

# **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

## **PROJETO DE LEI Nº 727, DE 2015.**

*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".*

**Autor:** Deputado OSMAR SERRAGLIO

**Relator:** Deputado VENEZIANO VITAL DO REGO

### **I - RELATÓRIO**

O Projeto de Lei em epígrafe, de autoria do nobre Deputado OSMAR SERRAGLIO, tem por objetivo alterar 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", convalidando as remoções que obedeceram aos critérios estabelecidos na legislação estadual, e na do Distrito Federal, até 18 de novembro de 1994, data em que entrou em vigor a Lei nº 8.935/94.

Justificando a proposição, o ilustre Autor demonstra que a hipótese examinada incide sobre cartorários que estão na função há mais de vinte anos, segundo o que se tinha como legitimo à época e exemplifica com o Estado do Paraná, onde, na ocasião (antes de 94), a lei previa a remoção entre concursados de uma para outra serventia, não se tratando de cargo vago.

Trouxe o Autor à baila julgados do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça que sustentam o princípio da recepção da legislação estadual anterior e da segurança jurídica.

Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, assim como sobre o mérito do Projeto de Lei.

A matéria em apreço é da competência legislativa privativa da União (art. 22, XXV - CF), cabendo ao Congresso Nacional dispor sobre a mesma, com a sanção do Presidente da República (art. 48 – CF), sendo a iniciativa parlamentar legítima, em face da inexistência de iniciativa privativa de outro Poder.

A proposição obedece aos requisitos constitucionais formais para a espécie normativa.

Examinemos a constitucionalidade material.

Observe-se, desde logo, que se trata de situação em que o ingresso na atividade se deu por concurso público e a remoção para serventia ocupada, portanto, não vaga. E isso há mais de vinte anos.

Remarca o Autor:

*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.*

A conduta das autoridades judiciárias do Estado e dos serventuários obedeceu ao que se apresentava como corresponder à mais absoluta legalidade.

Até a edição da Lei Federal nº 8.935/94, não existia nenhuma norma federal quanto à forma e requisitos específicos para a remoção na atividade, ficando o serviço afeto à lei existente em seu Estado.

Houve intensa discussão, no âmbito infraconstitucional, sobre a extensão do conceito de ingresso ou remoção, sobrevindo a Lei Federal nº 10.506/2002, que, dando nova redação ao artigo 16, da Lei Federal nº 8.935/94, tornou desnecessária a avaliação por outra prova, além dos títulos, para os casos de concurso de remoção entre servidores já concursados.

A jurisprudência da Suprema Corte e do Superior Tribunal de Justiça confirmou a interpretação da época, no sentido da validade das normas estaduais:

A AUSÊNCIA DA LEI NACIONAL RECLAMADA PELO ART. 236 DA CONSTITUIÇÃO NÃO IMPEDE O ESTADO-MEMBRO, SOB PENA DA PARALIZAÇÃO DOS SEUS SERVIÇOS NOTARIAIS E REGISTRAIS, 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 À LEI NACIONAL PELO ART. 236 DA CARTA FEDERAL.

(STF, ADIn nº 865-0, Rel. Ministro CELSO DE MELLO, in DJU edição nº 66, páginas 7225/7226, 08.04.1994).

I - A remoção de serventuário extrajudicial para a vaga surgida no 1º Tabelionato de Protesto de Títulos de Porto Alegre, depende do preenchimento dos requisitos exigidos no art. 684 da Lei 5.256/66 (Código de Organização Judiciária do Estado do Rio Grande do Sul - COJE de 1966), quais sejam, antiguidade na classe.

(STJ, Quinta Turma, RMS nº 13.553-RS, Rel. Min. GILSON DIPP, julgado em 19/08/2004)

1. De acordo com a Lei Estadual nº 5.256/66, a remoção nos serviços da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul “operar-se-á na mesma entrância, dentro das respectivas categorias e para serviços da mesma natureza” ( §1º do art. 682), e será assegurada ao servidor mais antigo da mesma classe e entrância (arts. 683 e 684).

(STJ, Sexta Turma, RMS nº 13.802-RS, Rel. Min. PAULO GALLOTTI, julgado em 23/03/2004). (grifei)

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVENTIA NOTARIAL OU DE REGISTRO. VACÂNCIA.

- Tendo a vacância se verificado em período anterior à edição da Lei nº 8.935/94, não ofende essa Lei a determinação de que, para efeito de preenchimento de serventias notariais e registrárias, observe-se os critérios estabelecidos na legislação estadual que antecedeu a regulamentação federal.

