



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.589/DF

RELATORA: MINISTRA ROSA WEBER

REQUERENTE: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB

ADVOGADOS: JOÃO TRINDADE CAVALCANTI FILHO E OUTROS

INTERESSADO: CORREGEDOR NACIONAL DE JUSTIÇA

PARECER AJCONST/PGR Nº 49013/2021

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. VACÂNCIA. DESIGNAÇÃO DE INTERINO. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. ART. 5º DO PROVIMENTO 77/2018 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. EXIGÊNCIA DE QUE O DELEGATÁRIO SUBSTITUTO DETENHA UMA DAS ATRIBUIÇÕES DO SERVIÇO VAGO. ALEGADA AMBIGUIDADE, OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO, DA MORALIDADE E DA ISONOMIA E AFRONTA À REGRA DO CONCURSO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DOS ARTS. 37, *CAPUT* E II, E 236, § 3º, DA CARTA FEDERAL. PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. A exigência de que o serventuário interino detenha uma das atribuições do serviço vago prestigia os princípios da continuidade do serviço público e da eficiência, pois prioriza o notário ou registrador que já atua na área da serventia vaga, garantindo, assim, a pronta continuidade das atividades desenvolvidas pelo antigo delegatário.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

2. Não se extrai da norma questionada a possibilidade de designação, na vigência da Carta de 1988, de substituto titular de serventia extrajudicial não submetido a concurso público, à exceção daqueles efetivados sob a égide do regime constitucional pretérito, alcançados pelo art. 32 do ADCT à CF/1988.

— Parecer pelo conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Excelentíssima Senhora Ministra Rosa Weber,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB para que seja conferida interpretação conforme a Constituição Federal ao art. 5º do Provimento 77/2008 do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe “sobre a designação de responsável interino pelo expediente de serventias extrajudiciais vagas”¹.

Este é o teor da norma impugnada nesta ação direta:

Art. 5º Não havendo substituto que atenda aos requisitos do § 2º do art. 2º² e do art. 3º³, a corregedoria de justiça designará interinamente, como responsável pelo expediente, delegatário em exercício no mesmo

1 Art. 1º do Provimento 77/2018 do CNJ.

2 “Art. 2º Declarada a vacância de serventia extrajudicial, as corregedorias de justiça dos Estados e do Distrito Federal designarão o substituto mais antigo para responder interinamente pelo expediente.
(...)”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

município ou no município contíguo que detenha uma das atribuições do serviço vago.

§ 1º Não havendo delegatário no mesmo município ou no município contíguo que detenha uma das atribuições do serviço vago, a corregedoria de justiça designará interinamente, como responsável pelo expediente, substituto de outra serventia bacharel em direito com no mínimo 10 (dez) anos de exercício em serviço notarial ou registral.

§ 2º A designação de substituto para responder interinamente pelo expediente será precedida de consulta ao juiz corregedor permanente competente pela fiscalização da serventia extrajudicial vaga.

O requerente sustenta ambiguidade no que tange à expressão “*que detenha uma das atribuições do serviço vago*”, insere no *caput* e no § 1º do dispositivo questionado, alegando que tal condicionante há de ser aplicada somente ao elemento nominal mais próximo, ou seja, ao delegatário em exercício no município contíguo.

Defende ser inconstitucional a interpretação adotada pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ no sentido de que a exigência acima mencionada deve ser observada tanto para delegatários em exercício no mesmo município como para aqueles atuantes no município contíguo, sob a compreensão de ser incompatível com os princípios da moralidade, da isonomia e da regra do concurso público (CF/1988, art. 37, *caput* e II, e 236, § 3º).

§ 2º A designação de substituto para responder interinamente pelo expediente não poderá recair sobre parentes até o terceiro grau do antigo delegatário ou de magistrados do tribunal local.”

