



EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA, PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

PARTIDO REPUBLICANO BRASILEIRO - PRB, partido político com registro definitivo perante o Tribunal Superior Eleitoral - TSE, com representação no Congresso Nacional, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, inscrito no CNPJ nº: 07.665.132.0001-81, com sede na QI 22, Conjunto 01, casa 202, Lago Sul - DF, representado pelo seu Presidente EDUARDO BENEDITO LOPES, brasileiro, casado, portador de cédula de identidade RG nº 140403603 SSP/SP, inscrito no CPF sob nº 069.471.678.25 (doc. 01), por meio seus advogados abaixo subscritos (doc. 02), com fulcro nos arts. 102, inciso I, alínea "a" e 103, inciso VIII, ambos da Constituição Federal e no que dispõe a Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, ajuizar a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM
PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

em face da Lei nº 13.484, de 26 de setembro de 2017, sancionada a partir da edição da Medida Provisória nº 776, que "Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos."



I – BREVE SÍNTESE

Aparentemente sem relevância, mas, com certeza, sem nenhuma urgência constitucional, foi adotada a Medida Provisória nº 776. Poucas vezes se viu uma Medida Provisória tão restrita e objetiva. Seu único tema: “**opção de naturalidade facultativa**”. Dispôs, *tout court*, o seguinte:



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 776, DE 26 DE ABRIL DE 2017.

[Exposição de motivos](#)

[Convertida na Lei nº 13.484, de 2017](#)

Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º A [Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973](#), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 19.

[§ 4º](#) As certidões de nascimento mencionarão a data em que foi feito o assento, a data, por extenso, do nascimento e, ainda, expressamente, a naturalidade.” (NR)

“Art. 54.

[9º](#)) os nomes e prenomes, a profissão e a residência das duas testemunhas do assento, quando se tratar de parto ocorrido sem assistência médica em residência ou fora de unidade hospitalar ou casa de saúde;

[10](#)) número de identificação da Declaração de Nascido Vivo, com controle do dígito verificador, exceto na hipótese de registro tardio previsto no art. 46 desta Lei; e

[11](#)) a naturalidade do registrando.

.....

[§ 4º](#) A naturalidade poderá ser do Município em que ocorreu o nascimento ou do Município de residência da mãe do registrando na data do nascimento, desde que localizado em território nacional, cabendo a opção ao declarante no ato de registro do nascimento.

§ 5º Na hipótese de adoção iniciada antes do registro do nascimento, o declarante poderá optar pela naturalidade do Município de residência do adotante na data do registro, além das alternativas previstas no § 4º.” (NR)

“Art. 70.

[1º](#)) os nomes, prenomes, nacionalidade, naturalidade, data de nascimento, profissão, domicílio e residência atual dos cônjuges;



....." (NR)

Art. 2º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 26 de abril de 2017; 196º da Independência e 129º da República.

Tão lacônica em sua origem, dados os limites constitucionais impostos à "via rápida" legislativa que caracterizam as Medidas Provisórias, sua adoção serviu para a burla desses mesmos limites, nela restando inseridos temas e soluções inconstitucionais, seja quanto à sua forma, seja quanto ao seu conteúdo.

Assim é que, deflagrada a adoção da MP nº 776, deu-se azo a que, por emenda "jabuti" a ela apresentada, fosse versada matéria relacionada à **cidadania e organizações judiciária e eleitoral**, vedadas tratar por este mais reduzido processo legislativo, "ex vi" do disposto nas **alíneas "a" e "c" do inciso I do § 1º do artigo 62 da Constituição Federal**¹.

"Aberta porteira", criou-se uma verdadeira "**reserva de mercado**"² em favor de **um segmento** de profissionais³ detentores de delegação de **função pública** e **em razão dela**, mas **afastando os fundamentos dessa função**, ou seja, a **regulação e fiscalização** dos serviços prestados, pelo Poder Judiciário, delegante, e a **fixação, por lei, do preço dos serviços** a serem praticados em razão do exercício dessa função delegada⁴.

¹ Cf. também art. 68, I e II, da Constituição Federal.

² Cf. art. 37, XXI, da Constituição Federal.

³ Cf. art. 5º, *caput*, da Constituição Federal.

⁴ Cf. art. 236, *caput* e §§ 1º e 2º, da Constituição Federal.



Por esta via expressa, deu-se também a **modulação da gratuidade** aos **atos necessários ao exercício da cidadania**, garantidos pelo **inciso LXXVII do artigo 5º da Constituição Federal**, permitida que restou a contratação, **remunerada** e por simples convênio, não sujeito à homologação do Poder Judiciário e autorizado firmar por **associações privadas** de classe dos registradores civis de pessoas naturais, sem qualquer restrição de finalidade, em âmbito municipal, estadual ou nacional.

Tamanho descalabro, já no parecer da Comissão Mista da MP nº 776, a Relatora, Senadora Regina Sousa, destacou que:

Em suma, o autor da emenda pretende ampliar significativamente as atividades dos serviços de registros civis das pessoas naturais, primeiro, atribuindo-lhe a incumbência do registro da qualificação e alteração da situação carcerária de todo e qualquer custodiado no País, além de ficarem esses mesmos ofícios autorizados a prestar outros serviços remunerados, mediante convênio, credenciamento ou matrícula junto a órgãos públicos e entidades interessadas, independentemente de qualquer homologação, notadamente o registro de dados biométricos de custodiados, a ser custeado com recursos da União.

Motivando o reconhecimento de tratar-se de verdadeira afronta ao devido processo legislativo, consoante previsto no §4º do artigo 4º da Resolução nº 1/2002 do Congresso Nacional, ou seja, um quelônio, um jabuti, pretendido inserir no texto legal.



A **Emenda nº 3** também mostra evidente dissonância com as matérias vertidas na MPV nº 776, de 2017, razão pela qual também se conclui pela clara afronta ao § 4º do art. 4º da Resolução nº 1, de 2002-CN, e, conseqüentemente, pela sua rejeição, devendo ser ainda salientado que o registro da qualificação e da alteração da situação carcerária de todo e qualquer custodiado do País por intermédio dos serviços de registros civis das pessoas naturais se tornaria demasiadamente custoso, tanto do ponto de vista financeiro, como do ponto de vista burocrático, razão pela qual não deve ser aprovada.

Desta breve síntese, verifica-se o abuso praticado, o qual será objeto de mais profundo exame a seguir.

II - DOS DISPOSITIVOS LEGAIS INQUINADOS DE INCONSTITUCIONALIDADE

Não obstante a flagrância do desbordamento constitucional, o Presidente da República sancionou a Lei nº 13.484, de 26 de setembro de 2017, mantendo as alterações indevidamente inseridas nos §§ 3.º e 4.º no art. 29 da Lei 6.015/73, para permitir que os cartórios dos ofícios do registro civil das pessoas naturais possam prestar serviços, sem especificar quais seriam esses, por meio de convênio com órgãos públicos e entidades interessadas, sem restrição ao objeto da delegação, sem fixação de remuneração por lei e livre de homologação, ou seja, sem possibilidade de fiscalização.