(STJ, Quinta Turma, RMS 8923/RS, Rel. Min. FELIX FISCHER, julgado em 04/03/1999, DJ de 26/04/1999)

- Reclamação. Sua procedência, com vistas ao fiel cumprimento do mandado de segurança deferido por este Superior Tribunal, na forma da lei estadual reguladora da concorrência à remoção (arts. 683 e 684 da Lei 5.256/66), considerada aplicável ao caso, nos termos do art. 18 da Lei 8.935/94.

STJ, Terceira Seção, Reclamação nº 483-RS, Rel. Min. JOSÉ DANTAS, julgado em 10/06/1998).

- Segundo as regras de direito intertemporal, impõe-se o primado do princípio da recepção da legislação estadual anterior, cujas disposições estejam em plena sintonia com o consagrado pelo novo ordenamento constitucional e pela legislação federal regulamentadora, com os olhos na garantia da perpetuação das relações sociais.

(STJ, Sexta Turma, RMS 10992/RS, Rel. Min. VICENTE LEAL, julgado em 18/10/1999, DJ de 22/11/1999)

- 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 serventuários, 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, estabelecendo 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 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.

(STJ, Segunda Turma, RMS nº 1.197-RS, Rel. Min. HÉLIO MOSIMANN, julgado em 06/05/1992)

Não há muito tempo, o Estado de Minas Gerais regulamentou no seu Código de Organização Judiciária, através da Lei 19.832 de 25/11/11, a remoção por permuta entre notários concursados:

*Art. 3º - O § 3º do art. 319 da Lei Complementar nº 59, de 18 de janeiro de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:*

*"Art. 319 - .....*

*§ 3º - A permuta de titulares de serviços notariais e de registro somente será admitida entre serventias da mesma natureza, por ato exclusivo do Governador do Estado, mediante apresentação de requerimento conjunto dos interessados e comprovação de efetivo exercício no Estado por mais de quatro anos, como titulares." (nr)*

A Lei Federal 8.935/94, consoante já suso reportado, dispõe que a competência para normatizar as remoções é do Estado.

*- Art. 18. A legislação estadual disporá sobre as normas e os critérios para o concurso de remoção.*

Com fulcro em tal norma, é de se emprestar validade às regras estaduais que preveem o ingresso por concurso público e a remoção para serventias vagas também por concurso público, diferentemente da remoção por permuta que se dá somente entre concursados.

Assim, reitera-se, a legislação dos Estados, que regulava as atividades dos serviços notariais e de registro da época, antes da edição da Lei Federal nº 8.935/94, foi cumprida quando dos atos de remoção dos titulares, caso em que se enquadra o ora mencionado projeto de lei.

Ademais,

Essas considerações avalizam a regularidade das normas vigentes no período 88/94, ocasião da publicação da lei federal de notários e registradores, cumprindo ao legislador, agora, fazer justiça, reconhecendo que eram válidas, pois eram à época as únicas a regulamentar as remoções.

Quanto à constitucionalidade material, vale reportar os pareceres de eminentes mestres. O Professor Tércio Sampaio Ferraz Júnior, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, consultado sobre Projeto de Lei assemelhado ao presente, assentou:

*Pode-se concluir, por isso, que, à falta da lei federal regulamentadora, a legislação estadual tenha sido recepcionada, ao menos até que fosse editada lei federal. Em linha consentânea, há de se lembrar que o STJ, na ausência de lei federal ordinária superveniente ao novo ordenamento constitucional, determinou que o provimento provisório em serventias notariais e de registro deveria ser efetuado nos moldes da legislação estadual vigente (RMS 7147/MG).*

E prossegue:

*Além disso, a hipótese concreta de permutas, que à luz da legislação anterior, não se confundia com a remoção em caso de vaga e à falta de lei nacional regulamentadora, não fere a exigência de concurso público, desde que a permuta tenha ocorrido entre notários e registradores concursados. Isso porque,*

como visto anteriormente, esta última exigência (ii) ocorre mediante norma de eficácia plena. Nessa linha, as permutas entre titulares concursados de serventias extrajudiciais, quando fundamentadas em lei estadual anterior à lei nacional requerida pelo art. 236 da CF de 1988, não de se distinguir de permutas entre não concursados, quando então serão inconstitucionais (v. nesse sentido o posicionamento do Min. Eros Grau, STF, MS 28.276). Nada obsta, nesse sentido, que a lei federal venha a ser emendada para reconhecer as situações pregressas reguladas por legislação de outros entes federados.