- 3 *“Art. 3º A designação de substituto para responder interinamente pelo expediente não poderá recair sobre pessoa condenada em decisão com trânsito em julgado ou proferida por órgão jurisdicional colegiado, nas seguintes hipóteses: (...)”*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Isso porque, no seu entendimento, tal exegese possibilitaria a designação interina de registradores ou notários não concursados, assim compreendidos aqueles que já atuam nessa situação precária, bem como aqueles que receberam a outorga da serventia extrajudicial sob a égide da Carta Federal pretérita.

Aponta, ainda, violação dos princípios da eficiência e da continuidade do serviço público, porquanto se priorizaria a substituição do ofício vago por titular de outro município em detrimento do serventuário em exercício no mesmo município, devendo, para esse último, ser dispensado o requisito de deter uma das atribuições da serventia vacante, tendo em vista que *“os concursados para as serventias extrajudiciais são examinados em relação a todas as atribuições (notas, registro civil, registro de imóveis), de modo que o próprio concurso os habilita a exercer quaisquer delas”* (peça 1, p. 8).

Destaca, por fim, que a interpretação atribuída à norma guerreada traz *“um custo muito alto – de deslocamento do titular da serventia, de conhecimento da realidade local, de presença física do interino na comarca – sem melhora substancial da prestação do serviço”* (peça 1, p. 13).

O requerente pleiteia, assim, a concessão de medida cautelar para que, até o julgamento final da presente ação, (i) *“seja fixada liminarmente a interpretação do art. 5º do Provimento nº 77, de 2018, do CNJ, de modo a que só seja*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*designado como interino o **delegatário concursado** de serventia em município contíguo quando não houver nenhum delegatário concursado de serventia no mesmo município da vaga interessado em assumir a serventia interinamente, vedando-se, em qualquer hipótese, a designação como interino de quem não seja concursado”; e (ii) “sejam tornadas provisoriamente sem efeito todas e quaisquer designações em desconformidade com essa interpretação, e que sejam designados novos interinos com base na interpretação do art. 5º do Provimento nº 77, de 2018, do CNJ, em conformidade com os arts. 37 e 236 da CF” (peça 1, p. 16) – grifo do original.*

No mérito, pugna pela procedência do pedido, “*dando-se ao art. 5º do Provimento nº 77, de 2018, do CNJ, com eficácia ex tunc, interpretação em conformidade com os arts. 37 e 236 da CF, de modo que se designe como interino o **delegatário concursado titular de delegação no mesmo município em que ocorre a vaga, só se atribuindo a substituição a delegatário concursado de município contíguo (e que detenha uma das atribuições do serviço vago) quando não houver nenhum delegatário de serventia no mesmo município da vaga interessado em assumir a serventia vaga interinamente, vedada, em qualquer hipótese, a designação de exercente não concursado**” (peça 1, p. 17) –grifos do original.*

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 8).

O Conselho Nacional de Justiça defendeu a constitucionalidade da norma, ressaltando “*que o processamento do Provimento nº 77/2018 ocorreu no*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

bojo do Pedido de Providências nº 0006070-33.2-18.2.00.0000, instaurado de ofício pela Corregedoria Nacional de Justiça visando à normatização nacional da Meta 15⁴, estabelecida no I Encontro de Corregedores de Justiça do Serviço Extrajudicial” (peça 10).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido ao entendimento de que *“a interpretação questionada não vulnera o princípio da eficiência e da continuidade do serviço público, pois prioriza aquele notário ou registrador que já atua na área da serventia vaga, possuindo o necessário conhecimento para dar continuidade aos trabalhos desenvolvidos pelo antigo delegatário”, “não se extraíndo da norma possibilidade de designação de delegatários em situação irregular” (peça 12).*

Eis, em síntese, o relatório.

O requerente pleiteia seja dada interpretação conforme a Constituição ao art. 5º do Provimento 77/2018 do Conselho Nacional de Justiça, que trata da designação de responsável interino pelo expediente de serventias extrajudiciais vagas, mormente no que se refere à exigência de deter o serventuário substituto em exercício no mesmo município uma das atribuições do serviço vago, indicando, para tanto, afronta aos arts. 37, *caput* e II, e 236, § 3º, da Constituição Federal.