Para melhor visualização do dispositivo inquinado de inconstitucionalidade, pede-se vênha para transcrição do trecho destacado, na presente oportunidade, *verbis*:



**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

LEI Nº 13.484, DE 26 DE SETEMBRO DE 2017.

Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos.

[Conversão da Medida Provisória nº 776, de 2017](#)

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A [Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973](#), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.29.

§ 3º Os ofícios do registro civil das pessoas naturais são considerados ofícios da **cidadania** e estão **autorizados** a prestar **outros serviços remunerados**, na forma prevista em **convênio**, em credenciamento ou em matrícula **com órgãos públicos e entidades interessadas**.

§ 4º O **convênio** referido no § 3º deste artigo **independe de homologação** e será firmado pela **entidade de classe dos registradores civis de pessoas naturais** de mesma **abrangência territorial** do órgão ou da entidade interessada.” (NR)

Um verdadeiro cheque em branco, um mimo dado a entidades classistas privadas, em razão da função pública exercida por seus associados, mas sem nenhum dos deveres impostos ao exercício dessa mesma função, ou seja, simplesmente um privilégio, uma reserva de mercado, não sujeita às regras deste.

A nova norma, ora em debate através da presente ação, modificou de forma indevida e absolutamente inusitada em nosso ordenamento jurídico o tratamento dado aos ofícios do registro civil das pessoas naturais, acarretando, por esse modo, violações diretas e frontais ao texto da Constituição Federal de 1988, como ficará melhor demonstrado logo em seguida.



III - DOS FATOS

A Lei nº 13.484, de 26 de setembro de 2017, é fruto da conversão da Medida Provisória nº 776/2017, eivada de inconstitucionalidade desde o seu nascedouro, consubstanciado no **VÍCIO DE INICIATIVA**, eis que oriunda do Poder Executivo e não do Poder Judiciário, em contrariedade ao disposto no artigo 96, II, b e d, da Constituição Federal.

Não fosse suficiente a redação **ORIGINAL** tratava **APENAS** e **TÃO SOMENTE** tornar possível a opção, pelo declarante, nos registros civis de pessoas naturais, entre considerar como naturalidade do registrando o Município onde ele tenha efetivamente nascido ou aquele onde a sua mãe resida.

Confira-se, mais uma vez, a íntegra original da Medida Provisória nº 776/2017:



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 776, DE 26 DE ABRIL DE 2017.

Exposição de motivos

Convertida na Lei nº 13.484, de 2017

Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 19.

§ 4º As certidões de nascimento mencionarão a data em que foi feito o assento, a data, por extenso, do nascimento e, ainda, expressamente, a naturalidade.” (NR)

“Art. 54.



9º) os nomes e prenomes, a profissão e a residência das duas testemunhas do assento, quando se tratar de parto ocorrido sem assistência médica em residência ou fora de unidade hospitalar ou casa de saúde;

10) número de identificação da Declaração de Nascido Vivo, com controle do dígito verificador, exceto na hipótese de registro tardio previsto no art. 46 desta Lei; e

11) a naturalidade do registrando.

.....

§ 4º A naturalidade poderá ser do Município em que ocorreu o nascimento ou do Município de residência da mãe do registrando na data do nascimento, desde que localizado em território nacional, cabendo a opção ao declarante no ato de registro do nascimento.

§ 5º Na hipótese de adoção iniciada antes do registro do nascimento, o declarante poderá optar pela naturalidade do Município de residência do adotante na data do registro, além das alternativas previstas no § 4º.”
(NR)

“Art. 70.

1º) os nomes, prenomes, nacionalidade, naturalidade, data de nascimento, profissão, domicílio e residência atual dos cônjuges;

.....” (NR)

Art. 2º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 26 de abril de 2017; 196º da Independência e 129º da República.

MICHEL TEMER

Osmar Serraglio

Ricardo José Magalhães Barros

Eliseu Padilha]

Veja que a **REDAÇÃO ORIGINAL** da Medida Provisória n.º 776/2017 **NADA** tratou a respeito da **INCLUSÃO** de **NOVOS SERVIÇOS** ou tão pouco qualquer **AMPLIAÇÃO** das atividades atribuídas aos cartórios dos ofícios de registros civis das pessoas naturais.

Tratou apenas da opção de naturalidade no registro civil de nascimento. Nada mais. Tanto é assim que a exposição de motivos da referida Medida Provisória foi muito clara e pontual, ao justificar a sua criação, sob o fundamento de que:

“... diversos Municípios brasileiros, notadamente aqueles de menor porte, carecem de maternidades em seu território, haja vista que os partos e nascimentos são encaminhados ao estabelecimento de saúde de referência da Região de Saúde em que o referido Município esteja inserido. Com isto, os



nascimentos dos filhos dos habitantes destes Municípios ocorrem em hospitais de Municípios vizinhos.

4. Nesse contexto, a Lei de Registros Públicos - Lei n o 6.015, de 31 de dezembro de 1973 - que aqui se busca alterar, não traz autorização para que, para fins de registro, considere-se a naturalidade do

recém-nascido o município de residência dos seus pais. Por força da referida Lei, o indivíduo é considerado natural do local de ocorrência do parto, em detrimento de seus vínculos sócio-afetivos, culturais e de identificação da pessoa perante a sociedade. (...)

Assim, demonstra-se imprescindível a atualização imediata da Lei de Registros Públicos, a fim de adequá-la à atual realidade do País. Para tanto, a Medida Provisória que aqui se oferece, autoriza que a naturalidade do registrando possa ser considerada o Município de residência da mãe, mesmo que este seja diverso do local de ocorrência do nascimento".

Ocorre que, sorrateiramente, ao apagar das luzes foi aprovada a Emenda n° 3 da MP n° 776, de autoria do Deputado Júlio Lopes, na qual inseriu os §§ 3° e 4° ao artigo 29 da Lei n° 6.015/1973 - Lei dos Registros Públicos, que versa estritamente sobre as funções delegadas aos Oficiais de Registro Civil de Pessoas Naturais, para autorizar tais cartórios "a prestar outros serviços remunerados, na forma prevista em convênio, em credenciamento ou em matrícula com órgãos públicos e entidades interessadas", independente de homologação.

A justificativa do Deputado foi "aproveitar a grande capilaridade dos Registros Civis das Pessoas Naturais, presentes em mais de 8 mil localidades em todo país, bem como da fé pública dos delegatários do serviço de Registros Civis das Pessoas Naturais, ocupado por profissionais do Direito aprovados em concurso público na forma do art. 236 da Constituição Federal, atribuindo-lhes mais funcionalidade".



