

## **DO PARECER**

### **I. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES**

Convém, de pronto, tecer algumas palavras a respeito do problema trazido à nossa consulta. Ele não é novo. O ponto central da dúvida localiza-se na competência para disciplinar as atividades notariais e de registro. A Constituição Federal de 1.988 dispõe, apenas, em seu art. 236, a respeito da matéria. E determina:

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

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

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

Quanto ao segundo dispositivo, não paira dúvida acerca da competência federal. O mesmo, contudo, não ocorre no que se refere aos §§ 1º e 2º. De fato, pode-se dizer que a redação não foi das mais felizes, o que não impede, contudo, que a interpretação teleológica e finalística venham em socorro da mera letra do texto para trazer-lhe o verdadeiro significado. É o que se tratará de realizar no presente estudo.

Tendo em vista o desenvolvimento do tema das serventias, nos múltiplos aspectos em que se apresenta, seja por força de normas legais, seja por força de normas constitucionais, passaremos doravante a fazer um verdadeiro levantamento histórico-

jurídico para então, num segundo momento, podermos nos concentrar inteiramente em torno da discussão da possibilidade ou não de estruturar em classes as atividades notariais e de registro, e da competência legislativa para regulamentar este aspecto.

## II. ESCORÇO HISTÓRICO

Pode-se dizer que mesmo na história antiga<sup>1</sup> já se colocava a questão atinente a quem reservar uma função tão melindrosa quanto a de registrar, lavrar, consignar atos jurídicos com força de autenticidade. É lógico que toda a ordem jurídica repousaria num pântano se estas funções notariais não fossem prestadas com quase absoluta (eis que o que é humano é sempre relativo) certeza e confiabilidade. Não nos interessa aqui repassar a

---

<sup>1</sup> Pinto Ferreira relembra que:

"No Oriente antigo, o ofício de *scriba* era simples reflexo do poder sacerdotal, e só no direito romano a instituição do notariado toma transcendência e relevo. Tanto os atos do *scriba* como os do tabelião em Roma eram entretanto atos privados, que perdiam tal qualidade quando as partes contratantes os exibissem ao magistrado, diante de testemunha, e aquele lhes imprimia o sinal público, conferindo-lhe autenticidade. Esta é a primeira fase da evolução do instituto.

"A segunda fase da evolução histórica do notariado começa na metade do século XIII. Os notários não tinham a qualidade de oficiais públicos; lentamente os juizes lhes foram delegando atribuições por causa da multiplicidade dos seus atos, e então o notariado constituiu-se em uma classe autônoma e independente. Os notários (tabeliães) tornaram-se delegados do poder soberano, delegados diretos e especiais do governo, como relembra

história desses ofícios, mas consignar que foi sempre ela marcadamente  
fornada pela concessão ou delegação de serviço a bem de determinada  
pessoa, que dele desfrutaria a título vitalício.

O nosso próprio direito não foi imune a  
essa tendência. Acontece, entretanto, que a partir de 1.820 as serventias  
perdem o caráter de autêntica propriedade com que eram havidas por  
seus titulares. Passaram a ser conferidas a título vitalício, a pessoas  
que detivessem a necessária idoneidade. O que é certo é que quer com  
a marca da propriedade, ou somente com a qualidade de titular do  
órgão, o fato é que as funções respectivas eram mantidas fora da  
máquina estatal. Considerava-se mais seguro confiar na idoneidade de  
uma pessoa, a quem se conferia toda a responsabilidade pela condução  
dos trabalhos notariais.

Dessa forma, no velho direito  
encontraremos o titular do ofício de justiça como seu proprietário, e  
mais do que isso, havia o costume de adotar-se a sucessão nos cartórios.  
O tabelião recebia a serventia a título de doação, era vitalício e só  
poderia ser afastado por meio de sentença judicial.

---

João Mendes Júnior, em Órgão da fé pública (p. 9)" (Pinto Ferreira, Comentários à

Posteriormente, tivemos uma fase na qual a noção de propriedade foi afastada das serventias (na já citada data de 1.820), mas os títulos continuaram a ser oferecidos em caráter vitalício. A partir da Constituição de 1.946 a vitaliciedade foi alçada a norma constitucional (art. 187).

