



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – SANTA RITA**

**OTAVIANO PEREIRA GOMES**

**INCONSTITUCIONALIDADE DA PEC 471/2005:  
A IMPOSSIBILIDADE DE TORNAR TITULARES OS SUBSTITUTOS E  
RESPONSÁVEIS POR CARTÓRIOS JÁ EM ATIVIDADE ANTES DA  
LEI Nº. 8.935/1994**

**SANTA RITA – PB  
2022**

**OTAVIANO PEREIRA GOMES**

**INCONSTITUCIONALIDADE DA PEC 471/2005:  
A IMPOSSIBILIDADE DE TORNAR TITULARES OS SUBSTITUTOS E  
RESPONSÁVEIS POR CARTÓRIOS JÁ EM ATIVIDADE ANTES DA  
LEI Nº. 8.935/1994**

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal da Paraíba, Departamento de Ciências Jurídicas – Santa Rita, PB, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Márcio Flávio Lins de Albuquerque e Souto.

**SANTA RITA -PB  
2022**

**Catalogação na publicação  
Seção de Catalogação e Classificação**

53i Gomes, Otaviano Pereira.

Inconstitucionalidade da PEC 471/2005: a impossibilidade de tornar titulares os substitutos e responsáveis por cartórios já em atividade antes da Lei nº. 8.935/1994 / Otaviano Pereira Gomes. - João Pessoa, 2022.

0 f.

Orientação: Márcio Souto.

Monografia (Graduação) - UFPB/DCJ/SANTA RITA.

1. Constituição de 1988. 2. Concurso público. 3. PEC 471/2021. I. Souto, Márcio. II. Título.

UFPB/DCJ

CDU 34

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, por ter me dado forças para conseguir vencer todos os obstáculos.

A minha família, em especial a minha mãe Maria de Lourdes, minhas irmãs Lucilene, Lucineide, Luciana e Francisca, também ao meu irmão Otacílio. Agradeço também a minha querida esposa Josélia, que me compreendeu durante toda a trajetória do curso, além de sempre ter me dado muita força.

Aos meus amigos que me ajudaram muito durante o período da pesquisa: Alex Feliz, Jucileia, Edinalva Lorenço, Antônio Carvalho, Cristiano Amarante, Cleber Tourinho, Fabrício Queiros, José de Macedo e todos os outros que, de alguma forma, contribuíram para a construção deste trabalho.

Ao meu querido professor, Dr. Marcio Flavio Lins de Albuquerque e Souto, que durante toda a pesquisa orientou-me.

Agradeço também à Universidade Federal da Paraíba e a todos os professores que tive a oportunidade de conhecer e que me forneceram um curso com muita qualidade.

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é abordar e analisar questões e debates relacionados ao tema da Proposta de Emenda Constitucional nº. 471/2005, no que tange a sua constitucionalidade ou não, bem como o impacto que essa PEC pode causar para a sociedade caso seja aprovada. Visa apresentar reflexões dos operadores do direito e opiniões de autores sobre o assunto além de verificar as justificativas do projeto e esclarecer os artigos da Constituição federal e da lei federal nº. 8.935/1994 que garantem o concurso público como única forma de assumir uma serventia. Em face da finalidade precípua da PEC 471 ser realizar a efetivação dos atuais interinos e substitutos que assumiram alguma serventia extrajudicial sem prestar concurso público, esta pesquisa conclui que tal proposta vai de encontro direto com os princípios basilares da Administração Pública, dessa forma, inexistem dúvidas sobre sua completa inviabilidade para o sistema jurídico brasileiro atual, sendo, portanto, inconstitucional.

**Palavras-chave:** Constituição de 1988, concurso público, PEC 471/2005, Inconstitucionalidade.

## ABSTRACT

This work aims to approach and analyze questions and debates related to the theme of the Proposed Constitutional Amendment n. 471/2005, regarding its unconstitutionality or not, as well as the impact that this PCE may have on society if it is approved. It aims to present reflections of legal practitioners and opinions of authors on the subject, in addition to verifying the justifications of the project and clarifying the articles of the Federal Constitution and Federal Law nº. 8,935/1994 that guarantee the public tender as the only way to assume a usefulness. In view of the main purpose of PEC 471 to carry out the execution of the current interim and substitutes who took on some extrajudicial service without public tender, this research concludes that such a proposal goes directly against the basic principles of Public Administration, in this way, there are no doubts. about its complete infeasibility for the current Brazilian legal system, being, therefore, unconstitutional.

**Keywords:** Constitution of 1988, public tender, PCE 471/2005, Unconstitutionality

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIAÇÕES**

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
Fonacate	Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado
MS	Mandado de Segurança
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
SINAIT	Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho
STF	Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>2 O NOTARIADO E SEUS DESDOBRAMENTOS LEGAIS NO BRASIL.....</b>	<b>11</b>
2.1 SURGIMENTO DOS PRIMEIROS TABELIÃES .....	11
2.2 PRIMEIRO CARTÓRIO FUNDADO NO BRASIL .....	15
2.3 LEGISLAÇÃO SOBRE O NOTARIADO .....	16
2.4 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	18
2.4.1 Princípio da Impessoalidade .....	18
2.4.2 Princípio da Publicidade.....	19
2.4.3 Princípio da Supremacia do Interesse Público .....	20
2.4.4 Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos .....	21
2.4.5 Princípio da Eficiência .....	22
2.4.6 Princípio da Segurança Jurídica .....	23
2.5 ARTIGOS 37 E 236 DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	24
2.6 A LEI NÚMERO 8.935/94.....	27
<b>3 SOBRE A PEC 471/05 .....</b>	<b>30</b>
3.1 JUSTIFICATIVA DA PEC 471/05 .....	32
3.2 EFEITOS DA RESOLUÇÃO Nº. 80/2009 .....	33
3.3 DA INCONSTITUCIONALIDADE DA PEC 471/05 .....	35
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>43</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>47</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>50</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Desde os primeiros registros das sociedades pré-históricas, os homens já tinham a carência de registrar a sua vida, e com o passar do tempo, registrar a sua posse e suas conquistas para evitar conflitos com a própria sociedade. Dessa forma, houve a necessidade de desenvolver uma função que exercesse a vez da verdade, dando-lhe a informação necessária para resolver as suas controvérsias, motivo pelo qual foi criada a função do escriba, pessoa capaz de ler e escrever, um privilégio para poucos em épocas pretéritas. Essa profissão tinha como função redigir a vontade das pessoas e declarar as suas conquistas, dando-lhe, dessa forma, fé pública, ou seja, declarando como verdadeiro tudo aquilo que estava escrito.

Com o passar do tempo, os escribas evoluíram para os tabeliões e oficiais de registro, profissão encarregada de reconhecer firma, lavrar escrituras, lavrar testamentos, autenticar cópias etc., funções que têm como objetivo declarar a verdade dos atos, dando-lhe a certeza da verdade. Porém, nos dias atuais, para que uma pessoa possa ingressar nessas profissões, vindo a adquirir uma serventia (ou cartório, como popularmente é conhecido), obrigatoriamente deve realizar um concurso público, obrigação essa trazida pela Constituição Federal brasileira de 1988. Porém, mesmo trazendo a obrigatoriedade do concurso como forma de ingressar no ofício, o art. 236, § 1º, também trouxe o seguinte texto: “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”.

Nesse aspecto, a lei que regula as atividades dos notários, Lei nº. 8.935/1994, mais conhecida como “Lei dos Notários e Registradores”, só foi sancionada 6 anos depois, deixando um vácuo temporal enorme, permitindo, dessa forma, que muitos se aproveitassem de tal oportunidade para tentar desobrigar o concurso público para os interinos que assumiram algumas serventias nesse período, chegando, por fim, a apresentar a PEC 471/2005, que torna efetivos os profissionais que assumiram as serventias extrajudiciais de forma interina naquele período.

Após a apresentação dessa PEC, surgiram vários debates sobre sua constitucionalidade, isso porque, segundo autoridades jurídicas e doutrinadores, como Caio César Ribeiro Patriota (2007), Alexandre Guimarães Pinto (2008), o Ministro Sydney Sanches (STF, 1993), entre outros, a proposta fere diretamente o princípio do concurso público, além de outros princípios fundamentais da nossa Carta

Magna, isso porque, se a PEC 471 for aprovada, os interinos e substitutos que assumiram as serventias extrajudiciais de forma temporária entre 1988 e 1994, terão o direito de se tornarem efetivos, sem prestar o devido concurso público, como obriga a Constituição federal de 1988, dessa forma, segundo os autores mencionados acima e outros mais, tais sujeitos adquiriram os cartórios de forma irregular.

Mesmo depois de 34 anos da promulgação da Constituição federal, o debate acerca desse tema ainda se encontra muito aceso, haja vista que muitos Estados ainda não regulararam o artigo 236 da Carta Magna. Trata-se, portanto, de um tema de grande importância para a sociedade atual, pois a própria Lei dos Notários e Registradores traz a obrigação de a pessoa ser graduada em direito ou ter pelo menos 10 anos ininterruptos de experiência como Tabelião ou Registrador para concorrer a uma vaga no certame, tudo isso para conferir mais segurança e fé pública em todos os atos realizados pelos aprovados. Afinal, segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2019), durante inspeção realizada pelo órgão e pela Corregedoria Nacional de Justiça, foram encontradas várias irregularidades nos serviços cartoriais em todo o país, o que demonstra que manter um alto padrão para o acesso não é exigência desmedida.

Dentro desse cenário, a Constituição federal de 1988 trouxe para os dias atuais diversos avanços, e diante desse fato, uma dúvida que permanece em evidência é se essas mudanças nas escolhas dos novos tabeliões realmente fazem diferença nos serviços prestados para a população. Outro fato que não podemos deixar de comentar de maneira alguma é sobre a PEC 471/2005, que tenta efetivar de forma permanente todos os interinos e substitutos que adquiriram de forma legal as serventias extrajudiciais entre 1988 a 1994, ou seja, a proposição da PEC vem gerando vários conflitos e debates acerca da sua possível constitucionalidade. Portanto, o nosso foco é buscar informações acerca deste tema com o propósito de responder a algumas questões: haverá melhorias nos serviços prestados nas serventias extrajudiciais após a realização dos concursos públicos? A PEC 471, que tenta efetivar de forma definitiva todos os interinos e substitutos, é constitucional? Quais os principais princípios que essa proposta fere, caso seja aprovada? Essas questões estão diretamente ligadas à vida de toda a população, uma vez que os serviços prestados por essas serventias são de essencial importância para o dia a dia das pessoas.

Diante de uma sociedade em que as fraudes fazem parte constante do cotidiano, nos mais diversos ramos, a Justiça Federal brasileira tenta cada vez mais

dar credibilidade aos atos e ações praticados pela Administração Pública. Dessa forma, o poder público teve que interferir na forma da transferência da posse das serventias extrajudiciais, como bem sabemos, as quais antigamente eram deixadas como herança para os descendentes. Porém, a Constituição federal de 1988 trouxe a obrigatoriedade do concurso público para fins de se adquirir uma das serventias existentes, com o objetivo de dar mais segurança aos atos por elas praticados, dando-lhe fé pública nos serviços realizados pelos cartórios, através de um consistente investimento dos novos tabeliões.

Nesse contexto, a proposta desse trabalho científico é apresentar uma análise sobre a Lei nº. 8.935/94 e sobre conceitos, princípios, opiniões, doutrinas, Resolução e Ações Diretas de Inconstitucionalidades, necessárias para responder as questões levantadas neste trabalho, baseando-se principalmente nos princípios trazidos pela nossa Carta Maior. Partiu-se da hipótese de que, compreendendo o tempo e o conteúdo de estudo com as informações obtidas por meio de pesquisas, é possível conseguir de forma estratégica as informações necessárias para o alcance de uma resposta firme e concreta sobre a inconstitucionalidade ou não da PEC 471 e, com isso, obter um conhecimento claro sobre o tema.

A relevância desta pesquisa contribui diretamente para os estudos das mudanças na forma de transferências das serventias extrajudiciais. A pesquisa também tem como objetivo mostrar de maneira clara as formas de ingressar em um cartório trazidas pela Constituição e pela Lei nº. 8.935/94, além de esclarecer se a PEC 471 é inconstitucional ou não, promovendo elucidação para todos que lerem este trabalho.

