

**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**

*As PEC nº 471/05: the effectiveness of the officials and substitutes that assumed  
cartridges without public competition after the constitution of 1988 and the  
requirements for the entry in the notarial and registrar activity*

Nilton Conti Júnior<sup>1</sup>  
Giovana Mara Reiter<sup>2</sup>

**Resumo:** Este artigo apresenta uma análise da viabilidade de aplicabilidade constitucional da Proposta de Emenda Constitucional Nº 471/05, juntamente com a verificação dos requisitos para ingresso na atividade notarial e registral. Para análise do proposto, será realizado um estudo da Administração Pública como um todo, além da análise dos dispositivos da Constituição Federal, da lei regulamentar e de outras legislações que dizem respeito ao assunto, bem como a verificação de julgados sobre o tema. Chegando à verificação de que o presente Projeto de Emenda Constitucional vem a ferir alguns dos princípios básicos da Administração Pública, sendo o maior deles, o do Concurso Público, bem como a não observância à dispositivos constitucionais, sendo pouco provável sua implantação no regramento jurídico brasileiro.

**Palavras-chave:** PEC nº 471; Cartórios; Concurso Público.

**Abstract:** This article presents an analysis of the feasibility of constitutional applicability of Constitutional Amendment Proposal No. 471/05, together with the verification of the requirements for entry into the notarial and registry activity. For analysis of the proposal, a study of the Public Administration as a whole will be carried out, as well as the analysis of the provisions of the Federal Constitution, of the regulatory law and of other legislation that pertain to the subject, as well as the verification of judgments on the subject. Arriving at the verification that this Draft Constitutional Amendment comes to violate some of the basic principles of Public Administration, the largest being the Public Tender, as well as non-compliance with constitutional provisions, and it is unlikely to be implemented in the Brazilian legal framework.

**Keywords:** PEC nº 471; Offices; Public tender.

---

<sup>1</sup> Acadêmico regularmente matriculado no 9º Semestre do Curso de Direito da Faculdade Metropolitana de Blumenau – FAMEBLU. Email: nilton.conti@gmail.com.

<sup>2</sup> Professora das Disciplinas de Direito Administrativo e Trabalho de Curso da Faculdade Metropolitana de Blumenau – FAMEBLU. Email: gmreiter@terra.com.br.

---

## 1 INTRODUÇÃO

No regramento jurídico atual, para que um indivíduo possa ingressar na atividade notarial e registral, conhecida popularmente como “cartórios”, deve se observar um princípio da Administração Pública de amplo conhecimento de todos, o concurso público, porém, esta prerrogativa somente veio a ser estipulada através da Constituição Federal de 1988.

Com a promulgação da Constituição de 1988, veio a dispor de forma expressa em seu art. 236, § 1º que a lei viria por regular a atividade notarial e registral, ocorre que esta somente foi promulgada no ano de 1994, através da Lei nº 8.935, mais conhecida como “Lei dos Notários e Registradores”. Diante deste lapso de 6 anos do qual a atividade ficou sem regulamentação, foi criado o Projeto de Emenda Constitucional nº 471/05, do qual busca a delegação titular de responsáveis interinos e/ou substitutos, sem aprovação por concurso público, que assumiram serventias extrajudiciais no período de 1988 até 1994.

Busca-se um estudo do real objetivo da Administração Pública estabelecido na Constituição Federal, além dos princípios que regem a matéria, principalmente no tocante aos concursos públicos. Além disso, uma profunda análise na Lei 8.935/94, identificando suas particularidades e exigências para ingresso na atividade notarial e registral, por fim, uma busca no posicionamento dos tribunais em relação à temática discutida, para com isso, analisar a viabilidade das sugestões contidas na PEC.

Para desenvolvimento da monografia, será aplicado o tipo de pesquisa bibliográfico, do qual serão utilizadas doutrinas sobre o assunto de Direito Administrativo, principalmente dos autores José dos Santos Carvalho Filho, Maria Sylvia Zanella di Pietro, Fernanda Marinela, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, além do Direito Constitucional, focando no mestre Alexandre de Moraes. Será analisada a Constituição Federal, Lei 8.935/94, além da exposição de julgados. Também será utilizada a pesquisa documental, através de artigos que discutam especificamente o assunto da PEC debatida.