Na verdade, “aproveitou-se” da via rápida da medida provisória e da função pública delegada para criar uma reserva de mercado em favor de um grupo de pessoas, sem qualquer fiscalização ou limite, em razão de função pública exercida, mas sem os limites impostos a essa função. Uma prebenda para uma casta!

Porém, esta Suprema Corte **(i)** possui o pacífico entendimento no sentido de que **as leis que disponham sobre serventias judiciais e extrajudiciais são de iniciativa Poder Judiciário**, o que inquina de inconstitucionalidade, *ab initio*, a Medida Provisória ora debatida.

Ademais, em momento algum se constata **(ii)** a presença dos requisitos de relevância e urgência ou **(iii)** vontade originária do Presidente da República de **ampliar as atribuições e competências dos delegatários de ofícios do registro civil das pessoas naturais**, muito menos a de criar em favor desses uma reserva de mercado de serviços que não lhes foram atribuídos por lei! Ora, estamos tratando de funções públicas, serviços públicos, portanto, Direito Público, onde as competências têm de ser objetivamente previstas em lei. Não há cheque em branco.

Percebe-se, portanto, que a ampliação de atribuições de serviços destinados aos cartórios de ofícios do registro civil das pessoas naturais, promovida pelos §§ 3.º e 4.º do art. 29 da Lei 6.015/73, surgiu de forma NEBULOSA e MISTERIOSA, no desvio havido durante o processo legislativo, com a apresentação de emenda “contrabando”, como são chamadas as sem relação de pertinência temática com a medida provisória submetida a apreciação.



Isto porque se a medida provisória cuidava, tão somente, da opção de naturalidade no registro civil de nascimento do registrando, não era lícito ao parlamento ampliar, indiscriminadamente, os serviços prestados pelos cartórios de ofícios do registro civil das pessoas naturais, uma vez que **o processo legislativo de conversão é limitado, não podendo o legislador, como fez na presente situação, ampliar o texto original, dispondo sobre matéria estranha àquela disciplina no texto da medida provisória. Não cabe ao Congresso sobrepor-se ou suprir a iniciativa do Presidente da República,** muito menos para extrapolar os mais restritos limites das medidas provisórias.

Em razão desse acoplamento indevido de nova norma ao projeto de conversão, de modo a ampliar a vontade originária do Presidente da República, é que se verifica, em verdade, uma verdadeira **usurpação de competência pelo Congresso Nacional do Presidente da República para emitir tais disposições normativas urgentes e relevantes.**

Não é a primeira vez que objeto completamente diverso ao tema legislado se embarca clandestinamente em projetos de conversão de medida provisória, com fins sub-reptícios.

O pior é que, além de ampliar indefinidamente o rol de serviços a serem prestados pelas referidas entidades de classe privadas e seus associados, deixou de regulamentar os serviços a serem desempenhados ou mesmo de estabelecer normas gerais para a fixação de emolumentos, com o que o diploma ora impugnado também violou o **artigo 236, § 1º e §2º, da Constituição Federal.**



Essa ampliação da forma genérica, como foi inserida no texto, causa uma situação de extrema insegurança jurídica, não somente aos cidadãos mas ao próprio Estado, na medida em que permite que serviços inerentes a sua própria natureza e gratuitos sejam oferecidos pelos cartórios de registros civis, por convênio remunerado e firmado diretamente com entidades privadas, sem qualquer regulamentação ou fiscalização!

Não por outro motivo, no decorrer do procedimento legislativo, essa ampliação indiscriminada e sem critérios, foi alvo de repúdio de parlamentares, que, de forma consciente e observando a boa técnica-legislativa, assim se manifestaram:



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

Sessão: 244.3.55.O

Hora: 9h50

Fase: OD
Data: 05/09/2017

Sumário

Encaminhamento da votação das Emendas do Senado Federal ao Projeto de Lei de Conversão nº 24, de 2017, da Medida Provisória nº 776-A, de 2017, a respeito da alteração da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, sobre os registros públicos.

O SR. SÁGUAS MORAES (PT-MT. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, essas emendas já foram votadas e derrotadas por esta Casa, foram para o Senado e agora retornam à Casa. Esta medida provisória trata da naturalidade de registro civil de crianças que nascem em outro Município, porque no seu não há maternidade, para que possam ser registradas no Município de residência da mãe, no Município de origem. Esse era o principal motivo desta MP, mas nela foram colocados alguns jabutis. Entre eles, há algumas emendas.

A Emenda nº 1 trata da liberação aos cartórios de registro civil para prestação de outros serviços. Esses outros serviços, Sr. Presidente, não estão especificados aqui.

Quanto à emenda do Deputado Julio Lopes, até compreendemos a preocupação dele ao dizer que há Municípios pequenos que não têm alguns serviços públicos, como emissão de Carteira de Trabalho, de documento de identidade, mas nós entendemos que esses serviços são serviços essenciais do Estado brasileiro.

Por mais que os cartórios gozem de fé pública, nós entendemos que não se pode tirar da mão do Estado esse compromisso da prestação de serviços fundamentais ao cidadão.

Por isso nós nos posicionamos contra essa emenda e vamos pedir aos companheiros Deputados para manter a votação anterior contrária à emenda que permite aos cartórios a prestação de serviços, sem estarem especificados que serviços esses cartórios prestarão.

Muito obrigado, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Carlos Manato) - Muito obrigado, Deputado Ságuas Moraes.



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

Sessão: 244.3.55.0

Hora: 9h50

Fase: OD
Data: 05/09/2017

Sumário

Orientação de bancada para votação de requerimento de destaque para votação em separado da Emenda nº 1, do Senado Federal, oferecida ao Projeto de Lei de Conversão nº 24, de 2017, da Medida Provisória nº 776-A, de 2017, a respeito da alteração da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, sobre os registros públicos.

O SR. SÁGUAS MORAES (PT-MT. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, vamos reafirmar nossa preocupação em se querer repassar serviços que são obrigação do Estado e do Município para os cartórios de registro civil. Entendemos que os cartórios têm função registral. Por exemplo, os cartórios de registro de imóveis registram os imóveis.

Os cartórios têm fé pública e são, de certa forma, órgãos autorizados pelo Estado brasileiro. Mas não lhes deve ser outorgada a responsabilidade de emissão de documentos diversos, como carteira de trabalho, carteira de identidade, passaporte e outros documentos, que são responsabilidade da União ou do Estado emitir.

Por isso, o PT vota "não", Sr. Presidente.

As emendas parlamentares exorbitantes no processo de conversão de medida provisória (PLC) enfraquecem a legitimidade do processo legislativo, na medida em que, adotado o rito excepcional e célere das medidas provisórias, os temas extravagantes inseridos na proposta deixam de ser submetidos ao crivo das comissões temáticas de ambas as Casas do Congresso Nacional, ficando, assim, privados de um debate público que, de fato, observe o desenvolvimento de reflexões imprescindíveis ao procedimento democrático de elaboração de leis. Há, portanto, malferimento ao devido processo legislativo.



