

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 6.465, DE 2013

*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 FÁBIO TRAD

### I - RELATÓRIO

Em exame o Projeto de Lei em epígrafe, de autoria do nobre Deputado OSMAR SERRAGLIO, que 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", de modo a convalidar 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 referida Lei nº 8.935/94.

O ilustre autor da proposição, em sua justificação, alega que, no Paraná, havia previsão na legislação estadual acerca da remoção de titulares de serventias extrajudiciais para outras serventias que se encontrassem vagas, e também a remoção por permuta entre dois titulares concursados. Argumenta que o Conselho Nacional de Justiça considerou inconstitucionais tais remoções e as leis que as autorizaram, ao editar as Resoluções nºs 80 e 81, ambas de 2009, exigindo-se, indistintamente, a realização de concurso público para o provimento de serventias notariais e de registro.

O projeto foi inicialmente apreciado, quanto ao mérito, na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, que opinou pela aprovação do mesmo.

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 do Projeto de Lei nº 6.465, de 2013, a teor do disposto no art. 32, inc. IV, alínea “a” e “g”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

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 isso há mais de vinte anos.

Não houve nenhuma má-fé por parte dos nomeados. Ao contrário, acreditando no império da lei e do direito, pleitearam suas efetivações que foram aprovadas, em muitos casos, até por Órgão Especial de Tribunal de Justiça que, sabidamente, não é constituído por irresponsáveis ou

neófitos. São Desembargadores respeitáveis que chegaram no órgão Julgador mais importante do Colegiado.

JUAREZ DE FREITAS assevera que *“a tutela da boa-fé exige, em relação a atos administrativos, infralegais, a preponderância do princípio maior, vinculado ao interesse público (...) Destarte, parece claro – em que pese a ausência de disposição legal expressa no Direito brasileiro – que o princípio da confiança ou da boa-fé estatui o poder-dever, em casos de longo curso temporal, de não anular, senão que de sanar ou convalidar determinados atos inquinados de vícios formais, no justo resguardo da própria estabilidade das relações jurídicas. ( In Estudos de direito administrativo, p.21).*

O Superior Tribunal de Justiça decidiu, no REsp 63.451, rel. Min. Humberto Gomes de Barros:

*“O princípio da legalidade da administração constitui apenas um dos elementos do postulado do Estado de Direito. Tal postulado contém igualmente os princípios da segurança jurídica e da paz jurídica, dos quais decorre o respeito ao princípio da boa-fé do favorecido. Legalidade e segurança jurídica constituem dupla manifestação do Estado de Direito, tendo por isso, o mesmo valor e a mesma hierarquia. Daí resulta que a solução para um conflito concreto entre a matéria jurídica e interesses há de levar em conta as circunstâncias que o caso possa eventualmente ter.*

*Sabe-se que o princípio da boa-fé deve ser entendido também pela Administração Pública, e até com mais razão por ela, e o seu comportamento nas relações com os cidadãos pode ser controlado pela teoria dos atos próprios, que não lhe permite voltar sobre os próprios passos, depois de estabelecer relações em cuja seriedade os cidadãos confiaram. ‘A salvaguarda da boa-fé e a manutenção da confiança formam a base de todo o tráfego jurídico e em particular de toda a vinculação jurídica individual. Por isso, não se pode limitá-lo às relações obrigacionais, mas aplicá-lo sempre*

que exista qualquer vinculação jurídica, ou seja, tanto de direito privado, como no direito público.’(REsp 184.487).