É preciso enfatizar, desde este começo, que são variados os estudiosos da área que já deixaram clara a sua opinião sobre o tema, advogando pela inconstitucionalidade da referida PEC, de modo que se apresenta um campo fértil para geração de um bom debate visando a uma conclusão coerente. Para conseguir desenvolver este trabalho, foi necessário aplicar uma pesquisa bibliográfica, a qual conseguiu colecionar uma significativa doutrina sobre esse assunto, principalmente de autores como Sydney Sanches (STF, 1993), Ministro Dias Toffoli (STF, 2016), o Juiz Alexandre Guimarães Pinto (2008), o advogado Caio César Soares Ribeiro Patriota (2017) e a doutrina pacífica do Supremo Tribunal Federal (STF), além de analisar a Constituição federal de 1988, a Lei nº. 8.935/94 e a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº. 471, etc.

Além do mais, utilizamos a pesquisa documental, lançando mão de artigos que discutem esse tema, decisões sobre a própria PEC 471, entre outros documentos importantes para a nossa pesquisa. Por fim, seguimos o método dedutivo, isso porque utilizando-se de uma linha de raciocínio e no final, apresentamos uma conclusão que, ao nosso ver, apresenta-se como totalmente verdadeira.

## 2 O NOTARIADO E SEUS DESDOBRAMENTOS LEGAIS NO BRASIL

### 2.1 SURGIMENTO DOS PRIMEIROS TABELIÃES

Desde os primeiros vestígios humanos, da pré-história, os homens já tinham o costume de registrar o seu dia a dia. Arqueólogos encontraram vários desses registros em paredes de cavernas, os quais representavam a vida, o dia a dia, a caça, a religiosidade e as artes da vida humana daquela época. Para os seus territórios, os homens tinham o costume de utilizar marcos naturais, como rios, montanhas entre outros. Após um longo período, a pré-história deu lugar ao período da escrita, que aconteceu há cerca de 4.000 anos a.C., caracterizando a divisão entre a pré-história e a história, ou seja, a divisão da época dos documentos não escritos e dos documentos escritos.

Com o início da história, dá-se a fase dos documentos denominados escritos. Vale salientar que esse surgimento não foi igual em todas as nações, a escrita foi diferenciada em cada território, cada uma tinha as suas particularidades. Civilizações como os egípcios, os mesopotâmicos, os fenícios e os hebreus, entre outros, foram as primeiras sociedades a desenvolvê-la e a se organizarem de forma que se utilizavam dessa nova tecnologia para registrar sua história e atos jurídicos.

Durante o desenvolvimento da escrita, foi preciso encontrar pessoas capacitadas que dominassem a arte de escrever, e assim surgiram os primeiros escribas, que eram encarregados da mais importante função do aparelho burocrático, os primeiros homens a serem responsáveis em registrar as arrecadações, os impostos e as determinações centrais, assim, por esse motivo, eles eram indispensáveis para a sociedade daquela época. Os escribas eram pessoas que possuíam altos conhecimentos, sendo que no Egito geralmente eram parentes, amigos próximos de confiança ou pessoas indicadas do Faraó. A escrita era restrita a uma pequena parcela da população, segundo Marli Aparecida da Silva Siqueira e Bruno Luiz Weiler Siqueira (2000, p. 22):

Eram pessoas de confiança ou parentes do Faraó, vivendo nos palácios reais, registrando todos atos de conquistas, derrotas, colheitas, déficits públicos, número de escravos, compras e vendas externas ou acordos políticos com povos vizinhos.

Como citado acima, os escribas tinham o dever de transcrever tudo o que acontecia no dia a dia da população local, dando fé pública aos seus atos, e por esse motivo tinham de ser pessoas capacitadas e de confiança das autoridades reais. Podemos perceber que as funções dessas pessoas eram muito parecidas com as exercidas pelos tabeliões e oficiais de registro da atualidade, por isso, acreditamos que os escribas eram os nossos antigos notários, responsáveis para formalizar a vontade das partes. Eram eles que transcreviam esses atos, autenticavam fatos, tinham competência para declarar o que foi firmado, além de registrar e dar fé pública nos atos praticados tanto pelo povo quanto pelo poder real, tudo isso baseados em leis que eram transmitidas verbalmente de geração para geração.

Nesse contexto, foi na Mesopotâmia que surgiu o primeiro código escrito conhecido, o famoso código de Hamurabi, que veio com o objetivo de regular as relações econômicas e políticas da sociedade da época. Além disso, o próprio código trazia os escribas como as pessoas responsáveis para transcrever os atos realizados na sociedade. Segundo Deoclécio Macedo (1974), tal ocupação possuía um lugar de equivalência, ou quase, ao de um juiz. Contudo, vale salientar que antes da criação desse código, já existiam leis para regular as ações da sociedade, as quais, contudo, eram orais ou escritas esparsamente, ou seja, não eram agrupadas em um código. Na Mesopotâmia, não era muito diferente do Egito: todas as terras pertenciam aos templos e ao Estado, que tinha no poder o chefe religioso denominado de Patesi, alugando as terras aos rendeiros que, em contrapartida, pagavam com moedas ou mercadorias.

Após um longo período da história, começa a surgir na sociedade romana os tabeliões, que eram os escribas que escreviam tudo em tábulas ou tabulários, daí surgiu o nome de tabeliões. Na Roma antiga existiam os *tabulariuns* e os *notarius*: os primeiros eram responsáveis por uma função pública e tinham o dever de transcrever e contabilizar na administração da sociedade local, além de guardar e dar autenticidade aos documentos comunais. Já os *notarius* eram encarregados de todos os atos de processo, além de serem responsáveis por levá-los a julgamento e expor todos os atos e decisões aos interessados.

Diferentemente da sociedade romana, os hebreus tinham divisões dentro do ofício de escribas, aqui, eles eram divididos em escribas da lei, escribas do Estado e escribas do povo, todos com atividades parecidas, porém, trabalhando diretamente com pessoas diferentes: o primeiro deles, os escribas da lei, tinham como principal

função dar autenticidade aos atos praticados pelo Rei, trabalhando diretamente com o regente, e por esse motivo eram considerados donos de uma função mais importante que as demais. Já os escribas do Estado, por sua vez, tinham como trabalho principal interpretar as leis, ou a legislação local. Quanto aos escribas do povo, esses tinham a função de trabalhar diretamente com o povo, escrevendo contratos e todos os tipos de convenções entre pessoas particulares.

Após um pequeno esboço da história e surgimento dos primeiros escribas, em seguida tabeliões e ofícias de registro, percorremos para apresentar o surgimento dos primeiros registros da nossa querida pátria, o Brasil.

Considerando como o primeiro registrador a pisar em nosso país, até então terras recém-descoberta de Portugal, Pero Vaz de Caminha foi um escrivão lusitano que teve a missão de acompanhar a frota de Pedro Álvares Cabral, com o objetivo de registrar tudo que via durante a viagem. Em 22 de abril de 1500, quando estes descobriram as novas terras, ele escreveu um documento relatando tudo que viu durante a viagem e as impressões ao chegar em terras brasileiras. Ao terminar seu relato, enviou ao rei Dom Manuel I esse documento, que ficou conhecido como “A Carta de Pero Vaz de Caminha”, um dos escritos mais importantes sobre a descoberta do nosso país, o primeiro referente à nova terra. Pero Vaz de Caminha foi o primeiro escrivão a registrar e dar fé pública aos relatos sobre o Brasil, além de ter sido responsável de criar a “Certidão de Nascimento do Brasil”, dando-lhe seu primeiro nome: Terra de Vera Cruz. Caminha foi enviado justamente para registrar as conquistas da Coroa portuguesa, por esse motivo, é considerado o primeiro tabelião a pisar no Brasil. Segue abaixo uma figura do primeiro documento escrito sobre a pátria brasileira.

Figura 1: Carta de Pero Voz de Caminha



Fonte: Diana, 2019.

É importante salientar que, por um longo período, os tabeliães ou oficiais de registro sempre eram indicados pelo rei ou pessoa competente para isso, ou seja, o responsável por esses serviços tinha quer ser de plena confiança das autoridades da época. Além disso, os cargos seriam vitalícios, a não ser em casos de desistência da pessoa que recebeu esse direito. Conforme Deoclécio Leite de Macedo (2007, p. 14).

Em que se declare formalmente só ao rei pertencer o direito de acrescentar ou fazer tabeliães, mas já havia a obrigação de prestar juramento na Chancelaria antes da posse, pelo menos desde d. Dinis. D. Afonso V confirma os privilégios concedidos pela lei de d. Fernando aos senhores feudais, mas limita esses direitos à apresentação de pessoa idônea e à confirmação do rei. Era proibido servirem oficiais que não tivessem licença régia, sendo a pena, em tais casos, de morte para o oficial e de perda de toda a jurisdição para os senhores que o permitissem. Proibia-se, também, a venda e o arrendamento do ofício. Os tabeliães, nomeados pelos reis e pelos senhores de terra e fidalgos a quem fossem concedidas cartas de privilégios ou doações, seriam vitalícios, apenas perdendo o ofício por sentença passada na Relação.

Além disso, as pessoas que eram nomeadas para a investidura no cargo no direito português obrigatoriamente teriam que ter limpeza de sangue, no mínimo 25 anos de idade, cidadania, bons serviços, ter uma boa instrução para tal ato, serem casados, apresentando idoneidade moral, capacidade físico-mental, isenção de culpa crime e ser do sexo masculino (MACEDO, 1974, p.1).

## 2.2 PRIMEIRO CARTÓRIO FUNDADO NO BRASIL

Após a chegada dos portugueses em terras brasileiras, houve a necessidade de assegurar os direitos às novas terras, para isso, a Coroa lusa enviou vários portugueses para morarem nas terras recém-descobertas. Com isso, os primeiros tabeliães vieram igualmente para registrar as conquistas na nova colônia, sendo responsáveis por anotar todos os atos e conquistas no território português, como, por exemplo, registrar a fundação de cidades, os desembarques que aconteciam, a quantidade de mortes dos indígenas, entre outras atividades.

Porém, foi apenas em 1565, ou seja, 65 anos depois da primeira chegada dos portugueses em terras brasileiras, que o primeiro cartório do Brasil foi estabelecido, juntamente com a fundação da cidade do Rio de Janeiro, pelo então Capitão e Governador Geral Estácio de Sá, no dia 1º de março de 1565 (MACEDO, 1974, p.1). Como mencionado anteriormente, era costume da época que os tabeliães fossem nomeados pelas autoridades competentes, nesse primeiro caso que aconteceu em território brasileiro, o Capitão Estácio de Sá tinha autoridade suficiente para nomear o senhor Pero da Costa como primeiro tabelião do 1º Ofício de Notas da capital, construído na cidade do Rio de Janeiro, tudo isso como recompensa pelos serviços prestados na armada do capitão, além de ter ajudado na edificação e defesa da cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro. No entanto, logo depois ele recebeu a propriedade dos ofícios de escrivão das Sesmarias e tabelião de notas da cidade do Rio de Janeiro, com a condição de largar o ofício de tabelião Público e Judicial (MACEDO, 1974, p. 1). Com isso, em 14 de setembro de 1566, tomou posse como escrivão das Sesmarias, deixando assim o cargo de tabelião do 1º Ofício de Notas da capital do Rio de Janeiro.