Por fim, o método seguido será o dedutivo, utilizando-se de uma linha de raciocínio, partindo de uma análise geral, para uma particular, para então ser chegado em uma conclusão.

## 2 DESENVOLVIMENTO

Para compreensão e melhor entendimento do objetivo e atribuições da Administração Pública, busca-se um estudo acerca dos Princípios Fundamentais, onde “Princípios administrativos são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas.”<sup>3</sup>

Desta feita, identificou-se que não pode existir qualquer instituto da matéria que não seja relacionado pelos respectivos princípios.

A doutrina classifica os princípios de duas formas, 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.

Em seguida, serão expostos alguns dos princípios ligados diretamente ao assunto debatido

O primeiro, que é um princípio expresso, é o da *Impessoalidade*, do qual será objeto de análise nos parágrafos seguintes.

Segundo os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>4</sup>, existem duas visões sobre este princípio. A primeira está relacionada com a finalidade pública, que deverá nortear toda a atividade administrativa, ou seja, a Administração não pode atuar em benefício, ou em prejuízo de pessoas determinadas, e sim, buscando a satisfação do interesse público.

Complementando este posicionamento, José dos Santos Carvalho Filho<sup>5</sup> entende da seguinte forma:

O 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 impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não ao privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns por favorecimento de outros. (grifo do autor).

Abordando a segunda visão, segundo Di Pietro (2014), explica-se que os atos praticados são imputáveis aos órgãos ou entidades administrativas, e não aos

---

<sup>3</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p.18.

<sup>4</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

<sup>5</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 17.

funcionários que o executaram, sendo estes, apenas instrumento para que esta vontade fosse manifestada.

Em suma, entende-se que através deste princípio, o foco fica voltado para o resultado do ato, onde este é de poder da Administração Pública, do qual é exercido por um administrador, do qual irá buscar o resultado em benefício da coletividade, e não em detrimento de pessoa determinada.

Agora, verificam-se dois princípios reconhecidos, de suma importância para o entendimento do estudo, do qual o primeiro é o da Supremacia do Interesse Público, como destaca Marçal Justen Filho<sup>6</sup>: “a supremacia do interesse público é interpretada no sentido de superioridade sobre os demais interesses existentes em sociedade. Os interesses privados não poderiam prevalecer sobre o interesse público.”

Vinculado à esta diretriz, está o Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos, sendo definido que “Continuidade significa **ausência de interrupção**, sequência, ação incessante. O princípio da continuidade aplicado ao Direito Administrativo exige que a atividade administrativa seja prestada de forma contínua, não comportando intervalos [...]”<sup>7</sup>(grifa-se).

Este princípio é definido pela doutrina como fundamental para a prestação do serviço público, uma vez que o mesmo não poderá ser interrompido, pois assim, os administrados seriam prejudicados.

Para os doutrinadores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo<sup>8</sup> ainda ressaltam que este princípio não aplica-se somente à Administração Pública, mas também para todos os particulares que sejam responsáveis por prestação de serviços públicos sob regime de delegação, encaixando-se também as serventias extrajudiciais nesse quesito.

Uma vez identificados os princípios da Administração Pública vinculados ao tema, essencial compreender como se dá a forma delegação da atividade notarial e registral.

A delegação deste serviço está sedimentado no art. 236 da Constituição Federal<sup>9</sup>, dispondo que:

---

<sup>6</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p.150.

<sup>7</sup> MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4. ed. Niterói: Impetus, 2010, p.57.

<sup>8</sup> PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 9. ed. São Paulo: Método, 2012.

<sup>9</sup> BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.** Disponível em:

---

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

Como no momento da promulgação da Constituição vigente ainda não existia diploma legal regulamentador desta atividade, foi estabelecido no § 1º do referido artigo que: Art. 236 [...]§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.<sup>10</sup>

Para melhor compreensão da qualidade deste agente, importante citar a passagem de José dos Santos Carvalho Filho <sup>11</sup>:

No que concerne especificamente aos titulares de registro e ofícios de notas, cujas funções são desempenhadas em caráter privado, por delegação do Poder Público, como consigna o art. 236 da CF, sujeitam-se eles a regime jurídico singular, contemplado na Lei nº 8.935, de 18/11/94, regulamentadora daquele dispositivo constitucional.