Importante notar que permanecia o caráter privatístico das serventias. Foi a partir da Constituição de 1.967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1/69, que iniciou-se uma fase em que se buscou a oficialização das serventias, em especial as do foro judicial.

A partir da redação dada à Constituição de 1.967, pela Emenda Constitucional n. 1/69, iniciou-se a tendência estatizante, ou “oficializante”, das serventias, e assim ficou redigido o dispositivo:

“Art. 206. Ficam oficializadas as serventias do foro judicial e extrajudicial, mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo.

---

Constituição Brasileira, São Paulo, Saraiva, 1995, pp. 466-7).

“§1º Lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, disporá sobre normas gerais a serem observadas pelos Estados e pelo Distrito Federal na oficialização dessas serventias.

“§2º Fica vedada, até a entrada em vigor da lei complementar a que alude o parágrafo anterior, qualquer nomeação em caráter efetivo para as serventias não remuneradas pelos cofres públicos.

“§3º Enquanto não fixados pelos Estados e pelo Distrito Federal os vencimentos dos funcionários das mencionadas serventias, continuarão eles a perceber as custas e emolumentos estabelecidos nos respectivos regimentos”.

Com a Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982, que alterou o conteúdo do art. 206, temos a confirmação da tendência “oficializante” das serventias, dispensando-se, para tanto, a lei complementar, anteriormente requerida. Assim ficou tratado o tema com a referida emenda, *in verbis*:

“Art. 206. Ficam oficializadas as serventias do foro judicial mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo ou que tenham sido revertidos a titulares”.

Com relação às serventias extrajudiciais,  
a Constituição dispôs no seguinte sentido:

*“Art. 207. As serventias extrajudiciais, respeitada a ressalva prevista no artigo anterior, serão providas na forma da legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, observado o critério da nomeação segundo a ordem de classificação obtida em concurso público de provas e títulos”.*

Fazendo um retrospecto do Direito Constitucional, encontraremos nesta Emenda Constitucional nº 22/82 à Constituição de 1.967, a *oficialização das serventias extrajudiciais a cargo dos Estados-membros, constando que as nomeações deveriam se dar, na forma da legislação estadual, após a feitura de concurso público de provas e títulos.*

Podemos dizer que a oficialização das serventias representou um grande marco no direito notarial. Mesmo assim, nunca foram transformadas em desmembramentos da Administração centralizada, conservando sempre uma espécie de autonomia. De qualquer forma, aquele caráter regalista de que se revestia foi abolido eis que não compatível, realmente, com um regime

democrático. Passou, por isso, a prevalecer apenas o princípio do ingresso inicial nos cargos de serventúrios por meio da realização de concurso público. É nessa guinada no tratamento dispensado à matéria, levada a efeito pela Emenda supra citada, que iremos encontrar um dos fundamentos da seguinte norma:

“Art. 208. Fica assegurada aos substitutos das serventias extrajudiciais e do foro judicial, na vacância, a efetivação, no cargo de titular, desde que, investidos na forma da lei, contem ou venham a contar 5 (cinco) anos de exercício, nessa condição e na mesma serventia, até 31 de dezembro de 1.983”.

Trata-se de dispositivo de transição, que encontram a razão de ser no desvio dos rumos até então adotados. Passou-se de um serviço que era detido em caráter privado para sua cabal estatização.

Com relação ao significado dos conceitos envolvidos, esclarece-nos Paulino Jacques que as *serventias do foro judicial* são os Cartórios das Varas, Distribuidores, Contadores, Avaliadores, Inventariantes judiciais etc., e *serventias do foro extrajudicial* os registros civis, tabelionatos, tutelas e curatelas,



protestos de títulos etc.. Uma vez oficializados, extinguiram-se as custas e emolumentos, cuja cobrança era mais ou menos arbitrária, apesar do Regimento de Custas.<sup>2</sup>

José Celso de Mello Filho, comentando esses dispositivos, após assentar que as serventias do foro judicial e do extrajudicial são órgãos administrativos dotados de poder certificante, exercendo, como auxiliares do Judiciário, função pública, esclarece que:

“A Carta Federal *oficializou* apenas as serventias do foro judicial (art. 206). Os seus servidores serão, todos, remunerados *exclusivamente* pelos cofres públicos. Ostentam a qualidade de funcionários públicos em sentido estrito. O texto constitucional, no entanto, ressaltou a situação pessoal dos que, à época da oficialização, já eram, em caráter vitalício ou efetivo, titulares desses ofícios de justiça. Estes continuarão sendo remunerados por meio da percepção de *custas e emolumentos* (...)”