## 2.3 LEGISLAÇÃO SOBRE O NOTARIADO

A chegada dos portugueses em terras brasileiras trouxe imensas modificações para as cidades que aqui se desenhavam, dentre elas, a evolução da legislação dos notários no Brasil. No período colonial, após a divisão da colônia em Capitanias Hereditárias, o rei deu o poder aos donatários de criar vilas e, consequentemente, de eleger para tabelião qualquer pessoa que possuísse os requisitos já mencionados. Nesse tempo, não havia regra sobre a quantidade de tabeliães em cada vila, e a profissão poderia ser herdada de pai para filho, além de o tabelião ter o poder de arrendar ou vender o seu cargo. Segundo Deoclécio Leite de Macedo (1974, p. 4):

O número de tabeliães dependia da população e dos rendimentos. Na colônia, não havia regra. Alguns donatários, como o de São Jorge de Ilhéus, nomeavam vários tabeliães para a mesma vila. Onde havia mais de um tabelião, era obrigatória uma imparcial distribuição, feita por um distribuidor ou pelo juiz do lugar. A correição competia ao juiz de direito ou ao corregedor da comarca. As leis antigas, baseando-se no chamado direito consuetudinário, permitiam a venda ou arrendamento dos ofícios vitalícios a quem eles eram dados. Também era lícita a sucessão de pai para filho. Em caso de doença incurável, era concedida ao serventuário vitalício licença para nomear sucessor, dando-lhe a terça parte dos rendimentos.

Ao longo do tempo, as leis dos tabeliães mudaram de várias formas. Em 17 de dezembro de 1548, por exemplo, o governador-geral tinha todo o poder para criar tabeliães interinos por um ano, porém, o eleito devia recorrer ao rei para confirmar a posse e receber a carta assinada pelo regente (MACEDO, 1974, p. 15). Já em 11 de dezembro de 1799, os ofícios vagos chegaram até a serem arrematados para aquelas pessoas que pagavam mais, ou seja, quem tivesse a maior oferta em dinheiro, recebia a serventia. Mais adiante, após o decreto de 16 de novembro de 1808, o príncipe regente adquiriu o poder de conceder a propriedade dos ofícios de justiça para aquelas pessoas de sua confiança, na grande maioria dos casos, gente escolhida por ele, criados da Casa Real. Porém, mais uma vez isso mudou, em 11 de outubro de 1827, entrou em vigor o decreto que ficaria conhecido como a primeira lei brasileira atinente aos notários, a qual aboliu a propriedade dos ofícios e transformou em serventias vitalícias (MACEDO, 1974, p. 15).

Durante um longo período, as serventias ficaram no poder dos tabeliães e de seus familiares, passando de geração para geração, atitude essa que se tornou uma

tradição em todo o Brasil, o que fez com que a família responsável pelos cartórios adquirisse um grande poder dentro da cidade em que se localizava a serventia. Por muito tempo, e com muita luta para acabar com esse costume, a sociedade brasileira teve uma grande vitória no ano de 1977 com o então Presidente da República, o senhor Ernesto Beckmann Geisel, que, no uso de suas atribuições, decretou em 13 de abril de 1977 a Emenda Constitucional de número 7, que trouxe uma grande evolução para os cidadãos que queriam ingressar na profissão de tabelionatos. Essa Emenda Constitucional previa o concurso público como forma de ingressar na profissão judicial e extrajudicial, o que afetou diretamente as autoridades governantes, que a partir daí, pelo menos na teoria, perderam o poder de indicar parentes ou amigos para o cargo de forma vitalícia. A emenda acrescentou o artigo 206, § 1º, à Constituição federal de 1969, trazendo o seguinte texto:

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.

Além de prever o concurso público como forma de ingresso nas serventias, a Emenda Constitucional deu aos Estados e ao Distrito Federal a responsabilidade de determinar regras sobre as normas gerais, as quais administrariam as serventias e a organização dos concursos. A EC nº. 7 mudou a forma de ingressar na posse de um cartório, pelo menos na teoria, fazendo com que ela se tornasse um grande avanço na legislação brasileira.

Porém, apenas com a Constituição Federal de 1988 que foi promulgada em 05 de outubro de 1988, foi que esse cenário pode entrar em pauta no legislativo brasileiro. A Constituição Cidadã, como ficou conhecida, trouxe inovações em vários aspectos, entre eles podemos citar os princípios fundamentais da Administração Pública, que são o ponto de partida que inspira todos os modos de administrar e agir da repartição

pública. Esses princípios representam os padrões pré-normativos que regulam a conduta do Estado quanto ao exercício de atividades administrativas. Além disso, a Nova Constituição certificou os deveres do Estado e também garantiu as liberdades civis após a ditadura militar e o seu governo de autoritarismo, nesta oportunidade, identificou-se que não pode existir qualquer instituto da matéria que não seja relacionado aos respectivos princípios (CONTI JÚNIOR; REITE, 2017, p. 18).

## 2.4 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os princípios fundamentais da Administração Pública são, como falado anteriormente, os pontos de partida que inspiram todos os modos de administrar e agir das repartições públicas. Por conta disso, os gestores devem sempre estar atentos a esses princípios, visando desempenhar um trabalho de qualidade. Os principais princípios que norteiam a temática deste trabalho, cuja maioria está presente no artigo 37 da Constituição Federal, são os seguintes: impessoalidade, publicidade, supremacia do interesse público, continuidade dos serviços públicos, eficiência, além do princípio da segurança jurídica.

A doutrina classifica os princípios de duas formas, nas palavras de Nilton Conti Júnior e Giovana Mara Reiter (2017, p. 18):

[...] os expressos, devido ao fato de estarem enunciados de forma explícita na Constituição federal, e os denominados reconhecidos, que embora não existirem forma expressa em qualquer diploma, são aceitos pelos publicistas.

Assim, iremos estudar aqueles princípios que são relevantes para nossa análise, de maneira a permitir uma contextualização adequada deste estudo.

### 2.4.1 Princípio da Impessoalidade

Um dos mais importantes princípios expressos na Constituição federal, e que sem dúvida não podemos deixar de citar neste trabalho, é o princípio da impessoalidade, o qual obriga a Administração Pública a trabalhar sempre em prol do bem da coletividade. Isso diz respeito à necessidade de a Administração agir de forma imparcial perante a população, não podendo de forma alguma beneficiar nem

prejudicar qualquer pessoa específica, ou seja, a administração não pode atuar em benefício de uma determinada pessoa, deve sempre pensar no todo, primando pela igualdade de tratamento, e trabalhando sempre com o objetivo de chegar à comunidade ou na maior quantidade de pessoas possível. O servidor público é apenas um instrumento da administração e deve agir sempre em nome do Estado, pois os atos praticados por estes agentes são atribuída ao órgão para o qual trabalha, independentemente da sua função ou do seu nível hierárquico de profissão. Para ficar mais claro, prestemos atenção no que diz José dos Santos Carvalho Filho:

[Este] princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto, representa uma faceta do princípio da isonomia. Por outro lado, para que haja verdadeira imparcialidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros. Aqui reflete a aplicação do conhecido princípio da finalidade, sempre estampado na obra dos tratadistas da matéria, segundo o qual o alvo a ser alcançado pela Administração é somente o interesse público, e não se alcança o interesse público se for perseguido o interesse particular, porquanto haverá nesse caso sempre uma atuação discriminatória. (CARVALHO FILHO, p.2015, p .20-21).

#### **2.4.2 Princípio da Publicidade**

Outro relevantíssimo princípio da Administração Pública que está mencionado em nossa Constituição Federal é o da publicidade, o qual garante a todos os cidadãos a clareza dos trabalhos feitos no âmbito da coisa pública. A partir dele, é preciso se certificar da divulgação oficial dos atos da Administração, haja vista eles merecem a mais ampla promulgação possível para toda a população, dessa forma, todos os atos dos poderes públicos devem estar claros para qualquer cidadão, com exceção é claro, dos que estejam em sigilo de segurança nacional, investigações, entre outros que estejam previstos em lei, a fim de garantir um bom trabalho e as melhores decisões ao público.

Esse princípio é importante para o nosso trabalho porque garante a divulgação integral dos editais dos concursos públicos, principalmente daqueles referentes às serventias extrajudiciais, ou seja, com a publicação desses certames em veículos de

impressa, como Diário Oficiais e sites Oficiais, tais editais passam a ser conhecidos por toda a população, logo, qualquer pessoa com qualificação suficiente para concorrer a uma das vagas terá a oportunidade de fazê-lo. Invocamos mais uma vez as sábias palavras de José dos Santos Carvalho Filho, que afirma sobre esse princípio:

Por outro lado, não se deve perder de vista que todas as pessoas têm o direito à informação, ou seja, o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo, com exceção das situações resguardadas por sigilo. Esse é o mandamento constante do art. 5º, XXXIII, da CF. À Administração Pública cabe dar cumprimento ao dispositivo, como forma de observar o princípio da publicidade. Embora nascido com o timbre de direito individual, atualmente o direito à informação dos órgãos públicos espelha dimensão coletiva, no sentido de que a todos, de um modo geral, deve assegurar-se o direito. (CARVALHO FILHO, p.2015, p 26).

#### **2.4.3 Princípio da Supremacia do Interesse Público**

O princípio da supremacia do interesse público garante à população o direito de que a Administração Pública será responsável por tomar sempre decisões levando em conta o bem da coletividade e não do privado, pois este não pode prevalecer sobre o interesse público. Nas palavras de Caio César Soares Patriota (2017):

A essência desse princípio está na própria razão de existir da Administração, ou seja, a Administração atua voltada aos interesses da coletividade. Assim, em uma situação de conflito entre interesse de um particular e o interesse público, este último deve predominar. É por isso que a doutrina considera esse um princípio fundamental do regime jurídico administrativo.

Ao tratar do processo administrativo, *per si*, a Lei nº. 9.784/99, em seu art. 2º, caput, conclama este princípio em meios aos demais, de inescapável relevância. No inciso II do parágrafo único do referido artigo, lê-se, explicitamente:

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

[...]

Portanto, resta evidente que não é tarefa da Administração Pública dispor a respeito dos interesses coletivos; o titular do interesse público é o Estado, o real representante da coletividade. Logo, a Administração, em seus tratos diários, considerará sempre o bem coletivo, e os casos omissos ou que demandarem querelas que escapam a este fim, deverão ser judicializados, estando a Administração desautorizada a advogar ao particular em detrimento do coletivo, tal como defende Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 99), ao dizer que o próprio convívio social depende de que a coletividade seja colocada acima do particular, sendo “a própria condição de sua existência”, qual seja, da sociedade em si.

#### **2.4.4 Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos**

O princípio da continuidade determina que os serviços públicos não podem ser descontinuados, isto é, precisam ser realizados de maneira contínua, constante, trazendo ao cidadão a segurança de que, quando necessário, ele poderá dispor desses serviços em qualquer tempo. Trata-se de um corolário da ideia de que os serviços públicos do Estado são funções essenciais ou necessárias à coletividade. Carvalho Filho (2015, p. 33), ensina que a “consequência lógica desse fato é a de que não podem os serviços públicos ser interrompidos, devendo, ao contrário, ter normal continuidade”.

O princípio da continuidade dos serviços públicos é um tema importante para esse trabalho porque esse garantiu aos antigos titulares de serviços notariais e de registro o direito de concorrerem à vaga de habilitação em concurso público de provas e títulos.

Ora, não há porque pensar que o serviço notarial, de essencial feitio para a coletividade, poderia ser suspenso pelo tempo que fosse em face da falta de pessoal qualificado para lidar com os trâmites necessários ao seu funcionamento, o que poderia ocorrer se, simplesmente, se afastassem aqueles que outrora não tivessem prestado concurso público até que este fosse efetivado, aos augúrios da letra da lei, apenas. Não é isso, e nem poderia ter sido. Muito menos que essas pessoas seriam punidas pelo fato de estarem, efetivamente, cumprindo com este princípio de maneira plena, por no mínimo 10 anos de sua carreira profissional.

Em harmonia com este princípio, a Lei de nº. 8.935 de 18 de novembro de 1994 resguarda tal direito para aquelas pessoas que tinham trabalhado em um cartório por pelo menos 10 anos ininterruptos (sobre esse tema iremos falar melhor mais adiante). Logo, a aplicação do princípio da continuidade neste caso demanda que o funcionário não pode ter tido intervalos, ou seja, não pode ter deixado de trabalhar por algum tempo, devendo o trabalho ter sido efetuado de forma contínua.

