



RELATÓRIO E VOTO AO PROJETO DE LEI Nº 0713/2025

Autoriza a instalação de unidades de registro civil em maternidades e hospitais que realizem partos no Estado de Santa Catarina, e dá outras providências.

Autor: Deputado Junior Cardoso

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 0713/2025, de autoria do Deputado Junior Cardoso, que autoriza a instalação de unidades de registro civil em maternidades e hospitais que realizem partos no Estado de Santa Catarina, e dá outras providências.

A proposta **autoriza** o Poder Executivo a celebrar convênios com cartórios de registro civil para instalação de unidades interligadas de registro civil em maternidades e hospitais públicos e privados do Estado.

A matéria foi encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça, onde fui designado relator.

É o relatório.

II – VOTO

Nos termos do inciso I, do artigo 72 e no inciso I, do artigo 144, ambos do Regimento Interno desta Assembleia Legislativa, compete a esta Comissão de Constituição e Justiça exercer o controle preventivo de constitucionalidade, bem como analisar a proposição sob os aspectos legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa.



1. PRELIMINAR – DA NATUREZA AUTORIZATIVA DA PROPOSIÇÃO

Da leitura do projeto de lei, se observa que ele **é de natureza autorizativa**, o que afronta o **Enunciado nº 001/2011 da Comissão de Constituição e Justiça da ALESC**, que dispõe expressamente:

"Projeto de Lei, de autoria de Deputado, autorizando o Poder Executivo a tomar providência de sua competência exclusiva, é inconstitucional, devendo ser transformado em Indicação."

A doutrina constitucional e a jurisprudência dos tribunais pátrios, inclusive do Supremo Tribunal Federal, são pacíficas no sentido de que normas autorizativas de iniciativa parlamentar, por não produzirem efeitos jurídicos vinculantes e por invadirem a competência do Executivo, **são formalmente inconstitucionais**.

2. DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

No tocante à constitucionalidade formal, há **vício de iniciativa** decorrente da invasão da competência privativa do Tribunal de Justiça para propor lei sobre a criação, extinção ou reorganização de serventias extrajudiciais, nos termos do art. 236, § 1º, da Constituição Federal. Trata-se de matéria que se insere na esfera da administração e disciplina dos serviços notariais e registrais, cuja titularidade é atribuída ao Poder Judiciário, por expressa determinação constitucional.

A Constituição Federal, em seu art. 236, estabelece que “os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público”, dispondo ainda que “serão fiscalizados pelo Poder Judiciário”. Essa



disposição confere natureza jurídica peculiar às serventias extrajudiciais: embora exercidas por particulares em caráter privado, permanecem sob a supervisão administrativa e normativa do Poder Judiciário, a quem compete assegurar a regularidade, continuidade e autenticidade dos atos praticados.

Em reforço a esse comando, a Lei Federal nº 8.935/1994, que regulamenta o art. 236 da Constituição, atribui ao Judiciário a função de fiscalizar e disciplinar a atividade notarial e registral. O art. 37 da referida lei dispõe que “os serviços notariais e de registro serão fiscalizados pelo juízo competente e pelos juízes corregedores permanentes”, enquanto o art. 38 fixa que “compete ao Poder Judiciário aplicar as penalidades e exercer a supervisão sobre os serviços delegados”. Assim, o modelo normativo brasileiro estrutura-se de forma a reservar ao Poder Judiciário — e não ao Executivo ou ao Legislativo — a competência para autorizar, regular e acompanhar o funcionamento das serventias.

No plano nacional, o art. 103-B, § 4º, III, da Constituição Federal, atribui ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) o poder de “expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências”. Essa prerrogativa abrange a disciplina das atividades extrajudiciais, conferindo ao CNJ a capacidade de editar atos normativos vinculantes, de alcance nacional, sobre a atuação dos registradores e notários. O CNJ, no exercício dessa competência, editou o Provimento nº 149/2023, que consolida o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial, ato de caráter cogente para todos os Tribunais de Justiça do país.

