

VOTO - VOGAL

O Senhor Ministro Edson Fachin: Acolho o relatório bem lançado pelo Ministro Relator.

No tocante às preliminares apreciadas por Sua Excelência, as acompanho integralmente para afastar a inépcia da inicial, reconhecer que a mudança do conteúdo normativo do art. 8º não acarreta esvaziamento do interesse de agir e delimitar o objeto de conhecimento da demanda em relação aos dispositivos objeto de impugnação específica.

Peço vênia para divergir em parte no tocante à apreciação de constitucionalidade dos artigos 3º, 4º, 6º, 7º e 8º, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar n. 181/1999, que dizem respeito à criação de cargos quando inexistente autorização específica na lei orçamentária, à luz do artigo 169, § 1º, I da Constituição Federal.

E, em relação ao art. 5º, I (expressão “que será anexado ao Ofício do Registro Civil, Pessoas Jurídicas, Títulos e Documentos”) e IV, acompanho o relator na conclusão pela higidez da norma, mas por fundamento diverso, na forma em que passo a expor.

Criação de cargos (artigos 3º, 4º, 6º, 7º e 8º, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar n. 181/1999 de Santa Catarina)

Os dispositivos impugnados têm a seguinte redação:

Art. 3º Ficam criados, em decorrência desta Lei:

- I – 7 (sete) cargos de Juiz de Direito de entrância especial;
- II – 24 (vinte e quatro) cargos de Juiz de Direito de entrância final;
- III – 06 (seis) cargos de Juiz de Direito de entrância intermediária;
- IV – 22 (vinte e dois) cargos de Juiz de Direito de entrância inicial.

Art. 4º Ficam criados, em cada uma das Comarcas de Armazém, Capivari de Baixo, Campo Belo do Sul, Camboriú, Catanduvas, Garopaba, Garuva, Herval do Oeste, Itá, Itapema, Itapoá, Rio do Oeste, Modelo, Navegantes, Porto Belo, Presidente Getúlio, Ascurra, Rio do Campo, Santa Rosa do Sul, Forquilha, Araquari, Três Barras e Ipumirim, 02 (dois) cargos de Oficial de Justiça, 01 (um) cargo de

Comissário de Infância e Juventude, 06 (seis) cargos de Técnico Judiciário Auxiliar, 01 (um) cargo de Agente de Portaria e Comunicação e 02 (dois) cargos de Agentes de Serviços Gerais.

Art. 6º Ficam criados, para o Foro Regional do Continente, 06 (seis) cargos de Oficial de Justiça, 15 (quinze) cargos de Técnico Judiciário Auxiliar, 01 (um) cargo de Agente de Portaria e Comunicação, 02 (dois) cargos de Agente de Serviços Gerais. Art. 7º Ficam criados, para o Foro do Norte da Ilha de Santa Catarina, 02 (dois) cargos de Oficial de Justiça, 04 (quatro) cargos de Técnico Judiciário Auxiliar, 01 (um) cargo de Agente de Portaria e Comunicação e 02 (dois) cargos de Agente de Serviços Gerais Art.

8º Ficam criados, para cada uma das Varas elencadas nos incisos II a XVI do art. 10 desta Lei Complementar, 02 (dois) cargos de Oficial de Justiça e 06 (seis) cargos de Técnico Judiciário Auxiliar. § 1º Para cada uma das Varas da Infância e Juventude desta Lei Complementar, fica criado ainda 01 (um) cargo de Comissário da Infância e Juventude e 01 (um) de Orientador Educacional. § 2º Fica criado e incluído no Anexo VII, da Lei Complementar nº 90, de 01 de julho de 1993, 15 (quinze) cargos de Orientador Educacional, do Grupo Atividades de Nível Superior – ANS, cuja habilitação profissional exigida é ser portador de diploma de curso superior em Pedagogia, Licenciatura em Orientação Educacional, com registro no respectivo órgão fiscalizador do exercício profissional.

O Ministro Relator conhece da ação neste ponto e declara inconstitucionais os dispositivos por afronta ao art. 169, §1º, II da Constituição Federal, eis que ausente autorização prévia e específica da Lei de Diretrizes Orçamentárias para a criação dos cargos.

Como destacado no próprio voto de sua Excelência, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade.

Tive oportunidade de enfrentar a questão na ADI 6118, de minha relatoria, em que também analisei a discussão havida da ADI 6080. E repriso os argumentos lá lançados.

O cotejo determinado pelo art. 169, §1º, I, da CRFB – “prévia dotação orçamentária” – é estranho ao controle abstrato de constitucionalidade, como se depreende do seguinte precedente:

Ação direta de inconstitucionalidade. Leis federais 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Alegações de (...) inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). (...) A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. [ADI 3.599, rel. min. Gilmar Mendes, j. 21-5-2007, P, DJ de 14-9-2007.