Nesse sentido, vejamos o que diz sobre esse princípio o senhor José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 36):

Os serviços públicos buscam atender aos reclamos dos indivíduos em determinados setores sociais. Tais reclamos constituem muitas vezes necessidades prementes e inadiáveis da sociedade. A consequência lógica desse fato é a de que não podem os serviços públicos ser interrompidos, devendo, ao contrário, ter normal continuidade. Ainda que fundamentalmente ligado aos serviços públicos, o princípio alcança toda e qualquer atividade administrativa, já que o interesse público não guarda adequação com descontinuidades e paralisações na Administração.

#### **2.4.5 Princípio da Eficiência**

O princípio da eficiência, adicionado ao artigo 37 da Constituição federal pela Emenda Constitucional nº. 19, de 1998, advém do dever de se obrigar o agente público a realizar um trabalho que traga garantia e autenticidade para toda a população, além de garantir um serviço de qualidade e o melhor resultado no menor tempo possível. Esse princípio obriga, pelo menos na teoria, o órgão público e seus agentes a buscarem os reais interesses da coletividade e deve se distanciar dos interesses pessoais ou privados, só assim conseguirá realizar um trabalho de qualidade e efetivamente eficiente. Segundo José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 30):

Com a inclusão, pretendeu o Governo conferir direitos aos usuários dos diversos serviços prestados pela Administração ou por seus delegados e estabelecer obrigações efetivas aos prestadores. Não é difícil perceber que a inserção desse princípio revela o descontentamento da sociedade diante de sua antiga impotência para lutar contra a deficiente prestação de tantos serviços públicos, que incontáveis prejuízos já causou aos usuários. De fato, sendo tais serviços prestados pelo Estado ou por delegados seus, sempre ficaram inacessíveis para os usuários os meios efetivos para assegurar seus direitos. Os poucos meios existentes se revelaram

insuficientes ou inócuos para sanar as irregularidades cometidas pelo Poder Público na execução desses serviços.

A função primordial desse princípio é chegar a prestar um trabalho de qualidade para a sociedade e para a Administração Pública, assim, o agente deve garantir o mínimo de recursos possíveis, economizando tempo e dinheiro para o Estado, com isso “há vários aspectos a serem considerados dentro do princípio, como a produtividade e economicidade, qualidade, celeridade e presteza e desburocratização e flexibilização, como acentua estudioso sobre o assunto” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 31-2), de modo que os agentes possam fazer um bom trabalho em menos tempo e com o menor custo possível. Sobre isso, vejamos o que fala Alexandre Guimarães Gavião Pinto, Juiz de Direito do TJ/RJ:

Quanto ao princípio da eficiência podemos dizer que o ordenamento jurídico censura a atuação amadorística do agente público, que, no exercício de sua função, deve imprimir incansável esforço pela consecução do melhor resultado possível e o máximo proveito com o mínimo de recursos humanos e financeiros. O princípio da eficiência exige, também, que a Administração Pública seja organizada em permanente atenção aos padrões modernos de gestão, no fito de vencer o peso burocrático, para lograr os melhores resultados na prestação dos serviços públicos postos à disposição dos cidadãos. (PINTO, p. 2008, p. 135).

#### **2.4.6 Princípio da Segurança Jurídica**

É descartada a possibilidade de não se comentar sobre o princípio da segurança jurídica neste trabalho, pois sua importância é muito grande para a população. A Administração Pública tem por obrigação fundamental garantir à sociedade segurança jurídica em relação a todo e qualquer trabalho e decisão trazidos por ela à sociedade. Com isso em tela, foi promulgada a Lei nº. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que trouxe em seu texto o artigo 54 a seguinte informação:

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

Em outras palavras, a Administração deve garantir à sociedade um trabalho eficiente e com garantias de segurança, nesse caso, as serventias extrajudiciais, mesmo estando realizando uma atividade em ambiente de caráter privado, estão lidando com o exercício de atos públicos, com isso, os cartórios devem oferecer a população um trabalho de qualidade, eficiente e seguro. Com essa exigência, a Administração acertou, ao nosso ver, em exigir concurso público para os cartórios de todo o Brasil (iremos comentar sobre esse assunto mais adiante). E com a Lei nº. 8.935/94, o Governo garantiu à coletividade atos de qualidade e com segurança jurídica para todos, isso porque, como falaremos mais adiante, a própria Lei nº. 8.935/94 exige que os candidatos sejam bacharéis em direito ou estejam realizando a função de interinos ou substitutos por mais de 10 anos, exigência essa que trouxe mais garantias de eficiência nos serviços oferecidos pelos cartórios.

## 2.5 ARTIGOS 37 E 236 DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Como dito anteriormente, mesmo já estando previsto desde 13 de abril de 1977, o direito de concorrer a uma serventia via concurso público nunca tinha se realizado de verdade, mas em 1988, depois de um longo período de Ditadura Militar e grandes episódios, como a revogação do AI-5, promulgação da Lei de Anistia, Diretas Já etc., houve o grande processo de redemocratização do Brasil, e com ele veio a Constituição federal de 1988, promulgada no dia 5 de outubro, ou mais conhecida como a Constituição Cidadã.

A nossa Carta Magna trouxe várias evoluções no campo do direito, vindo a população a se beneficiar, por exemplo, com novos direitos sociais, o que engloba o direito à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, entre outros. Porém, foi o artigo 37 que garantiu um dos principais direitos estudados aqui neste trabalho, nos quais estão refletidos os princípios que citamos anteriormente; além disso, esse artigo confirmou o concurso público como forma de investidura em empregos públicos e em uma serventia, surgindo na Constituição com as seguintes afirmações:

Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também o seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

A Emenda Constitucional nº. 19, de 1998, acrescentou no corpo desse artigo o princípio da eficiência, além disso, a mesma emenda também modificou o inciso I, e garantiu o direito aos estrangeiros de concorrerem em concursos, e também acrescentou no inciso II a seguinte afirmação “de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei”. Porém, todas essas afirmações não modificaram a redação original, e sim, acrescentaram noções, em outras palavras, aperfeiçoaram esse artigo.

O artigo 37 da Constituição garantiu que os cargos públicos fossem preenchidos mediante aprovação em concursos públicos de prova escrita e títulos, porém, foi o artigo 236 que regulamentou o ingresso em cartórios de todo o Brasil. Como no momento da promulgação não existia lei vigente para isso, esse artigo estabeleceu parâmetros para regular tal atividade.

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

**§ 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. (Regulamento)

**§ 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.

Como podemos ver, é função do poder público regularizar e disciplinar as atividades dos notários, dos oficiais de registros e das serventias de todo o Brasil, e ao poder judiciário foi dada a responsabilidade para fiscalizar e responsabilizar civil e

criminalmente todos os atos praticados pelos tabelionatos e oficiais de registros e de seus prepostos. Essa responsabilidade objetiva está prevista no mesmo dispositivo, mas dessa vez no artigo 37, parágrafo § 6º, o qual afirma que tanto as pessoas de direito público quanto as de direito privado, porém, que prestam serviços públicos, como é o caso das serventias, responderão pelos danos que seus agentes causarem a terceiros.

O novo Código Civil (BRASIL, 2002), art. 43, *caput*, também afirma essa responsabilidade. Esse controle foi dado ao Poder Judiciário para garantir que todos os profissionais que exercem essas funções garantam à população a autenticidade, a publicidade, a eficiência e a segurança jurídica de todos os atos e negócios feito por eles, dando-lhe fé pública e confiabilidade às pessoas físicas e jurídicas, fazendo com que essas repartições considerem verdadeiros todos os trabalhos realizados nas serventias. Nas palavras de Luiz Guilherme Loureiro (2017, p. 61):

De acordo com os artigos 1 e 3 da Lei n. 8.935/94, o tabelião e o oficial de registro devem velar pela autenticidade, publicidade, eficácia e segurança dos atos e negócios jurídicos dos particulares. Tais intervenções são essenciais para a segurança jurídica das relações econômicas estabelecidas pelos particulares e para o próprio tráfico jurídico de bens e direitos, fator de criação e circulação de riquezas.

Porém, não podemos deixar de falar que, mesmo que os tabelionatos e oficiais de registros estejam exercendo serviços públicos, e sejam fiscalizados pelo Poder Judiciário, ainda têm a qualidade de exercer uma profissão de caráter privado, nesse caso, eles não são considerados funcionários públicos, apenas exercem serviços públicos. Para entender melhor, mais uma vez recorremos ao que diz Luiz Guilherme Loureiro sobre o assunto:

Depreende-se dos textos constitucional e legal que fazer documentos públicos, autenticar fatos e dar publicidade jurídica a determinados fatos e situações relevantes para a sociedade constituem funções do Estado. No entanto, a própria Lei Maior dispõe que os serviços notariais e de registro são exercidos por pessoas físicas, em caráter privado, por delegação do Poder Público (art. 236). Por sua vez, o art. 3 da Lei n. 8.935/94, que complementa a norma constitucional, estabelece que o notário ou tabelião, e o registrador ou oficial de registro, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício das atividades supracitadas. Em outras palavras, o Estado delega não propriamente as funções, mas o seu exercício como fica claro das normas jurídicas acima

reproduzidas. Tratam-se de funções públicas desempenhadas não por funcionários públicos em sentido estrito, mas por agentes públicos na categoria de particulares em contribuição com a Administração. (LOUREIRO, 2017, p. 58).

## 2.6 A LEI NÚMERO 8.935/94

A Constituição federal de 1988 trouxe inúmeras mudanças para o direito notarial e garantiu o concurso público como forma de ingressar em uma serventia, porém, apenas seis anos depois foi que esse direito evoluiu de verdade com a Lei nº. 8.935/1994, que regulamentou o art. 236 da Carta Magna de 1988. A referida lei foi promulgada no dia 18 de novembro de 1994, edificada pela União no exercício da sua função constitucional, trouxe a forma de ingresso em um cartório e estabeleceu quem poderia concorrer a esses cargos.

Bem cedo, em seu art. 1º, a Lei nº. 8.935/94 esclarece que os serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa, e em seu artigo 3º traz os notários e registradores como profissionais do direito. Diferentemente de como acontecia anteriormente, quando a posse das serventias passava de geração para geração e, muitas vezes, os substitutos não adquiriam conhecimentos técnicos suficientes para garantir a autenticidade e a fé pública dos atos praticados, a referida lei trouxe em seu artigo 14 os requisitos essenciais para concorrer em uma das vagas. Para ficar mais claro, reproduzimos aqui o referido artigo:

Art. 14. A delegação para o exercício da atividade notarial e de registro depende dos seguintes requisitos:

- I - habilitação em concurso público de provas e títulos;
- II - nacionalidade brasileira;
- III - capacidade civil;
- IV - quitação com as obrigações eleitorais e militares;
- V - diploma de bacharel em direito;

A fim de garantir o conhecimento técnico de todos os atos praticados pelas serventias, a União revolucionou as atividades dos notários e oficiais de registros civil, trazendo a obrigatoriedade de ser bacharel em direito para concorrer no concurso, isso porque, na teoria, os bacharéis em direito adquirem um conhecimento maior nos procedimentos exigidos nas leis civis, administrativas, constitucionais etc. Porém, o mesmo código, em seu artigo 15, garantiu também o direito de concorrer nos

concursos aquelas pessoas que, mesmo não sendo bacharéis em direito, alcançaram os conhecimentos específicos da profissão de notários ou de registradores com um longo tempo de experiência. Desta forma, aquele profissional que tenha trabalhando em um cartório por 10 anos até a data da primeira publicação do edital, conseguiriam legitimidade para prestar o concurso público e, consequentemente, teriam a chance de assumir uma serventia extrajudicial dentro dos requisitos legais.

Vejamos o que diz o artigo 15, § 2º da referida lei:

§ 2º Ao concurso público poderão concorrer candidatos não bacharéis em direito que tenham completado, até a data da primeira publicação do edital do concurso de provas e títulos, dez anos de exercício em serviço notarial ou de registro.