A questão se torna, ainda, mais séria diante do início da ostensiva divulgação e publicidade de que os serviços tipicamente inerentes ao Estado agora estão autorizados a serem prestados por tais cartórios, confira:



Aí está revelada a finalidade da inconstitucionalidade perpetrada: a reserva de mercado para prestação de serviços privados, remunerados, substituindo serviços públicos gratuitos.



Porém, na esteira do que entende este Supremo Tribunal Federal, o regime jurídico dos serviços notariais e de registro "são atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a **exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações inter-partes, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extra-forenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito;** f) as atividades notariais e de registro não se inscrevem no âmbito das remuneráveis por tarifa ou preço público, mas no círculo das que se pautam por uma tabela de emolumentos, jungidos estes a normas gerais que se editam por lei necessariamente federal." (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - 3151)

Sendo assim, resta evidente que os §§ 3º e 4º acrescidos ao artigo 29 da Lei nº 6.015/1973, violam de forma direta e frontal diversos princípios e normas constitucionais, o que se demonstrará nesta ADI.

IV - DAS INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS

VÍCIO DE INICIATIVA: VIOLAÇÃO AO ARTIGO ART. 96, II, "B" E "D", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Serviços notariais e de registro, apesar de (anomalamente) exercidos em caráter privado, constituem atividades próprias do poder público. Possuem natureza jurídica de função



pública e sujeitam-se a fiscalização e controle pelo Judiciário (inclusive pelo Conselho Nacional de Justiça), em razão de sua importância para validade, eficácia, segurança e controle de atos negociais, entre outros.

Exatamente por este motivo o artigo 96, inciso II, alíneas "b" e "d", da Constituição Federal estabelece que:

Art. 96. Compete privativamente:

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

(...)

d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;

Nesse sentido, constata-se a inconstitucionalidade da norma, na medida em que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que as leis que disponham sobre serventias judiciais e extrajudiciais são de iniciativa Poder Judiciário, confira:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. SERVENTIAS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS CRIAÇÃO. MATÉRIA DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA. C.F., art. 96, II, b e d. NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DE SERVENTIAS: PRESUNÇÃO DE VERIDICIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVO E LEGISLATIVO.

I. - Serventias judiciais e extrajudiciais: matéria de organização judiciária: iniciativa reservada ao Tribunal de Justiça. C.F., art. 96, II, b e d. II. - Necessidade de criação de serventias extrajudiciais: presunção de legitimidade e veridicidade do ato administrativo e do ato legislativo. Ressalva quanto



à desarrazoabilidade da lei, que, desarrazoada, é inconstitucional. C.F., art. 5º, LIV. III. - ADIn julgada improcedente.

(ADI 1935, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 29/08/2002, DJ 04-10-2002 PP-00091 EMENT VOL-02085-02 PP-00300) (Negritamos)

.....

EMENTA Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Estadual (SP) nº 12.227/06. **Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Art. 96, II, "b" e "d", da Constituição Federal.**

1. A declaração de inconstitucionalidade proferida por Tribunal estadual não acarreta perda de objeto da ação ajuizada na Suprema Corte, pendente ainda recurso extraordinário.

2. Vencido o Ministro Relator, que extinguiu o processo sem julgamento do mérito, a maioria dos Julgadores rejeitou a preliminar de falta de interesse de agir por ausência de impugnação do art. 24, § 2º, item 6, da Constituição do Estado de São Paulo, com entendimento de que este dispositivo não serve de fundamento de validade à lei estadual impugnada.

3. **É pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que as leis que disponham sobre serventias judiciais e extrajudiciais são de iniciativa privativa dos Tribunais de Justiça, a teor do que dispõem as alíneas "b" e "d" do inciso II do art. 96 da Constituição da República.**

Precedentes: ADI nº 1.935/RO, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ de 4/10/02; ADI nº 865/MA-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 8/4/94. 4. Inconstitucionalidade formal da Lei Estadual (SP) nº 12.227/06, porque resultante de processo legislativo deflagrado pelo Governador do Estado. 5. Ação direta que se julga procedente, com efeitos ex tunc. (ADI 3773, Relator(a): Min. MENEZES DIREITO, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2009, DJe-167 DIVULG 03-09-2009 PUBLIC 04-09-2009 EMENT VOL-02372-01 PP-00132 RTJ VOL-00210-01 PP-00168 LEXSTF v. 31, n. 370, 2009, p. 47-97) (Negritamos)



Os serviços notariais e de registro são tradicionalmente associados ao Poder Judiciário, uma vez que prestam serviço auxiliar de “garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos”.

Ademais, tais serviços são submetidos ao controle do Poder Judiciário, que domina a expertise necessária para aferir a correta prestação do serviço público desenvolvido por notários e registradores, em conformidade com o Capítulo VII da Lei nº 8.935/94.

Tanto é assim que o art. 103-B, § 4º, inciso III, da Constituição Federal colocou entre as atribuições do Conselho Nacional de Justiça, órgão de controle do Poder Judiciário, a fiscalização dos serviços auxiliares de registro e de notas, como se verifica da redação expressa do texto constitucional, *in verbis*:

“§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

(...)

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa”

A redação deixa evidente a inserção dos serviços notariais e de registro no campo. Isso porque o texto se refere, de



modo indubitável, “a membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados”.

Esses “serviços auxiliares” não são, por óbvio, as estruturas administrativas do próprio Poder Judiciário, que são contemplados no dispositivo por meio da expressão “órgãos do Poder Judiciário”.

Quais seriam, então, os “serviços auxiliares”? A resposta a essa questão é dada pelo próprio inciso III do § 4 do art. 103-B da Carta da República, que, logo após enunciar a competência para fiscalizar os “serviços auxiliares”, introduz um aposto explicativo com a seguinte redação: “serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados”.

Por isso, os §§ 3º e 4º acrescidos ao artigo 29 da Lei nº 6.015/1973, padecem de manifesto vício de iniciativa, uma vez que a MP que lhe deu origem tratou de matéria cuja competência privativa é do Poder Judiciário, nos termos do art. 96, II, alíneas “b” e “d”, da Constituição Federal. E, por essa razão formal, deve ser declarada inconstitucional.

DA AUSÊNCIA DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA - VIOLAÇÃO AO ARTIGO 62 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

O artigo 62, *caput*, da Carta Política estabelece que “*Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá*



adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”.

Para verificar o atendimento desses pressupostos de validade, é mister aferir se, de fato, a situação objeto da medida provisória - o problema de política pública - demanda, de forma insofismável, solução por via de iniciativa do Chefe do Poder Executivo capaz de produzir efeitos imediatos com força de lei,

submetendo o Poder Legislativo ao seu critério discricionário e à apreciação de matéria em regime de urgência excepcional.

