

PROJETO DE LEI Nº , DE 2015

(Do Sr. Osmar Serraglio)

Altera a Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que “Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro”.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei resguarda as remoções que obedeceram aos critérios estabelecidos na legislação estadual, e na do Distrito Federal, até 18 de novembro de 1994.

Art. 2º O art. 18 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 18.

Parágrafo único. Aos que ingressaram por concurso, nos termos do art. 236 da Constituição Federal, ficam preservadas todas as remoções reguladas por lei estadual ou do Distrito Federal, homologadas pelo respectivo Tribunal de Justiça, que ocorreram no período anterior à publicação desta Lei (NR)

Art. 3º O contido no parágrafo único do art. 18 da Lei nº 8.935/1994 tem eficácia inclusive àqueles que, concursados e removidos até a edição daquela Lei, nos termos da legislação estadual ou do Distrito Federal, foram ou forem, até a aprovação desta Lei, detituídos da referida função.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente Projeto de Lei intenta resguardar situações relativas a remoções no serviço notarial e de registro, que ocorreram até a data da publicação da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, segundo a legislação então vigente. Ou seja, reporta-se àqueles que, há mais de vinte anos, obedecida a legislação então tida como consentânea com a Constituição, exercem suas serventias.

Importa salientar que o projeto trata somente de situações de pessoas que ingressaram na função através de **concurso público de provas e títulos** na forma prevista na Constituição Federal.

Este PL não alcança a remoção para serventia VAGA de que trata o § 3º do art. 236 da Constituição Federal.

Por várias vezes já decidiu o STJ, conforme se pode observar pelos julgados ns. MS 9.937/99, MS 10.992/99, MS 8.923/99 e MS 8.796/01, que decidiram :

"Tendo em vista caso verificado em período anterior à edição da Lei 8.935/94, não ofende esta lei a determinação de que, para efeito de preenchimento de serventias notariais e registrárias, observem-se os critérios estabelecidos na legislação estadual que antecedeu a regulamentação federal".

"Aplicabilidade da legislação estadual"

"Segundo as regras de direito intertemporal, impõe-se o primado do princípio da recepção da legislação estadual anterior..."

Já se pronunciou o próprio STF:

Relator Ayres de Brito analisando caso do Paraná:

...

7. A partir da decisão formal do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, o impetrante passou a exercer a **titularidade** (portanto, a título permanente) da serventia. E o fez ao longo de dezenove anos. Entretanto, após esse período, o Conselho Nacional de Justiça declarou a vacância da serventia extrajudicial, ao fundamento do não preenchimento dos requisitos constitucionais e legais para a delegação.

8. Pois bem, considerando o *status* constitucional do direito à segurança jurídica (art. 5º, *caput*), projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana (inciso III do art. 1º) e elemento conceitual do Estado de Direito, tanto quanto levando em linha de consideração a lealdade como um dos conteúdos do princípio da moralidade administrativa (*caput* do art. 37), faz-se imperioso o reconhecimento de certas situações jurídicas subjetivas ante o Poder Público. Mormente quando tais situações se formalizam por ato de qualquer das instâncias administrativas desse Poder.

...

10. Em casos similares a este, e em reverência ao princípio constitucional da segurança jurídica, os ministros deste Supremo Tribunal Federal têm deferido medidas cautelares.

Manifestou-se o Min. Barroso, em 17/10/2013, num processo do Paraná, tendo em vista remoção por permuta entre concursados:

"(...) acho que nesse caso há uma singularidade nesta hipótese, que é a de ter prestado

concurso público, de modo que, pedindo todas as vênias ao eminente relator, eu, no particular, acompanho o Ministro Marco Aurélio (...) eu, na verdade, estou dando provimento ao Regimental (...) a questão central aqui, nessa matéria dos cartorários, é ter feito ou não ter feito o concurso. Me parece que, neste caso concreto, ele prestou concurso (...) depois de prestar o concurso público, ele foi removido, porque isto era permitido por lei estadual para outra Serventia (...)"

O Min. Eros Grau, tratando em MS de remoção entre tabeliães concursados do Paraná: (out/2009)

A hipótese destes autos é de permuta entre titulares concursados de serventias extrajudiciais. Difere de outros mandados de segurança, de que sou Relator, em que se questionam decretos judiciais que efetivaram oficiais substitutos nas serventias paranaenses.