Como podemos ver, a União garantiu nesse artigo o princípio da eficiência, trazendo um grande avanço para os serviços notariais e registrais, isso porque, a partir daí, os responsáveis pelas serventias deverão ter por obrigação o curso de bacharel em direito e aos candidatos que, mesmo não sendo bacharéis em direito, deverão por obrigação ter pelo menos dez anos de experiência na área, trazendo assim para a população um serviço eficaz e de qualidade. Essa exigência está prevista na Constituição federal, em seu art. 5º, XIII, que afirma: “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

Para garantir essa eficiência nos atos praticados pelas serventias, a Lei nº. 8.935/94 esclareceu que o Poder Público se encarregará de fiscalizar todas as serventias existentes no Brasil. É o Poder Judiciário que tem competência de fiscalizar os notários e os oficiais de registro, isso porque, como foi dito anteriormente, mesmo esses profissionais estando exercendo uma profissão de caráter privado, ainda exercem serviços públicos. Vejamos o que afirma o Art. 37 e 38 da Lei nº. 8.935/94:

Art. 37. A fiscalização judiciária dos atos notariais e de registro, mencionados nos artes. 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.

A Lei nº. 8.935/94 regulamenta todos os atos dos notários e dos oficiais de registros, e traz em seus textos os deveres, as atribuições e competências, as responsabilidades civil e criminal, dos direitos e deveres, das infrações disciplinares, penalidades, da extinção da delegação etc.

Não podemos deixar de falar que a Lei nº. 8.935/94 ainda garantiu a delegação definitiva para todos os notários e os oficiais de registros que, antes da promulgação da nossa Carta Magna, já estavam como substitutos. Essa garantia se deu devido à letra da própria Constituição federal, que traz em seu artigo 5º e inciso XXXVI, o direito fundamental do princípio da segurança jurídica, dessa forma, os substitutos que já tinham adquirido de forma legal o direito à serventia continuaram em sua posse. O artigo 47º da Lei nº. 8.935/94 afirma o seguinte, “O notário e o oficial de registro, legalmente nomeados até 5 de outubro de 1988, detêm a delegação constitucional de que trata o art. 2º”. Dessa forma, os direitos desses oficiais estão concretizados e legitimados pelas nossas leis vigentes, inexistindo discussão contrária, por conta do peso da norma constitucional, que os abriga.

### 3 SOBRE A PEC 471/05

Após uma análise dos principais princípios da Administração Pública, bem como da Constituição federal de 1988 e da Lei nº. 8.935/94, cumpre-se analisar agora a matéria disposta na Proposta de Emenda Constitucional de nº. 471/05, apresentada pelo então deputado federal João Campos. Essa PEC tem como prioridade a efetivação de responsáveis e substitutos no posto oficial que estão respondendo pelas serventias em caráter temporário, porém, apenas aqueles profissionais que estivessem nesse cargo antes do dia 18 de novembro de 1994. Traz como proposta a alteração da redação do parágrafo 3º do art. 236, da Carta Magna, cuja redação atual está da seguinte maneira:

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

[...]

§ 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.

Nesse artigo, já mencionado em momento anterior, não existe nenhuma exceção a essa regra, porém, a ideia principal do proposito é implantar uma ressalva para esse artigo. Na Proposta de Emenda Constitucional está prevista uma exceção, e com ela a modificação do presente parágrafo que passaria a ter o seguinte texto:

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

[...]

§ 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, ressalvada a situação dos atuais responsáveis e substitutos, investidos na forma da Lei, aos quais será outorgada a delegação de que trata o caput deste artigo. (grifo nosso).

Após a PEC 471/05 e a tentativa de acrescentar o texto ao parágrafo § 3º do art. 236, houve em 2015 a proposta do Senador Vicentino Alves, que, em tese, teria a mesma finalidade. Trata-se da Proposta de Emenda Constitucional nº. 51/2015, que tem como finalidade alterar os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, objetivando acrescentar o art. 32-A na nossa Carta Magna, fazendo com que, dessa

forma, passassem a ter direito líquido e certo aos cargos de notário e oficial de registros todos aqueles profissionais que, mesmo sem terem prestado concurso público, estivessem à frente das serventias antes de entrar em vigor a Lei nº. 8.935/94. Ou seja, segundo o autor desta segunda proposta, se enquadra nessa circunstância todos os titulares dos serviços notariais e de registro que assumiram a titularidade de suas serventias em plena observância às normas estaduais vigentes à época da delegação, com o devido consentimento das regras vigentes estaduais na época da posse dessas pessoas.

Caso a PEC fosse aprovada, irá acrescentar, como foi dito, o art. 32-A aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, passando a vigorar acrescido da seguinte forma:

Art.32-A. As delegações de atividades notariais e de registro decorrente de atos dos Poderes Executivo ou judiciário feitos em observâncias as normas estaduais vigentes a época da delegação e que não tenham sido tornadas sem efeito em caráter definitivo ficam convalidadas, independentemente do disposto no Art.236 da Constituição federal quando autorgadas.

I – no período compreendido entre a promulgação da Constituição federal e o início da vigência da Lei nº. 8.935 de 18 de novembro de 1994:

II- após o início da vigência da Lei nº. 8.935, de 18 de novembro de 1994, desde que o titular da autorga estivesse há cinco anos ininterruptas no exercício da delegação na data da decisão que tenha determinado a desconstituição do ato delegatório ou declarado a vacância do serviço notarial ou de registro.

Porém, a mesma não saiu do papel vindo a ser retirada logo depois pelo o seu próprio criador.

Além das Propostas de Emenda à Constituição nº. 471/05 e a nº. 51/15, também tivemos a de nº. 48/2015, essa última também de autoria do Senador Vicentinho Alves, que dessa vez pretende acrescentar o § 13 ao artigo 37 da Constituição federal, passando o inciso a dispor do seguinte texto:

§ 13 Os atos administrativos enviados de qualquer víncio jurídico dos quais decorram efeitos favoráveis para os destinatários convalidam-se após cinco anos contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

Esta, por sua vez, foi aprovada e virou a Emenda Constitucional de número 110/2021, porém, a mesma não teve o resultado esperado pelo o autor, ou seja, mesmo sendo aprovada, a mesma não garantiu o direito dos interinos e substitutos.

É bom lembrar que a PEC 471/05, o principal assunto desse trabalho, está em trâmite no Congresso Nacional e já foi aprovada em primeiro turno pela Câmara dos Deputados em 26 de agosto de 2015.

Como podemos perceber, essas tentativas de Emendas Constitucionais têm como principal objetivo a desobrigação da realização dos concursos públicos e a permanência de inúmeros cartórios do Brasil que estão e poderão continuar sobre a administração de tabeliães que não passaram por concurso público, e que foram indicados pelos antigos titulares até 1994, porém, para muitos, essa possibilidade caracteriza um retrocesso operacional e jurídico.

### 3.1 JUSTIFICATIVA DA PEC 471/05

Para justificar seu intento, o Deputado Federal João Campos declara que a PEC 471/05 tem como objetivo assegurar os direitos aos responsáveis e interinos por cartórios extrajudiciais que estão investindo há anos nas serventias, argumentando o seguinte: “[...] os responsáveis por cartórios extrajudiciais que estão há anos na qualidade de responsáveis, que investiram sua vida e recursos próprios prestando relevante trabalho público e social, estariam desamparados devido a esta vacância”.

A vacância citada em seu texto é a trazida pela Resolução de nº. 80, publicada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no dia 08 de julho de 2009, a qual declarou em seu texto que todos os serviços notariais e de registro que estavam ocupados de forma irregular e em desacordo com as normas constitucionais, ou seja, as serventias que tinham como interinos e substitutos pessoas responsáveis sem terem sido aprovadas em concurso público, deveriam ser declarados desocupados. A própria Resolução ainda traz a obrigação de estabelecer regras para a preservação da ampla defesa dos interessados, durante o período de transição.

O Deputado justifica que a Constituição federal foi promulgada em 1988, a lei que regulamenta esse dispositivo foi criada seis anos depois, o regulamento dessa matéria foi feito pela Lei Federal nº. 8.935, de 18 de novembro de 1994, e, dessa forma, surge um grande debate sobre o tempo que o art. 236 da Carta Magna ficou sem o devido regulamento, isto é, o período entre 1988 a 1994. Durante esse tempo,

vários tabeliães chegaram ao cargo por indicação ou devido à morte do antigo responsável pela serventia, em muitos desses casos, os próprios familiares, isso porque havia o processo de hereditariedade.

Entretanto, o Deputado argumenta que a legislação omitiu a situação dos responsáveis e substitutos desses serviços, segundo ele, “o artigo 236 da Constituição federal levou seis anos para ser regulamentado”. Além disso, argumenta que, na época da PEC 471/05, já havia se passado onze anos, e muitos Estados ainda estavam estudando as propostas nas Assembleias Legislativas de suas respectivas unidades federativas.

Para o parlamentar, a legislação não foi justa com todos aqueles que trabalharam por tanto tempo de forma inteligente e que gastaram tempo e dinheiro para dar mais qualidade ao atendimento ao público, nessas palavras:

Por isso, não é justo, no caso de vacância, deixar essas pessoas experimentadas, que estão há anos na qualidade de responsáveis pelas serventias, que investiram uma vida e recursos próprios nas mesmas prestando relevante trabalho público e social, ao desamparo. Ao revés, justifica-se, todavia, resguardá-los.

Pela importância que o assunto se reveste e pela equidade de direitos que têm os atuais responsáveis e substitutos, com igual situação funcional aos efetivados àquela época, é que apresento esta proposta de Emenda Constitucional, trazendo a matéria à discussão e apreciação de meus Pares. (p3)

### 3.2 EFEITOS DA RESOLUÇÃO Nº. 80/2009

Levando em consideração a Constituição federal e a Lei nº. 8.935/94, a Resolução de nº. 80 declara que “para fins de delegação de serviços notário e de registro inexiste a figura da remoção por permuta, nem a possibilidade de se tornar estável”. A Resolução também indica terem sido realizadas inspeções que encontraram várias falhas nos serviços, afirmando:

CONSIDERANDO que durante as inspeções realizadas pela Corregedoria Nacional de Justiça junto aos serviços extrajudiciais (e cujos relatórios já aprovados pelo plenário estão publicados no sítio do CNJ na internet) foram verificadas graves falhas nos serviços notariais e de registro, a exemplo de livros em péssimo estado de conservação e inservíveis, grande número de atos praticados de forma incorreta, inexistência de definição das competências territoriais até mesmo em relação aos cartórios imobiliários, descontrole quanto ao recolhimento

das custas, falta de fiscalização sobre o regime de trabalho dos empregados contratados pelos responsáveis, livros notariais com folhas intermediárias em branco, escrituras faltando assinaturas, firmas reconhecidas sem os necessários cuidados com os cartões de assinatura (tanto na colheita do material gráfico, como no armazenamento dos cartões), títulos pendentes de protesto muito tempo após o decurso do tríduo legal para o pagamento, inexistência de normas mínimas de serviço editadas pelos Tribunais de Justiça, desconhecimento de regras legais sobre registros públicos e das regras do Código Civil de 2002 sobre as pessoas jurídicas, cartórios de registro civil que enfrentam falta de crédito até para a aquisição do papel necessário para a emissão de certidões de nascimento e de óbito, tudo a demonstrar a necessidade da urgente regulamentação dos trabalhos, de maneira uniforme. (CNJ, 2009, p.2).

Fica evidente, portanto, que, devido à falta de conhecimento dos interinos e substitutos, várias serventias estavam praticando serviços irregulares, em muitos casos por insuficiência de conhecimento técnico, além disso, muitos desses responsáveis, por terem a certeza de que não teriam o direito de se tornar efetivos por não terem passado por concurso público, deixaram de fazer os investimentos necessários para realizar um serviço de qualidade para a população, e por esse motivo, a Corregedoria Nacional de Justiça encontrou tantas falhas que chegavam até à falta de recursos mínimos para comprar papel necessário para realizar o seu trabalho.

A Resolução declarou a necessidade de que todos os serviços notariais e de registro preenchidos sem obediência às regras constitucionais tivessem declarada sua vacância, o que abrange, dito de maneira mais específica, todas as serventias em que os atuais interinos não tenham passado em um concurso público de provas e títulos, e também aquelas nas quais os servidores tenham tido investidura extinta por qualquer causa, já na vigência do atual regime constitucional.