Em seu voto, o Min. Gilmar Mendes anotou que o tema não era novo no Supremo Tribunal Federal (no ponto, a EC n. 19/98 apenas reenumerou o artigo), fazendo um histórico da questão desde a ADI 1292, rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 15.9.95, passando pela ADI 1589, rel. Min. Sepulveda Pertence, DJ 3.4.98, ADI 2339, rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 1.6.2001, e ADI 2343, rel. Min. Nelson Jobim, DJ 13.6.2003. A decisão foi unânime. No debate, consta a pertinente observação do Min. Cezar Peluso: “ Talvez até por isso, nessas ações, se deva exigir que o impugnante faça a prova de não haver previsão orçamentária suficiente. ”

Eis o teor da ementa da ADI n. 1292, primeira decisão sobre a questão:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 33 DE 7 DE DEZEMBRO DE 1994, DO ESTADO DE MATO GROSSO. ALEGADA INCOMPATIBILIDADE COM O ART. 169, CAPUT, PARAGRAFO ÚNICO E INCISOS, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSÃO DE SUA VIGENCIA. Impossibilidade do confronto da norma em apreço com o caput do art. 169 da Constituição, sem apreciação de matéria de fato, circunstancia bastante para inviabilizar, nesse ponto, a ação direta de inconstitucionalidade. De outra parte, a ausência de Plenário Virtual - minuta de voto - 18/06/2021 00:00 2 autorização específica, na lei de diretrizes orçamentarias, de despesa alusiva a nova vantagem funcional, não acarreta a inconstitucionalidade da lei que a instituiu, face a norma do art. 169, paragrafo único, inc. II, da CF, impedindo tão-somente a sua aplicação. Ação declaratória de inconstitucionalidade não conhecida. (ADI 1292 MC, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/1995, DJ 15-09-1995 PP-29508 EMENT VOL-01800-02 PP-00291).

Desde a ADI n. 1292, julgada em 1995, entende-se que a questão (1) depende de apreciação de fato e (2) resolve-se no plano da eficácia e não da validade da norma. Assim, não comporta discussão em sede de controle abstrato.

Nesse mesmo sentido opinou a Procuradoria Geral da República (eDoc44): “Ademais, é consolidado o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a inobservância ao disposto no art. 169, § 1º, da CF não enseja a inconstitucionalidade da lei, mas, tão somente, sua ineficácia. Desse modo, a ausência de dotação orçamentária prévia apenas inviabiliza a aplicação da legislação que resulte aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra o reconhecimento de sua inconstitucionalidade”.

Assim, divirjo do E. Relator e não conheço da ação direta quanto à alegação de violação ao art. 169, § 1º, da CRFB.

Cumulação de ofícios das serventias extrajudiciais (art. 5º, I – apenas a expressão “que será anexado ao Ofício de Registro Civil, Pessoas Jurídicas, Títulos e Documentos” e IV, da Lei Complementar n. 181/1999 de Santa Catarina)

O dispositivo impugnado prevê:

“Art. 5º Ficam criados, em decorrência do art. 2º desta Lei Complementar, para cada uma das Comarcas: Plenário Virtual - minuta de voto - 03/03/2023 00:00 4 I – 01 (um) Ofício de Registro de Imóveis, que será anexado ao Ofício do Registro Civil, Pessoas Jurídicas, Títulos e Documentos ;

[...] IV – Ficam anexados ao cargo de Oficial do Registro Civil das Pessoas Naturais, Pessoas Jurídicas, Títulos e Documentos, o cargo de Oficial de Registro de Imóveis, nas Comarcas criadas, onde houver vacância e consequentemente onde vier a vagar”.

O voto do E. Ministro Relator assim apreciou a alegação de inconstitucionalidade:

“O cerne da questão suscitada, no caso, reside em saber se a acumulação de atribuições prevista na parte final do inciso I do art. 5º da lei estadual, ao determinar a criação de “01 (um) Ofício de Registro de Imóveis, que será anexado ao Ofício do Registro Civil, Pessoas

Jurídicas, Títulos e Documentos ”, está ou não em consonância com o disposto na Lei federal n. 8.935/1994, dada a redação do art. 26 dessa lei.

Somente por via indireta, portanto, seria possível cogitar de violação ao Texto Constitucional, o que inviabiliza o controle abstrato de constitucionalidade.

Desse modo, não conheço da ação no tocante à expressão “que será anexado ao Ofício do Registro Civil, Pessoas Jurídicas, Títulos e Documentos” contida no inciso I do art. 5º e ao inciso IV do referido dispositivo da Lei Complementar n. 181/1999 do Estado de Santa Catarina”.

Peço vênia para divergir quanto ao ponto.

O artigo 236 da Constituição Federal disciplinou o exercício dos serviços notariais e de registro em caráter privado, por Delegação do Poder Público:

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3º 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.