Como bem define o professor, apesar do delegado estar prestando um serviço público, ainda é mantida a qualidade de caráter privado, não podendo ser considerado efetivamente um “servidor público”.

Como visto anteriormente, a Constituição Federal ainda define a forma como se dará o ingresso na atividade, sendo estabelecido por meio de aprovação em concurso de provas e títulos, como bem destaca o professor Carvalho<sup>12</sup>, fazendo uma alusão à esta situação e ao caráter privado da atividade:

Apesar da função caracterizar-se como de natureza privada, sua investidura depende de **aprovação em concurso público** e sua atuação se submete a controle do Poder Judiciário, de onde se infere que se trata de regime jurídico híbrido. Não há dúvida, todavia, de que esses agentes, pelas funções que desempenham, devem ser qualificados como colaboradores do Poder Público, muito embora não sejam ocupantes de cargo público, mas sim agentes que exercem, em caráter de definitividade, função pública sujeita a regime especial. (grifa-se).

Antes mesmo de qualquer conceituação doutrinária, oportuno trazer à tona o dispositivo legal do qual o concurso público está previsto na Constituição Federal:

---

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2017.

<sup>10</sup> BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2017.

<sup>11</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p.539.

<sup>12</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p.539.

---

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 eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;<sup>13</sup>

Desta forma, o “concurso público é o procedimento administrativo instaurado pelo Poder Público para selecionar os candidatos mais aptos ao exercício de cargos e empregos públicos.”<sup>14</sup>

Ainda em análise ao art. 47<sup>15</sup>, verifica-se que no inciso III é disposto sobre o prazo de validade, definindo que “o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período”, com igual teor do art. 12 da Lei nº 8.112/90 que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos.

Vistas as características e regras do concurso público, e também a conceituação da prestação de serviço público por meio da delegação, cabe deter de momento o foco na atividade notarial e registral, expondo as exigências legalmente estabelecidas para exercício desta função na sociedade.

Como bem visto, a atividade é regulamentada pela Lei nº 8.935/94<sup>16</sup>, onde tem em seu art. 14 as condições para ingresso na atividade, *in verbis*:

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;

VI - verificação de conduta condigna para o exercício da profissão.

Possível verificar que o referido dispositivo “está bem posto, uma vez que tem

---

<sup>13</sup> BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2017.

<sup>14</sup> MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 492.

<sup>15</sup> BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2017.

<sup>16</sup> BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2017.

caráter de norma geral, nos moldes definidos pela Carta de 1988, impondo condições a serem satisfeitas para a outorga da delegação”, conforme aduz Walter Ceneviva<sup>17</sup>.

Em observância ao referido artigo, constata-se que nenhuma das exigências veio a exceder o limite constitucional ao qual é fiel.<sup>18</sup>

Em análise aos incisos, o I que determina a habilitação em concurso de público de provas e títulos acaba sendo fielmente retratado em relação à regra geral do art. 37 da Constituição Federal, ficando configurado o estrito cumprimento desta regra para o devido processo de ingresso.

Dentre as demais exigências, cumpre-se destacar a de diploma em bacharel em direito, contida no inciso V, pois trata-se de exigência prevista na Constituição<sup>19</sup> em seu art. 5º, XIII, *in verbis*: “Art. 5º [...] XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer.”

Observando o dispositivo, é perfeitamente viável a exigência do bacharelado em direito para ingresso na atividade, sendo admitida somente uma exceção, que está prevista no art. 15, § 2 da Lei nº 8.935/94<sup>20</sup>, onde determina que:

Art. 15. Os concursos serão realizados pelo Poder Judiciário, com a participação, em todas as suas fases, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público, de um notário e de um registrador.

[...]

§ 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.

Desta forma, o indivíduo que tenha trabalhando em um cartório por 10 anos até a data da primeira publicação do edital, teriam legitimidade para prestar o concurso público, e conseqüentemente, ter a chance de assumir uma serventia extrajudicial dentro dos requisitos legais.

