

**MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 33.866 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. DIAS TOFFOLI**  
**IMPTE.(S)** : WALDIR SOARES DE OLIVEIRA  
**ADV.(A/S)** : CILMA LAURINDA FREITAS E SILVA E  
OUTRO(A/S)  
**IMPDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS  
**ADV.(A/S)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**DECISÃO:**

Cuida-se de mandado de segurança preventivo, com pedido de liminar, impetrado por Waldir Soares de Oliveira, Deputado Federal pelo PSDB/GO, em face do Presidente da Câmara dos Deputados, com o fito de obter o reconhecimento da “inconstitucionalidade da PEC n. 471/2005 e de toda a sua tramitação, determinando-se a sua suspensão e o seu arquivamento definitivo”.

Em sua exordial, narra o impetrante que em regime de tramitação especial e sujeita a apreciação em Plenário, a Proposta de Emenda à Constituição nº 471/2005, de autoria do deputado João Campos (PSDB/GO) – que teria por objetivo nuclear “**efetivar pessoas de interinidade provisória (...) em serventias extrajudiciais sem se submeterem a concurso público**”, foi aprovada em sessão legislativa no dia 26/08/2015, em 1º turno, com 333 votos a favor, 133 votos contra e 6 abstenções, sob o seguinte texto:

“Art. 1.º O parágrafo 3º do artigo 236 da Constituição Federal passa a ter a seguinte redação:

“Art. 236....

§ 1º ...

§ 2º...

§ 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, ressalvada a situação dos atuais responsáveis e substitutos, investidos na forma da Lei, aos

## MS 33866 MC / DF

quais será outorgada a delegação de que trata o caput deste artigo.”.

Aponta que a PEC 471/05 teve seguimento mesmo diante do recebimento, no ano de 2008, das Notas Técnicas (de nºs 5 e 8) do CNJ, dirigidas aos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, “esclarecendo que a PEC dos Cartórios [seria] inconstitucional”, além de “um retrocesso político-social e jurídico, na medida em que o usuário (toda a população brasileira), ao longo do tempo, vem remunerando e recebendo precários serviços notariais e de registro”.

Nesse passo, questiona as razões expostas na justificativa da PEC, que classifica como “insubsistente” e produzida em “tentativa de confundir os leigos” porque nela constaria “que a Constituição Federal “proibiu” a vacância de qualquer serventia, sem abertura de concurso público de provimento ou de remoção, por mais de seis meses, e que por isso possibilitou que situações temporárias de vacância se consolidassem sem amparo legal definitivo”, quando, diversamente, “a norma contida no § 3º do Art. 236 da Constituição Federal de 1988 dispõe que ‘não se permite’ que qualquer serventia fique vaga sem a realização de concurso público por mais de seis meses”.

Aponta extensa jurisprudência deste Supremo Tribunal no sentido da inconstitucionalidade da efetivação de interinos na titularidade de serventias extrajudiciais cuja vaga tenha ocorrido após a promulgação da Constituição de 1988, para sustentar que o conteúdo material da PEC n. 471/2005 “ao trazer **interesse casuístico** de favorecimento pessoal a interinos, em condições ilegais e inconstitucionais, a partir da Emenda Constitucional pretendida”, se configura **direito impossível**, agravado, **ainda mais, pela pretensão de extirpar a segurança jurídica**.

Conclui que a PEC teria como pretensão abolir cláusulas pétreas da CF/88, que estariam inscritas:

“no inciso IV do § 4º do Art. 60 (direitos e garantias individuais); incisos I, II, III e primeira parte do inciso IV do Art. 1º (soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana e os

valores sociais do trabalho); alíneas “a” e “b”, do inciso VII do Art. 34 (princípios da forma republicana, sistema representativo e regime democrático e direitos da pessoa humana), Art. 37 (serviço público e seus princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e § 3º do Art. 236”.

Defende o cabimento deste **mandamus**, ao argumento de que “os direitos protegidos por cláusulas pétreas, por si sós, configuram-se constitucionalmente como direitos líquidos e certos, e a defesa da Constituição Federal pode ser exercida por meio de mandado de segurança”. Sustenta que:

“o abuso de poder do Impetrado se confirma pelo excesso no exercício de poderes que lhe foram outorgados democraticamente, ao dirigir votação plenária com o claro propósito de privilegiar grupo certo de pessoas da sociedade civil contra o princípio da igualdade no trato da coisa pública, no caso, contra o direito de acesso à delegação de serventias extrajudiciais por meio de concurso público”.

Requer a concessão de liminar “com a ordem de determinar ao Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados para que suspenda de imediato a votação em 2º turno na Câmara dos Deputados” e, ao final, “o deferimento definitivo da segurança para decretar a nulidade da votação do 1º turno e a tramitação da PEC, procedendo-se ao seu arquivamento”.