In casu, no próprio sumário da Medida Executiva, assinado pelo Consultor Legislativo Roberto Sampaio, resta consignado que na Exposição de Motivos da Medida Provisória n.º 776/2017 original (proposta pelo Presidente da República), **não há justificativa para urgência e relevância da matéria.**

Ora, se no texto original da referida MP, que não constavam os §§3º e 4º do art. 29 da Lei 6015/73, já não havia justificativa para urgência e relevância da matéria, **muito menos haverá na emenda de mérito n.º 3 do PLC, de autoria do Deputado Júlio Lopes, que incluiu matéria estranha ao tema central da MP (ausência de adequação lógico-temática), o chamado jabuti ou contrabando legislativo.**

Apesar de a apreciação dos requisitos constitucionais de relevância e urgência para a edição de MPs (art. 62, da CF/88) só competirem ao Chefe do Executivo e do Poder Legislativo, a *posteriori*, pode o Poder Judiciário declarar a inconstitucionalidade da MP por ausência destes pressupostos, em



caso de abuso do poder de legislar ou quando evidenciada objetivamente a ausência de um desses requisitos.

Nesse sentido, esta Suprema Corte, assim se manifestou:

EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS.
(...)

3. No que concerne à alegada falta dos requisitos da relevância e da urgência da Medida Provisória (que deu origem à Lei em questão), exigidos no art. 62 da Constituição, o Supremo Tribunal Federal somente a tem por caracterizada quando neste objetivamente evidenciada. E não quando dependa de uma avaliação subjetiva, estritamente política, mediante critérios de oportunidade e conveniência, esta confiada aos Poderes Executivo e Legislativo, que têm melhores condições que o Judiciário para uma conclusão a respeito.

(ADI 1717 MC, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/1999, DJ 25-02-2000 PP-00050 EMENT VOL-01980-01 PP-00063) (Negritamos)

A ampliação de competência conferida, desmotivada, especial e especificamente aos cartórios dos escritórios do registro civil das pessoas naturais, deixa clara a necessidade que se faça amplo debate social para mudanças tão substantivas, e que se incluam os atores centrais nesse debate, o que não foi cumprido nesse rito legislativo abreviado.

Evidente o abuso do poder de legislar e ausência dos requisitos relevância e urgência.



Conforme o didático voto do Min. Carlos Britto na ADI 3.964MC/DF:

"É a medida provisória, portanto, uma regração que o Presidente fica autorizado a baixar para o enfrentamento de certos tipos de anomalia fática. Um tipo de anormalidade - este o ponto central da questão - geradora de instabilidade ou conflito social que não encontra imediato equacionamento nem na Constituição, diretamente, nem na ordem legal já estabelecida. Por isso que demandante de uma resposta normativa que não pode aguardar as formas constitucionais de tramitação dos projetos de lei".

A Medida Provisória nº 776/2017, ora Lei nº 13.484, de 26 de setembro de 2017, não demonstrou a existência de situação urgente e relevante ou estado de necessidade que reclamasse a sua edição.

Ao fim e ao cabo, o que se extrai dessa inserção indevida é, única e tão somente, um privilégio, um favor, uma reserva de mercado a um grupo determinado de pessoas.

INCONSTITUCIONALIDADE DA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS LEGISLATIVAS EM PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO (PLC) SEM RELAÇÃO DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA COM A MEDIDA PROVISÓRIA: VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL.

O Congresso Nacional, ao valer-se do texto de uma medida provisória para inserir disciplina normativa completamente nova usurpa a competência exclusiva do Presidente da República para emitir tais disposições normativas urgentes e relevantes.



Ao pôr-se, o Parlamento, em paralelo ao Executivo, sob a ótica da iniciativa de medidas provisórias, mediante o emprego desse tipo de expediente, gera-se uma fratura da ordem do sistema da divisão de poderes, aliás ocorrente em todas as oportunidades em que um poder invade o terreno reservado a outro ou pratica atos próprios daquele (usurpação institucional).

É certo que as medidas provisórias podem ser objeto de emendas parlamentares. Emendas, contudo, que se situem no mesmo campo normativo da MP, que não desbordem dos horizontes tidos em mira pelo legislador executivo ao acionar esse excepcional mecanismo de legislação; que possam aperfeiçoar o instrumento

normativo, espancar eventuais contradições, harmonizá-lo sistematicamente, conforme a inteligência do §4º do artigo 4º da Resolução nº 1/2002 do Congresso Nacional.

Tudo isso está no mundo das atribuições parlamentares no processo de conversão em lei das medidas provisórias. Já o aproveitamento da medida para fins que não foram os originariamente pretendidos importa numa oportunista apropriação indébita do poder que, em regra, o Parlamento não teria.

Ora, se os poderes são independentes e se as iniciativas do processo legislativo se encontram taxativamente previstas na Constituição Federal, no caso das medidas provisórias atribuídas exclusivamente ao Presidente da República, tal iniciativa, embora abojada no mesmo texto, agride, sem sombra de dúvida, o disposto no **art. 2º de nossa Carta Republicana**.



Nesse sentido a Corte já se pronunciou:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul.

- Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. - Não havendo aumento de despesa, **o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade.**

Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. (ADI 546, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/1999, DJ 14-04-2000 PP-00030 EMENT VOL-01987-01 PP-00176) (Negritamos)

.....

"Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO). **1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória.** 2. Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantém-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos." (ADI 5127, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN,



Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-094 DIVULG 10-05-2016 PUBLIC 11-05-2016) (Negritamos)

.....

*"INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Arts. 22 e 25 da Lei Complementar n° 176/2000, do Estado do Espírito Santo. Competência legislativa. (...) Matérias de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo. Normas oriundas de emenda parlamentar. Irrelevância. Temas sem pertinência com o objeto da proposta do Governador. (...) Ação julgada procedente. Precedentes. **São inconstitucionais as normas que, oriundas de emenda parlamentar, não guardem pertinência com o objeto da proposta do Governador do Estado e disponham, ademais, sobre organização administrativa do Executivo e criem cargos públicos.**" (ADI 2305, Relator Ministro CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 30.06.2011, DJe 05.08.2011) (Negritamos)*

.....

*"PROJETO - INICIATIVA - SERVIDOR PÚBLICO - DIREITOS E OBRIGAÇÕES. A iniciativa é do Poder Executivo, conforme dispõe a alínea "c" do inciso II do § 1º do artigo 61 da Constituição Federal. PROJETO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO - SERVIDOR DO ESTADO - EMENDA - AUMENTO DE DESPESA. Resultando da emenda apresentada e aprovada aumento de despesa, tem-se a inconstitucionalidade, consoante a regra do inciso I do artigo 63 da Constituição Federal. PROJETO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO - EMENDA - POSSIBILIDADE. **Se de um lado é possível haver emenda em projeto de iniciativa do Executivo, indispensável é que não se altere, na essência, o que proposto, devendo o ato emanado da Casa Legislativa guardar pertinência com o objetivo visado .***

PROJETO - COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO - EMENDA - PRESERVAÇÃO DE DIREITO ADQUIRIDO. Emenda a projeto do Executivo que importe na ressalva de direito já adquirido segundo a legislação modificada não infringe o texto da Constituição Federal assegurador da iniciativa exclusiva.