A Corte Regional Federal da 4ª Região decidiu:

*É o sistema jurídico levado, no entanto, a admiti-los como criadores de situação que merece tutela, quando a negativa de proteção for prejudicial à tranquilidade da ordem, que o direito, antes de tudo, quer garantir nas relações sociais. Nesse caso, a proteção da ordem jurídica não lhes é dispensada, porque tenham sido os indivíduos, nos seus comportamentos, autorizados a criar tais situações, mas porque, estas, pela sua própria energia, forçaram o sistema jurídico a admitir-lhes os efeitos. As normas jurídicas instituídas de maneira irregular não tiram, pois, a sua eficácia de habilitação recebida pelo órgão que as editou para desviar-se das regras estabelecidas, de modo expresse, no direito positivo, quanto ao desempenho da sua atividade. A sua eficácia jurídica resulta, antes, dos próprios fatos, não sendo impróprio afirmar-se, para usar a expressão romana, que o direito, nessa hipótese, é criado rebus ipsis et factis...*

*Sucedo que, passados mais de dez anos de sua edição, o mencionado texto legal foi eficaz e gerou consequências jurídicas que não podem ser desprezadas, nos termos da doutrina e da jurisprudência já comentadas, eis que criou situações de fato já consolidadas no tempo, cujo desfazimento viria a afetar a estabilidade das relações jurídicas entre a Administração e seus administrados, com graves e imprevisíveis resultados.(In Recurso de Apelação n.2002.04.01.015310-7).*

Não se desconhece decisões das mais Altas Cortes do país com interpretações diferentes. Mas, precedentes jurisprudenciais, como tais, não significa que engessem qualquer nova construção normativa. Aliás, ainda recentemente houve a experiência do julgamento do *affaire Mensalão*,-

AP.470, no Supremo Tribunal Federal, em que a mudança de alguns de seus integrantes alterou a interpretação de institutos jurídicos, como é o caso do crime de quadrilha. Assim, desimporta cogitar-se de jurisprudência, porque poderá ser alterada.

E é o que se espera, a partir da constatação de que eminentes mestres dissentem sobre a exigência de novo concurso, para os que já estejam atuando em função notarial. Ademais, deve-se atentar para o fato de que as normas aplicáveis à espécie eram de cunho estadual – e foram cumpridas – até a sobrevinda da legislação federal.

Assim, no que se refere à constitucionalidade material, valemo-nos de dois pareceres, de eminentes mestres da Universidade Federal do Paraná e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

O Professor Tércio Sampaio Ferraz Júnior, examinando especificamente este Projeto de Lei, 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 se distinguem 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.*

#### **CONCLUSÃO**

*Pode-se, por essas razões, considerar como constitucional o projeto de lei que emenda a lei federal em vigor (Art. 18) para estabelecer:*

*“Parágrafo único. Aos que ingressaram por concurso público em serventia notarial ou registral, são resguardadas as remoções que obedeceram aos critérios estabelecidos na legislação estadual, e na do Distrito Federal, até 18 de novembro de 1994, desde que tenham permanecido na mesma (NR)”.*

No mesmo sentido, colacionamos a conclusão do Parecer da eminente Professora Doutora Regina Maria Macedo Nery Ferrari:

*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 parágrafo 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.*

8.- *Esta aptidão para atuar depende do modo como a norma regula a matéria, ou seja, a plena incidência normativa está condicionada pela forma em que a norma regulamentadora lhe empresta.*

9.- *O dispositivo constitucional previsto no parágrafo 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 eficaz do parágrafo 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.- Coforme determinam os arts.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;*

22.- *Para resolver o problema da vacância normativa, é apresentado na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei n. 6.465, de 2013, de autoria do Dep. Osmar Serraglio que, na qualidade de norma transitória, reconhece, de modo isonômico, a validade das remoções dos notários e registradores, que ocorreram de acordo com o que exigia a lei vigente, durante o período compreendido entre outubro de 1988 e novembro de 1994.*

23.- *É máxima em Direito, aceita, unanimemente, por nossos Tribunais: “O tempo rege o ato, (tempus regit actum)”. É o que se vê na decisão do Supremo Tribunal, no Agravo de Instrumento no Recurso Extraordinário, com Agravo Administrativo, n. 693243/RJ, sob a relatoria da Min. Carmen Lúcia: “Servidor Público Estadual. A pensão por morte rege-se pela legislação em vigor na data do falecimento do segurado. Princípio da lei do tempo rege o ato”*

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 parágrafo 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.*

Ainda vale considerar que as nomeações procedidas correspondem a atos administrativos que, por isso, precisam ser analisados à luz de seu prazo decadencial. 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.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.*

Ora, se qualquer ato administrativo em tais circunstâncias, se convalida, por que a nomeação de notário encontra tanta resistência, transitados vinte anos de sua concreção ?

