



## ADI 5855 / DF

homologação da Corregedoria Nacional de Justiça.

Parágrafo único. A ANOREG-BR ou a ARPEN-BRASIL formularão pedido de homologação à Corregedoria Nacional de Justiça via PJe.

Art. 4º O convênio, credenciamento e matrícula com órgãos públicos para prestação de serviços de registro civil das pessoas naturais em âmbito local dependerão da homologação das corregedorias de justiça dos Estados ou do Distrito Federal, às quais competirá:

I – realizar estudo prévio acerca da viabilidade jurídica, técnica e financeira do serviço;

II – enviar à Corregedoria Nacional de Justiça cópia do termo celebrado em caso de homologação, para disseminação de boas práticas entre os demais entes da Federação.

Art. 5º As corregedorias de justiça dos Estados e do Distrito Federal manterão em seu site listagem pública dos serviços prestados pelos registros civis das pessoas naturais mediante convênio, credenciamento ou matrícula.

Art. 6º Este provimento entrará em vigor na data de sua publicação, permanecendo válidos os provimentos editados pelas corregedorias de justiça no que forem compatíveis.

O eminente Ministro Corregedor Nacional informa que o ato normativo editado corroboraria o conteúdo da decisão monocrática concessiva de medida cautelar proferida nos autos desta ADI 5855, na qual foi determinada a suspensão da Lei Federal 13.484/2017, naquilo em que alterou a Lei de Registros Públicos para autorizar a celebração de convênios entre ofícios de registro civil das pessoas naturais e entidades diversas, cujo objeto seja a prestação de serviços remunerados, por essas serventias, diversos de suas atribuições originais. Assim se manifestou Sua Excelência:

Convém frisar que a Corregedoria Nacional de Justiça, ao editar o aludido provimento, não o fez em descompasso com a decisão em comento. Ao contrário, buscou suprir a inconstitucionalidade formal e material do art. 29, §§ 3º e 4º, da

## ADI 5855 / DF

Lei n. 6.015/1973 (redação dada pela Lei n. 13.484/2017), apontadas no referido decisum, e evitar maiores prejuízos para a população usuária do serviço de registro.

A decisão proferida na MC na ADI 5.855/DF determina que cabe exclusivamente ao Poder Judiciário a reserva de competência para organização e fiscalização do regime jurídico dos seus serviços auxiliares e conclui pela inconstitucionalidade de propositura pelo Poder Legislativo.

O vício de iniciativa da proposição legislativa foi ultrapassado pela edição do Provimento n. 66/2018 por órgão do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça. A Corregedoria Nacional de Justiça, em decorrência de sua competência regimental e constitucional, tem a prerrogativa de expedir provimentos e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades do serviço de registro, em que se enquadra o provimento em questão.

A decisão ataca ainda a possibilidade de prestação de “outros serviços remunerados” pelos ofícios do registro civil das pessoas naturais, qualificados como serviços da cidadania, sob o fundamento de que o texto legal não fornece elementos para a identificação das atividades que podem ser desempenhadas pelos ofícios e sua regulamentação ocorre por meio de instrumentos contratuais firmados entre as entidades interessadas, públicas ou privadas, e as entidades de classe dos respectivos registradores.

O Provimento n. 66/2018 superou as inconsistências da lei ao prever a realização de convênio e o cadastramento das serventias extrajudiciais, afastando eventuais irregularidades na prestação de serviço por quem não tem competência jurídica, técnica e financeira. Deixou, ademais, a cargo do Poder Judiciário, por intermédio de suas corregedorias, a análise da viabilidade técnica.

O normativo também afastou as incongruências do art. 29, §§ 3º e 4º, da Lei n. 6.015/1973 (redação dada pela Lei n. 13.484/2017) ao limitar a prestação de serviços às atribuições atinentes aos documentos civis de pessoas naturais, nos termos

## ADI 5855 / DF

das atribuições legalmente previstas para os registros civis no todo território nacional.

O Autor da presente ADI, Partido Republicano Brasileiro, PRB, também peticionou nos autos (peça 33), insurgindo-se contra o referido Provimento 66/2018. Sustentou, essencialmente, que o CNJ teria exorbitado de sua competência constitucional, violando a reserva de lei exigida pela Constituição para o tratamento da matéria. Pediu a extensão dos efeitos da medida cautelar já deferida para que seja determinada a suspensão do Provimento do CNJ. Eis o teor de seu requerimento:

Por todas as razões acima expendidas, pugna o Autor seja exercido o controle judiciário sobre o Provimento nº 66, editado pela Corregedoria Nacional de Justiça, órgão do Conselho Nacional de Justiça, uma vez que se trata de ato administrativo normativo secundário, eivado de ilegalidade, determinando-se a sua anulação, com espeque no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal e Súmula nº 473 deste Excelso Supremo Tribunal Federal; ou se lhe estendendo o efeito suspensivo emanado da douda decisão liminar proferida.