Após um estudo dos princípios da Administração Pública, bem como as legislações pertinentes do concurso público e todos os requisitos para ingresso na

---

<sup>17</sup> CENEVIVA, Walter. Lei dos notários e dos registradores comentada (Lei n. 8935/94). 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

<sup>18</sup> CENEVIVA, Walter. Lei dos notários e dos registradores comentada (Lei n. 8935/94). 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

<sup>19</sup> BRASIL. **Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 novembro. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8935.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2017.

<sup>20</sup> BRASIL. **Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 novembro. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8935.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2017.

atividade notarial e registral, cumpre-se analisar o conteúdo disposto no Projeto de Emenda Constitucional nº 471/05, proposta pelo deputado João Campos, do qual busca a efetivação de responsáveis e substitutos, ao posto oficial das serventias pelas quais estes respondem há muitos anos em caráter temporário.

A PEC, tem a finalidade de alterar a redação do §3º do art. 236 da Lei Maior<sup>21</sup>, que hoje, está disposto 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.

O projeto busca alterar a redação do dispositivo para a seguinte forma:

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.** (grifa-se).

Conforme extraído da inteiro teor da PEC nº 471/05, sua aprovação tem como justificativa que, no íterim da promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual em seu art. 236 determina que a Lei irá estabelecer as atividades e prerrogativas da categoria, e a promulgação da Lei nº 8.935/94, que veio regulamentar esta atividade, 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 à esta vacância.

Observada a situação em que muitas serventias de serviços notariais e registrais estavam em situação irregular, e em desacordo com a norma constitucional e regulamentadora, ou seja, responsáveis e/ou substitutos respondendo por estes cartórios sem ter realizado e nem ter sido aprovado no devido concurso público, o Conselho Nacional de Justiça publicou a Resolução nº 80, de 08 de julho de 2009, a qual declara a vacância dessas serventias, estabelecendo conjuntamente regras para

---

<sup>21</sup> BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2017.

preservação da ampla defesa dos interessados, para o período de transição e para organização das vagas de serviço de notas e registro que serão submetidas a concurso público.

Em sua extensa gama de dispositivos, cumpre-se destacar alguns de maior importância para o assunto debatido, iniciando claro, pelo art. 1º da Resolução nº 80/09<sup>22</sup>, *in verbis*:

Art. 1º. É declarada a vacância dos serviços notariais e de registro cujos atuais responsáveis não tenham sido investidos por meio de concurso público de provas e títulos específico para a outorga de delegações de notas e de registro, na forma da Constituição Federal de 1988;

Possível verificar que neste dispositivo é declarada a vacância destas serventias irregulares, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988.

Apesar da declaração da vacância das serventias, fica preservada a situação dos atuais responsáveis por estas unidades, que permanecerão respondendo até assunção da respectiva unidade pelo novo delegado, conforme art. 3º:

Art. 3º. **Fica preservada a situação dos atuais responsáveis pelas unidades declaradas vagas nesta resolução, que permanecerão respondendo pelas unidades dos serviços vagos, precária e interinamente, e sempre em confiança do Poder Público delegante, até a assunção da respectiva unidade pelo novo delegado**, que tenha sido aprovado no concurso público de provas e títulos, promovido na forma da disposição constitucional que rege a matéria. (grifa-se).

Todavia, em seu parágrafo único, são estabelecidas exceções, as quais não será estabelecida a vacância:

Art. 4. [...]

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). (grifa-se).

---

<sup>22</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça - CNJ. **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. Publicada no D.J.E. de 16.06.2009. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/files/atos\\_administrativos/resoluo-n80-09-06-2009-presidencia.pdf](http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/resoluo-n80-09-06-2009-presidencia.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2017.

---

Como pode se observar, foram expressamente definidas as situações as quais as disposições da presente Resolução não serão aplicadas, resguardando os direitos dos responsáveis que respondiam pelas serventias anteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988.

Além dos artigos supra mencionados, a Resolução nº 80/09, dispõe ainda sobre os direitos e deveres dos responsáveis que tiveram suas serventias declaradas como vagas, bem como critérios objetivos para acumulações e desacumulações que deverão ser feitas nas unidades vagas de serviços de notas e de registro, não sendo este o foco principal do presente estudo.