Esse provimento dedica o Capítulo I, do Livro V, à regulamentação das unidades interligadas de registro civil em estabelecimentos de saúde, disciplinando a matéria nos arts. 445 e 446. O art. 445 define que a emissão de certidão de nascimento em maternidades ocorrerá mediante sistema informatizado que interliga os estabelecimentos de saúde às serventias de registro civil, garantindo que a criança receba alta hospitalar já com o registro lavrado. O § 1º do mesmo dispositivo denomina “Unidade Interligada” o posto de recepção de dados



que, conectado pela rede mundial de computadores, permite a comunicação direta com as serventias. O art. 446, por sua vez, determina que a implantação dessas unidades se dará “mediante convênio firmado entre o estabelecimento de saúde e o registrador da cidade ou distrito onde estiver localizado o estabelecimento, com a supervisão e fiscalização das Corregedorias-Gerais de Justiça dos estados e Distrito Federal, bem como da Corregedoria Nacional de Justiça”.

Denota-se, portanto, que a criação e o funcionamento das unidades interligadas de registro civil são disciplinados de forma exaustiva e uniforme pelo CNJ, em consonância com o comando do art. 236 da Constituição. A proposição legislativa ora em exame, ao autorizar o Poder Executivo a celebrar convênios e instalar unidades interligadas em maternidades, avança sobre competência alheia, interferindo na organização e na supervisão de atividade sujeita à fiscalização judicial. Essa ingerência legislativa resulta em vício formal de iniciativa, por usurpação da competência administrativa do Tribunal de Justiça, além de violar o arranjo constitucional de controle, regulação e disciplina dos serviços extrajudiciais.

Em síntese, a proposição incorre em inconstitucionalidade formal por contrariar o modelo constitucional de separação de poderes e por invadir matéria de reserva administrativa do Poder Judiciário, estabelecendo sobreposição indevida de competências e vulnerando o regime jurídico próprio dos serviços notariais e registrais.

3. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Sob o prisma da constitucionalidade material, a proposição também revela incompatibilidade com os princípios estruturantes da ordem constitucional brasileira, em especial os da separação dos poderes, da legalidade e da supremacia da Constituição.

A separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal) constitui cláusula essencial do Estado de Direito e fundamento da autonomia funcional entre



Legislativo, Executivo e Judiciário. No caso concreto, o projeto de lei, ao autorizar o Poder Executivo a celebrar convênios e a instalar unidades interligadas de registro civil em maternidades, transfere indevidamente a esfera de gestão de atividade sujeita à fiscalização judicial, permitindo interferência administrativa em matéria reservada ao Poder Judiciário. Essa invasão, ainda que travestida de simples autorização, altera o equilíbrio institucional e subverte o regime de competências traçado pela Constituição.

O princípio da legalidade, previsto no art. 5º, II, e reafirmado no art. 37, caput, da Constituição Federal, impõe que a atuação da Administração Pública decorra de competência previamente estabelecida em lei. Entretanto, a criação de estruturas vinculadas às serventias extrajudiciais já se encontra disciplinada em normas de caráter nacional, emanadas do Conselho Nacional de Justiça, especialmente no Código Nacional de Normas – Foro Extrajudicial (Provimento CNJ nº 149/2023). O referido ato normativo, em vigor, regulamenta detalhadamente a implantação das unidades interligadas de registro civil nos estabelecimentos de saúde, condicionando sua criação à celebração de convênio entre o registrador e o estabelecimento de saúde, sob a supervisão das Corregedorias-Gerais de Justiça e da Corregedoria Nacional de Justiça (arts. 445 e 446).

Dessa forma, qualquer norma estadual que pretenda “autorizar” o Executivo a instalar ou regulamentar tais unidades rompe a coerência hierárquica do sistema jurídico, criando sobreposição normativa indevida. A estrutura de delegação prevista no art. 236 da Constituição não admite atuação administrativa paralela do Executivo ou do Legislativo, pois as serventias são delegações do Poder Público sob controle jurisdicional, e não órgãos subordinados ao governo.

A violação material, portanto, é inequívoca: o projeto afronta o modelo constitucional de repartição de competências, fragiliza a autonomia do Poder Judiciário e contraria a supremacia da Constituição, que reserva à Justiça Estadual, por meio de suas corregedorias, a fiscalização e a regulação das atividades extrajudiciais.



Portanto, a proposição é materialmente inconstitucional por afrontar a separação de poderes, por violar o princípio da legalidade e por contrariar o regime constitucional de subordinação das serventias extrajudiciais ao Poder Judiciário.