A Constituição de 1988, ao disciplinar os serviços notariais e de registro, assegurou, definitivamente, a densidade constitucional da atividade⁵, inovando, por outro lado, quanto ao exercício de tais funções, que passaram a

4 *“Realizar levantamento da existência de nepotismo em nomeação de interinos;”*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ser desempenhadas em caráter privado, por delegação do Poder Público, conforme previsto no art. 236, *caput*, da Lei Maior⁶.

No exercício da sua competência privativa para legislar sobre registros públicos⁷, a União disciplinou a matéria por intermédio da Lei 6.015/1973, que dispõe sobre os registros públicos; da Lei 8.935/1994, que regulamenta o art. 236 da CF/1988; e da Lei 10.169/2000, que regula o § 2º do supracitado dispositivo, mediante o estabelecimento de regras gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelas serventias extrajudiciais.

O regramento constitucional da matéria é promovido, ainda, por norma de direito intertemporal (art. 32 do ADCT⁸), que excluiu do âmbito de aplicação do art. 236 da CF os serviços notariais e de registro que já estivessem oficializados pelo poder público na data da promulgação da Carta de 1988.

Nesse passo, depreende-se que os serviços notariais e de registro, a exceção daqueles abarcados pela regra transitória, estão sob a égide do regime jurídico centralmente estabelecido pelo art. 236 da Lei Fundamental, sendo certo

5 As experiências notarial e registral só alcançaram assento constitucional, no Brasil, a partir da Carta Magna de 1934, que fixou, ainda, a competência do ente central (União) para legislar sobre a matéria.

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

7 “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...)
XXV registros públicos;”

8 “Art. 32. O disposto no art. 236 não se aplica aos serviços notariais e de registro que já tenham sido oficializados pelo Poder Público, respeitando-se o direito de seus servidores.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

que o ingresso na referida atividade está condicionado à aprovação em concurso público de provas e títulos, nos termos do § 3º do dispositivo constitucional⁹.

A Lei 8.935/1994, com base no regramento do art. 236 da CF/1988, estabelece não ser permitido que qualquer serventia notarial ou de registro fique vaga, sem abertura de concurso público de provimento inicial ou de remoção, por mais de seis meses (art. 16), dispondo que *“extinta a delegação a notário ou oficial de registro, a autoridade competente declarará vago o respectivo serviço, designando o substituto mais antigo para responder pelo expediente e abrirá concurso (art. 39, § 2º).*

Nos termos do decidido pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal no MS 29.192/DF, *“o titular interino não atua como delegado do serviço notarial e de registro porque não preenche os requisitos para tanto. Age, em verdade, como preposto do Poder Público e, nessa condição, deve submeter-se aos limites remuneratórios previstos para os agentes estatais, não se lhe aplicando o regime remuneratório previsto para os delegados do serviço público extrajudicial”* (MS 29.192/DF, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 10.10.2014).

Esse entendimento foi reafirmado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal que, ao julgar o RE 808.202/RS, fixou, em repercussão geral, a tese de

9 “Art. 236. (...)

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

que “os substitutos ou interinos designados para o exercício de função delegada *não se equiparam aos titulares de serventias extrajudiciais, visto não atenderem aos requisitos estabelecidos nos arts. 37, II; e 236, § 3º, desta Constituição Federal para o provimento originário da função, inserindo-se na categoria dos agentes estatais, razão pela qual se aplica a eles o teto remuneratório do art. 37, inciso XI, da Carta da República*” (RE 808.202-RG/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 26.11.2020).

A investidura no ofício, por ingresso ou por remoção, há de se dar por concurso público de provas e títulos, permitindo-se, todavia, a designação excepcional do substituto mais antigo para responder pelo ofício vago enquanto não titularizado na forma do art. 236, § 3º, da Constituição Federal.