Como bem visto, as condições para o ingresso na atividade pública estão previstas no Diploma Maior em seu art. 37, inciso II, do qual estabelece a regra geral para a investidura em cargos públicos.

Neste sentido, o dispositivo mencionado restringe o cargo à prévia aprovação em concurso de provas, ou de provas e títulos, tendo como ressalvas as nomeações para cargo comissionados declarados por lei de livre nomeação e exoneração, caso este, não aplicado para a atividade notarial e registral.

Cumpra-se ressaltar a feliz colocação do mestre Alexandre de Moraes<sup>23</sup> em relação ao referido artigo:

O princípio constitucional que exige concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, para a investidura em cargo ou emprego público, aplicasse integralmente no caso do titular de serventias judiciais (art. 37, II da CF), e **também para o ingresso na atividade notarial e de registro (art. 236, § 3º, da CF)**. (grifa-se).

Destarte, verifica-se que Lei nº 8.935/94, regulamentadora do dispositivo constitucional, vem por reiterar a aprovação por meio de concurso público como um dos requisitos essenciais para delegação ao exercício da atividade notarial e registral, não prevendo nenhuma outra condição para desempenho desta função.

Dito isto, cumpre-se expor o posicionamento dos tribunais acerca do impasse jurídico aqui exposto.

O Supremo Tribunal Federal possui entendimento pacificado acerca da matéria, tendo o posicionamento da condição de prévia aprovação em concurso público para provimento de qualquer função pública, seja por meio de efetivação ou delegação. Em seguida, expõem-se os seguintes precedentes:

---

<sup>23</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p.367.

---

EMENTA: Constitucional e Administrativo. Serventia Extrajudicial. Vacância na vigência da Constituição de 1988. Efetivação do substituto. Inexistência de direito adquirido ao favorecimento do art. 208 da CF/67 (redação da EC 22/82). Precedentes do STF. Regimental não provido.<sup>24</sup>

No recurso extraordinário a seguir, é mantido o posicionamento quanto à inexistência de direito adquirido ao substituto:

EMENTA: Recurso extraordinário: descabimento: acórdão recorrido que, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal, decidiu que o substituto de serventia não tem direito adquirido a ser investido na titularidade, quando a vaga surge após o advento da Constituição de 1988. Precedentes.<sup>25</sup>

Nos embargos declaratórios que seguem, corrobora com os entendimentos anteriores, mantendo a posição de inexistência de direito adquirido após a promulgação da Constituição Federal de 1988:

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.<sup>26</sup>

Diante do exposto, possível observar o posicionamento sedimentado do Supremo Tribunal Federal, certificando que independentemente da situação, caso interino ou substituo venha a assumir uma serventia extrajudicial, este não terá direito adquirido para assumir a delegação da atividade, uma vez que está expressamente contido na Constituição Federal e na Lei nº 8.935/94 a exigência de prévia aprovação em concurso público para legitimar a titularidade da serventia de notas ou registro.

Foi realizada ampla pesquisa nos julgados dos tribunais, contudo, não foi

---

<sup>24</sup> STF, 2ª T., RE-AgR 302739/RS, Jobim, j. 19.3.2002, DJU 26.4.2002, p. 87. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+302739%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+302739%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bqubfbn>> Acesso em: 01 mai. 2017.

<sup>25</sup> STF, 1ª T., **AI-AgR 545173/SP**, PERTENCE, j. 9.5.2006, DJU 2.6.2006, p.8. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28545173%2ENUME%2E+OU+545173%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/gv8zc6w>>. Acesso em: 01 mai. 2017.

<sup>26</sup> STF, 1ª T., **MS 28261 AgR-ED/DF**, BARROSO, j. 1.3.2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2828261%2ENUME%2E+OU+28261%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/jh3oyj8>. Acesso em: 01 mai. 2017.

---

identificada jurisprudência concedendo a titularidade para responsáveis e/ou substitutos no cenário debatido.

Abordando especificamente o procedimento quanto a emenda à constituição, o instituto está previsto no art. 60 da Carta Magna.