Por outro lado, a Resolução de nº. 80, em seu parágrafo único do art. 4º, esclareceu algumas exceções às regras, declarando:

Art. 4º. Estão incluídas nas disposições de vacância do caput do artigo 1º desta resolução todas as demais unidades cujos responsáveis estejam respondendo pelo serviço a qualquer outro título, que não o concurso público específico de provas e títulos para a delegação dos serviços notariais e de registro, a exemplo daqueles que irregularmente foram declarados estáveis depois da Constituição federal de 1988 e dos que chegaram à qualidade de responsável pela unidade por permuta ou por qualquer outra forma não prevista na Constituição federal de 5 de outubro de 1988.

Parágrafo Único - Excluem-se das disposições de vacância do caput do artigo 1º desta resolução as unidades dos serviços de notas e registro, cujos notários e oficiais de registro: a) tenham sido legalmente nomeados, segundo o regime vigente até antes da Constituição de 1988, assim como está prescrito no artigo 47 da Lei Federal 8.935, de 18 de novembro de 1994, cuja norma deferiu a esses titulares, regularmente investidos sob as regras do regime anterior, a delegação constitucional prevista no art. 2º dessa mesma lei; b) eram substitutos e foram efetivados, como titulares, com base artigo 208 da Constituição federal de 1967 (na redação da EC 22/1982). Nesses casos, tanto o período de cinco anos de substituição, devidamente comprovado, como a vacância da antiga unidade, deverão ter ocorrido até a promulgação da Constituição federal de 05 de outubro de 1988; c) foram aprovados em concurso de títulos para remoção concluídos, com a publicação da relação dos aprovados, desde a vigência da Lei n. 10.506, de 09 de julho de 2002, que deu nova redação ao artigo 16 da Lei n. 8.935/1994, até a publicação desta Resolução em sessão plenária pública, ressalvando-se eventual modulação temporal em sentido diverso quando do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 14 pelo C. Supremo Tribunal Federal;

Porém, mesmo declarando a vacância, a Resolução preservou a situação dos atuais responsáveis e substitutos pelas serventias, os quais continuarão respondendo pelos cartórios até a realização dos concursos e a aprovação e posse dos novos delegados. Essa garantia está prevista no art. 3º da mesma decisão, que afirma o seguinte: “Fica preservada a situação dos atuais responsáveis pelas unidades declaradas vagas nesta resolução, que permanecerão respondendo pelas unidades dos serviços vagos, precária e interinamente”. No entanto, esse mesmo artigo ainda diz que os interinos terão a confiança do Poder Público delegante.

### 3.3 DA INCONSTITUCIONALIDADE DA PEC 471/05

O Supremo Tribunal Federal (STF), órgão maior do nosso sistema jurídico, integra a estrutura do Poder Judiciário e tem como principal função guardar a nossa Constituição, garantindo assim a sua inviolabilidade, segundo o art. 102 da própria Carta Magna, no qual se lê que compete ao STF fiscalizar as ações dos poderes Executivo e Legislativo, garantindo assim que estes ajam verdadeiramente conforme os princípios da Constituição. Para este trabalho, é importante citar o art. 102, inciso 1º, alínea A, que afirma a competência do Supremo Tribunal Federal em julgar a ação direta de constitucionalidade, vejamos o que esse artigo diz:

**Art. 102.** Compete ao Supremo Tribunal Federal, precípuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

O Supremo Tribunal Federal é o guardião da Constituição federal, e é dever dessa instituição ir contra qualquer Lei Complementar ou Emenda Constitucional que seja contrária à Carta Magna. Tal entendimento, de que é admissível a Ação Direta de Inconstitucionalidade de Emenda Constitucional e de Lei Complementar, está previsto na ADI 939/DF que foi julgada em 18 de março de 1994, tendo por Relator o ministro Sydney Sanches, em cujas letras se lê:

EMENTA: - Direito Constitucional e Tributário. Ação Direta de Inconstitucionalidade de Emenda Constitucional e de Lei Complementar. I.P.M.F. Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de 46 Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - I.P.M.F. Artigos 5., par. 2., 60, par. 4., incisos I e IV, 150, incisos III, "b", e VI, "a", "b", "c" e "d", da Constituição federal. 1. Uma Emenda Constitucional, emanada, portanto, de Constituinte derivada, incidindo em violação a Constituição originaria, pode ser declarada inconstitucional, pelo Supremo Tribunal Federal, cuja função precípua e de guarda da Constituição (art. 102, I, "a", da C.F.) [...]. (ADI 939, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/1993, DJ 18-03-1994 PP-05165 EMENT VOL01737-02 PP-00160 RTJ VOL-00151-03 PP-00755). (BRASIL, 2017).

Além disso, o Deputado Federal pelo PSDB/GO, Waldir Soares de Oliveira, impetrou um Mandado de Segurança (MS) preventivo em face do Presidente da Câmara dos Deputados, para obter o reconhecimento da inconstitucionalidade da PEC 471 e de toda a sua tramitação. O impetrante afirmou que mesmo com as Notas Técnicas (de nº. 5 e 8) do CNJ, encaminhada ao Presidente da Câmara dos Deputados e do Senado, a proposta teve seguimento na Câmara e foi aprovada em primeiro turno por 333 votos a favor, 133 votos contra e 6 abstenções. O Ministro Dias Toffoli, relator deste MS, esclareceu que a jurisprudência do STF está no sentido da inconstitucionalidade da PEC, afirmando que a Emenda traz “interesse casuístico de favorecimento pessoal a interinos”, e que sem dúvida é direito impossível de se adquirir pelos interinos e substitutos.

Nesse cenário, podemos observar que a PEC nº. 471/05 está sem dúvida indo diretamente contra a nossa Constituição Federal, isso porque ela entra em confronto direto com uma cláusula pétreia, tentando dessa maneira trazer a possibilidade de se ingressar em uma função pública sem prestar devidamente um concurso público. O Ministro Dias Toffoli deixou claro a obrigatoriedade do concurso público, nos seguintes termos:

De fato, o comando constitucional do art. 236 nunca deixou dúvidas acerca da obrigatoriedade do concurso público para a delegação das serventias extrajudiciais e, de igual modo, nunca houve dúvidas de que o concurso público é a representação máxima do princípio da igualdade no acesso aos cargos, empregos públicos e, ainda, às delegações de serventias extrajudiciais. (MS 33866 MC / DF Rel. Min. Dias Toffoli)

Conforme exposto, a referida PEC quer excluir a obrigatoriedade do concurso público para tornar vitalícios no cargo público os responsáveis e substitutos na atividade notarial e de registro. Sabemos que a Carta Magna é a regra legal do topo das hierarquias das normas, razão pela qual, havendo conflito entre o seu teor e o conteúdo de outra regra legal, no caso em liça a estudada PEC, a legislação constitucional deve prevalecer. Muito embora a Proposta de Emenda à Constituição vise alterar redação da própria Constituição atual, não há óbice para a discussão constitucional, pelo fato de esta PEC contrariar princípios basilares da legislação maior.

Como falamos, o Supremo Tribunal Federal, tem o entendimento pacífico da inconstitucionalidade da PEC 471/05, e para provar isso, leiamos o que o Ministro Celso de Mello afirma na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1350 RO:

O CONCURSO PÚBLICO REPRESENTA GARANTIA CONCRETIZADORA DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE. - O respeito efetivo à exigência de prévia aprovação em concurso público qualifica-se, constitucionalmente, como paradigma de legitimação ético-jurídica da investidura de qualquer cidadão em cargos, funções ou empregos públicos, ressalvadas as hipóteses de nomeação para cargos em comissão (CF, art. 37, II). A razão subjacente ao postulado do concurso público traduz-se na necessidade essencial de o Estado conferir efetividade ao princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, vedando-se, desse modo, a prática inaceitável de o Poder Público conceder privilégios a alguns ou de dispensar tratamento discriminatório e arbitrário a

outros. Precedentes. Doutrina (RTJ 181/555, Rel. Min. Celso de Mello) (STJ, 1996).

Além disso, o STF declarou na sua decisão no recurso extraordinário o seu posicionamento, e como as demais decisões, o resultado foi favorável à obrigatoriedade do concurso público e inexistência de direito adquirido ao substituto. Vejamos a decisão do STF:

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, firmou-se no sentido de quer o substituto do titular de serventia extrajudicial não tem direito adquirido a ser efetivado no cargo de titular na hipótese de a vacância ter ocorrido após a vigência da Constituição da República de 1998, que exigir a realização de concurso público para o ingresso na atividade notarial e de registro. Nesse sentido: "EMENTA:- Cartório de notas, Depende da realização de concurso público de provas e de provas e títulos a investidura na titularidade de Serventia cuja vaga tenha ocorrido após a promulgação da constituição de 1988 (art.236, par.3.) não se configurando direito adquirido ao provimento, por parte de quem haja preenchido, como substituto, o tempo de serviço contemplado no art.208, acrescentado, a Carta de 1967, pela Emenda n. 22, de 1982" (RE 182.641,REL. Min. Octávio Gallotti, Primeira Turma, DJ 15.3.1996).

Nos embargos declaratórios, o STF também esclareceu o seu posicionamento contra a PEC 471/05 e manteve a sua posição a favor do concurso público, declarando que não existe direito adquirido após a promulgação da Constituição federal de 1998. Leiamos, a seguir, o que a ementa do embargo declaratório afirma:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. EMBARGOS DECLARATÓRIOS EM AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. EFETIVAÇÃO DE SUBSTITUTO SEM CONCURSO PÚBLICO. VAGA SURGIDA APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. ESCLARECIMENTOS. 1. A extinção do cargo de escrevente juramentado/oficial maior não garante a manutenção do impetrante em cargo para o qual não prestou concurso público. 2. Caso o embargante entenda que tem algum direito em decorrência do reconhecimento da manifesta inconstitucionalidade de sua efetivação na titularidade do cartório, esta não é a via própria para buscá-lo. 3. Embargos de declaração providos, sem efeitos modificativos, apenas para prestar esclarecimentos quanto à alegada impossibilidade de retorno ao cargo anterior.

Além desse posicionamento do STF, como vimos em vários casos mencionados anteriormente acerca da Emenda Constitucional, vários outros autores também se posicionaram sobre o tema, é o caso de Frederico Kümpel, Juiz de Direito de São Paulo, que levanta sérias reflexões sobre a constitucionalidade da PEC 471, fazendo um excelente comentário sobre ela, como segue:

A atividade notarial possui grande valor, na realidade fática do sistema jurídico positivo brasileiro, como um todo. Honrar seu valor é o mínimo que os parlamentares podem determinar a fim de não prejudicar seu desempenho, bem como a sua credibilidade e segurança junto ao sistema. A atividade notarial e registral deve se dirigir, efetivamente, à consecução dos valores perseguidos pela comunidade, o que não importa em uma conveniência a favor de antigos segmentos, detentores do controle da atividade, ávidos de manter admiráveis lucros.

Manter a vigência da PEC 471 seria, portanto, atuar em uma ordem puramente exortativa, se convencendo de que a partir do erro, presente na irregularidade de 4.700 registros extrajudiciais irregulares, pudesse se transmutar em verdade unicamente por meio de uma legitimação constitucional deste erro, como se fosse possível, por assim dizer: "evoluir". (KÜMPEL, 2013).

Como afirma Vitor Frederico Kümpel, a atividade notarial tem grande importância no sistema jurídico positivo, e devemos proteger e honrar seus valores, deixando cada dia maior a sua credibilidade. Além disso, o Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado – Fonacate, também se manifestou sobre o caso, rejeitando de forma explícita todo o conteúdo da PEC 471/05 e defendendo os princípios republicanos. Em nota de repúdio publicada no dia 05 de outubro de 2009, a Fonacate afirmou em seu texto as seguintes informações sobre o tema:

Passados mais de vinte anos da promulgação da Constituição Cidadã, torna-se cada vez mais evidente a substancial conquista que significou a institucionalização do concurso público como forma de provimento de cargos públicos efetivos, voltados para a prestação de serviços públicos à sociedade. A possibilidade de acesso a qualquer cidadão, bem como o evidente incremento na qualidade do serviço público, são argumentos suficientes para que não se permita qualquer retrocesso nessa conquista.