Também vieram aos autos manifestações da Presidência da República, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados (peças 31, 24 e 30 dos autos eletrônicos, respectivamente).

A Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais, ARPEN, requereu o ingresso como *amicus curiae* (peça 36), a revogação da medida liminar concedida e a preservação do Provimento 66/CNJ (peça 40). Argumentou que: (a) a ADI em curso não seria a sede processual adequada para o questionamento do Provimento 66; (b) que essa norma não implica descumprimento da decisão cautelar, ao revés, constituiria “*fato novo a ensejar a revogação da liminar*”.

A ARPEN relatou que, antes mesmo da edição da norma impugnada nesta ação, já existiam políticas que se valiam das serventias de registro civil das pessoas naturais para o desenvolvimento de atividades de

## ADI 5855 / DF

ampliação do acesso à cidadania. Menciona especificamente o Decreto 6.289/2007, norma que regulamentou o *Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento*, pelo qual teria sido facultado aos escritórios de registro civil das pessoas naturais atuar “em regime de colaboração com o Poder Judiciário e o Poder Legislativo” para “ampliar o acesso à documentação civil básica” (art. 1º, § 1º).

Cita também o Decreto 8.270/2014, que trata do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil, SIRC, o qual conteria autorização para a padronização de “procedimentos para envio de dados pelas serventias de registro civil de pessoas naturais ao Poder Executivo Federal” (art. 2º, III) e para cooperação com o Poder Judiciário visando ao “fortalecimento e modernização do registro civil das pessoas naturais” (art. 3º, IX).

Dessa feita, as iniciativas de cooperação institucional entre entidades do registro civil e órgãos da Administração Pública precederiam a edição do art. 29, §§ 3º e 4º, da Lei 6.015/1973, com a redação conferida pela Lei 13.484/2017, e não teriam fundamento jurídico em tais dispositivos legais. Afirmou que as atividades referidas são fomentadas e fiscalizadas pelo Conselho Nacional de Justiça e pelas Corregedorias dos Tribunais de Justiça dos Estados, conforme demonstra o I Encontro de Corregedores do Serviço Extrajudicial, onde teria sido fixada como meta a ser atingida pelas Corregedorias até junho de 2018 a meta 10, consistente em “fomentar atividades de escritórios de cidadania”.

O Provimento CNJ 66/2018 seguiria essa mesma orientação, com o propósito adicional de superar as inconsistências apontadas pela decisão cautelar proferidas nestes autos a respeito do art. 29, §§ 3º e 4º, da Lei 6.015/1973, com a redação conferida pela Lei 13.484/2017.

Em todo caso, reitera que mesmo antes da edição da Lei 13.484/2017 e do Provimento CNJ 66/2018, existiria fundamento legal para a realização de convênios entre serventias do registro civil e órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Poder Executivo de várias esferas de governo. Menciona a existência de 37 (trinta e sete) convênios firmados dessa forma, com os mais diferentes escopos, a maior parte dos quais relacionados à “localização e emissão de certidões digitais”.

## ADI 5855 / DF

É o relatório.

As informações trazidas aos autos após a concessão da medida liminar demonstram, ainda em sede de cognição sumária, a persistência dos requisitos legais para a manutenção da providência cautelar já deferida, como também demonstram a necessidade de sua complementação, para alcançar norma editada após o ajuizamento da presente ação direta.

Em primeiro lugar, acolho a manifestação do Autor (peça 33) como pedido de aditamento à petição inicial, para incluir no objeto da ação o Provimento CNJ 66/2018, eis que constatada a identidade entre a hipótese tratada nessa norma e aquela versada na legislação já impugnada, qual seja, a celebração de convênios pelos órgãos do registro civil para a prestação de serviços remunerados não especificados em lei.

Afasto a alegação de que a edição do Provimento CNJ 66/2018 teria a aptidão de sanar as inconstitucionalidades que justificaram a suspensão da eficácia da Lei 13.484/2017. Como exposto na decisão cautelar por mim proferida nestes autos, a previsão constante nessa lei decorreu de emenda parlamentar à proposição de medida provisória encaminhada ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, para tratamento de matéria diversa daquela introduzida nos §§ 3º e 4º da Lei de Registros Públicos. Ainda que assim não fosse, a ampliação dos serviços desempenhados pelas serventias do registro civil é matéria de competência legislativa dos Estados, com iniciativa reservada aos respectivos Tribunais de Justiça (art. 96, I, b, e II, b, CF).