Salienta-se que o Projeto de Emenda Constitucional nº 471/05 já teve seu início, sendo aprovado na Câmara dos Deputados na data de 26/08/2015, em primeiro turno, recebendo 333 votos favoráveis, contra 133 que a rejeitaram. Importante trazer à tona o objetivo principal da Constituição Federal, fazendo uma ligação quanto as possibilidades de alteração de seu texto, nas palavras de Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino<sup>27</sup>:

[...] a Constituição resulta da interação das manifestações sociais e aspirações políticas de seu povo, existentes no momento de sua elaboração; por esse motivo, deve ter a possibilidade de ser modificada, mediante procedimento por ela mesmo estabelecidos, **para atualização de seu texto no intuito de manter a sintonia entre os princípios e regras constitucionais e as relações sociais, envolvendo cidadãos e instituições do Estado.** (grifa-se).

Identificado que apesar da rigidez da modificação do texto constitucional, a Carta Maior possibilita sua alteração para manter-se atualizada, com objetivo de atender os princípios basilares da sociedade, e por fim, manter as relações sociais.

Dito isso, trata-se de suma importância a análise dos princípios que regem a Administração Pública, leis que regulamentam a atividade notarial e registral, e também o posicionamento dos Tribunais quanto a matéria do presente estudo, fazendo um comparativo entre os mesmos, para então, tentar buscar a possibilidade/viabilidade da reforma pretendida no texto constitucional.

Seguindo a sequência lógica, analisam-se os princípios que são aplicáveis diretamente à esta discussão, destacando-se o da Impessoalidade e o da Supremacia do Interesse Público, que ressaltam a priorização da sociedade, em detrimento do interesse particular, em consequência, não beneficiando indivíduo determinado, mas sim, a sociedade como um todo.

Contudo, deve-se observar o princípio da Continuidade dos Serviços Públicos que estabelece que os serviços públicos não podem ser interrompidos, pois caso venham a ser, estariam prejudicando a população que necessita deste serviço, sendo altamente aplicável às serventias extrajudiciais.

---

<sup>27</sup> PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 9. ed. São Paulo: Método, 2012, p.591.

---

Fazendo um comparativo entre os três princípios supracitados, as propostas contidas na PEC nº 471/05 estariam beneficiando uma pequena parcela que respondem por cartórios de notas e registros de forma temporária, concedendo à estes a titularidade definitiva, ferindo os Princípios da Impessoalidade e o da Supremacia do Interesse Público, por outro lado, caso estas serventias venham a ser desativadas devido à falta de interesse dos candidatos aprovados por meio de concurso público, a população local estaria sendo prejudicada em parte, pois não teriam mais a facilidade na obtenção destes serviços, sendo necessário deslocar-se para outras cidades que ofereçam os serviços notariais e registrais necessitados.

Adentrando no aparato formal das normas, necessário observar o artigo 236, §3º da Constituição Federal, bem como o artigo 14, I, da Lei nº 8.935/94, do qual é estabelecido, única e exclusivamente, a aprovação por meio de concurso público de provas e títulos para ingresso na atividade notarial e registral. Como identificado anteriormente, a PEC nº 471/05 objetiva a efetivação da titularidade dos responsáveis substitutos e interinos que assumiram de forma temporária, serventias vagas no período de 05 de outubro de 1988, promulgação da Constituição Federal, até 18 de novembro de 1994, promulgação da lei regulamentadora das atividades notariais e registrais. Visto isso, observa-se que o ingresso na atividade viria a ocorrer de forma diversa ao previsto na legislação constitucional e regulamentar.

Por fim, imprescindível para avaliação da possibilidade de aplicação da presente Emenda Constitucional, é a avaliação das decisões dos egrégios Tribunais acerca do tema discutido. Através dele, foi possível verificar que todas as decisões encontradas vão de encontro ao que pretende à PEC nº 471/05, sendo decidido a falta de direito por parte dos responsáveis temporários para assumir a titularidade das serventias sem a aprovação de concurso público, mesmo no período de ausência da norma regulamentadora da atividade, tendo como principal argumento, a falta de direito adquirido na vacância da serventia após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Levando-se em consideração os aspectos mencionados, verifica-se a dificuldade da viabilidade de aplicação do Projeto de Emenda Constitucional nº 471/05, uma vez que este viria a ferir princípios expressos na constituição, alicerces de todo o regramento jurídico, bem como disposição contrária do que já está estabelecido na legislação Maior e regulamentadora e, por fim, dispondo em entendimento diverso das decisões pacificadas do Supremo Tribunal Federal.