LICENÇA-PRÊMIO - TRANSFORMAÇÃO DA OBRIGAÇÃO DE FAZER EM OBRIGAÇÃO DE DAR - ALTERAÇÃO NORMATIVA - VEDAÇÃO



- *OBSERVÂNCIA. Afigura-se constitucional diploma que, a um só tempo, veda a transformação da licença-prêmio em pecúnia e assegura a situação jurídica daqueles que já tenham atendido ao fator temporal, havendo sido integrado no patrimônio o direito adquirido ao benefício de acordo com as normas alteradas pela nova regência.*" (ADI 2887, Relator Ministro MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJ de 06.8.2004) (Negritamos)

Ora, quando uma medida provisória, após ser convertida em lei, passa a legislar sobre temas estranhos ao texto inicial, é claro que o seu objetivo vê-se enfraquecido no que concerne à legitimação pelo procedimento democrático.

Daí ocorre o que a doutrina tem denominado de "contrabando legislativo", verdadeiro desvirtuamento dos mecanismos constitucionais em que se ignora a essencial função de controle a ser exercida pelo Poder Legislativo no que diz respeito aos pressupostos que autorizam a edição de medidas provisórias.

Atenta a esse quadro e aos constantes abusos praticados pelo Poder Executivo e também pelo Congresso Nacional, esta Corte Suprema, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5127, houve por bem reconhecer a inconstitucionalidade formal decorrente da impossibilidade de se incluir emenda em projeto de conversão de medida provisória em lei, com tema diverso do objeto originário da medida provisória, porque tal prática subtrai do Presidente da República a competência para avaliar as matérias com relevância e urgência a serem tratadas em medida provisória; viola o devido processo legislativo ordinário; e compromete o princípio democrático, ao suprimir uma importante parcela do debate que deve transcorrer no Congresso, confira:



Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO).

1. **Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória.**

2. Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantém-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos.

(ADI 5127, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-094 DIVULG 10-05-2016 PUBLIC 11-05-2016) (Negrítamos)

É exatamente o que se propõe seja observado na espécie: **a entrega e a ampliação de serviços, atribuições e competências a entidades de natureza associativa, privadas, e aos delegatários do registro civil de pessoas naturais, constitui evidente situação de "contrabando legislativo", que implica verdadeira deturpação do processo legislativo constitucional. Aos amigos do rei, tudo!**

Embora a discussão não seja nova, o Supremo estabeleceu balizas muito claras no julgamento da ADI nº 5127, sobre a inconstitucionalidade decorrente da inclusão de emendas em projeto de conversão de medida provisória em lei (PLC), com tema diverso do objeto originário.



E, no caso em exame, como se vê, sob o rito de tramitação de uma medida provisória, indevidas alterações legislativas foram aprovadas, sem a devida discussão, deturpando o processo legislativo constitucional e o princípio democrático.

Isto é, ao adotar o rito célere de discussão e aprovação excepcional da medida provisória, por um lado, o Congresso Nacional acabou introduzindo alterações legislativas potencialmente lesivas ao interesse público, sem passar pelas Comissões temáticas de ambas as Casas do Congresso Nacional, privando as matérias de um escrutínio aprofundado e de um debate público verdadeiramente democrático; e, também, não menos importante, quanto ao verdadeiro objeto da Medida Provisória nº 776/2017, não se dedicou ao exame detido dos requisitos do artigo 62 da Carta Magna.

A conversão da medida provisória em lei, vale destacar, não convalida os vícios formais existentes nela. É neste sentido a farta jurisprudência deste E. Tribunal⁵.

Assim sendo, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da Lei 13.484/17, em especial no que concerne aos §§ 3.º e 4.º do art. 29 da LRP, por ela inseridos, em decorrência de vício formal na sua elaboração.

⁵ Questão de ordem quanto à possibilidade de se analisar o alegado vício formal da medida provisória após a sua conversão em lei. **A lei de conversão não convalida os vícios formais porventura existentes na medida provisória**, que poderão ser objeto de análise do Tribunal, no âmbito do controle de constitucionalidade. Questão de ordem rejeitada, por maioria de votos. Vencida a tese de que a promulgação da lei de conversão prejudica a análise dos eventuais vícios formais da medida provisória. [ADI 3.090 MC, rel. min. Gilmar Mendes, j. 11-10-2006, P, DJ de 26-10-2007.] ADI 3.330, rel. min. Ayres Britto, j. 3-5-2012, P, DJE de 22-3-2013 ADI 2.736, Rel. Min. Cezar Peluso; ADI 4.049-MC, Rel. Min. Ayres Britto; ADI 4.048- MC, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 2.527-MC, Rel. Min. Ellen Gracie.



V - DAS INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS

VIOLAÇÃO AO ARTIGO 62, §1º, I, "A" E "C". VEDAÇÃO À EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS QUE VERSEM SOBRE CIDADANIA E ORGANIZAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO.

A Constituição Federal, visando a resguardar o amplo processo legislativo, limitou a edição de Medidas Provisórias, vedando sua utilização como veículo de determinadas matérias. Confira-se:

"Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - Relativa a:

- a) nacionalidade, **cidadania**, direitos políticos, partidos políticos e direito **eleitoral**;
- b) direito penal, processual penal e processual civil;
- c) **organização** do Poder **Judiciário** e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
- d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares,

ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;"
(Negritamos)

As alterações procedidas na Medida Provisória nº 776, convertida na Lei 13.484/17, permitiram que os ofícios do registro civil das pessoas naturais passem a prestar outros serviços, remunerados, não especificados, transformando-os em "ofícios de



cidadania", além de autorizar a celebração de convênios com entidades alheias ao âmbito judiciário:

"Art. 29: (...)

§ 3º Os ofícios do registro civil das pessoas naturais são considerados **ofícios da cidadania** e estão **autorizados a prestar outros serviços remunerados**, na forma prevista em **convênio**, em credenciamento ou em matrícula com **órgãos públicos e entidades interessadas**.

§ 4º O **convênio** referido no § 3º deste artigo **independe de homologação** e será **firmado pela entidade de classe** dos registradores civis de pessoas naturais de mesma **abrangência territorial** do órgão ou da entidade interessada." (NR)" (Negritamos)

Sendo os serviços notariais e de registro auxiliares do Poder Judiciário, nenhuma modificação em sua estrutura - como, por exemplo, a amplificação de atribuições - poderia ter sido efetivada por meio de aproveitamento de Medida Provisória, eis que nem sequer por projeto de lei a matéria poderia haver sido remetida ao Congresso Nacional, nos termos da pacífica jurisprudência deste Excelso Pretório:

"EMENTA Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Estadual (SP) nº 12.227/06. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Art. 96, II, "b" e "d", da Constituição Federal.