Trata-se, portanto, de inconstitucionalidades formais insuscetíveis de convalidação, especialmente por mero ato regulamentar. O Provimento CNJ 66/2018, longe de mitigar a inconstitucionalidade apontada na medida cautelar, regulamentou a celebração de convênios para a prestação de serviços não previstos em lei como de competência dos órgãos de registro civil das pessoas naturais. Visou, assim, atingir a mesma providência normativa que fora cautelarmente suspensa nesta ação direta, pelo que também incide em inconstitucionalidade formal por violação aos limites de sua competência constitucional e usurpação da

## ADI 5855 / DF

competência própria dos Tribunais de Justiça (art. 96, I, b, e II, b, CF).

Merece ser reconhecido o protagonismo conferido pela Constituição ao Conselho Nacional de Justiça no controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário e no controle dos deveres funcionais dos juízes, como verdadeiro órgão de cúpula administrativa desse Poder. No que diz respeito ao exercício de poder normativo – art. 103-B, § 4º, da CF – registre-se o entendimento segundo o qual o CNJ detém **competência constitucional primária** para o exercício desse mister no âmbito do Poder Judiciário. Nesse sentido: ADI 4638-MC-Ref, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 8/2/2012, DJe de 29/10/2014 – em que se discutiu a constitucionalidade da Resolução CNJ 135/2011, sobre a competência correicional do CNJ, em oposição à competência das Corregedorias dos Tribunais locais; e ADC 12, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 20/8/2008, DJe de 17/12/2009 (nepotismo).

No entanto, as matérias que a Constituição submeteu à reserva de lei não podem ser objeto do exercício do poder normativo fundado no art. 103-B, § 4º, da CF, pois, do contrário, estar-se-ia violando a competência constitucional do Poder Legislativo, em desrespeito ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CF). No caso, a Constituição reservou à lei em sentido formal a regulamentação dos serviços notariais e de registro, sua fiscalização e remuneração (art. 236, §§ 1º e 2º, da CF), em razão do que não poderia o CNJ editar norma ampliando as atribuições legais desses órgãos.

Também afasto a alegação de que haveria fundamento legal, além da Lei 13.484/2017, impugnada nesta ação, para a celebração de convênios nos moldes aqui tratados. As iniciativas referidas pelo eminente Ministro Corregedor do CNJ e pela ARPEN correspondem a uma legítima cooperação entre órgãos públicos para o melhor cumprimento de suas respectivas atribuições legais, sem o câmbio ou alteração das mesmas. Daí porque entendo que há fundamento legal para que os ofícios do registro civil das pessoas naturais ajustem procedimentos com outros órgãos para a *“localização e emissão de certidões digitais”*, atividade já inserida em suas

## ADI 5855 / DF

atribuições legais, conforme disciplinado nas Leis Federais 8.935/1994 e 10.169/2000.

Diversamente, a prestação de serviços remunerados não especificados em lei não pode ser disciplinada por atos infralegais, ainda que editados pelo CNJ. Não se ignora o meritório propósito de ampliar o acesso da população à oferta de serviços públicos de documentação. Nem por isso, no entanto, merece ser admitida a mitigação da exigência de reserva legal estabelecida no texto constitucional.

Diante do exposto, com fundamento nos arts. 10, § 3º, da Lei 9.868/99 e 21, V, do RISTF, e em complemento à medida cautelar já concedida nestes autos, **CONCEDO MEDIDA CAUTELAR, ad referendum** do Plenário, para **DETERMINAR A IMEDIATA SUSPENSÃO DA EFICÁCIA** do Provimento 66, de 25 de janeiro de 2018, editado pelo Conselho Nacional de Justiça.

Intime-se o eminente Ministro Corregedor do Conselho Nacional de Justiça para ciência e cumprimento desta decisão, bem como para fornecer informações pertinentes, no prazo máximo de 10 (dez) dias. Após, como anteriormente determinado, dê-se vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias, para que cada qual se manifeste na forma do art. 12 da Lei 9.868/99.

Nos termos do art. 21, V, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, peço dia para julgamento, pelo Plenário, do referendo da medida ora concedida.

Por fim, considerando que a ARPEN preenche os requisitos legais, nos termos do art. 7º, § 2º, da Lei 9.868/1999, **DEFIRO O PEDIDO DE INGRESSO COMO AMICUS CURIAE**, na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

À Secretaria para as anotações pertinentes.

Publique-se.

Brasília, 26 de fevereiro de 2018.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

**ADI 5855 / DF**

**Relator**

*Documento assinado digitalmente*