É o relato do necessário. Decido.

Em **mandamus** no qual Senador da República buscou a suspensão da tramitação e o arquivamento de projeto de lei já aprovado na Câmara dos Deputados e em tramitação no Senado Federal, esta Corte concluiu ser **inadmissível, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade material de projetos de lei.**

No mesmo julgado, reafirmou este Supremo Tribunal a sua jurisprudência pela admissão, como exceção, “[d]a **legitimidade do parlamentar** - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de

## MS 33866 MC / DF

segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais **que disciplinam o processo legislativo**” (grifei).

Tratou-se do MS nº 32.033/DF, que restou assim ementado:

“CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE. 1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é “a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo” (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não. 2. Sendo inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para provocar o controle abstrato repressivo, a prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle antecipadamente, por via de mandado de segurança. 3. A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos

outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico. 4. Mandado de segurança indeferido.”. (MS 32033/DF, Relator o Min. **Gilmar Mendes**, Relator(a) p/ Acórdão: Min. **Teori Zavascki**, DJe de 18/2/14).

Distinguiu a Corte, portanto, para efeitos de controle de constitucionalidade sobre projeto de lei ou de emenda à Constituição, as hipóteses em que o controle se perfaz para prevenir inconstitucionalidade **material** à futura lei, daquele que visa assegurar a constitucionalidade do **trâmite** tendente a aprová-la. No primeiro caso, tem-se a impossibilidade de atuação preventiva por esta Corte, pois, como destacado na ementa do julgado apontado:

“a prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios”

No caso dos autos, dirige-se a impetração contra projeto de emenda à Constituição que versa sobre a estabilização de situações jurídicas

relativas a interinos de cartórios, ocupantes portanto, de serviço extrajudicial **sem concurso público**; projeto de emenda que seria – defende o autor – insubsistente, por violação a cláusulas pétreas.

Trata-se, portanto, de pretensão de paralisação de atividade legislativa por alegada incompatibilidade **material** do texto da PEC com a Constituição Federal, especialmente em suas cláusulas pétreas. Observe-se que nenhuma consideração restou traçada na exordial quanto à inconstitucionalidade do rito estabelecido para aprovação da emenda ao texto constitucional, o que, em princípio – nos termos da Jurisprudência da Corte – conduziria à rejeição da pretensão aqui posta.

**A questão inserta na PEC nº 471/2005, todavia, é matéria já apreciada por esta Corte em incontáveis precedentes, todos no sentido de ser absolutamente inconstitucional o ingresso sem concurso público, após a CF/88, nas delegações dos serviços extrajudiciais. Cito como precedentes:**

“CONSTITUCIONAL. SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. PROVIMENTO, MEDIANTE REMOÇÃO, SEM CONCURSO PÚBLICO. ILEGITIMIDADE. ARTIGO 236 E PARÁGRAFOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: NORMAS AUTOAPLICÁVEIS, COM EFEITOS IMEDIATOS, MESMO ANTES DA LEI 9.835/1994. INAPLICABILIDADE DO PRAZO DECADENCIAL DO ARTIGO 54 DA LEI 9.784/1999. PRECEDENTES DO PLENÁRIO. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. **A jurisprudência do STF é no sentido de que o art. 236, caput, e o seu § 3º da CF/88 são normas autoaplicáveis, que incidiram imediatamente desde a sua vigência, produzindo efeitos, portanto, mesmo antes do advento da Lei 8.935/1994. Assim, a partir de 5/10/1988, o concurso público é pressuposto inafastável para a delegação de serventias extrajudiciais, inclusive em se tratando de remoção**, observado, relativamente a essa última hipótese, o disposto no art. 16 da referida lei, com a redação que lhe deu a Lei 10.506/2002. As normas estaduais editadas anteriormente, que admitem a remoção na atividade notarial e de registro independentemente de prévio concurso

público, são incompatíveis com o art. 236, § 3º, da Constituição, razão pela qual não foram por essa recepcionadas. 2. É igualmente firme a jurisprudência do STF no sentido de que a atividade notarial e de registro, sujeita a regime jurídico de caráter privado, é essencialmente distinta da exercida por servidores públicos, cujos cargos não se confundem. 3. O Plenário do STF, em reiterados julgamentos, assentou o entendimento de que o prazo decadencial de 5 (cinco) anos, de que trata o art. 54 da Lei 9.784/1999, não se aplica à revisão de atos de delegação de serventias extrajudiciais editados após a Constituição de 1988, sem o atendimento das exigências prescritas no seu art. 236. 4. É de ser mantida, portanto, a decisão da autoridade impetrada que interferiu na atuação irregular do Tribunal submetido ao seu controle e considerou ilegítimo o provimento de serventia extrajudicial, sem concurso público, decorrente de remoção, com ofensa ao art. 236, § 3º, da Constituição. Jurisprudência reafirmada no julgamento do MS 28.440 AgR, de minha relatoria, na Sessão do Plenário de 19/6/2013. 5. Agravo regimental desprovido”. (MS 29649/DF-AgR, Relator o Min. **Teori Zavascki**, Segunda Turma, DJe de 28/9/15).