O preceito do art. 236 da Constituição nada dispõe sobre a permuta, determinando a realização de concurso público apenas nos casos de remoção para serventias vagas e de provimento originário. Participam da permuta apenas os dois titulares de serventias judiciais que pretendem a troca de titularidade entre si. Há, pois, entendimento direto entre os delegatários, que requerem a permuta ao Poder Judiciário local, nos termos do que dispõe o respectivo Código de Organização Judiciária. A remoção, ao contrário, ocorre na vacância da titularidade do serviço notarial e exige a abertura de concurso público, permitindo-se a participação de todos os demais titulares de serventias extrajudiciais, em igualdade de condições.

Ambos os permutantes neste writ obtiveram a delegação dos serviços notariais mediante aprovação em concurso público.

Presente o *fumus boni iuris*, defiro o pedido de medida liminar.

O eminente Ministro Rui Rosado de Aguiar (citado no MS 1197-0-RS), antes da edição da Lei Federal 8.935/94, dispôs sobre a recepção das normas estaduais pela CF/88:

"Os serviços notariais e de registro existentes em cada município deste imenso País não podem ficar em sua movimentação paralisados à espera de uma lei complementar federal de cuja tramitação não se tem qualquer notícia e sem data certa para a sua edição. Esse fato necessário, decorrente da realidade das coisas e da natureza mutável dos quadros funcionais do serviço, por si só basta para que se dê uma interpretação razoável ao texto

constitucional a fim de admitir-se que a falta da lei complementar a que se refere o art. 236 da Constituição não signifique a completa imobilização dos serviços cartorários extrajudiciais, todos de relevante interesse público e prestadores de serviço que não pode esperar. Mas, além deste argumento.- que decorre da natureza das coisas e leva à interpretação integradora da norma constitucional e admite a persistência da regulação dos serviços, assim como vinha sendo feito pela legislação estadual vigente, até que sobrevenha nova lei complementar,- além disso encontra-se fundamento bastante para essa idéia no próprio ordenamento constitucional, onde é nítida a diferença quanto à eficácia dos seus diversos enunciados”.

A Suprema Corte já decidiu (Pleno, ADIN 865, Medida Cautelar, Relator Min. Celso de Mello, julg. em 07.10.1993, publ. no DJ de 08.04.1994, p. 7225):

“... a ausência da lei nacional reclamada pelo art. 236 da Constituição não impede o Estado-membro, sob pena da paralisação dos seus serviços notariais, de dispor sobre a execução dessas atividades, **que se inserem, por sua natureza mesma, na esfera de competência autônoma dessa unidade federada. A criação, o provimento e a instalação das serventias extrajudiciais pelos estados-membros não implicam usurpação da matéria reservada a lei nacional pelo art. 236 da Carta Federal”.**

O brilhante jurista Valmir Pontes Filho comentando o caso do Paraná assim se posicionou: "hoje o STF tem como base (legislativa) para julgar somente a norma da Resolução 80/09 expedida pelo próprio CNJ", ou seja, se o Congresso se furtar e não disciplinar a matéria, não legislar o CNJ continuará o fazendo em seu lugar!

E vai adiante o professor Valmir Pontes Filho: Tal Conselho referindo-se ao CNJ, como órgão do Poder Judiciário (CF, art. 92, I-A) - e esta observação se impõe, ainda que a vôo de pássaro - que tem suas atribuições exaustivamente elencadas no art. 105, § 4º, da Lei Maior, parece ter, no particular, delas desbordado. Com efeito, o perigo está em se permitir que, nessa toada, se chegue a extremos, como o que admitirá a possibilidade de órgão do Judiciário, diante da inação do Órgão Legislativo, passe a desempenhar o seu papel e edite, sem peias, normas gerais, como se legislador ordinário (ou complementar) fosse. É verdade, sim, que muitas vezes o Congresso Nacional não é ágil (assim como não o são as Assembléias Legislativas e as Câmaras Municipais) na produção das leis reclamadas pela Constituição ou pela própria sociedade. Demora demais em produzi-las, muitas vezes. Mas se (só) isto for motivo para

deflagrar, sem cautelas ou limites, a chamada "legislatura das Cortes", então, quem sabe, poderão as Casas Legislativas chamar a si a prerrogativa de julgar processos que se arrastam, há anos, nos Pretórios. Dois erros, todavia, não fazem um acerto.