Para disciplinar a designação de responsável interino pelo expediente de serventias extrajudiciais vagas, foi editado o Provimento 77, de 7.11.2018, pelo Corregedor Nacional de Justiça, posteriormente referendado pelo Plenário do Conselho Nacional de Justiça, nos termos do art. 103-B, § 4º, I a III, da CF, que estabeleceu disciplina uniforme para a designação nos seguintes termos:

(i) há de se priorizar a indicação para interinidade ao substituto mais antigo (art. 2º),¹⁰ que esteve por maior tempo na mesma serventia e que domina

10 “Art. 2º Declarada a vacância de serventia extrajudicial, as corregedorias de justiça dos Estados e do Distrito Federal designarão o substituto mais antigo para responder interinamente pelo expediente.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

as atribuições da serventia vaga, nos termos do art. 39, § 2º, da Lei 8.935/1994, sendo vedada a designação que caracterize nepotismo ou que recaia sobre pessoa condenada em decisão judicial com trânsito em julgado ou proferida por órgão jurisdicional colegiado em hipóteses como atos de improbidade administrativa, crimes contra a administração pública, contra a fé pública, eleitorais (art. 3º);¹¹

§ 1º A designação deverá recair no substituto mais antigo que exerça a substituição no momento da declaração da vacância.

§ 2º A designação de substituto para responder interinamente pelo expediente não poderá recair sobre cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau do antigo delegatário ou de magistrados do tribunal local.

- 11 *“Art. 3º A designação de substituto para responder interinamente pelo expediente não poderá recair sobre pessoa condenada em decisão com trânsito em julgado ou proferida por órgão jurisdicional colegiado, nas seguintes hipóteses:*

I atos de improbidade administrativa;

II crimes:

a) contra a administração pública;

b) contra a incolumidade pública;

c) contra a fé pública;

d) hediondos;

e) praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando;

f) de redução de pessoa à condição análoga à de escravo;

g) eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;

h) de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

§ 1º Na mesma proibição dos incisos I e II deste artigo, incide aquele que:

a) praticou ato que acarretou a perda do cargo ou emprego público;

b) foi excluído do exercício da profissão por decisão judicial ou administrativa do órgão profissional competente;

c) teve suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, por decisão irrecurável do órgão competente.

e) perdeu a delegação por decisão judicial ou administrativa”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

(ii) na falta ou na impossibilidade de indicação do substituto mais antigo, a designação recairá sobre agente que já detém delegação para o serviço notarial e/ou de registro no mesmo município ou em município contíguo, com, pelo menos, uma das atribuições da serventia vaga (art. 5º, *caput*);

(iii) inexistindo delegatário no mesmo município ou no município contíguo que detenha uma das atribuições do serviço vago, a corregedoria estadual designará interinamente, como responsável pelo expediente, substituto de outra serventia bacharel em direito com no mínimo 10 anos de exercício em serviço notarial ou registral (art. 5º, § 1º).

O requerente entende que o art. 5º do Provimento 77/2018 do CNJ teria redação ambígua que permitiria a compreensão de que a condição ali prevista — de que o responsável interino detenha uma das atribuições do serviço vago —, ao ser imposta tanto ao delegatário em exercício no mesmo município quanto em município contíguo, seria inconstitucional *“pois privilegiar delegatários de outros municípios e não do mesmo município, o que viola os princípios do concurso público, da moralidade e da eficiência e, pior ainda, privilegia os delegatários não concursados, em detrimento dos concursados, em afronta a regra constitucional do concurso público”*.

Justifica o seu entendimento, portanto, na premissa de que a imposição de deter o substituto uma das atribuições do serviço vago, no caso de ser aplicada também ao delegatário em exercício no mesmo município, *“possibilita que a*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

interinidade seja ocupada por delegatário não concursado e situado a quilômetros de distância do local de prestação do serviço” (peça 1, p. 5).

No entanto, a regra estabelecida é clara no sentido de que, na impossibilidade de designação do substituto mais antigo, poderá ser designado para responder provisoriamente pela serventia vaga **delegatário** do mesmo município ou de município contíguo que detenha uma das atribuições do serviço vago. Ocorre que após a Carta de 1988, o provimento da serventia vacante – que gera a titularidade da serventia e a condição de **delegatário do serviço público** – há de ser, obrigatoriamente, precedido de concurso público (CF, art. 236, § 3º).

