

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 51, de 2015, cujo primeiro signatário é o Senador Vicentinho Alves, que *acrescenta o art. 32-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dispor sobre a convalidação de atos de delegação de atividades notariais e de registro.*

RELATOR: Senador **EDUARDO AMORIM**

I – RELATÓRIO

Submete-se, nesta oportunidade, ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 51, de 2015, cujo primeiro signatário é o Senador Vicentinho Alves. A proposição busca alterar o art. 32-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para dispor sobre as delegações de atividades notariais e de registro público.

A proposição compõe-se de dois artigos. Nos termos do seu **art. 1º**, pugna-se, ao indicar o objeto da proposta de emenda à Constituição e o seu âmbito de aplicação, pela convalidação das delegações das atividades notariais e de registro decorrentes de atos dos Poderes Executivo ou Judiciário, que tenham sido feitas em cumprimento às normas estaduais vigentes à época da delegação e que não tenham sido tornadas sem efeito em caráter definitivo, independentemente do disposto no art. 236 da Constituição Federal, que exige do interessado ao ingresso na delegação aprovação em concurso de provas e títulos.

Em acréscimo, ficará alcançado pela alteração constitucional o interessado que, no período compreendido entre a promulgação da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 e o início da vigência da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994 (Lei dos Cartórios), exercia a atividade notarial, bem como aquele interessado que, após o início da vigência da Lei dos Cartórios,



SF/15817.78655-67

estivesse também em exercício, desde que o titular da outorga contasse com cinco anos ininterruptos no exercício da delegação na data da decisão que tenha determinado a desconstituição do ato delegatório ou declarado a vacância do serviço notarial ou de registro.

A cláusula de vigência, prevista no **art. 2º** da proposição, institui que a Lei decorrente da eventual aprovação da matéria entra em vigor na data de sua publicação.

A justificação que acompanha a proposta de emenda à Constituição afirma que, em homenagem à segurança jurídica, com elevado prestígio às normas legais dos Estados-membros em vigor à época das delegações, a ausência de lei federal que regulasse o ingresso na atividade notarial e de registro permitiu que muitos tabeliães continuassem a prestar o serviço à população, à míngua de uma norma que os expulsasse das serventias extrajudiciais onde já exerciam suas atividades.

Defendeu-se, ainda, que o art. 32 do ADCT, por se tratar de norma sem efeito permanente, deve ser alterado para que se possa, no futuro, aprovar uma norma infraconstitucional que convalidasse as delegações de serviços notariais e registros a tabeliães já realizadas, com base em normas estaduais, cujos titulares não se submeteram ao crivo constitucional do concurso público. Em acréscimo, afirma-se que, entre a promulgação da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 e a Lei dos Cartórios, várias delegações de notários e registradores foram outorgadas em obediência à legislação estadual vigente; contudo, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ ordenou o afastamento de diversos titulares que tomaram posse nessas serventias, com base no entendimento de que as delegações contrariavam o art. 236 da Constituição Federal.

Assim, a PEC nº 51, de 2015, busca convalidar essas delegações, realizadas no interesse comum, em momento no qual não existia legislação específica e o serviço notarial ou de registro não poderia deixar de ser adequadamente prestado à sociedade, com a rigorosa fiscalização do Poder Público.

A proposta de justificação acrescenta também que, em função da nossa tradição em estabelecer prazos quinquenais nas relações entre a Administração Pública e os administrados e considerando a necessidade de que houvesse o reconhecimento legal das delegações longevas no tempo, em homenagem à segurança jurídica, foi sugerido o estabelecimento do prazo



quinquenal na hipótese do inciso II do art. 32-A proposto pela PEC nº 51, de 2015.

Aduz-se, por fim, que o texto é restritivo ao respeitar situações jurídicas protegidas pela Constituição Federal, ressalvando as hipóteses de perda da delegação por decisão transitada em julgado, nas quais não incidirá a pretendida convalidação.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Quanto à **regimentalidade**, cabe a este colegiado pronunciar-se sobre a constitucionalidade e o mérito das propostas de emenda à Constituição, antes de sua apreciação pelo Plenário do Senado Federal, tudo nos termos do art. 356 e seguintes do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

A alteração constitucional pretendida não viola qualquer das cláusulas pétreas às quais alude o art. 60, § 4º, da Constituição Federal. Ademais, os requisitos formais e procedimentais para a tramitação da PEC, de que tratam o *caput* do mesmo art. 60 e seus §§ 1º e 5º, encontram-se atendidos. Assim, nada obsta, no plano da **constitucionalidade**, a aprovação da proposta.

