

*MJAL*



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
Secretaria de Assuntos Legislativos  
Esplanada dos Ministérios, Ed. Sede, bl. T, 4º andar, sala 434  
(61) 2025.3376/3114 – [sal@mj.gov.br](mailto:sal@mj.gov.br)

Ofício nº 156 /SAL-MJ

Brasília, 18 de Setembro de 2014.

Ao Senhor  
**JEAN KEIJI UEMA**  
Subchefe Adjunto de Assuntos Parlamentares  
Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República  
Brasília-DF

Assunto: **Projeto de Lei nº 89, de 2014 (nº 6.465/2013 na Câmara dos Deputados).**

Senhor Subchefe,

Em atenção ao Ofício nº 670/2014- SUPAR/SRI, encaminho-lhe Parecer nº 083/2014, desta Secretaria, com o qual estou de acordo, sobre o Projeto de Lei nº 89, de 2014 (nº 6.465/2013 na Câmara dos Deputados), 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”, ora em fase de sanção.

Atenciosamente,

  
**GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO**  
Secretário de Assuntos Legislativos



## MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

### SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS

PARECER Nº 083/2014

PROCESSO Nº 08027.001014/2014-68

**INTERESSADO:** Subchefe de Assuntos Parlamentares da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

**EMENTA:** 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.

**URGENTE - EM FASE DE SANÇÃO**

#### I. RELATÓRIO

A Subchefia de Assuntos Parlamentares da Casa Civil da Presidência da República, por meio do Ofício nº 670/2014 – SUPAR/SRI, datado de 3 de setembro de 2014, solicita a manifestação deste Ministério acerca do Projeto de Lei nº 89 de 2014 (nº 6465/13 na Câmara dos Deputados), de autoria do Poder Legislativo, 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.”*

2. Na oportunidade, informa que também estão sendo consultados os Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Advocacia – Geral da União.
3. O projeto foi inicialmente apresentado na Câmara dos Deputados pelo Deputado Osmar Serraglio – PMDB/PR no dia 1º de outubro de 2013 tendo sido submetido a análise das Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).
4. Na justificativa apresentada junto ao projeto, o parlamentar sustentou que seu objetivo era *“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”*.
5. De acordo com o autor da proposição, em vários Estados do país, antes de 1994, legislações locais previam o ingresso no serviço e também as formas de remoção. Assim, entre 1988 a 1994, houve um vácuo legislativo, pois não havia norma a regulamentar o art. 236 da Constituição Federal.
6. O parlamentar afirma que no Estado do Paraná bem como em outras unidades federadas, o ingresso na atividade se deu por concurso público. Além disso, o autor do projeto destaca que o Superior Tribunal de Justiça decidiu em inúmeras oportunidades que no período compreendido entre 1988 e 1994 (...) *a legislação estadual era a que vigorava e regravava a matéria, em face da falta de lei nacional regulamentadora”*.
7. No Senado Federal, o projeto de lei foi submetido a análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) no dia 02 de setembro de 2014. Na referida data, o parecer do Senador Romero Jucá

foi aprovado pela CCJ. Ainda no mesmo dia, o projeto foi aprovado no plenário do Senado Federal e encaminhado à sanção.

8. É o relatório. Proceda-se à análise.

## II. ANÁLISE

### II.1 CONSTITUCIONALIDADE

9. Passando a análise acerca da constitucionalidade formal, referente à competência para dispor sobre a matéria, não se vislumbra qualquer vício. Conforme preceitua o artigo 22, XXV é de competência privativa da União legislar sobre "registros públicos". A iniciativa do projeto está fundamentada nos arts. 48 e 61 da Carta Magna, as quais atribuem ao Congresso Nacional legitimidade para dispor sobre todas as matérias de competência da União. Ademais, a matéria não se encontra dentre aquelas de iniciativa privativa da Presidenta da República, nos termos do art. 61, § 1º, e do art. 84, ambos da Carta Política. Portanto, com relação à competência e à iniciativa legislativa, conclui-se que não há óbices que impeçam a sanção presidencial.

10. Já, quanto à constitucionalidade material, é preciso averiguar a adequação da proposta de texto legislativo ao que dispõe os artigos 37, II e 236, § 3º, da Constituição Federal de 1988, que trata de concursos e remoções para cartórios.

