelos titulares de serventias extrajudiciais, à luz da legislação específica, doutrina pátria correlata e jurisprudência dominante dos tribunais superiores, constatou-se que, pela marcante natureza privada de seu

mister, de fato, esses agentes desempenham uma atividade delegada, inconfundível com o exercício de um cargo público efetivo *stricto sensu*.

Com efeito, considerando-se a sua natureza jurídica, bem como as características das várias espécies de serventias extrajudiciais previstas na legislação brasileira, confirmou-se que os notários ou tabeliães e os oficiais de registro ou registradores não remunerados pelos cofres públicos, atuam como pessoas físicas que exercem, por conta própria, ao lado do Poder Judiciário, via delegação e em caráter personalíssimo, atividade de natureza urbana, com fins lucrativos ou não, e que recebem seus rendimentos diretamente dos particulares.

Essa constatação, à luz do estampado no texto constitucional após o advento da EC nº 20/1998, das decisões exaradas pelo STJ e, em especial, pelo STF, no bojo do controle concentrado de constitucionalidade, que irradiou efeitos *ex tunc, erga omnes*, vinculantes e impôs que toda a legislação infraconstitucional previdenciária divergente (leis federais, estaduais, municipais e diplomas infralegais) tivesse que passar a se conformar a essa nova realidade, tornou patente que a vinculação ao RPPS somente se destina a servidores públicos *stricto sensu*.

Nessa conjuntura, fulcrando-se no entendimento sedimentado do STF no sentido de que inexistente direito adquirido a regime jurídico previdenciário quando não preenchidos os requisitos pertinentes, conclui-se que somente os servidores públicos que preenchiam os requisitos estabelecidos na Emenda Constitucional 20/1998, durante a vigência das normas por ela fixadas, poderiam reclamar a aplicação das normas nela contida, com fundamento no art. 3º da Emenda Constitucional 41/2003.

Portanto, como resultado desse ensaio, escoimando a aparente antinomia relatada, conclui-se que, após o advento da EC nº 20/1998 e dos seus impactos na evolução da legislação previdenciária subsequente, os titulares de serventias extrajudiciais não remunerados pelos cofres públicos são considerados segurados obrigatórios do RGPS, na qualidade de contribuintes individuais, conforme o atualmente vertido na Lei Orgânica da Seguridade Social (Lei nº 8.212/1991), que, através de seu artigo 12, inciso V, alínea h, os considera pessoas físicas que exercem, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana, na forma combinada com o disposto no artigo 9º, incisos XXIII, XXIV e XXV, da IN RFB nº 971/2009 que disciplina a matéria.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.580, de 22 de novembro de 2018. Regulamenta a tributação, a fiscalização, a arrecadação e a administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 nov. 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9580.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9580.htm)>. Acesso em: 04 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional do Seguro Social. Instrução Normativa nº 65, de 10 de maio de 2002. Dispõe sobre procedimentos aplicáveis aos órgãos públicos da Administração direta, às autarquias, às fundações

públicas, às missões diplomáticas, às repartições consulares e aos organismos oficiais internacionais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 mai. 2002. Disponível em: <[https://www.normasbrasil.com.br/norma/instrucao-normativa-65-2002\\_74611.html](https://www.normasbrasil.com.br/norma/instrucao-normativa-65-2002_74611.html)>. Acesso em: 08 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional do Seguro Social. Instrução Normativa nº 71, de 10 de maio de 2002. Dispõe sobre normas gerais de Tributação Previdenciária e de Arrecadação no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 mai. 2002. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=75213>>. Acesso em: 08 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm)>. Acesso em: 04 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.652, de 03 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o registro da Propriedade Marítima e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 fev. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7652.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7652.htm)>. Acesso em: 04 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jul. 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm)>. Acesso em: 04 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de

registro. (Lei dos cartórios). **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 nov. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L8935.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8935.htm)>. Acesso em: 04 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 set. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Leis/L9492.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L9492.htm)>. Acesso em: 04 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 nov. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19514.htm)>. Acesso em: 04 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 nov. 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19717.htm)>. Acesso em: 08 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 06 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 mar. 2015. Disponível

em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm)>. Acesso em: 06 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social. Portaria MPAS nº 2.701, de 24 de outubro de 1995. Dispõe sobre a vinculação de notário ou tabelião, oficial de registro ou registrador, escrevente e auxiliar de serviços notariais e de registro. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 out. 1995. Disponível em: <[https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-2701-1995\\_180722.html](https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-2701-1995_180722.html)>. Acesso em: 08 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa nº 971, de 13 de novembro de 2009. Dispõe sobre normas gerais de tributação previdenciária e de arrecadação das contribuições sociais destinadas à Previdência Social e as destinadas a outras entidades ou fundos, administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 nov. 2009. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15937>>. Acesso em: 08 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Receita Previdenciária. Instrução Normativa nº 3, de 14 de julho de 2005. Dispõe sobre normas gerais de tributação previdenciária e de arrecadação das contribuições sociais administradas pela Secretaria da Receita Previdenciária - SRP e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 jul. 2005. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=12795>>. Acesso em: 08 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. RMS nº 28.650/RS. Relator: Ministra Eliana Calmon. Segunda Turma. Brasília, 15 de junho de 2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2.602/MG. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Tribunal Pleno. Brasília, 24 de novembro de 2005.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2.791/PR. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Brasília, 16 de agosto de 2006.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3.104/DF. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Brasília, 26 de setembro de 2007.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ED na ADI nº 2.791/PR. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Brasília, 22 de abril de 2009.

CASSETARI, Christiano. **Tabelionato de protesto** – Coleção Cartórios. 1 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e dos registradores comentada**. 8 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

FREITAS, Matheus. **Regime tributário dos notários e registradores**. Salvador: Editora Juspodivm, 2018.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 9 ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 1 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

PARANÁ. **Lei nº 12.398, de 30 de dezembro de 1998**. Cria o sistema de seguridade funcional do Estado do Paraná, transforma o Instituto de

Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná – IPE em Serviço Social Autônomo denominado PARANÁPREVIDÊNCIA e adota outras providências. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-12398-1998>>. Acesso em: 07 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lein° 12.607, de 08 de julho de 1999**. Isenta, conforme especifica, de contribuição previdenciária, servidores e pensionistas com mais de 70 anos de idade, altera dispositivos da Lein° 12398/98 e dá outras providências. Disponível em: <<http://celepar7cta.pr.gov.br/PRPrevidencia/SitePRPrev.nsf/3b1ce059ee8f9514832569fa0049eab1/57e6bf2e619c303583256fd90045a4ef?OpenDocument>>. Acesso em: 07 mar. 2020.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. 1 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.