No que concerne ao **mérito**, comungamos do mesmo entendimento dos autores da proposição, para defender que o Constituinte originário cometeu um lapso na elaboração da redação final da Carta Magna, cuja correção é buscada pela proposta ora em análise. A questão que se coloca agora é se uma emenda constitucional seria instrumento político-jurídico hábil para que se convalidassem as delegações de serviços notariais e de registro feitas em desconformidade com o art. 236, § 3º, da Carta Magna, nos termos sugeridos pela PEC nº 51, de 2015. Preliminarmente, entendemos que o local dessa regra, se cabível, seria realmente no âmbito do Título X da Constituição Federal, onde está inserido o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), por se tratar de norma transitória.

Vale lembrar que já houve um caso de convalidação de inconstitucionalidade por meio de emenda à Carta Magna em nosso Direito. Trata-se da Emenda Constitucional nº 57, de 2008, que, ao inserir o art. 96 no âmbito do ADCT, convalidou os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios cuja lei tenha sido publicada até 31 de



dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo estado à época de sua criação, embora criados em desconformidade com as regras do art. 18, § 4º, da Constituição Federal.

Em princípio, parece-nos razoável a convalidação dos atos de delegação das atividades notariais e de registro público nos termos sugeridos. Tendo em vista que as delegações dos serviços notariais e de registro, ainda que feitas em desconformidade com o art. 236, § 3º, da Carta Magna, produziram efeitos jurídicos que se arrastam desde a promulgação da Constituição Federal até os dias de hoje. Isso implica que não se poderia, agora, considerar inválida ou ilegal a ocupação da titularidade de uma serventia extrajudicial por alguém, se há mais de vinte anos e sem o óbice do Poder Público, que exerce continuamente a atividade notarial ou de registro. Do mesmo modo, é plenamente defensável a tese de que a lei estadual que autorizou a investidura sem concurso público estava regulando situações particulares do estado-membro, diante da ausência da norma federal.

Realmente, a sugestão de alteração ao art. 32-A, proposta pela PEC nº 51, de 2015, pretende convalidar apenas as delegações de serventias extrajudiciais sem concurso público que não tenham sido tornadas sem efeito por decisão transitada em julgada e que se enquadrem em uma de duas situações: a) no período compreendido entre a promulgação da Constituição Federal e o início da vigência da Lei dos Cartórios; b) após o início da vigência da Lei dos Cartórios, desde que o titular da outorga estivesse há cinco anos ininterruptos no exercício da delegação na data da decisão que tenha determinado a desconstituição do ato delegatório ou declarado a vacância do serviço notarial ou de registro, excluindo outras situações que possam existir.

Ressalte-se apenas o importante interesse público existente nesse caso, em que a declaração de nulidade das normas estaduais de outorga das delegações das atividades notariais e de registro geraria transtornos enormes às respectivas populações, uma vez que já se encontravam em pleno funcionamento as serventias extrajudiciais, cujas atividades podem ser interrompidas se não houver um tabelião responsável pela condução delas.

Ainda quanto ao caso dos serviços notariais e de registro, há também o interesse público referente ao atendimento à segurança jurídica daqueles que, confiando na atuação do estado-membro, investiram-se de boa-fé nas titularidades dos serviços, realizando vultosos investimentos em infraestrutura de atendimento ao público, bem como no aprimoramento eletrônico e computacional de armazenagem de informações. Com efeito, os



transtornos da não convalidação não ficariam restritos às pessoas dos titulares não concursados, mas alcançariam populações inteiras, uma coincidência relevante entre o presente caso e o precedente citado do art. 96 do ADCT.

Assim, conclui-se que uma emenda à Constituição seria o instrumento político-jurídico hábil a convalidar as delegações de serviços notariais e de registro feitas em desconformidade com o art. 236, § 3º, da Constituição Federal, a exemplo do que já foi feito pela Emenda Constitucional nº 57, de 2008, em relação aos municípios criados em desconformidade com o art. 18, § 4º, da Lei Maior.

Por fim, não vemos que novos ajustes seriam precisos sugerir ao texto proposto pela PEC nº 51, de 2015, bem como não há lapsos de **técnica legislativa** que pudessem ser corrigidos. Assim, deixamos de apresentar emendas à proposição.

III – VOTO

Diante de todo o exposto, o voto é pela **aprovação** da PEC nº 51, de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