E mais adiante, tratando das serventias extrajudiciais:

“A Carta Federal não as oficializou. As unidades federadas, em consequência, podem livremente dispor

---

<sup>2</sup> Paulino Jaques, *A Constituição Explicada*, Rio de Janeiro, Forense, 1983, p. 228.

sobre o regime jurídico das serventias do foro extrajudicial, oficializando-as ou não. O texto constitucional (art. 207) impôs, contudo, duas restrições aos Estados-Membros, Distrito Federal e Territórios: a) estes deverão, na hipótese de oficializarem as serventias extrajudiciais, respeitar a situação pessoal de seus titulares, que continuarão percebendo custas e emolumentos; e b) as serventias do foro extrajudicial, oficializadas ou não, apenas serão providas mediante prévia aprovação de seus titulares em concurso público de provas e títulos”.<sup>3</sup>

Já na nova Constituição, no título “Das Disposições Constitucionais Gerais”, encontramos a regulamentação dos serviços notariais e de registro, nos seguintes termos:

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

A respeito desse novo tratamento dispensado às serventias, escreveu Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

“Este preceito veio deter a tendência à ‘oficialização’ (ou seja, estatização) dos serviços cartorais. Por força da norma em exame, os cartórios de notas e de

<sup>3</sup> José Celso de Mello Filho, Constituição Federal Anotada, São Paulo, Saraiva, 1986, pp. 557-8.

registros não de ser preservados dessa  
'oficialização'".<sup>4</sup>

O serviço passa assim a ser, não obstante incluído no domínio estatal, delegável a particulares, que o exploram em caráter privado.

Cumpra ainda esclarecer que serviços notariais são aqueles serviços realizados pelo oficial público, tais como a escrita em livros de notas, na forma legal, de todos os atos jurídicos e contratos, se requerida pelas partes.

O nome tabelião, antigamente designado como notário, é o serventuário da justiça incumbido de redigir, lavrar e instrumentar os atos jurídicos para os quais a lei exige determinada forma de autenticidade

O serviço de registro é uma formalidade legal que confere publicidade, segurança, validade e autenticidade aos atos jurídicos ou contratos, para que estes possam valer perante terceiros.

---

<sup>4</sup> Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, São Paulo, Saraiva, 1995, v. 4, p. 127.

Pelo dispositivo em — comento,  
regulamentou-se a privatização dos serviços notariais e de registro, cujo  
exercício dar-se-á por delegação do Poder Público.

Ao mesmo tempo, a atual Carta Magna,  
no art. 32 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias,  
estipulou que:

“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”.

Com o acima disposto, a Constituição  
colocou a salvo da incidência da regra do art. 236 os serviços notariais  
e de registro oficializados pelo Poder Público anteriormente à sua  
promulgação.

Recentemente, tivemos a edição da Lei nº  
8.935, de 18 de Novembro de 1.994, que regulamentou o art. 236 supra  
citado, dispondo sobre os serviços notariais e de registro. Em seu art.  
16, a lei estabelece que:

“Art. 16 - As vagas serão preenchidas alternadamente, duas terças partes por concurso público de provas e títulos e uma terça parte por concurso de remoção, de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia notarial ou de registro fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses”.

Encontra-se, aqui, o cerne da discussão e desenvolvimento do presente estudo.

Deve ficar claro, contudo, neste apanhado histórico, que mesmo sem ter sido levado às últimas minúcias, já demonstra o tratamento que vem sendo conferido às serventias, inclusive quanto à entidade detentora do poder de regular e estruturar este sistema.

### III. NATUREZA DA ATIVIDADE E REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA DO TEMA

Cumprе esclarecer que, segundo doutrina já assente, as serventias - em alguns casos chamadas cartórios, em outros officios - são órgãos que desempenham atividade administrativa,

exercendo o papel de auxiliares do Judiciário no desempenho do que se poderia chamar de "poder certificante".