---

---

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando se fala em “cartórios”, popularmente, ainda se tem a visão de que são tidos como empresas privadas, ainda acreditando que os cartórios são passados de geração para geração, de forma hereditária.

Essa visão dá-se pelo fato que anteriormente à Constituição vigente, as serventias extrajudiciais, de fato, funcionavam mediante ao sistema hereditário, onde no caso de falecimento do titular, seu cartório era tido como um bem, do qual era repassado à seu herdeiro, ficando este responsável por suas atribuições.

Como citado, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, esse sistema veio a ser alterado, caindo o sistema hereditário, para que fosse adotado o ingresso na atividade notarial e registral por meio de concurso público, meio este garantidor do princípio da Impessoalidade, pois não estaria favorecendo à um determinado indivíduo, e sim, a quem tenha maior capacidade, sendo essa aferida por meio de concurso de provas e títulos, uma vez que a atividade exige de seu titular alto conhecimento do regramento jurídico devido à importância dos atos por ele praticado.

Importante ressaltar que os serviços notariais e registrais são exercidos em caráter privado, porém, por delegação do Poder Público, conforme preconiza o art. 236, § 1º da Legislação Maior, por isso a exigência de aprovação por meio de concurso público.

Ocorre que, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi criado um artigo específico sobre a atividade cartorária, determinando que a lei viria regulamentar essa atividade. Isso aconteceu, a regulamentação foi realizada por meio da Lei nº 8.935/94, 6 anos depois, ficando esse período em um vácuo jurídico, eis que não existia lei que regulasse tal matéria.

Com base neste vácuo, é que foi criado o Projeto de Emenda Constitucional nº 471/05, do qual, em suma, sugere que os interinos e substitutos que assumiram a serventia no ínterim do ano de 1988 até 1994, venham a receber a delegação titular de suas serventias, uma vez que ficaram “desprotegidos” pela lei regulamentadora da atividade.

Dito isso, importante lembrar que a exigência de aprovação por meio de concurso público já estava prevista na Carta Magna em seu artigo 236, § 3º, sendo reafirmada essa condição 6 anos depois, no artigo 14, inciso I da Lei nº 8.935/94.

Como já mencionado em outra oportunidade, além da exigência da habilitação

---

por meio de concurso de provas e títulos, como forma de qualificar os futuros titulares das serventias, criou-se o requisito do diploma de bacharel em direito, condição de fundamental importância, uma vez que trata-se de função de imensa responsabilidade e conhecimento, pois é através dele que será conferida autenticidade e fé pública para os mais diversos atos da vida civil.

Além do conhecimento jurídico citado, é de suma importância a vivência na rotina, procedimentos e particularidades da área extrajudicial, uma vez que trata-se de matéria pouco explorada, podendo até dizer que praticamente nula na graduação de direito.

Em vista disso, foi criada uma exceção para possibilitar a esses profissionais, que não possuem a graduação de direito, o ingresso na atividade, desde que tenham completado, até a data da primeira publicação do edital do concurso de provas e títulos, dez anos de exercício em serviço notarial e registral, em conformidade ao artigo 14, § 2º da Lei dos Notários e Registradores.

Em razão dessa exceção que não pode ser alegado que esses profissionais não teriam chance em aprovação no concurso, podendo até terem maiores chances que os detentores do diploma de bacharelado em direito, uma vez que possuem amplo conhecimento prático da atividade.

Repassado esse contexto, importante voltar o debate acerca da PEC nº 471/05, que possui total ligação com o último parágrafo disposto, pois, um dos maiores argumentos do lado favorável ao projeto, é que estaria sendo feita justiça à esses servidores que estão há tantos anos à frente dessas serventias vacantes, prestando serviços de grande relevância à sociedade, além do que, ainda é alegado que esses interinos não tinham conhecimento de que não seriam efetivados como titulares de direito dessas serventias, sendo “pegos de surpresa” quando não viessem a receber essa delegação.