11. A alteração aprovada no art. 18 da Lei nº 8.934/1995 tem a seguinte redação:

*"Art. 18. ....  
Parágrafo único. 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. " (NR)*

12. Um exemplo de lei estadual exarada no período a que se pretende abranger o Projeto de Lei, podemos citar a Lei nº 7.297, de 8 de janeiro de 1980 do Estado do Paraná (Código de Organização e Divisão Judiciárias do Paraná), que trata das remoções e permutas, matéria objeto da controvérsia instalada a respeito deste projeto. Entre os artigos da referida norma, podemos transcrever os seguintes:

**TÍTULO III**  
*Das Remoções e Permutas*  
**CAPÍTULO I**  
*Das Remoções*

*Art. 159. A remoção dos titulares de Ofícios far-se-á mediante indicação em lista triplíce, quando praticável, organizada pelo Conselho da Magistratura e por ato do Governador do Estado, e somente no interesse da Justiça.*  
*(Redação dada pela Lei 8280 de 24/01/1986)*

*Art. 160. Vago o Ofício, o Juiz de Direito fará comunicação ao Presidente do Tribunal de Justiça, que, havendo interesse da Justiça, determinará à Secretaria a expedição de Edital para remoção, pelo prazo de 20 (vinte) dias.*  
*(Redação dada pela Lei 8280 de 24/01/1986)*

(...)

*Art. 162. Não havendo inscrição, será expedido Edital de Concurso.*  
*(Redação dada pela Lei 8280 de 24/01/1986)*

**CAPÍTULO II**  
**Das Permutas**

**Art. 163. A permuta, no interesse da Justiça, dar-se-á por ato do Presidente do Tribunal de Justiça.**  
*(Redação dada pela Lei 9497 de 21/12/1990)*

**§ 1º. O pedido, feito em conjunto, deverá ser instruído com relatório circunstanciado do movimento dos**  
**Ofícios em permuta, nos últimos dois (02) anos.**

**§ 2º. O Presidente do Tribunal de Justiça encaminhará o processo ao Corregedor da Justiça que o relatará**  
**perante o Conselho da Magistratura e este decidirá sobre o deferimento ou não do pedido.**  
*(Redação dada pela Lei 9497 de 21/12/1990).*

13. Pela leitura dos artigos acima transcritos, especialmente o artigo 163 da referida lei estadual, que foi revogada pela Lei nº 14.277, de 30 de dezembro de 2003, nota-se que não existia a previsão de realização de concurso público no caso de permuta, pois o provimento da vaga ocorria por ato do Presidente do Tribunal de Justiça. É imperioso ressaltar que a redação do art. 163 da lei paranaense foi alterada pela Lei nº 9.497, de 21 de dezembro de 1990, ou seja, quando já vigente a Constituição Federal de 1988.

14. Extrapolando a análise de apenas uma das leis estaduais, a realização de remoção pontual por permuta funcional entre dois titulares concursados, como era previsto na legislação de alguns Estados, é figura que não encontra previsão no texto da Constituição Federal de 1988, que exige a realização de concurso público para remoção na atividade notarial e de registro (art. 236, § 3º, da CF/1988). Aliás, com relação a esta questão, instada a se manifestar, a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, posicionou-se contrariamente ao projeto de lei ora em análise, pois violado o disposto no art. 236, § 3º, da Carta Política.

15. Nesse rumo, é importante destacar que o Supremo Tribunal Federal considera a norma prevista no § 3º do art. 236 da Carta Magna como autoaplicável, o que denota que sempre foi necessária a submissão a concurso público para o devido provimento de serventias extrajudiciais eventualmente vagas ou para fins de remoção. A respeito, destacamos as seguintes decisões:

*“O art. 236, § 3º, da CF é norma auto aplicável. Nos termos da CF, sempre se fez necessária a submissão a concurso público para o devido provimento de serventias extrajudiciais eventualmente vagas ou para fins de remoção. Rejeição da tese de que somente com a edição da Lei 8.935/1994 teria essa norma constitucional se tornado auto aplicável. (...) Situações flagrantemente inconstitucionais como o provimento de serventia extrajudicial sem a devida submissão a concurso público não podem e não devem ser superadas pela simples incidência do que dispõe o art. 54 da Lei 9.784/1999, sob pena de subversão das determinações insertas na CF. (...) Reafirmada a inexistência de direito adquirido de substituto que preencheria os requisitos do art. 208 da Carta pretérita à investidura na titularidade de Cartório, quando a vaga tenha surgido após a promulgação da Constituição de 1988, pois esta, no seu art. 236, § 3º, exige expressamente a realização de concurso público de provas e títulos para o ingresso na atividade notarial e de registro. Os princípios republicanos da igualdade, da moralidade e da impessoalidade devem nortear a ascensão às funções públicas.” (MS 28.279, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 16-12-2010, Plenário, DJE de 29-4-2011.) No mesmo sentido: MS 28.273-AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 13-12-2012, Plenário, DJE de 21-2-2013; AI 769.553-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 28-2-2012, Primeira Turma, DJE de 29-3-2012.*

16. Com relação a existência de leis estaduais tratando da matéria antes de 05 de outubro de 1988 e após tal data tal aspecto merece uma palavra. Com efeito, os artigos 207 e 208, da Constituição Federal de 1967, acrescentados pela Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982 dispunham que:

*Art. 207 - As serventias extrajudiciais, respeitada a ressalva prevista no artigo anterior, serão providas na forma da legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, observado o critério da nomeação segundo a ordem de classificação obtida em concurso público de provas e títulos.*

*Art. 208 - Fica assegurada aos substitutos das serventias extrajudiciais e do foro judicial, na vacância, a efetivação, no cargo de titular, desde que, investidos na forma da lei, contem ou venham a contar cinco anos de exercício, nessa condição e na mesma serventia, até 31 de dezembro de 1983.*

17. Nesse ponto, observa-se que a Constituição de 1967 tratava apenas dos casos de vacância das serventias extrajudiciais e do foro judicial e dos requisitos necessários para a efetivação dos substitutos e exigia, tal como a Constituição de 1988, a realização de concurso público de provas e títulos, sem tocar no tema da remoção por permuta. Sobre o artigo 208 da CF de 1967, aliás, o Supremo Tribunal Federal já consolidou posicionamento no seguinte sentido:

*AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. EMENTA. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. SUBSTITUTO DO TITULAR DE SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. VACÂNCIA APÓS A VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988: INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A SER EFETIVADO NO CARGO DE TITULAR. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assentou que o substituto do titular de serventia extrajudicial não tem direito adquirido a ser efetivado no cargo de titular na hipótese de ter ocorrido a vacância após a vigência da Constituição da República de 1988, que exige a realização de concurso público para o ingresso na atividade notarial e de registro. RE 566314/GO. Relatora: Min. Cármen Lúcia. J. 08/02/2011. 1ª Turma.*

18. Vê-se, portanto, que a Constituição de 1967 não previa a possibilidade de chegada de responsável por serventia a tal posição por permuta sem realização de concurso público. Nesse sentido, caso legislação estadual, do Distrito Federal e dos Territórios tenha tratado da matéria, esta era inconstitucional perante a Carta Política de 1967 e, nos termos da Carta Magna de 1988, é considerada não recepcionada.

19. Por sua vez, as leis estaduais que após 05 de outubro de 1988 permitiam a figura da remoção pontual por quaisquer meios que não fossem as elencadas na Constituição são inconstitucionais, pois violam o disposto nos artigos 37, II (princípio do concurso público) e 236, § 3º, da Carta de 1988. Já as leis estaduais anteriores à data acima referida também são inconstitucionais se analisadas sob a luz do art. 207 da Constituição de 1967.

20. Além das questões indicadas, considerando que os temas relativos ao art. 236 da Constituição Federal são objeto de inúmeros procedimentos administrativos e de inúmeras medidas judiciais junto aos Tribunais Superiores, também o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tratou dessa questão ao editar a Resolução nº 80/2009. O referido ato normativo declarou a vacância dos serviços notariais e de registro ocupados em desacordo com as normas constitucionais pertinentes à matéria para o período de transição e para a organização das vagas do serviço de notas e registro que serão submetidas a concurso público.