Com relação aos servidores das serventias oficializadas (por força do texto constitucional, só as do foro judicial) são eles funcionários *stricto sensu* e remunerados exclusivamente pelos cofres públicos.

Outrossim, de forma também uníssona, é entendido que os serventuários do foro extrajudicial são considerados particulares no exercício de função pública.

Na verdade, as delegações do Poder Público são acompanhadas de todo um regime próprio de prestação do serviço público delegado.

Não é por outra razão que se impõe, nesta matéria, a regulamentação legal, para fins de exercício da atividade. Cumpre, pois, averiguar com maior detença em que termos admite-se a disciplina do tema. Nossa Suprema Corte já se pronunciou sobre o assunto. Assim, temos:

**“OS OPÍCIOS DE JUSTIÇA E DE NOTAS SÃO ÓRGÃOS  
INSTITUÍDOS PELO ESTADO. QUER NO FORO**

JUDICIAL, SEJA NO CHAMADO FORO EXTRAJUDICIAL, DESEMPENHAM FUNÇÃO EMINENTEMENTE PÚBLICA. OS SEUS TITULARES SITUAM-SE COMO SERVIDORES PÚBLICOS”<sup>5</sup>.

A orientação do Superior Tribunal de Justiça sobre o assunto é, também, bastante clara:

“MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. OFÍCIO DO REGISTRO DE IMÓVEIS. CARÁTER PRIVADO, POR DELEGAÇÃO. PROVIMENTO DAS SERVENTIAS VAGAS. PRINCÍPIO DA RECEPÇÃO. *APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DOS ESTADOS.*

- SEGUNDO DISPÕE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO SÃO EXERCIDOS EM CARÁTER PRIVADO, POR DELEGAÇÃO DO PODER PÚBLICO.

- DEPENDEM DE LEI O EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES, A DISCIPLINA DA RESPONSABILIDADE DOS SERVENTUARIOS, A FISCALIZAÇÃO DOS SEUS ATOS E A FIXAÇÃO DOS EMOLUMENTOS.

- O INGRESSO É PRECEDIDO DE CONCURSO PÚBLICO E AS SERVENTIAS NÃO PODEM PERMANECER VAGAS POR PERÍODO SUPERIOR A SEIS MESES.

- PELO PRINCÍPIO DA RECEPÇÃO, AS LEIS ANTERIORES À NOVA CARTA QUE NÃO CONFLITAM COM O DIREITO VIGENTE SÃO RECEPCIONADAS, ESTABELECIDO A CONVIVÊNCIA ENTRE O DIREITO ANTERIOR E O ATUAL.

- ATÉ QUE NOVA LEI DISPONHA DE FORMA DIFERENTE, O PROVIMENTO DAS SERVENTIAS SERÁ REALIZADO NOS MOLDES DA LEGISLAÇÃO

<sup>5</sup> RTJ, 68/283

*ESTADUAL, PRESERVADOS OS PRINCÍPIOS  
CONSUBSTANCIADOS NA LEI MAIOR.*

*- PROVIDA REGULARMENTE A SERVENTIA PELA  
REMOÇÃO, DENEGA-SE A SEGURANÇA  
IMPETRADA POR AJUDANTE DO CARTÓRIO EM  
QUE SE VERIFICOU A VACÂNCIA.”<sup>6</sup>*

Atualmente, a regulamentação constitucional da matéria que era tratada, na Constituição Federal de 1.967, em seus arts. 206 a 208, vale dizer, os serviços notariais e de registro exercidos no país, encontra-se tratada unicamente no art. 236 e parágrafos, da atual Constituição, nos termos que se seguem, *in verbis*:

“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.

“§ 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

<sup>6</sup> ROMS 1197/RS (9100155713), Relator Min. Hélio Misimann, publicado no D.J. de 11/10/1993, p. 21301.



abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses”.

Interessa, neste estudo, destacar o disposto nos parágrafos acima transcritos. Tem-se, pois, em primeiro lugar, que a Constituição remete a uma lei que terá de regular as atividades notariais e de registro, disciplinar a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e ainda definir os termos nos quais o Judiciário fiscalizará os atos assim praticados.