Ante o exposto, estes interinos teriam a perfeita condição de prestarem concurso público, meio este mais democrático e igualitário para exercício de uma função pública, estando de acordo aos princípios que regem a Administração Pública. Somente através deste meio, é que esse indivíduo teria o direito, assim como todos os demais aspirantes à essa delegação, para buscar sua respectiva titularidade pela serventia da qual responde de forma temporária.

Inevitável dizer também que, a exigência de aprovação em concurso público tornou-se condição obrigatória para ingresso na atividade notarial e registral somente

---

---

após a promulgação da Lei nº 8.935/94, uma vez que a Constituição Federal já havia estipulado essa condição 6 anos antes, até mesmo sendo posicionamento unânime do Supremo Tribunal Federal, decidindo em diversos julgados, o indeferimento do pedido da delegação da titularidade, nestas condições, na esfera judicial.

Diante deste cenário, após a exposição dos fundamentos jurídicos, embasados na legislação, princípios, e julgados acerca do tema, ao confrontá-los com as propostas contidas na PEC nº 471/05, fica conclusivo que as mesmas acabam não sendo viáveis em relação ao regramento jurídico atual, pois em caso de aprovação, estaria privilegiando uma pequena parcela da população, que são os interinos responsáveis por cartórios, em detrimento da grande maioria, que seria toda população com condições de prestar o concurso público para este ramo, e ainda por cima, com base em um fundamento já amplamente debatido, tendo sido objeto de discussão nos tribunais, sendo decidido pela falta de direito destes interinos em assumir de forma titular as serventias extrajudiciais sob sua responsabilidade.

De toda forma, importante pensar que mais do que os envolvidos, que discutem pela aprovação ou não da emenda constitucional, é de fundamental importância a conscientização de que o principal beneficiado dessa decisão é a população consumidora dos serviços de notas e registros, dos quais necessitam de toda segurança e 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 perfeça, o delegado que está à frente da serventia deve estar à altura desta responsabilidade, sendo essencial toda a qualificação necessária e conhecimento do arcabouço jurídico, sendo a aprovação por concurso público de provas e títulos o meio mais democrático e uniforme para que isso seja concretizado.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo descomplicado**. 17. ed. São Paulo: Método, 2009.

BACELLAR, Rogério. **PEC dos Cartórios: uma questão de justiça**. Disponível em: <<http://www.recivil.com.br/preciviladm/modulos/artigos/documentos/PEC%20dos%20Cart%C3%B3rios%20-%20uma%20quest%C3%A3o%20de%20justi%C3%A7a.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça - CNJ. **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. Publicada no D.J.E. de 16.06.2009. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/files/atos\\_administrativos/resolucao-n80-09-06-2009-presidencia.pdf](http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/resolucao-n80-09-06-2009-presidencia.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2016.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2016.

BRASIL. **Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994.** Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispendo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 novembro. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8935.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2016.

CAMARGO, Marco Antonio de Oliveira. **Artigo: PEC 471. Trem da Alegria ou da Justiça? - Marco Antonio de Oliveira Camargo.** 2015. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=NjMyMQ==>>. Acesso em: 23 out. 2016.

CAMPOS, João. **Projeto de Emenda à Constituição nº 471/2005.** Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=349599&filename=PEC+471/2005](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=349599&filename=PEC+471/2005)>. Acesso em: 23 abr. 2016.

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.** 26. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e dos registradores comentada (Lei n. 8935/94).** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GOMES, Luiz Flávio; DONATI, Patricia. **PEC 471/05 ("PEC dos Cartórios") em votação - mais uma "gambiarra" legislativa.** 2009. Disponível em: <<http://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/1924145/pec-471-05-pec-dos-cartorios-em-votacao-mais-uma-gambiarra-legislativa>>. Acesso em: 15 out. 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo.** 4. ed. Niterói: Impetus, 2010.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado.** 9. ed. São Paulo: Método, 2012.

REDE DE ENSINO LUIZ FLÁVIO GOMES (SITE). **Entenda o funcionamento da prova de títulos nos concursos.** 2008. Disponível em:

<<http://fg.jusbrasil.com.br/noticias/118580/entenda-o-funcionamento-da-prova-de-titulos-nos-concursos>>. Acesso em: 23 out. 2010.