Também assim a Professora Doutora Regina Maria Macedo Nery Ferrari, da Universidade Federal do Paraná:

*Analizados os fatos à luz da Teoria Geral do Direito Constitucional, aplicada à ordem constitucional vigente, só uma pode ser a conclusão: o projeto de lei que visa disciplinar a transitoriedade das remoções praticadas entre 1988 e 1994, praticadas de conformidade com o sistema normativo em vigor à época de sua realização, não viola o § 3º, do artigo 236 da Constituição Federal de 1988, antes, resguarda a segurança jurídica e os interesses da população, princípios basilares de nosso Estado Democrático de Direito.*

*Conclusões, considerando que:*

*...7.- Nem todas as normas que integram uma Constituição são passíveis de incidir imediatamente sobre a realidade de que tratam. Muitas só poderão ser aplicadas, no sentido de sua execução plena, quando da interposição de outra norma, genérica e abstrata.*

*...9.- O dispositivo constitucional previsto no § 3º, do artigo 236 da Constituição Federal de 88, não faz referência à necessidade de sua complementação pela criação de norma, ordinária ou complementar, mas esta emissão é indispensável, o que, inclusive, se constata pela edição da Lei 8.935, de 18 de novembro de 1994, que complementa o citado artigo, nos seguintes termos:*

*... Art. 16. As vagas serão preenchidas alternadamente duas terças partes por concurso público de provas e títulos e uma terça parte por meio de remoção, mediante concurso de títulos, não se permitindo que qualquer serventia*

notarial ou de registro fique vaga, sem abertura de concurso de provimento inicial ou de remoção, por mais de seis meses".

10.- *Na hipótese, em análise, a norma infraconstitucional apenas facilita o seu modus operandi, sem, contudo, chegar a alargar ou restringir o seu conteúdo e, a norma constitucional, por sua vez, só terá o seu perfil perfeitamente caracterizado quando a elaboração da legislação ordinária integradora venha dispor sobre a realização do concurso e sobre quais os requisitos exigidos para poder participar no evento;*

...

13.- *Uma coisa é ter uma Constituição vigente, outra é ter uma Constituição eficaz,*

14.- *O mínimo eficacial do § 3º, do artigo 236 da Constituição Federal exige a realização de concurso público de provas e títulos para provimento na atividade notarial e de registro, mas, não dispensa o necessário estabelecimento de regras que determinem o seu modus operandi para a sua realização;*

15.- *E, completando o suporte legislativo, o artigo 18, da Lei 8.935/95, dispôs:*

*"A legislação estadual disporá sobre as normas e critérios para o concurso de remoção".*

16. - *É diferente considerar o ato de ingresso do titular para o exercício da atividade, do da sua remoção.*

17. - *O vocábulo remoção, no plano das serventias extrajudiciais, significa a mudança de uma para outra, que esteja vaga;*

...

19.- *Conforme determinam os artigos 16, 17 e 18 da Lei 8.935/94 a expressão "remoção" ligada aos notários e registradores, é procedimento para aqueles que já exercem a atividade, não caracterizando o ingresso neste universo, não está sujeita a concurso aberto ao público,a todos os interessados;*

20.- *Entre 15 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição Federal e a data da publicação da Lei 8.935 em 18 de novembro de 1994, o serviço notarial e de registro continuou a ser prestado à população, porque o mundo continuou existindo, as pessoas nasceram, casaram, morreram, deixaram de pagar contas, pagaram impostos. Etc;*

21.-A atividade das serventias extrajudiciais prosseguiu o seu curso, com a necessidade de remoções para que o serviço não deixasse de existir e remoções estas que foram efetuadas de conformidade com a legislação em vigor, a qual teve o condão de suprir o vácuo legislativo existente;

...

24.- Analisados os fatos à luz da Teoria Geral do Direito Constitucional, aplicada à ordem constitucional vigente, só uma pode ser a conclusão: o projeto de lei que visa disciplinar a transitoriedade das remoções praticadas entre 1988 e 1994, praticadas de conformidade com o sistema normativo em vigor à época de sua realização, não viola o § 3º, do artigo 236 da Constituição Federal de 1988, antes, resguarda a segurança jurídica e os interesses da população, princípios basilares de nosso Estado Democrático de Direito.