Em segundo lugar, a Constituição remete a uma lei, desta sorte de ordem federal, que estabelecerá normas gerais quanto aos emolumentos a serem cobrados.

Por fim, dentro ainda da disciplina constitucional, a Constituição impõe um princípio geral, que deve ser observado por todas as unidades federadas, qual seja, o de que o “ingresso na atividade (...) depende de concurso público de provas e títulos”. E não é só. Declara que o prazo máximo para a abertura de “concurso de provimento ou de remoção” é de seis meses da data da vacância de qualquer serventia.

O exato dimensionamento da questão que nos foi submetida depende totalmente de uma abordagem constitucional que, necessariamente, terá de partir de uma visão que situe os dispositivos acima colacionados dentro do contexto constitucional. É que não se alcançará o correto sentido destas normas se não se atentar para o conjunto normativo-constitucional como um todo.

Assim é que, na parte que há referência a um Direito civil e criminal, cabe realmente à União, por força do disposto no art. 22, inc. I, a regulamentação normativa da matéria.

Nesta mesma linha é que se poderá demonstrar que a competência para tratar dos assuntos relativos à divisão dos cargos dos cartórios em classes é estadual, bem assim a possibilidade de realização de concurso apenas interno, cuja abertura se dê apenas para aqueles que pretendam galgar as classes superiores da carreira. Isto na medida em que, como não se encontra incluída dentre as matérias de competência expressa ou implícita dos Municípios ou da União, aplica-se o princípio do poder remanescente dos Estados.

#### IV. DA INTERPRETAÇÃO DA NORMA CONSTITUCIONAL

A interpretação da norma constitucional é concebida atualmente, pela doutrina em geral, como uma fase necessária, imprescindível mesmo, à sua efetiva aplicação. É por isso que teremos de fazer larga incursão pelo terreno da interpretação constitucional, para podermos traçar as regras que devem nortear a aplicação da norma que ora comentaremos.

Insistimos, pois, na idéia de que no campo jurídico, e em especial no constitucional, a interpretação é fundamental. Ela é levada a efeito com um sentido prático, de aplicar o objeto interpretado. Constitui um velho ideal iluminista de aplicação mecanicista do Direito, a aceitação de que os significados das palavras são tão evidentes que o intérprete cumpriria sua missão se apenas se dispusesse a ler atentamente as disposições que interpreta.<sup>7</sup>

Não se pode reduzir o intérprete a um mero autômato, a aplicar a letra da lei de forma axiologicamente neutra. Todo ato interpretativo é um ato de vontade, no sentido de que

contém em si uma carga valorativa própria daquele que desenvolveu a atividade interpretativa. Isso equivale a aceitar a existência de um campo de discricionariedade consideravelmente amplo no qual se desenvolve essa atividade.

A discricionariedade de que dispõe o intérprete é hoje praticamente aceita por todos quantos se ocuparam do tema, surgindo a partir de então inúmeras tentativas de imporem-se limites à essa liberdade. Ordinariamente, costuma-se adotar alguns métodos, conferindo-se então validade à decisão tomada em observância aos seus ditames.

Não nos ocuparemos neste parecer da discussão de quais os métodos hermenêuticos que juridicamente consideram-se válidos ou aceitos, tarefa que demandaria tão ampla meditação que extravasaria em muito os limites da presente consulta. Por isso, restringir-nos-emos à utilização daqueles métodos que inegavelmente merecem acolhida, para verificar no caso concreto a exata compreensão do preceito constitucional em questão.

---

<sup>7</sup> Raúl Canosa Uscón, *Interpretación constitucional y fórmula política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, p. 92.

Diante da norma, o que comumente ocorre é que o leitor logo prevê múltiplos casos aos quais se aplicaria, donde resulta o afloramento ao espírito de um grande número de dúvidas a respeito de sua aplicação. A interpretação vai então esclarecer o preciso destino da norma no mundo dos fatos.

Já no campo da interpretação constitucional, muitas conclusões se tiram do próprio caráter sistêmico de seu ordenamento, embora possamos dizer que essa é uma característica de todo o Direito. De qualquer maneira, esse caráter, a nível constitucional, ganha tal importância a ponto de se tornar o que poderíamos designar por postulado ou axioma interpretativo.