“Agravo regimental em mandado de segurança. Serventia extrajudicial. Provimento derivado sem prévia aprovação em concurso público. Agravo regimental não provido. 1. Legitimidade da atuação do Ministro Relator ao julgar monocraticamente pedido ou recurso contrário à jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. 2. **O STF possui jurisprudência pacífica no sentido da autoaplicabilidade do art. 236, § 3º, da CF/88, e, portanto, de que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, é inconstitucional o acesso a serviços notarial e de registro sem prévia aprovação em concurso público.** A obrigatoriedade de observância à regra da prévia aprovação em concurso público se dá não apenas no caso de acesso inicial ao serviço notarial e de registro, mas também para fins de se assumir a titularidade

de nova serventia por meio de remoção ou permuta. Precedentes. 3. Agravo regimental não provido.”. (MS 29421/DF-AgR, Relator o Min. **Dias Toffoli**, Segunda Turma, DJe de 25/08/15).

A compreensão adotada por esta Corte para a construção dessa jurisprudência, se baseou, precisamente, na ideia do concurso público como **fonte de isonomia no estabelecimento de vínculos com a Administração Pública**, no caso, a outorga de delegação. Isonomia que, por sua vez, se traduz em direito individual, cláusula pétrea, que no caso destes autos parece patentemente violada.

De fato, o comando constitucional do art. 236 nunca deixou dúvidas acerca da obrigatoriedade do concurso público para a delegação das serventias extrajudiciais e, de igual modo, nunca houve dúvidas de que o concurso público é a representação máxima do princípio da igualdade no acesso aos cargos, empregos públicos e, ainda, às delegações de serventias extrajudiciais. Nesse sentido já se pronunciou esta Corte:

**“O CONCURSO PÚBLICO REPRESENTA GARANTIA CONCRETIZADORA DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE.**

- O respeito efetivo à exigência de prévia aprovação em concurso público qualifica-se, constitucionalmente, como paradigma de legitimação ético-jurídica da investidura de qualquer cidadão em cargos, funções ou empregos públicos, ressalvadas as hipóteses de nomeação para cargos em comissão (CF, art. 37, II). A razão subjacente ao postulado do concurso público traduz-se na necessidade essencial de o Estado conferir efetividade ao princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, vedando-se, desse modo, a prática inaceitável de o Poder Público conceder privilégios a alguns ou de dispensar tratamento discriminatório e arbitrário a outros. Precedentes. Doutrina (RTJ 181/555, Rel. Min. **Celso de Mello**)

O postulado constitucional do concurso público, enquanto

cláusula integralizadora dos princípios da isonomia e da impessoalidade, traduz-se na exigência inafastável de prévia aprovação em concurso público de provas, ou de provas e títulos, para efeito de investidura em cargo público.

Essa imposição jurídico-constitucional passou a estender-se, genericamente, com a promulgação da Constituição de 1988, à investidura em cargo ou emprego público, ressalvadas, unicamente, as exceções previstas no próprio texto constitucional. (RTJ 152/762, Rel. Min. **Celso de Mello** ).”

Não obstante toda a clareza do texto constitucional quanto à obrigatoriedade do concurso público para acesso à delegação das serventias extrajudiciais, e bem assim, a clarividência do concurso público como cláusula integralizadora dos princípios da isonomia e da impessoalidade, posições ademais largamente expostas nas decisões desta Corte, encontra-se em trâmite proposta de emenda à Constituição Federal voltada à regularização de situação jurídica de interinos nas serventias extrajudiciais respectivas.

A tramitação de PEC com essa natureza parece revelar o intuito de esvaziar o entendimento desta Corte há muito sedimentado, como largamente já demonstrado nesta decisão, o que, em alguma medida, atinge ainda, a cláusula pétrea de separação dos Poderes.

Por tudo isso, recebo a inicial para dar seguimento à demanda, sem, contudo, diante da Jurisprudência desta Corte, conceder a medida liminar aqui pleiteada. Indefiro o pedido de liminar.

**Notifique-se** a autoridade coatora para que, no prazo de 10 dias, preste as informações (art. 7º, inciso I, da Lei nº 12.016/09).

**Cientifique-se** a AGU nos termos do art. 7º, inciso II, da Lei nº 12.016/09.

**Após**, ao Ministério Público Federal para parecer (art. 12 da Lei nº 12.016/09).

**MS 33866 MC / DF**

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 18 de dezembro de 2015.

**Ministro DIAS TOFFOLI**

**Relator**

*Documento assinado digitalmente*