A Excelsa Corte, na lavra do Min. Gilmar Ferreira Mendes, julgando o 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.*

Sobremais, na forma do art. 236 § 3º da CF, exige-se concurso para ingresso e, havendo vacância, abertura de concurso ou remoção. As causas de irregularidade poderiam ocorrer com o ingresso na atividade notarial sem a realização de concurso, ou o preenchimento de serventia vaga sem a abertura de concurso de provimento ou remoção.

Ora, a permuta não se dá em razão de vacância, mas pelo intercâmbio entre titulares de cargos, que já realizaram concurso público para ingresso na atividade mediante autorização da legislação estadual e chancela dos respectivos Tribunais de Justiça.

A remoção por permuta é habitual entre agentes públicos, inclusive **magistrados**. Nesse sentido a Resolução n.32/2007 do Conselho Nacional de Justiça. Nem se diga que a inclusão da permuta entre as modalidades de remoção só se deu em 2004 pela Emenda n.45, porque os tribunais superiores consideraram legítimas mesmo permutas anteriores.

Compulse-se, ainda, o princípio "*tempus regit actum*". Os atos praticados no interregno preconizado pelo presente PL ocorreram sob a aplicação da lei estadual, válida que era enquanto ausente lei federal que regulamentasse o dispositivo constitucional.

Quanto ao mérito, certamente é adequado oferecer-se tranquilidade a quem, sob todos os aspectos, agindo dentro da interpretação jurídica oferecida à época, assumiu cargo que, agora, vinte anos depois – ou mais – vê-se sob ameaça de alijamento da atividade.

Em síntese:

- i.- O PL objetiva consolidar, abrigado nos princípios da segurança jurídica e da boa-fé, que devem presidir a Administração Pública, os que ingressaram na atividade cartorial mediante concurso e foram removidos, no interregno entre a vigência da Carta Magna e a sobrevinda da Lei n.8.935/94.*
- ii.- Não se desconhece a existência de decisões adversas, mas o direito se caracteriza por um continuum em construção, sobretudo em matéria jurisprudencial.*
- iii.- Na lição do jusfilósofo Tércio Sampaio Ferraz Júnior, não se confundem cargo e exercício de função ou atividade;*
- iv.- Segundo a Professora Regina Maria Macedo Nery Ferrari, a autoaplicabilidade do art.236 não é ampla o suficiente para supedanear a lacuna decorrente da ausência de norma supridora daquela estadual vigente, somente sobrevinda em 1994.*
- v.- As nomeações cogitadas pelo PL decorreram de ingresso na atividade por concurso e estribadas na norma vigente quando de sua realização, inclusive com a participação da cúpula dos Judiciários Estaduais, o que empresta presunção de legitimidade.*
- vi.- As nomeações de cartorários, como quaisquer outras, correspondem a atos administrativos cuja declaração de nulidade encontra óbice em prazo decadencial.*
- vii.- O próprio Supremo Tribunal Federal tem a possibilidade de modular consequências, validando situações que atentem contra o sistema normativo. E essa competência lhe foi conferida pelo legislador que isso aqui pretende, em momento cronologicamente precedente, até para evitar a sobrecarga do Pretório Excelso.*

*viii.- Trata-se de situação vintenária, o que importa dizer que sua anulação trará consequências mais gravosas do que sua manutenção – até porque o Poder Público poderá ser responsabilizado pelos atos que praticou e pelas situações que ensejou.*

Desse modo, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 6.465, de 2013, e, no mérito, pela sua aprovação .

Sala da Comissão, em                    de                    de 2014.

Deputado FÁBIO TRAD  
Relator