É indubitável que a mais leve ofensa aos institutos do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e da coisa julgada importa a derruição do superprincípio **da segurança jurídica**. E, com eles, do próprio Estado Democrático de Direito.

A própria CF fala em seu art.236 § 3º que o concurso é de ingresso e de remoção para cartórios VAGOS, as quais quando para uma serventia haja vagas que serão, então, preenchidas alternadamente, duas terças partes por concurso público de provas e títulos e uma terça parte por meio de remoção, saliento que não é o caso, pois na remoção por permuta entre concursados tratada e prevista na época na lei estadual do Paraná, não ha como fazer concurso".

Observando o julgado na ADI 2415-STF sobre as delegações, reorganizações mediante acumulação e desacumulação de serviços, extinção e criação de cartórios do Estado de São Paulo, pode-se observar a prudente preocupação dos e. Ministros em não causar danos aos direitos dos cartorários que ingressaram na função por concurso público.

Num primeiro momento se percebe que delegação, por não assumir evidência contratual, deve ser mantida e só cancelada por causa específica de perda da delegação.

Podemos isto perceber quando o relator, Ministro Ayres Brito, identifica a função extrajudicial como sendo:

"São atividades estatais que tem sua prestação traspasada para os particulares não mediante concessão, não mediante autorização, não mediante permissão, porém, mediante delegação, sem traço de contratualidade, portanto simplesmente o poder público após a aprovação dos interessados na titularidade da serventia, aprovação em concurso público, baixa o ato de delegação, delegação como forma de investidura no exercício de tais atividades genuinamente estatais na sua titularidade, porém privadas no seu exercício, essa delegação que timbra a funcionalidade dos serviços notariais e de registro exprime-se em estipulações totalmente fixadas por lei, por isso que eu disse, sem nenhum traço de contratualidade".

E adiante esclarece que a regulamentação da função deve ser por Lei e não por provimento judicial:

"Salta evidência, nesta contextura constitucional, que as serventias extrajudiciais se compõem de um feixe de competências públicas muito embora exercidas ao regime de delegação à pessoa privada, competências que fazem de tais serventias uma instância de formalização, de atos de criação, preservação, modificação, transformação, e extinção de direitos e obrigações. Em outros termos, são as serventias uma instância de emanção de atos jurídicos, atos a submeter terceiros à imperiosidade do que neles se contém. Se é assim, se esse plexo de competências públicas investe as serventias extrajudiciais em parcela de poder estatal idônea a colocação de terceiros, numa condição de servir ao acatamento, a modificação destas competências estatais, é o que parece, somente há de ser realizada por lei em sentido formal, aliás há uma afinidade muito grande entre as atividades notariais e de registro à própria jurisdição, por que elas também, tanto quanto a jurisdição, se destinam a conferir certeza, liquidez, fixidez, presunção de validade no mínimo às relações jurídicas, ali cartorialmente processadas.

...

"Atividade notarial e de registro, me parece que a admitir a necessidade de disciplina normativa, só pode ser por lei pelo fato de que tais atividades constituem terceiros em obrigação, e aí a regra peregrina é de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. ".

Ressaltamos que na época da remoção, a disposição que regravava a permuta se deu por Lei.

Veja-se também que o passar do tempo fez diferença na reflexão dos Ministros, o que se observa no discorrer da argumentação do Ministro Ayres de Brito:

"... e dez anos se passaram, em cujo período vários concursos foram realizados com mais de 700 delegações outorgadas..."

Ainda nas ponderações do relator:

"Sr. Presidente, eu enxergo os provimentos do tribunal de justiça, além de uma sadia, saudável, boa inspiração, do ponto de vista da lógica, da eficiência e também em respeito ao princípio da moralidade administrativa, pela rigorosa observância pela regra do concurso público, e me ponho a pensar nos efeitos, verdadeiramente catastróficos, a meu sentir, de uma rasa e seca declaração de inconstitucionalidade, deste provimento,..."