De outro lado, como observado pela Advocacia-Geral da União, *“ainda que haja titulares de serventias nomeados anteriormente à Constituição Federal de 1988, a qual passou a exigir concurso público para o provimento das serventias extrajudiciais, não se pode compreender tal situação como inválida a ponto de justificar a proibição de que tais serventuários sejam designados como responsáveis interinos pelo expediente” (peça 12, fl. 12).*

A afronta ao art. 236, § 3º, da CF/1988 ocorreria caso houvesse a investidura, **em caráter permanente**, do interino na serventia vaga sem concurso público (ADI 1.407-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 6.5.1994), situação que não se extrai da interpretação do art. 5º, *caput* e §§ 1º e 2º, do Provimento



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

77/2018 do CNJ, que trata de situação excepcional¹² na designação de substituto para **responder provisoriamente** pelo ofício vago, enquanto não provido por concurso público de provimento inicial ou de remoção.

Lado outro, a norma impugnada, ao contrário do que afirma o requerente, prestigia os princípios da **eficiência** e da **continuidade do serviço público** ao exigir que o serventuário interino a ser designado esteja devidamente qualificado para exercer as atividades daquele cartório, pois prioriza o notário ou registrador que já atua na área da serventia vaga, garantindo, assim, a pronta continuidade das atividades desenvolvidas pelo antigo delegatário.

Note-se que a despeito de exigir o concurso público conhecimento amplo e aprofundado sobre todas as atribuições a serem exercidas nos cartórios e tabelionatos pelos candidatos aprovados, a situação de interinidade, pela excepcionalidade que encerra, há de garantir, precipuamente, que o serviço público prestado pela serventia vacante não seja interrompido ou atrasado.

Sob essa perspectiva, a prevalecer a interpretação do requerente — no sentido de que a exigência de deter uma das atribuições do serviço vago destina-se, exclusivamente, aos delegatários em exercício nos municípios contíguos, deixando de condicionar a designação do interino em exercício no

12 Como observado pela Advocacia-Geral da União, “*trata-se de providência excepcional, a ser adotada na impossibilidade de provimento imediato por concurso público e da designação de substituto*”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

mesmo município ao conhecimento das rotinas do trabalho desempenhado na serventia vaga —, haverá de ser considerada a necessidade de período de adaptação para que o delegatário não detentor de uma das suas atribuições se familiarize com a praxe ali adotada. Tal contexto é que poderia implicar afronta aos princípios da eficiência e da continuidade do serviço público, não a hipótese disciplinada pelo art. 5º, §§ 1º e 2º, do Provimento 77/2018 do CNJ.

A norma contida no art. 5º, *caput* e §§ 1º e 2º do Provimento 77/2018 do CNJ, ao exigir que o delegatário em exercício no mesmo município ou no município contíguo que detenha uma das atribuições do serviço vago, estabeleceu **um critério mínimo**, motivo pelo qual há de se priorizar o delegatário que detenha o maior número de atribuições da serventia vaga, como forma de assegurar o princípio da eficiência e o postulado da continuidade do serviço público.

Demais disso, consoante assinalado, trata-se de situação excepcional, haja vista, também, a subsidiariedade da norma guerreada em relação aos arts. 2º e 3º do mesmo Provimento, que preveem, prioritariamente, a designação do substituto mais antigo — e presumivelmente mais experiente — para responder interinamente, em caso de vacância do serviço.

Por fim, cumpre destacar que, nesse cenário, existe a possibilidade concreta de que a interinidade venha a ser exercida por delegatário efetivado



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

sob a égide do regime constitucional pretérito, não se podendo irrogar a pecha de ilegítima ou inválida à situação hipotética ora delineada, nos termos do art. 32 do ADCT à CF/1988.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela improcedência do pedido.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

KCOLP