Desse modo, a aprovação da PEC nº. 471/05, de autoria do Deputado João Campos, constitui ato que fere a moral administrativa e a constitucionalidade, merecendo repúdio de toda a sociedade brasileira. Os notários e registradores que começaram a desenvolver essa atividade após a Constituição de 1988, sem se submeter a nenhuma espécie de seleção, o fizeram cientes da precariedade com

que a exerciam, tendo sido devidamente remunerados pelo trabalho desenvolvido.

A letargia do Estado em regulamentar o artigo 236 da Constituição, promovendo imediatamente a realização de concurso para provimento desses cargos, não pode permitir a perpetuação de situações irregulares. O Fonacate tem por lamentável que o Congresso Nacional, que busca recompor sua imagem perante a sociedade, ceda a pressões de grupos com interesses estranhos a um Estado Republicano, por meio de acordos que viabilizem a aprovação da PEC nº. 471/05, e que eternizam direitos e privilégios contrários ao interesse público e à Constituição federal. (FONACATE, 2009).

Pesquisamos muitos sobre as jurisprudências favoráveis à PEC 471/05, porém, não conseguimos identificar nenhuma que pendesse positivamente em direção a esse crime contra os concursos públicos. Não podemos deixar de lembrar que a própria Carta Magna, em seu art. 60, afirma que:

**Art. 60.** A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

**§ 4º** Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

- I** - a forma federativa de Estado;
- II** - o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III** - a separação dos Poderes;
- IV** - os direitos e garantias individuais.

Como podemos observar, a Constituição federal não pode ter seu texto alterado quando essa modificação abolir os direitos e garantias individuais. Nesse sentido, resta lúcido que a PEC 471/05 tira, sem dúvida, os direitos e garantias individuais de milhares de pessoas. Não obstante, devemos esclarecer que existe, sim, a possibilidade de modificar o conteúdo da nossa Carta Magna, desde que seja para garantir sua atualização sempre que necessário, porém, esse é um processo muito rigoroso, tudo para garantir que ninguém tente excluir princípios fundamentais da nossa sociedade, principalmente os que são tão importante para os direitos da população e de maneira alguma podem ser feridos. Um exemplo disso são os princípios diretamente associados ao nosso tema, como o da impensoalidade e o da supremacia do interesse público, deixando expresso que o interesse da coletividade está acima do interesse individual.

Levando em consideração tudo o que foi mencionado até aqui, identificamos uma impossibilidade da aplicação da Proposta de Emenda Constitucional, isso porque sem sombra de dúvida ela vai diretamente contra os princípios expressos na nossa

Carta Magna, e sabemos que esta é o alicerce de todo o regramento jurídico do nosso país.

Além disso, o projeto foi criado com o intuito de beneficiar uma pequena parcela da população, os substitutos e interinos que assumiram uma serventia depois da promulgação da Constituição federal de 1988 e, claramente, já foi exposto nas laudas anteriores a exigência da obrigatoriedade do concurso público como regra para se assumir uma das serventias existente no nosso país. Destarte, aceitar a possibilidade de uma pessoa assumir esses cartórios sem prestar o devido processo legal é ferir o princípio da impensoalidade. Por esse motivo, levantar a questão de que se passaram seis anos para essa obrigatoriedade ser regulamentada com Lei nº. 8.935 de 18 de novembro de 1994 não se torna um argumento forte o suficiente para a criação do projeto de Emenda Constitucional, isso porque todos os que ficaram à frente dessas serventias já conheciam o art. 236 da Constituição federal e a obrigatoriedade de se prestar concurso público para assumir por definitivo os cartórios, em outras palavras, a PEC 471/05 é, ao ver desse trabalho, um projeto que, parafraseando as palavras do professor Pedro Lenza, dotada de uma constitucionalidade “brutal” (SENADO FEDERAL, 2015), dessa forma, a PEC 471/05, traz uma flagrante violação ao princípio do concurso público, esse que foi confirmado no ano de 1988, com a Constituição da República, depois de muita luta pela nossa população.

Por tanto, observasse que a aprovação dessa Emenda Constitucional, uma vez que como afirma novamente o professor Pedro Lenza, “não nos parece possível a constitucionalização por Emenda de atos normativos posteriores que nasceram violando a Constituição” (SENADO FEDERAL, 2015). A Emenda Constitucional está totalmente dentro de um ato que nasceu com todas as suas características nulas, ou seja, tem sua origem totalmente cheia de vícios incuráveis, dessa forma, não deve em nenhuma hipótese ser aprovada no nosso ordenamento jurídico, caso venha a ser, a população brasileira terá uma grande perda nas suas conquistas que foram adquiridas de maneira tão sofrida.

Por fim, é imprescindível falar que o Supremo Tribunal Federal (STF) tem seu entendimento pacífico acerca do tema; a avaliação das decisões do Tribunal vão de encontro direto ao que pretende a PEC. Portanto, não existe a possibilidade de os responsáveis temporários assumirem a titularidade das serventias sem a aprovação de concurso público.

Conclui-se, então, que o alcance eficaz de tais serviços prestados pelas serventias extrajudiciais se torna mais confiável quando os profissionais responsáveis são efetivamente submetidos a tais certames, e quando são solememente investidos nas funções notariais de forma legal, isso porque, como citado anteriormente, a Lei nº. 8.935/94, traz a obrigatoriedade de os candidatos terem o curso de direito ou que tenham trabalhando na área por pelo menos 10 anos sem interrupção.

Observasse dessa forma, que a Justiça acertou nesse ponto, pois tais decisões trarão melhorias aos serviços prestados pelas serventias extrajudiciais, além de aperfeiçoamentos das funções exercidas por elas, uma vez que as pessoas responsáveis vão ter conhecimento o suficiente para dar mais qualidade e confiança a toda a população.

Considerando-se que, antes da regulamentação constitucional, os cartórios eram passados de geração para geração, e em muitos casos os responsáveis que assumiam essa responsabilidade não adquiriam conhecimentos suficientes para dar fé pública à população, as muitas batalhas e lutas surtiram efeito, e agora a conquista enfim chegou e consequentemente toda a população devem continuar a lutar, para que todos os estados do Brasil possam realizar concursos públicos e seguir o que determina a Constituição federal de 1988 e a Lei nº. 8.935/1994.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa abordou a questão da constitucionalidade da Proposta de Emenda Constitucional nº. 471/2005, do Deputado Federal João Campos, e para responder as principais indagações que surgiram durante esse trabalho, o autor primeiramente trouxe alguns fatos históricos para esclarecer melhor o tema. Entre eles está o surgimento dos escribas, que seriam os embriões dos tabeliões e oficiais, sendo em sua época os responsáveis em se redigirem contratos, autenticar atos etc., uma das funções que hoje pertence às serventias e seus responsáveis.

Em seguida, houve um pequeno resumo do primeiro cartório brasileiro, que foi construído em 1565 na cidade do Rio de Janeiro e passou a se chamar 1º Ofício de Notas da capital do Rio de Janeiro, e que teve como primeiro tabelião o senhor Pero da Costa. Após uma breve viagem ao passado, voltamos a nossa atenção ao surgimento da Constituição federal, cuja promulgação em 05 de outubro de 1988 trouxe várias alterações importantes ao nosso ordenamento jurídico, entre essas mudanças, as mais relevantes para nossa pesquisa foram trazidas pelos artigos 37 e 236 da nossa Lei Maior, alterando o sistema hereditário e adotando o concurso público como única forma de ingressar na função de tabelião ou oficial.

Além do mais, o artigo 37 trouxe os Princípios Fundamentais da Administração Pública, como por exemplo o da impessoalidade, publicidade etc., e em seguida o esclarecimento do artigo 236 e as principais obrigações trazidas por esse excerto legal, como por exemplo a obrigatoriedade de realização de concurso público para o preenchimento das serventias extrajudiciais e a obrigatoriedade de existência de lei federal posterior para que se disciplinasse e se responsabilizasse civil e criminalmente os notários, isso porque, antes de 1988, as serventias eram tidas como empresas privadas, e os titulares deixavam como herança para os seus descendentes de forma hereditárias, ou seja, os cartórios eram como bens dos titulares, cabendo aos seus herdeiros a continuidade de execução de suas atribuições.

Porém, essa regulamentação só foi realizada 6 anos depois, com a promulgação da Lei nº. 8.935/94, o que deixou uma grande brecha para a proposição da Emenda Constitucional nº. 471/2005, de autoria do Deputado João Campos, que, se aproveitando dessa oportunidade, colocou em pauta a possibilidade da efetivação de todos os interinos e substitutos que adquiriram algumas serventias extrajudiciais sem prestar o devido concurso público entre a promulgação da Constituição federal e

o advento da Lei nº. 8.935/94, justificando para isso a demora do legislativo para regular essa obrigatoriedade, fazendo com que despontassem vários debates sobre a constitucionalidade ou não da PEC 471/05.

Para atingir uma compreensão da inconstitucionalidade da referida PEC 471/2005, foi necessário um levantamento da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a qual deixou incontestado que a PEC fere diretamente alguns princípios fundamentais da nossa Carta Magna, como por exemplo, os princípios do concurso público, da imparcialidade, do interesse público e outros.

Dessa maneira, caso se aprovasse essa PEC, a Administração Pública estaria favorecendo apenas algumas pessoas e restringindo todas aquelas outras com capacidade e direito de concorrer a uma das vagas. Estaria também colocando em risco a qualidade do serviço, uma vez que, para a realização dessa atividade, é exigido um grande conhecimento jurídico, motivo pelo qual a Lei nº. 8.935/05 trouxe em seu texto o requisito do diploma de bacharel em direito e/ou a exceção de dez anos de exercício em serviços notariais e registrais até a data da publicação do edital, tudo isso como forma de garantir a excelência e a qualidade dos atos praticados pela Administração Pública, uma vez que, os serviços de notariais e de oficiais são realizadas em caráter privado, mas por delegação pública.

Ademais, houve a necessidade de buscar o posicionamento de vários outros autores sobre o tema, e todos cuja opinião tivemos a oportunidade de ler defendem a proteção integral dos princípios fundamentais contidos no artigo 37 da Constituição federal de 1988. Conclui-se assim, que o artigo 236 da Constituição federal foi responsável por inserir no nosso ordenamento jurídico a obrigatoriedade da realização de concursos públicos para fins de preenchimentos das serventias extrajudiciais existentes no nosso país, e que a Lei nº. 8.935/94 só regulou esse artigo.

É indispensável que os operadores do direito, em especial o STF, tenham a correta interpretação dos princípios constitucionais e considerem a importância do concurso público como forma de ingresso em uma serventia extrajudicial, garantindo-se assim o direito de todos os cidadãos de concorrer a qualquer serviço da Administração Pública, em especial a de uma serventia, assegurando o direito aos princípios constitucionais.

Não é demais ressaltar que a aprovação da PEC 471/05 fere diretamente os direitos fundamentais da população, e que o grande “argumento” da Proposta de Emenda Constitucional é que estaria sendo feita justiça para todas as pessoas que

assumiram de forma interina, sem prestar o devido concurso público, e que investiram sua vida para realizar serviços de total relevância à sociedade, e que estão há tanto tempo a serviço da população, acreditando que seria assegurado o seu direito a esse serviço de forma vitalícia. Porém, esse argumento vai contra o parágrafo 2º do artigo 15, da Lei nº. 8.935/94, que, como citado, autoriza qualquer interino e substituto que tenha trabalhado mais de dez anos até a data da primeira publicação do edital em serviço notarial ou de registro a concorrer a uma das serventias extrajudiciais, dessa forma, esse direito engloba todas aquelas pessoas mencionadas na justificativa da PEC, dando-lhe direito igualitário de concorrer à função.

Diante do exposto ao longo deste trabalho, é de fundamental importância defender a inconstitucionalidade da PEC 471/05, em vista do evidente confronto direto contra os princípios fundamentais da impessoalidade, publicidade, concurso público, entre outros. Com isso, resta claro que a proposta está totalmente fora dos preceitos jurídicos existentes atualmente, dessa forma, no caso de sua aprovação, a Administração Pública estaria privilegiando uma pequena parte da população, que são os interinos e os substituto, e deixaria de favorecer às pessoas devidamente habilitadas de concorrer ao certame.