...

"Então por uma questão de coerência e atento o que vossa excelência tem dito já mencionei isso aqui tem chamado de a necessidade da busca de conceitos operacionais pra tornar a nossa constituição verdadeira, congruentemente eficaz, me parece que esse caso é típico do reconhecimento de uma inconstitucionalidade, digamos incompleta, imperfeita ou aquilo que José Joaquim Gomes Canotilho tem chamado de processo de inconstitucionalização ou Vossa Excelência parece que me prefere chamar de norma ainda constitucional..."

...

A Ministra Carmem Lucia assentou:

" O que é dito pelo ministro Gilmar com relação a sua fala, e um pouco o que mudou na configuração da declaração de constitucionalidade, reconhecimento talvez, porque nós sempre falamos em declarar inconstitucionalidade. Nós reconhecemos o vício como se fosse um médico que recolhesse uma doença, nem por isso dá o medicamento que mata o paciente, porque aí você não preserva o princípio fundamental, que é de fazer com que as coisas ainda prevejam efeitos, que é mais ou menos o que o autor Garcia reconhece, reconhecimento não é a declaração, reconhece que há o vício a ser corrigido, daqui pra frente é por lei, mas nem por isso nós vamos desconhecer esse corpo que foi produzido de provimentos, e concurso principalmente, atendeu exatamente a necessidade de eficácia e moralidade ..."

O próprio Ministro presidente Cezar Peluso mencionou um celebre provérbio romano citado por Marcos Túlio Cícero na sua obra "Dos Deveres", 'Poderosa é a lei mas mais poderosa é a realidade'.

Este PL não acarretará qualquer despesa ao orçamento da União ou dos Estados.

Inúmeros juristas da mais alta suposição emitiram pareceres reconhecendo a juridicidade do que o PL propõe, como o Professor Tércio Sampaio Ferraz Júnior, professor da cadeira de Filosofia do Direito da USP; Professor Valmir Pontes Filho de Fortaleza, mestre em Direito Constitucional pela PUC-SP; Dr. Paulo Lopo Saraiva constitucionalista do Rio Grande do Norte e da Professora Constitucionalista Regina Maria Macedo Nery Ferrari do Paraná, os quais esclarecem e defendem a validade da remoção dos que ingressaram por concurso público de provas e títulos e foram removidos antes de 1994 sob a égide de lei local.

Faz-se necessário lembrar que a própria Constituição Federal menciona o instituto da remoção por permuta conforme dispõem os artigos 93, VIII-A e 107, § 1º que tratam de remoção por PERMUTA.

Reafirma-se: as pessoas que serão atingidas pelo PL são somente aquelas que ingressaram por concurso e exercitaram prerrogativas contidas na lei local então vigente, antes da entrada em vigor da Lei Federal 8.935/94.

No ordenamento jurídico pátrio, o princípio da segurança jurídica pode ser visualizado dentre os direitos e garantias fundamentais, notadamente no art. 5º, XXXVI, da Constituição, o qual determina que "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada".

Exemplifica-se com o Paraná em que, na época (antes de 1994), havia uma lei que previa a remoção entre concursados de uma para outra serventia.

O que a Constituição Federal dispõe é que deverá haver ingresso por concurso e, se ficar VAGA a serventia, prevê concurso para o ingresso ou remoção. Ocorre que as serventias dos concursados, atingidos pelo PL, NÃO FICARAM VAGAS. Enquanto na titularidade obtida por concurso, eles se removeram por permuta.

A permuta entre concursados não é estranha à Constituição Federal como já dito. Veja-se que professores concursados, militares, juízes que precisem se remover de um para outro local de trabalho, podem permutar com outro concursado de sua categoria.

Respeita-se, para a permuta de serventia, a mesma função e dentro do mesmo Estado.

Quando uma pessoa passa no concurso notarial e ingressa na função não há uma gradação entre concursados, todos são habilitados para todos os cargos e funções.

Forte nessas razões, contamos com o endosso dos Ilustres Pares para a aprovação deste Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em 12 de março de 2015.

Deputado Osmar Serraglio