1. A declaração de inconstitucionalidade proferida por Tribunal estadual não acarreta perda de objeto da ação ajuizada na Suprema Corte, pendente ainda recurso extraordinário.

2. Vencido o Ministro Relator, que extinguiu o processo sem julgamento do mérito, a maioria dos Julgadores rejeitou a preliminar de falta de interesse de agir por ausência de impugnação do art. 24, § 2º, item 6, da Constituição do Estado de São Paulo, com entendimento de que este dispositivo não serve de fundamento de validade à lei estadual impugnada.

3. É pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que as leis que disponham sobre serventias judiciais e extrajudiciais são de



iniciativa privativa dos Tribunais de Justiça, a teor do que dispõem as alíneas "b" e "d" do inciso II do art. 96 da Constituição da República. Precedentes: ADI n° 1.935/RO, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ de 4/10/02; ADI n° 865/MA-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 8/4/94.

4. Inconstitucionalidade formal da Lei Estadual (SP) n° 12.227/06, porque resultante de processo legislativo deflagrado pelo Governador do Estado.

5. Ação direta que se julga procedente, com efeitos ex tunc." (ADI 3773, Relator(a): Min. MENEZES DIREITO, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2009, DJe-167 DIVULG 03-09-2009 PUBLIC 04-09-2009 EMENT VOL-02372-01 PP-00132 RTJ VOL-00210-01 PP-00168 LEXSTF v. 31, n. 370, 2009, p. 47-97) (Negritamos)

Se um projeto de lei oriundo do Executivo não poderia carrear tal matéria, a *fortiori* não poderia uma medida provisória levar a uma mudança normativa que versasse sobre a expedição de documentos essenciais à cidadania, definindo, ademais, atribuições de órgãos do Poder Judiciário, como ocorreu na espécie.

A se permitir que a medida provisória tenha tal aptidão, o próprio conceito de cidadania estaria à mercê da potestade presidencial enquanto o Congresso sobre ela não se pronunciasse, criando o risco de um hiato sobre elementos necessários ao seu exercício, perigoso ao funcionamento da democracia no Brasil.

Perceba-se, ainda, que, por ato unilateral do Presidente da República, viabilizou-se procedimento legislativo que, mediante emenda parlamentar, acarretou a modificação da estrutura de um ramo auxiliar do Poder Judiciário, hipótese vedada pelo artigo 62 da Constituição Federal.

Ficou estabelecida competência nova, que altera as já existentes, sem que a iniciativa de tal modificação fosse subscrita



pelo Poder Judiciário. Isso será visto em pormenor no capítulo adiante, em que será destacada a substancial modificação existente entre o texto remetido ao Congresso Nacional e aquele por ele aprovado e, posteriormente, sancionado pelo Presidente da República.

Por ora, basta anotar que a iniciativa presidencial não contava com as disposições impugnadas - os §§ 3.º e 4.º introduzidos no art. 29 da LRP - e a matéria, que seria de iniciativa defesa ao Presidente da República, acabou por ser implementada por emenda parlamentar. Trata-se de evidente vulneração do devido processo legislativo.

VIOLAÇÃO AO ARTIGO 5º, INCISO LXXVII. OS ATOS NECESSÁRIOS AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA DEVEM SER GRATUITOS.

Além de versarem sobre organização do Poder Judiciário, as disposições acutiladas autorizaram expressamente que serviços referentes a aspectos relevantes à cidadania fossem remunerados. Aqui, na verdade, o *punctum saliens*, o verdadeiro interesse na adoção da alteração legislativa: modular a exigência de gratuidade dos atos inerentes ao exercício da cidadania.

O inciso LXXVII do artigo 5º da Constituição Federal, contudo, estabelece que "são gratuitas as ações de habeas corpus e habeas data, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania."



A contradição é evidente: a um só tempo, a fustigada lei cria os "ofícios de cidadania" e os autoriza a exigir remuneração pelos serviços a serem prestados. Não há, aliás, qualquer especificação de quais atividades seriam desempenhadas: o que a lei garante é apenas que quaisquer serviços relativos à cidadania, de modo genérico, sejam prestados e remunerados.

Pior: o convênio seria o instrumento de definição desses limites, não a lei. E, para que não pudesse haver limites ao mal feito, afastou-se a necessidade de sua homologação e, conseqüentemente, fiscalização. Chapada, portanto, a usurpação de competências para a regulação da espécie. Crime perfeito!

A inconstitucionalidade do que disposto no artigo 29, §3º e § 4º, da LRP, regramentos inseridos pela Lei 13.484/17, é, portanto, patente.

VIOLAÇÃO AO ARTIGO 236, § 1º E 2º. AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE FISCALIZAÇÃO E FIXAÇÃO DE PREÇOS.

Prescrevem os §§ 1º e 2º do artigo 236 da Constituição Federal:

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

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

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



A Lei 13.484/17, ora impugnada, vale dizer, apenas prevê, em seu §3º, que os ofícios do registro civil poderão prestar “outros serviços” que não aqueles taxativamente descritos no rol do artigo 29 da Lei 6.015/73 e que, em razão deste fornecimento, devem ser remunerados.

Não regula qualquer atividade específica. Não define métodos de fiscalização, pelo Poder Judiciário, de tais serviços. Não tabelar preços nem ao menos estabelece normas para sua fixação. A norma, repisa-se, sequer aponta quais serviços seriam esses!

Na prática, o que a Lei ora contestada permite é que os ofícios de registro civil prestem qualquer serviço relacionado à cidadania e cobrem o preço que acharem adequado...

Os requisitos impostos pelo artigo 236, como se vê, não foram observados na Lei nº 13.484/2017, razão pela qual deve ser declarada inconstitucional, na parcela em que manifesto o desacordo - o art. 29, §§ 3.º e 4.º, introduzidos na LRP.

DA ARBITRÁRIA RESERVA DE MERCADO CONFERIDA PELOS §§3º E 4º, DO ARTIGO 29, DA LEI Nº 13.484/2017.

A inserção dos §§ 3º e 4º no art. 29, da Lei nº 13.484/2017, configura verdadeira reserva de mercado aos ofícios do registro civil das pessoas naturais em detrimento das demais serventias positivadas na Lei nº 6.015/73⁶.

⁶ Art. 1º Os serviços concernentes aos Registros Públicos, estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, ficam sujeitos ao regime estabelecido nesta Lei.



Resta clara a impossibilidade de se atribuir a um serviço público delegado, a oferta de serviços particulares, não sujeitos à fiscalização do Poder Judiciário (Capítulo VII, Lei nº 8.935/94⁷) e com remuneração não fixada em lei. Por que esse favor legal? Por que atribuir a um pequeno grupo de pessoas e entidades particulares tal reserva de mercado, sem os limites e deveres que lhes são exigidos inclusive no exercício de sua função pública? Mistérios que a via rápida urdida poderia explicar...