Esse postulado, que implica na consideração da Carta Magna em sua unidade, "obriga o intérprete a considerar a constituição na sua globalidade e a procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar"<sup>8</sup>. Isso quer dizer que toda e qualquer estrutura interpretativa deverá sempre considerar essa premissa a que nos referimos, para que só assim possa ser considerada como resultado de

---

<sup>8</sup> J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, Coimbra, Almedina, 1991, p. 232.

uma atividade válida. Trata-se, como se observa, de um primeiro nível de restrições à atividade interpretativa, que realmente não pode ser uma atividade totalmente descompromissada, desvinculada de quaisquer parâmetros. Passemos, pois, a analisar em tópico próprio este importante parâmetro da interpretação constitucional.

#### IV.1. A CONSTITUIÇÃO ENQUANTO SISTEMA E OS MÉTODOS DE INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL

Como consequência do caráter sistemático da Constituição, temos que as normas constitucionais deverão ser consideradas como coesas e mutuamente imbricadas. Jamais se poderá tomar determinada norma isoladamente, como suficiente em si mesma. Cada norma subsume-se aos princípios constitucionais, e com eles se completa, ao mesmo tempo em que neles encontra seu fundamento<sup>9</sup>.

Retomando a noção de sistema, devemos observar que esta quer significar que a Constituição não é um conglomerado caótico e desestruturado de diversas normas. Pelo

contrário, como já restou dito algumas linhas acima, ela se apresenta como um conjunto ordenado de regras e princípios, que se relacionam de modo a formarem o que se pode designar por um corpo único, já que seus vários elementos encontram-se interligados entre si formando uma estrutura coesa.

Como corolário dessa constatação, temos que é obrigação do intérprete buscar conformar as diversas normas ou valores em conflito no texto constitucional, de forma que se evite a necessidade da exclusão (sacrifício) total de um ou alguns deles. Comumente designa-se a este mandamento interpretativo por princípio da harmonização. Através dele, fica impedido o intérprete de atribuir um significado a uma regra de tal maneira a pô-la em contradição ou incoerência com outras normas ou com princípios pertencentes ao sistema constitucional.<sup>10</sup>

Ainda dentro desta linha de idéias, cumpre fazer referência à interpretação literal, que vingou por longo

---

<sup>9</sup> Celso Ribeiro Bastos, *Hermenêutica e Interpretação Constitucional*, São Paulo, CB editor/IBDC, 1997, pp. 102-4.

<sup>10</sup> Conforme Jerzy Wróblewski, esta consequência estaria ancorada na idéia de consistência e coerência de um sistema jurídico, e em especial, de um sistema constitucional (*Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*, Madrid, Cuadernos Civitas, 1988, p. 49).

período na história jurídica, e que se situa quase que no extremo oposto do método sistêmico. A respeito deste tema, temos que:

“(…) o elemento literal, a letra da lei, constitui sempre o ponto de referência obrigatório para a interpretação de qualquer norma, seja constitucional, infraconstitucional ou até mesmo de índole contratual.

“É isso num sentido dúplice, pois a letra da lei é o ponto de partida de sua interpretação e, mais adiante, consistirá no limite da mesma. É certo que o elastério do vocábulo comporta limites rigorosos, pois do contrário se estaria afastando de sua função que é a de propiciar a compreensão do que se comunica. (…)

“O método literal, em seu caráter, é que se torna totalmente não operativo. (…)

“Segundo Rudolf Jhering a interpretação gramatical assenta no pressuposto que admite e reconhece por legislado e pretendido única e exclusivamente o que se disse no texto da lei, de modo direto e expresso. (…)”<sup>11</sup>

Em conclusão deste tópico, fica a idéia de que as regras constantes do art. 236 da Constituição não poderão perder de vista os princípios constitucionais aplicáveis à espécie, vale dizer, o princípio de distribuição de competências legislativas levado a efeito pela Constituição, assim como não poderá prender-se a uma interpretação meramente gramatical e superficial de algumas normas,



procedimento que sempre se revela pobre no estudo e compreensão do Texto Constitucional.