Além disso, estaria a administração em desacordo com todos os tribunais e jurisprudência favorável à inconstitucionalidade da PEC, uma vez que até o presente momento já foi declarada a falta de direito desses interinos em assumir de forma titular as serventias extrajudiciais sob sua responsabilidade sem prestar o devido concurso público. Por conseguinte, é importante ressaltar que a declaração de ilegalidade da PEC é de total importância para o dia a dia da população, uma vez que as pessoas teriam, a partir da presença dos novos tabeliães, a garantia de um serviço de qualidade, pois os cidadãos precisam ter a maior segurança possível em relação aos atos praticados pela Administração Pública, os quais exigem um enorme grau de confiabilidade, pois aquilo que é desenvolvido pelos cartórios reveste-se de grande relevância para o prestígio do governo.

Por esses motivos, os novos delegados devem ser aprovados por concursos de prova e de títulos, para garantir que estejam prontos e que tenham o conhecimento na área necessário para prestar um serviço de excelência e de qualidade suficiente para garantir fé pública à administração e a toda a população.

De toda forma, é importante pensar que, para além dos diretamente envolvidos que discutem pela aprovação ou não da Emenda Constitucional, é de fundamental

importância a conscientização de que a principal beneficiada dessa decisão é a população consumidora dos serviços de notas e registros, que necessita de toda a segurança jurídica e um atendimento de qualidade, uma vez que tratam-se de atos que devem respeitar uma série de exigências para que sejam constituídos na mais perfeita forma. Para que isso se perfaça, o delegado que está à frente da serventia deve estar à altura dessa responsabilidade, sendo essencial toda a qualificação necessária e conhecimento do arcabouço jurídico, e sendo a aprovação por concurso público de provas e títulos o meio mais democrático e uniforme para que isso seja concretizado.

Dada a importância desse tema, torna-se necessário o desenvolvimento de outros trabalhos científicos que se debrucem de maneira mais detalhada sobre todo o assunto, garantindo assim que os nossos operadores do direito tomem as decisões necessárias para proteger a Constituição federal e os direitos trazidos por ela, transformando o nosso país em uma sociedade mais justa e mais democrática.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil (2002). Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002, Seção 1, p. 1.

BRASIL. Emenda Constitucional nº. 7, de 1977. Incorpora ao texto da Constituição federal disposições relativas ao Poder Judiciário. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 abr. 1977, Seção 1, p. 4147. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1970-1979/emendaconstitucional-7-13-abril-1977-373592-norma-pl.html>. Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº. 8.935, de 18 de novembro de 1994. Lei dos Cartórios; Lei dos Notários e Registradores. Regulamenta o art. 236 da Constituição federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 abr. 1995, Seção 1, p. 2460.

BRASIL. Lei nº. 9.784, 29 de Janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 fev. 1999, Seção 1, p. nº 1.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição 471/2005**.

Autor: João Campos - PSDB/GO e outros. Dá nova redação ao parágrafo 3º do art. 236 da Constituição federal. Estabelece a efetivação para os atuais responsáveis e substitutos pelos serviços notariais, investidos na forma da lei. Conhecida como "PEC dos Cartórios". Brasília, 20 out. 2005. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=304008>. Acesso em: 17 jan. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. rev. ampl. e atual. até 31 dez. 2014. São Paulo: Atlas, 2015.

COELHO, Ricardo Corrêa. **Administração pública e contexto institucional contemporâneo**. Módulo I. Brasília: ENAP / DDG, 2014. Apostila do Programa de Desenvolvimento de Gerentes Operacionais – DGO.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº. 80, de 09 de junho de 2009. Declara a vacância dos serviços notariais e de registro ocupados em desacordo com as normas constitucionais pertinentes à matéria, estabelecendo regras para a preservação da ampla defesa dos interessados, para o período de transição e para a organização das vagas do serviço de notas e registro que serão submetidas a concurso público. **Diário da Justiça**, Brasília, 10 jun. 2009. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_80\\_09062009\\_10102012213909.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_80_09062009_10102012213909.pdf). Acesso em: 14 mai. 2021.

CONTI JÚNIOR, Nilton; REITER, Giovana Mara. PEC nº 471/05: a efetivação dos responsáveis e substitutos que assumiram cartórios sem concurso público após a Constituição de 1988 e as exigências para o ingresso na atividade notarial e registral. **Revista Extensão em Foco**, Caçador, SC, v.5, n.1, p. 16-33, 2017. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/extensao/article/download/1157/602/4838>. Acesso em: 23 mar. 2022.

DIANA, Daniela. Carta de Pero Vaz de Caminha. **Toda Matéria**, s.l., 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1970-1979/emendaconstitucional-7-13-abril-1977-373592-norma-pl.html>. Acesso em: 25 mar. 2022.

FÓRUM NACIONAL PERMANENTE DE CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO. **SINAIT divulga nota do FONACATE em repúdio à PEC 471/05**. In: SINAIT, Brasília, 05 out. 2009. Disponível em: <https://www.sinait.org.br/site/noticia-view?id=862%2Fsinait-divulga-nota-do-fonacate-em-repudio-a-pec-471-05>. Acesso em: 21 fev. 2022.

KÜMPEL, Vitor Frederico. A PEC da imoralidade. **Migalhas**, São Paulo, s.n., 10 dez. 2013. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/registralhas/192112/a-pec-da-imoralidade>. Acesso em: 21 fev. 2022.

KÜMPEL, Vitor Frederico. Retrospectiva 2021: O encerramento do ano com a votação da PEC 471/05. **Migalhas**, São Paulo, s.n., 14 dez. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/registralhas/356523/retrospectiva-2021-o-encerramento-do-ano-com-a-votacao-da-pec-471-05>. Acesso em: 21 fev. 2022.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 8. ed. rev., atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017.

MACEDO, Deoclécio Leite de. **Notariado**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1974.

MACEDO, Deoclécio Leite de. **Tabeliães do Rio de Janeiro**: do 1º ao 4º Ofício (1565-1822). Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2007.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

PATRIOTA, Caio César Soares Ribeiro. O princípio da supremacia do interesse público. **Jus Brasil**, s.l., 31 maio 2017. Disponível em: <https://shre.ink/YsH>. Acesso em: 17 fev. 2022.

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Os Princípios mais Relevantes do Direito Administrativo. **Rev. EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 11, nº. 42, p. 130-141, 2008. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista42/Revista42\\_130.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista42/Revista42_130.pdf). Acesso em: 17 fev. 2022.

SENADO FEDERAL. Secretaria-Geral da Mesa. Ata da 36ª reunião extraordinária da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, da 1ª Sessão Legislativa Ordinária, da 55ª legislatura, realizada em 12 de novembro de 2015. **Diário do Senado**

**Federal**, Brasília, 13 dez. 2015. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/d53e5006-33e1-4c81-9ea6-69bd349d1f5c>. Acesso em: 23 mar. 2022.

SILVA, Aryanne Faustina da. A instituição do tabelionato na história e sua prática no Brasil antigo. *In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA*, 27., Natal, 22-23 jul. 2013. **Anais eletrônicos...** Natal: ANPUH, 2013. Disponível em: [http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1371344635\\_ARQUIVO\\_TEXTO\\_FINAL-ARYANNEFAUSTINADASILVA.pdf](http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1371344635_ARQUIVO_TEXTO_FINAL-ARYANNEFAUSTINADASILVA.pdf). Acesso em: 17 fev. 2022.

SIQUEIRA, Marli Aparecida da Silva; WEILER, Bruno Luiz. 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. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/627>. Acesso em: 17 fev. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1350 MC / RO. Lei estadual que permite a integração de servidor público no quadro de pessoal de autarquias ou fundações estaduais, independentemente de concurso público - alegação de ofensa ao art. 37, II, da Carta federal - plausibilidade jurídica - conveniência - medida cautelar DEFERIDA. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 06 set. 1996, Seção 1.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade de Emenda Constitucional e de Lei Complementar nº. 2602. 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. Rel. Min. Joaquim Barbosa. Rel. p/ Acórdão: Min. Eros Grau – Julgamento: 24 nov. 2005. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 31 mar. 2006, p. 00006, Ement. v.02227-01, p. 00056. Disponível em: <https://recivil.com.br/publicada-integra-da-adi-2602-aposentadoria-compulsoria-e-inaplicavel-a-notarios-e-registradores/>. Acesso em: 14 mai. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 939/DF. Direito Constitucional e Tributário. Ação Direta de Inconstitucionalidade de Emenda Constitucional e de Lei Complementar. I.P.M.F. EMENT VOL-01737-02 PP-00160 RTJ, VOL-00151-03 PP-00755. Julgamento: 15 dez. 1993. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator. Min. Sydney Sanches. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 18 mar. 1994, p. 05165. Disponível em: <https://jurisprudencia.juristas.com.br/jurisprudencias/post/stf-adi-939-df-districto-federal-ac3a7c3a3o-direta-de-inconstitucionalidade>. Acesso em: 25 mar. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida Cautelar MS: 33866 DF - DISTRITO FEDERAL. 0008065-70.2015.1.00.0000. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento: 18 dez. 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 010, 01 fev. 2016. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/310986266/medida-cautelar-em-mandado-de-seguranca-mc-ms-33866-df-districto-federal-0008065-7020151000000>. Acesso em: 23 mar. 2022.

## APÊNDICE

### APÊNDICE A – PEC 471/05 – TEXTO INTEGRAL

#### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N°, DE 2005 (Do Sr. João Campos e outros)

Dá nova redação ao parágrafo 3.º do artigo 236 da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1.º. O parágrafo 3.º do artigo 236 da Constituição Federal passa a ter a seguinte redação:

"Art.236.....

§ 1.º.....

§ 2.º.....

§ 3.º 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, ressalvada a situação dos atuais responsáveis e substitutos, investidos na forma da Lei, aos quais será outorgada a delegação de que trata o *caput* deste artigo.

## JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Federal determinou que os serviços notariais e de registro fossem exercidos em caráter privado, condicionou o ingresso a aprovação em concurso público de provas e títulos, e proibiu a vacância de qualquer serventia, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses (CF, art. 236).

A Lei Federal 8.935, de 18 de novembro de 1994, regulamentou a matéria, remetendo às legislações estaduais as normas dos concursos de provimento e remoção, omitindo a situação dos responsáveis e substitutos desses serviços.

Analisando a questão temos que:

1- O artigo 236 da Constituição Federal levou 6 (seis) anos para ser regulamentado.

2- Transcorridos quase onze anos, em diversos Estados da Federação, a Lei 8.935, de 18/11/94, no que se refere às regulamentações estaduais, ainda se encontra em fase de estudos ou propostas nas Assembléias Legislativas.

3- A última vez que matéria referente à efetivação dos responsáveis e substitutos foi levada a discussão no Congresso Nacional foi ainda na vigência da Constituição Federal de 1967, pela Emenda Constitucional n.º 22, que inseriu o art. 208, que assim determinou:

“Art. 208 — Fica assegurada aos substitutos das serventias extrajudiciais e do foro judicial, na vacância, a efetivação no cargo de titular, desde que, investidos na forma da Lei, contem ou venham a contar cinco anos de exercício, nessa condição e na mesma serventia, até 31 de dezembro de 1983.”

São, portanto, decorridos vinte e dois anos. Neste período várias situações que deveriam ser temporárias, se consolidaram, no aspecto administrativo, sem que tenham amparo legal definitivo.

Por isso, não é justo, no caso de vacância, deixar essas pessoas experimentadas, que estão há anos na qualidade de responsáveis pelas serventias, que investiram uma vida e recursos próprios nas mesmas prestando relevante trabalho público e social, ao desamparo. Ao revés, justifica-se, todavia, resguardá-los

Pela importância que o assunto se reveste e pela equidade de direitos que têm os atuais responsáveis e substitutos, com igual situação funcional aos efetivados àquela época, é que apresento esta proposta de Emenda Constitucional, trazendo a matéria à discussão e apreciação de meus Pares.

Sala das Sessões, em de de 2005.

Deputado JOÃO CAMPOS

2005\_11260\_João Campos\_