Por outro prisma, o Superior Tribunal de Justiça consignou:

*A Administração dispõe de 5 (cinco) anos para efetivamente anular o ato, sob pena de eventual situação antijurídica convalidar-se, como é usual no Direito. Desta sorte, ainda que se pretendesse aplicar a novel Lei a uma situação pretérita, ela deveria receber essa exegese, qual a de que a Administração dispõe do prazo de 5 (cinco) anos para anular os seus atos sob pena de decadência. Ademais, o § 2º do art. 54 retro, não pode pretender dizer mais do que o artigo, senão explicitá-lo. Assim, o que a lei expressa é que essa anulação pode dar-se por qualquer meio de impugnação; Portaria Individual, ato de Comissão, etc. Mas, de toda a forma, a administração deve concluir pela anulação, até porque a conclusão pode ser pela manutenção do ato. ( Agravo Regimental nº 8717-DF, Rel. Min. Francisco Falcão).*

Com efeito, dispõe o art. 52 da Lei n.º 9.784/99:

*O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em 5 (cinco) anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.*

A Excelsa Corte, no Mandado de Segurança nº 24.268-MG, averbou:

*7.- Aplicação do princípio da segurança jurídica, enquanto subprincípio do Estado de Direito. Possibilidade de revogação de*

*atos administrativos que não se pode estender indefinidamente. Poder anulatório sujeito a prazo razoável. Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente.*

A decadência, em caso análogo, já foi enfrentada e declarada pelo Pleno do STF no caso do Tribunal de Contas da União contra ato da Infraero, oportunidade em que o relator, Min. GILMAR MENDES, tratando de contratações para emprego público realizadas em conformidade com a legislação vigente à época fez constar:

*5. Obrigatoriedade da observância do princípio da segurança jurídica enquanto subprincípio do Estado de Direito. Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente.*

*6. Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica. Presença de um componente de ética jurídica e sua aplicação nas relações jurídicas de direito público.*

*7. Concurso de circunstâncias específicas e excepcionais que revelam: a boa-fé dos impetrantes; a realização de processo seletivo rigoroso; a observância do regulamento da Infraero, vigente à época da realização do processo seletivo; a existência de controvérsia, à época das contratações, quanto à exigência, nos termos do art. 37 da Constituição, de concurso público no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista.*

*8. Circunstâncias que, aliadas ao longo período de tempo transcorrido, afastam a alegada nulidade das contratações dos impetrantes. 9. Mandado de Segurança deferido.”*

*– (STF, Tribunal Pleno MS 22357/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 05.11.04).*

Observe-se, ainda, o que dispõe o art. 47 da Lei n.8.935/94:

*O notário e o oficial de registro, legalmente nomeados até 5 de outubro de 1988, detêm a delegação constitucional de que trata o art. 2º.*

Ora, a teor desse preceito, se as nomeações precedentes a 1988 são validadas, e se a legislação pós-1988 perdurou até 1994, importa dizer que

houve um *continuum* da legislação estadual vigente e, como consequência, também são válidas as nomeações até o surgimento da referida lei federal.

Importa obtemperar que a delegação obtida por concurso público é para exercício de uma função e não para um cartório. A delegação é uma atividade do notário; o cartório é do Estado. O concurso foi para desempenhar uma função, o que pode ocorrer neste ou naquele Cartório, observados os limites materiais da delegação.

A própria CF/88 não proíbe expressamente a remoção por permute. A remoção por permute, ao contrário de inconstitucional, é prevista na própria Carta Magna conforme pode-se observar no art. 93, VIII-A, e no art. 107, § 1:

*Art. 93 - Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:*

*VIII-A - A remoção a pedido ou a permute de magistrados de comarca de igual entrância atenderá, no que couber ao disposto nas alíneas a, b, c e do inciso II;*

*Art. 107 - Os Tribunais Regionais Federais compõem-se de, no mínimo, sete juízes, recrutados, quando possível, na respectiva região e nomeados pelo Presidente da República dentre brasileiros com mais de trinta e menos de sessenta e cinco anos, sendo:*

*§ 1º - A lei disciplinará a remoção ou a permute de juízes dos Tribunais Regionais Federais e determinará sua jurisdição e sede.*

Finalmente, parece interessante colacionar parte da justificativa do Autor, nesta passagem:

*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 pela 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.*

*Respeitou-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 graduação entre concursados, todos são habilitados para todos os cargos e funções.*

Desse modo, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 727, de 2015, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão, em 14 de abril de 2015.

Deputado **VENEZIANO VITAL DO REGO**

Relator