#### V. DO ALCANCE DO DISPOSTO NO ART. 236

Ao dispor, a Constituição, no parágrafo terceiro do art. 236, que o "ingresso na atividade" ora em apreço "depende de concurso público de provas e títulos", não pode pairar dúvida de que se trata, aqui, da forma de adentrar na carreira, no que vale o princípio geral de amplo acesso às funções e cargos públicos, insculpido no primeiro inciso do art. 37, nos seguintes termos:

"I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei"

Contudo, ao contrário do que pode parecer, o amplo acesso aos brasileiros só será possível para os cargos localizados no início da carreira. Do contrário, inviabilizar-se-ia qualquer estruturação das atividades em carreiras próprias. Isto,

---

<sup>11</sup> *Hermenêutica e Interpretação Constitucional*, pp. 110-2.

contudo, não afasta a necessidade de que também internamente realizem-se concursos (para aqueles que já integram a carreira) para fins de provimento dos cargos superiores (promoção dentro da carreira). Portanto, a partir do ingresso inicial, por concurso público, a carreira vai sendo dinamizada internamente com a realização de promoções, de concursos de acesso às níveis superiores das classes.

Aliás, a Constituição assinala, na parte final do parágrafo ora em apreço, que, no caso de vacância de serventia, deve ser aberto "concurso de provimento ou de remoção".

Portanto, ao falar em necessidade de ingresso por concurso público, a Constituição não está impedindo a estruturação da atividade notarial e de registro em classes dentro de uma carreira própria. Apenas que, para o acesso inicial, impõe-se a realização de concurso aberto a todos, vale dizer, público no seu sentido próprio. Dentro da carreira, e sob pena de simplesmente eliminá-la, não será possível senão o concurso de provas e títulos para aqueles que já integram a mesma carreira e pretendem obter promoção.

Isto significa, em outras palavras, que a lei pode - e até deve, como medida de maior Justiça e eficiência -

estruturar em carreira as diversas classes dentro da atividade notarial e de registro, de forma a estimular a ascensão, a elevação na carreira, daqueles que se mostrem melhor preparados, exigindo, para isto, a realização de concurso interno de provas e títulos.

Uma vez que reste claro este primeiro aspecto, é preciso identificar a qual ente federativo caberá a regulamentação deste tema.

Ocupando-nos do histórico inicialmente apresentado, é possível verificar que ao longo dos sistemas constitucionais, sempre foi deferido e reconhecido ao Estado-membro a competência para legislar sobre o assunto. E outra não é, como visto, a orientação jurisprudencial, que sempre parte do mesmo pressuposto, qual seja, de que a legislação aplicável é a estadual, seja ela posterior à Constituição, seja anterior, desde que compatível com os demais preceitos constitucionais.

Corrobora esta posição a constatação, no próprio art. 236, em seu parágrafo segundo, de que quando a Constituição pretendeu conferir competência específica à União, em pontos específicos relacionados a esta matéria, ela o fez de maneira

expressa, referindo-se a uma lei federal para estabelecer normas gerais (no caso, sobre fixação de emolumentos). Isto, ademais, insere-se no contexto geral de distribuição de competências pela Constituição.

É que as competências que não sejam atribuídas, expressamente, à União ou aos Municípios, foram deferidas, em caráter residual, aos Estados-membros.

Assim, apenas encontraremos a competência expressa, em matéria conexa àquela ora objeto de nossas atenções, no art. 22, que estabelece competir privativamente à União legislar sobre:

“XXV - registros públicos”

É mais do que óbvia a impossibilidade de enquadramento da atividade notarial em si mesma considerada, nesse conceito de “registros públicos”. Para o desenvolvimento deste conceito, trata-se, neste ponto, de regular, ao nível nacional, quais são os registros e os procedimentos a serem adotados na atividade.

Conclui-se, pois, que a estruturação da carreira é atividade atribuída aos Estados-membros, para fins de receberem o adequado tratamento jurídico.

Uma coisa são os requisitos da promoção dentro da carreira, ou mesmo das condições de ingresso inicial nela, e outra bastante diversa é a regulamentação da atividade propriamente dita, ou seja, a definição do que é registro público e como é exercido. Só esta última é que deve ser levada a cabo ao nível federal. De resto, a legislação só poderá ser estadual, sob pena de invalidade jurídica, por falta de fundamento constitucional de leis federais ou municipais que pretendam inserir-se nesta seara.