A Lei 8.935/94 veio para regulamentar a atividade notarial e registral, como norma geral exigida pelo art. 236, §§1º e 2º da Constituição. E, a respeito dos dispositivos impugnados, a Lei 8.935, como norma geral, prevê o seguinte:

“Art. 5º Os titulares de serviços notariais e de registro são os:

I - tabeliães de notas;

II - tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos;

III - tabeliães de protesto de títulos;

IV - oficiais de registro de imóveis;

V - oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas;

VI - oficiais de registro civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas;

VII - oficiais de registro de distribuição. (...)

Art. 25. O exercício da atividade notarial e de registro é incompatível com o da advocacia, o da intermediação de seus serviços ou o de qualquer cargo, emprego ou função públicos, ainda que em comissão. (...)

Art. 26. Não são acumuláveis os serviços enumerados no art. 5º.

Parágrafo único. Poderão, contudo, ser acumulados nos Municípios que não comportarem, em razão do volume dos serviços ou da receita, a instalação de mais de um dos serviços. (...)

Art. 49. Quando da primeira vacância da titularidade de serviço notarial ou de registro, será procedida a desacumulação, nos termos do art. 26.

Argumenta-se que a lei complementar estadual teria violado a vedação de acumulação dos serviços de registro civil, títulos e documentos e de imóveis veiculada pela Lei 8.935/94, sendo a violação à Constituição Federal meramente reflexa.

A suposta violação não se dá apenas em relação à lei dos cartórios, mas diretamente à Constituição, ao limite legislativo estabelecido pela Constituição Federal no art. 236, §1º.

Se a Constituição estabelece que é a Lei Federal quem define os limites da atividade cartorial e sua organização (limites estes veiculados pela Lei 8935/94) e se a Lei dos Cartórios é afrontada por usurpação dos limites estabelecidos (artigos 5º, 26 e 49, que vedam a cumulação de cartórios), há então afronta ao limite específico na Lei Federal, mas também ofensa à própria Constituição, que teve o quadrante legal imposto pelo art. 236, §1º violado.

A prosperar compreensão em sentido diverso, então leis estaduais sempre poderão estabelecer situações não autorizadas pelo limite legal que foi estabelecido a partir da autorização constitucional do art. 236, §1º. Ou seja, sempre haverá, em matéria relativa ao exercício da atividade notarial e de registro, apenas controle de legalidade, e nunca de constitucionalidade.

Cuida-se da mesma lógica decisória adotada por este Supremo Tribunal Federal ao declarar a inconstitucionalidade de leis estaduais que desbordem os limites estabelecidos pela Lei Orgânica da Magistratura, como decidido, dentre outras, nas ADIs 6762, 6801, 6741.

O potencial de ofensa à Constituição, portanto, é direto, e não reflexo.

Nada obstante, a própria Lei 8.935/94, em seu artigo 26, § 1º autoriza excepcionalmente a cumulação de serviços em Municípios que não comportem, em razão dos serviços ou da receita, mais de um dos serviços.

Na espécie, a acumulação foi autorizada pela Lei impugnada para as comarcas recém-criadas.

Transcrevo, a respeito, trecho do Parecer da PGR no eDoc 44:

“Na hipótese desta ação direta, colhe-se das informações prestadas pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina que o objetivo para a elaboração das normas estaduais ora impugnadas foi o de resgatar a dignidade dos serventuários que laboravam nas comarcas, assim como de sanar problemas e evitar prejuízos na prestação dos serviços notariais e registrais ao público em geral (peça 9).

Os comandos legais foram reflexos da entrada em vigor da Lei 9.534/1997, que, de acordo com a tramitação legislativa do projeto de lei, o qual acarretou a promulgação da LC 181/1999, tornou insustentável o funcionamento das serventias extrajudiciais, em virtude de não auferirem vencimentos necessários para sua manutenção, razão pela qual, e nos termos da Lei 8.935/1994, seria possível a acumulação (peça 9, p. 92; e peça 10, p. 70).

Ao apreciar tema semelhante, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que lei pertinente à organização judiciária do estado e destinada a preencher as necessidades de pequenas comarcas, incapazes de suportar o ônus de mais de uma serventia extrajudicial, estaria dentro dos limites da competência da unidade federativa.”

Assim, em que pese seja a possível a aferição da validade da legislação local, à luz do artigo 196, § 1º da Constituição Federal, não está caracterizada a violação arguida. Nesse passo, não há falar em usurpação, pela Lei Complementar 181/1999, da competência privativa da União para legislar sobre registros públicos, razão pela qual acompanho a conclusão do Ministro Relator pela higidez da norma.

Nos demais pontos, acompanho o Excelentíssimo relator, inclusive quanto à necessidade de modulação dos efeitos da decisão.

É como voto.