



## PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 89, de 2014, de autoria do Deputado Osmar Serraglio, que *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.*

RELATOR: Senador **ROMERO JUCÁ**

### I – RELATÓRIO

Em análise o Projeto de Lei da Câmara nº 89, de 2014, de autoria do Deputado Osmar Serraglio, cuja ementa encontra-se em epígrafe.

O art. 1º define o objeto da futura lei, qual seja, resguardar as remoções, em serviços notariais e de registro, que obedeceram aos critérios estabelecidos na legislação estadual e na do Distrito Federal e foram realizadas até 18 de novembro de 1994.

O art. 2º acrescenta parágrafo único ao art. 18 da Lei nº 8.395, de 18 de novembro de 1994, que *regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro (Lei dos Cartórios)*, para prever expressamente que “aos que ingressaram na atividade notarial e de registro por meio de concurso público são



resguardadas as remoções que obedeceram aos critérios estabelecidos na legislação estadual e na do Distrito Federal até 18 de novembro de 1994”.

O art. 3º esclarece que tal regra aplicar-se-á exclusivamente aos que permanecerem respondendo pela serventia na data da publicação da lei decorrente desta proposição.

Finalmente, o art. 4º estabelece a o início da vigência da futura lei na data de sua publicação.

Na justificação, o autor esclarece que o projeto busca resguardar as situações relativas a remoções no serviço notarial e de registro que ocorreram até a data da publicação da Lei nº 8.935, de 1994, segundo a legislação então vigente, especialmente quanto aos casos em que a lei estadual permitia a remoção por permuta entre dois titulares concursados.

## II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJ), nos termos do art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas. Do mesmo modo, o art. 101, II, I, do Regimento atribui à CCJ competência para emitir parecer, quanto ao mérito, sobre registros públicos.

Quanto à **constitucionalidade**, compete privativamente à União, nos termos do art. 22, XXV, da Carta Magna, legislar sobre registros públicos, não estando essa matéria dentre as de iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do art. 61, § 1º, da Constituição Federal.

Embora o art. 236, § 3º, da Constituição, preveja que o ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses, o fato é que a Lei que regulamentou esse artigo, a Lei nº 8.395, de 1994, só foi editada seis anos depois da promulgação da nova Carta Magna, gerando uma lacuna normativa no período entre 1988 e 1994.



Diante disso, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) reconheceu que, na ausência de lei federal ordinária superveniente ao novo ordenamento jurídico-constitucional, o provimento provisório dos cargos notariais e de registro vagos em serventias extrajudiciais deveria ser efetuado nos moldes da legislação estadual vigente (Recurso em Mandado de Segurança nº 7147/MG, Sexta Turma, Relator Ministro Vicente Leal, DJ 03/02/1997).

Vale mencionar que o instituto da remoção por permuta entre concursados não é estranho à Constituição Federal, existindo previsão do instituto para os magistrados, como consta dos seus arts. 93, VIII-A; e 107, § 1º. Cumpre destacar também que a permuta não ocorre em razão de vacância, pois consiste no intercâmbio, mediante autorização da legislação estadual e chancela dos respectivos Tribunais de Justiça, entre titulares que realizaram concurso para ingresso na atividade.

Em relação à **juridicidade**, a proposição inova o ordenamento jurídico e é dotada de generalidade, abstração e potencial coercitividade. Além disso, o projeto está em harmonia com as demais normas em vigor e os princípios de Direito aplicáveis à matéria, notadamente o da segurança jurídica, sendo o projeto de lei ordinária a via jurídica adequada ao fim pretendido.

Frise-se que o Supremo Tribunal Federal (STF) consagra a aplicação do princípio da segurança jurídica, qualificando-o como subprincípio do Estado de Direito. Segundo a Corte, a possibilidade de revogação de atos administrativos não se pode estender indefinidamente, assim como o poder anulatório do Estado deve estar sujeito a prazo razoável, por necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente (Mandado de Segurança nº 24268/MG, Tribunal Pleno, Ministra Ellen Gracie, DJ 17/09/2004).

Logo, a atual proposição apenas reconhece expressamente uma situação de fato já reconhecida pelo Direito. Não obstante, sua aprovação se faz necessária pelo fato de o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Resolução nº 80, de 9 de junho de 2009, ter declarado a vacância dos serviços notariais e de registro ocupados sem concurso público entre 1988 e 1994, sob o argumento de que a ocupação estava em desacordo com as normas constitucionais pertinentes à matéria.

Embora possível tal interpretação da Carta Magna, ela não é a única, sendo mais aceitável a de que foram legítimas as remoções ocorridas



entre concursados no período anterior a 1994, ante a ausência da Lei nº 8.935, de 1994, e a consequente aplicação da legislação estadual vigente à época, conforme reconheceu o STJ, no acórdão acima citado (RMS 7147/MG). Além disso, a interpretação que fundamenta este projeto é a que consagra o princípio da estabilidade nas relações jurídicas. Ressalte-se que não se contesta a aplicabilidade da Resolução CNJ nº 80, de 2009, a partir de sua edição. O que o presente projeto procura resguardar são as situações já constituídas antes da edição desse ato, em atenção, inclusive, ao princípio da irretroatividade das normas.

No tocante à **regimentalidade**, o exame da matéria, conforme dito, é de competência desta Comissão, nos termos do art. 101, I e II, *l*, do RISF. Além disso, o projeto está escrito em termos concisos e claros e dividido em artigos (art. 236, RISF), é encimado por ementa (art. 237, RISF) e está acompanhado de justificação escrita (art. 238, RISF). Ademais, vem anexada à proposição a transcrição das disposições de lei invocadas em seu texto (art. 239, RISF).

Quanto à **técnica legislativa**, o projeto atende às prescrições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Finalmente, no **mérito**, a proposição é oportuna, pois, conforme já citado, ela apenas convalida uma situação de fato decorrente da ação estadual no sentido de garantir a regularidade dos serviços notariais e de registro em sua área de competência, os quais não poderiam ficar paralisados à espera de uma lei federal cuja edição não tinha à época data certa. Essa realidade das coisas justificou a aplicação de leis estaduais, à falta da lei federal prevista no art. 236 da Lei Maior, para garantir a continuidade e a qualidade dos serviços notariais e de registro, atividades de relevante interesse público para toda a população.

Devem-se considerar também os princípios maiores da segurança jurídica e da boa-fé dos atuais ocupantes das serventias que serão enquadrados pela nova regra. Tem-se hoje consolidada uma situação de fato, em alguns casos há mais de vinte anos, cuja permanência se aconselha, pois sua desconstituição, além de gerar um transtorno indevido à população, ofenderia o direito dos terceiros de boa-fé que, confiando na aplicação das normas editadas pelo próprio Estado, assumiram a missão pública de prestar os serviços notariais e de registro à população.



### III – VOTO

Ante o exposto, somos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei da Câmara nº 89, de 2014, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