Assim, recepcionada fora a Lei Complementar n. 539, de 26 de Março de 1.988, do Estado de São Paulo, uma vez que se encontrava em sintonia com os comandos insculpidos na Constituição, ao determinar, em seu art. 3º, que:

“Art. 3º - O provimento de cartório de classe inicial de qualquer natureza, far-se-á após aprovação em concurso público de provas e títulos.

“§ 1º - O provimento de cartório das demais classes, de qualquer natureza, far-se-á após aprovação em concurso de acesso, de provas e títulos”

Perfeitamente vigente, porque validamente editada, do ponto de vista constitucional, a Lei estadual n. 10.340, de 7 de julho de 1.999, quando, em seu art. 2º declara, peremptoriamente:

“§ 1º - A delegação de classe inicial, de qualquer natureza, far-se-á após aprovação em concurso público de provas e títulos.

“§ 2º - O provimento das demais classes, de qualquer natureza, far-se-á após aprovação em concurso de provas e títulos, por acesso ou remoção”

Observe-se, pois, que não há referência a um concurso público, a não ser para a classe inicial. É que o concurso para as demais classes não é público em seu sentido próprio, já que limitado ao universo daqueles que já integram a carreira (e que, portanto, já participaram, inicialmente, daquele concurso público a que se refere a Constituição, que é o concurso de ingresso).

Não se pode adotar o entendimento distorcido de que isto violaria o princípio constitucional do amplo acesso aos cargos públicos. Este tipo de interpretação simplesmente tornaria inviável qualquer estruturação das carreiras, em qualquer nível da Administração e, ademais, não foi, em nenhum momento, o objetivo dos preceitos constitucionais colacionados ao longo deste parecer.

#### VI. DAS CONCLUSÕES FINAIS

Neste momento em que finalizamos o parecer, cabe por derradeiro reforçar as considerações acerca do entendimento aqui adotado.

Na nova disciplina da matéria, dada pela Constituição Federal de 1.988, não se encontra nenhum óbice, nenhuma referência, expressa ou implícita, que pudesse de qualquer forma tornar duvidoso o sistema de classes na carreira das serventias.

Muito pelo contrário, através da análise realizada pôde-se constatar que este sistema é o mais indicado, na medida em que fomenta o interesse pelo aprimoramento pessoal.

Ademais, a competência para proceder a esta estruturação não é senão a revelação da própria competência administrativa de que goza cada uma das entidades políticas integrantes da federação brasileira. No caso específico relativo à atividade notarial e de registro, aplica-se o princípio da competência remanescente dos Estados-membros, como visto no curso deste estudo.

Não há, portanto, como lei de cunho federal, notadamente a Lei nº 8.935, de 18 de Novembro de 1994, pretender ingressar na regulamentação desta matéria. Deve, certamente, ater-se ao campo de competência específico da União, já indicado aqui, qual seja, normas gerais sobre a fixação de emolumentos, a responsabilidade civil e criminal dos notários e oficiais de registro, assim como de seus prepostos, a regulamentação da atividade de registro público.



## VII. DAS RESPOSTAS AOS QUESITOS

1. A Constituição Federal apenas exige que o ingresso inicial na carreira notarial e de registros se dê por meio de concurso público de provas e títulos. De outra parte, não impede que, internamente, haja concursos de promoção na carreira, para acesso aos cargos de nível mais elevado, o que dependerá da regulamentação legal do tema.
2. A lei disciplinadora da estrutura interna das serventias pode estruturá-la por meio de classes. Aliás, trata-se de deliberação aconselhável, na medida em que estimula o desenvolvimento pessoal e privilegia aqueles que já contam com maior experiência (por já estarem na carreira) e que apresentam maior capacidade (por serem aprovados em concurso interno) para exercerem as posições superiores da carreira.

CELSO BASTOS  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

3. A competência para disciplinar o tema referente às carreiras dos notários e dos serviços de registro é estadual, por força do princípio da competência remanescente dos Estados.

É o nosso parecer.

São Paulo, 20 de Agosto de 1.999



Prof. Dr. Celso Ribeiro Bastos