4. DA LEGALIDADE E JURIDICIDADE

Do ponto de vista da legalidade, a proposição contraria o ordenamento jurídico vigente. A Lei Federal nº 8.935/1994, que disciplina os serviços notariais e de registro, estabelece em seu art. 37 que tais serviços “serão fiscalizados pelo juízo competente e pelos juízes corregedores permanentes”, e no art. 38 atribui ao Poder Judiciário o dever de exercer a supervisão e aplicar as penalidades cabíveis aos delegatários. Esses dispositivos reafirmam que a gestão, o controle e a fiscalização das serventias não integram a esfera administrativa do Poder Executivo, tampouco podem ser objeto de ingerência legislativa.

Além disso, o Provimento CNJ nº 149/2023 consolidou o entendimento de que a criação e o funcionamento das unidades interligadas de registro civil são matéria de natureza técnico-jurisdicional, cuja execução depende de atos normativos e convênios formalizados sob a égide das Corregedorias dos Tribunais de Justiça. Assim, a proposta em análise não guarda compatibilidade vertical com o ordenamento jurídico nacional e, caso aprovada, geraria duplicidade normativa e insegurança quanto à aplicação das regras já vigentes.

No campo da juridicidade, observa-se que a proposição fere a coerência, a harmonia e a unidade do sistema jurídico, ao criar permissivo legal que autoriza o Executivo a atuar em domínio reservado ao Judiciário. Essa invasão de competências compromete a racionalidade da ordem normativa e contraria os postulados da boa técnica legislativa, previstos na Lei Complementar nº 95/1998, segundo os quais a lei deve guardar correlação lógica e hierárquica com o sistema normativo a que pertence.



A proposta também afronta o princípio da segurança jurídica, uma vez que a sobreposição de regimes de controle — um de natureza judicial (CNJ e Corregedorias) e outro de natureza executiva — produziria incerteza quanto à validade e à responsabilidade sobre os atos praticados nas unidades interligadas, prejudicando a uniformidade do serviço público delegado.

Por tais razões, conclui-se que o projeto é ilegal e juridicamente incoerente, violando normas federais de observância obrigatória e o regime constitucional de competências, e, portanto, não deve prosperar.

5. DA TÉCNICA LEGISLATIVA E REGIMENTALIDADE

Do ponto de vista da técnica legislativa, a proposição padece de inadequação material e estrutural frente à Lei Complementar nº 95/1998, que exige que toda lei guarde unidade temática, clareza e harmonia com o ordenamento jurídico. Ao pretender autorizar o Poder Executivo a adotar providências relativas à instalação de unidades interligadas de registro civil — matéria já integralmente disciplinada por normas de competência do Poder Judiciário — o projeto ultrapassa a finalidade da lei autorizativa e incorre em vício de técnica normativa, por ausência de conteúdo jurídico útil e efetivo.

A formulação de comandos meramente permissivos, sem força obrigatória, contraria o princípio da razoabilidade legislativa e afronta a boa técnica normativa, que exige a edição de normas dotadas de caráter cogente, inovador e necessário. Assim, a proposta não se ajusta à finalidade própria da espécie legislativa adotada, apresentando impropriedade material e ausência de correspondência com o sistema jurídico vigente.

Sob o aspecto regimental, a Comissão de Constituição e Justiça, nos termos dos arts. 72, I, e 144, I, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, é o órgão competente para apreciar as proposições quanto aos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade,



regimentalidade e técnica legislativa, exercendo o controle preventivo de constitucionalidade.

O art. 145 do mesmo Regimento dispõe que o parecer da CCJ é terminativo quando conclui pela inconstitucionalidade ou injuridicidade da matéria, hipótese aplicável ao presente caso.

Dessa forma, constatada a inconstitucionalidade formal e material, bem como as deficiências técnicas e regimentais já analisadas, impõe-se o voto pela rejeição da proposição, em observância à competência regimental e ao dever constitucional desta Comissão de zelar pela higidez normativa e pela preservação do equilíbrio entre os Poderes.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, no âmbito desta Comissão, voto pela **REJEIÇÃO e ARQUIVAMENTO** do Projeto de Lei nº 0713/2025.

Sala das Comissões,

Deputado Mauro de Nadal

Relator