21. Ao justificar a edição da Resolução nº 80, o CNJ destacou que para fins de delegação de serviço notarial e de registro inexistente a figura da remoção por permuta, nem a possibilidade de se tornar "estável" o delegado, bem como que não há Lei Complementar Federal delegando a Estados ou ao Distrito Federal poderes para legislar sobre ingresso por provimento (ingresso inicial) ou remoção no serviço de notas ou de registro (artigo 22, XXV, e parágrafo único da Constituição Federal).

22. Diante de tal quadro, temos que o art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal dispõe que "Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo". Assim, os entes federados não poderiam legislar a respeito da matéria a menos que legislação federal lhe delegasse esta função, o que jamais ocorreu.

23. Por todo o exposto, indica-se que o PLC 89/2014 é inconstitucional, na medida em que objetiva convalidar leis estaduais que estavam em desconformidade com a Constituição Federal, nos termos de seus artigos 37, II e 236, § 3º.

## II.2. Interesse Público

24. No tocante ao interesse público, a alteração pretendida na Lei nº 8.935, de 1994 não se mostra viável. É necessário ressaltar que as disposições da Resolução nº 80, de 09 de junho de 2009, tem como objetivo resguardar as disposições constitucionais referentes à matéria, pois estabelece, além da vacância dos serviços notariais e de registro, regras para a preservação da ampla defesa dos interessados para o período de transição e para a organização das vagas do serviço de notas e registro que serão submetidas a concurso público.

25. Assim, por exemplo, o art. 4º da Resolução nº 80/2009, na sua parte final, destaca que estão incluídas nas disposições de vacância do *caput* do art. 1º deste ato normativo os que chegaram à qualidade de responsável pela unidade por permuta ou por qualquer outra forma não prevista na Constituição Federal de 5 de outubro de 1988.

26. Ademais, muito embora a matéria de remoção por permuta entre concursados não seja estranha à própria Constituição Federal, como bem anotou o autor da proposta, as hipóteses previstas no texto da Lei Maior não tratam da situação de delegação para fins de serviço notarial, mas sim da situação de remoção ou permutas de juízes no âmbito do Poder Judiciário.

27. Cabe ressaltar, ainda, que atualmente o ingresso na atividade notarial e de registro depende de habilitação em concurso público de provas e títulos dentre outros requisitos, conforme dispõe o art. 14 da Lei nº 8.935, de 1994. Além disso, o art. 16 da referida lei determina que 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.

## III - CONCLUSÃO

27. Desse modo, com fundamento nas considerações acima volvidas, posicionamo-nos pelo veto total da Presidenta da República com relação ao PLC nº 89/2014, na medida em que as leis estaduais que garantiram as remoções ocorridas no período compreendido entre 05 de outubro de 1988 até 18 de novembro de 1994 não respeitaram o que dispõe a Constituição Federal, especialmente os artigos 22, XXV, seu parágrafo único, 37, II e 236, § 3º, pois é exigência constitucional e legal que ocorra concurso público para a remoção de vagas na atividade notarial e de registro.

À apreciação superior.

Brasília, 15 de setembro de 2014.

  
RODRIGO MERCANTE  
PARECERISTA

  
MARCELO CHILVARQUER  
ASSESSOR

De acordo:

  
GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO  
Secretário de Assuntos Legislativos



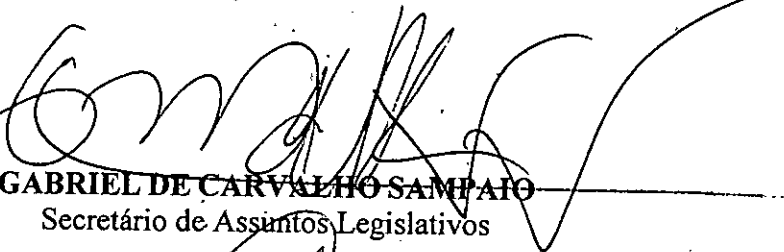
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS

DESPACHO Nº 282 /2014

Senhor Ministro,

Submeto à consideração de Vossa Excelência o Parecer nº 083/2014, desta Secretaria, com o qual estou de acordo, sobre o Projeto de Lei nº 89, de 2014 (nº 6.465/2013 na Câmara dos Deputados), 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", ora em fase de sanção.

Brasília, 18 de Setembro de 2014.

  
GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO  
Secretário de Assuntos Legislativos

APROVO.

  
JOSÉ EDUARDO CARDOZO  
Ministro de Estado da Justiça