É, obviamente, uma forma de angariar serviços em reserva de mercado, sob o manto da função pública, mas sem os rígidos controles constitucionalmente impostos para desfrute desse benefício: **sem prévia delegação legal, sem fiscalização e sem tabelamento de preços, imiscuindo-se, inclusive, na seara da prestação de serviços privados, mas sem respeito às regras de mercado, à livre concorrência, à defesa do consumidor, como exigem o artigo 170, incisos IV e V, e seu parágrafo único, e artigo 174, todos da Constituição Federal.**

§ 1º Os Registros referidos neste artigo são os seguintes: I - o registro civil de pessoas naturais; II - o registro civil de pessoas jurídicas; III - o registro de títulos e documentos; IV - o registro de imóveis.

§ 2º Os demais registros rege-se-ão por leis próprias. (Negritamos)

⁷ CAPÍTULO VII - Da Fiscalização pelo Poder Judiciário

Art. 37. A fiscalização judiciária dos atos notariais e de registro, mencionados nos arts. 6º a 13, será exercida pelo juízo competente, assim definido na órbita estadual e do Distrito Federal, sempre que necessário, ou mediante representação de qualquer interessado, quando da inobservância de obrigação legal por parte de notário ou de oficial de registro, ou de seus prepostos.

Parágrafo único. Quando, em autos ou papéis de que conhecer, o Juiz verificar a existência de crime de ação pública, remeterá ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia.

Art. 38. O juízo competente zelará para que os serviços notariais e de registro sejam prestados com rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente, podendo sugerir à autoridade competente a elaboração de planos de adequada e melhor prestação desses serviços, observados, também, critérios populacionais e sócio-econômicos, publicados regularmente pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (Negritamos)



Cumprе registrar que um dos pontos negativos atribuídos pela sociedade aos serviços notariais é a discrepância das taxas tabeladas por cada Estado. Apesar da obrigação em afixar a tabela com os preços dos serviços, cada Estado determina os próprios emolumentos. Ora, se mesmo com permanente fiscalização pelo Poder Judiciário e subordinação à disciplina e instruções da Corregedoria de Justiça de cada Estado, há conflitos quanto aos valores cobrados a título de emolumentos, quiçá sob a égide da nova legislação, que concedeu salvo-conduto aos ofícios do registro civil das pessoas naturais para prestação de serviços privados indeterminados, remunerados conforme seu entendimento, em substituição de serviços públicos gratuitos.

De questionar, o que está a merecer maior proteção: a separação de poderes e a defesa de direitos fundamentais, notadamente o exercício da cidadania, ou benesses concedidas em favor de um segmento de profissionais detentores de delegação de função pública, isentos de qualquer regulação e fiscalização?

Enfim, a prática é conhecida da nossa **Corte Suprema e é jurisprudência pacífica** e a **vedação aos jabutis ou contrabandos legislativos** se impõe conforme decidido, por exemplo, no **MS 33.889** (rel. ministro Luís Roberto Barroso), onde concedida **liminar para cassar todas as emendas legislativas que não guardavam pertinência com o tema central** da Medida Provisória nº 678/2015.

Obrigar, mais uma vez, a submissão desse tema ao STF é um desgaste que, por certo, a sociedade, cansada de tantas notícias negativas surgidas no meio político, não deseja, impondo-se sua correção já por meio do veto parcial.



VI - O PEDIDO DE CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR EM CARÁTER LIMINAR.

EXCEPCIONAL URGÊNCIA.

A Lei n° 9.868/1999, no *caput* do seu artigo 10, autoriza a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade por decisão tomada pela maioria absoluta dos membros do Supremo Tribunal Federal.

Todavia, no caso de “excepcional urgência”, nos termos do § 3.º do artigo 10, a medida cautelar pode ser deferida por decisão monocrática do Ministro Relator.

A vigência das disposições impugnadas - §§ 3º e 4º acrescidos ao artigo 29 da Lei n° 6.015/1973 - representa a vulneração de todos os comandos constitucionais aludidos no corpo desta peça, de modo irreversível e irremediável.

A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal coloca-se pela possibilidade da concessão de cautelar se presentes os clássicos requisitos do *fumus boni juris* e *periculum in mora* - que, no caso de controle concentrado, devem ser entendidos como a plausibilidade jurídica do pedido e a possibilidade de prejuízo decorrente da demora da decisão postulada.

A plausibilidade está demonstrada acima: o regramento impugnado viabiliza que o Poder Executivo exerça poder normativo sobre matéria da intimidade do Poder Judiciário, afrontando jurisprudência pacificada desta Corte Suprema acerca dos limites à iniciativa executiva em matéria legislativa; e b) permite que atos



necessariamente sujeitos à gratuidade por ordem constitucional sejam onerosamente praticados.

A suspensão da norma é providência que se impõe a fim de evitar danos à organização do Poder Judiciário e aos cidadãos, que terão despesas decorrentes do diploma ora impugnado, cuja recuperação se antevê improvável, sendo essa a urgência.

Devidamente demonstrados os requisitos indispensáveis à concessão de medida cautelar, pede-se a suspensão total dos efeitos do diploma objurgado.

VII - DOS PEDIDOS

Posto isto, o Autor requer a Vossas Excelências:

- a) A concessão de medida cautelar, *inaudita altera parte*, suspendendo os efeitos das alterações procedidas pela Lei 13.484/17 no art. 29, §§ 3.º e 4.º da Lei 6.015/73;

- b) seja conhecida e processada a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, citados o Congresso Nacional, a União e a Procuradoria-Geral da República para responder a seus termos, no prazo de lei, cumpridas as demais formalidades legais, para, ao final, ser julgada PROCEDENTE, com a consequente DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE das alterações procedidas pela Lei 13.484/17 no art. 29, §§ 3.º e 4.º da Lei 6.015/73, tomadas as providências ulteriores de direito.



Por fim, requer sejam as intimações/publicações realizadas em nome da advogada **FERNANDA GADELHA ARAUJO LIMA**, inscrita na OAB/DF nº 21.744 e **SILVIO LUCIO DE OLIVEIRA JUNIOR**, advogado inscrito na OAB DF 23.053, sob pena de nulidade.

Atribui à presente, pro forma, o valor simbólico de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Termos em que,
pede deferimento.

Brasília, 11 de dezembro de 2017.

MIGUEL SETEMBRINO EMERY DE CARVALHO
OAB/DF nº 555

FERNANDA GADELHA ARAUJO LIMA
OAB/DF nº 21.744

SILVIO LUCIO DE OLIVEIRA JUNIOR
OAB/DF nº 23.053

THAMIRES RODRIGUES ALEXANDRE
OAB/DF 37.398