XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

TEORIAS DA JUSTIÇA, DA DECISÃO E DA ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA

ADRIANA SILVA MAILLART

RENATA ALBUQUERQUE LIMA

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

T314

Teorias da justiça, da decisão e da argumentação jurídica [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Adriana Silva Maillart, Renata Albuquerque Lima – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-555-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Igualdade 3. Princípios. 4.Filosofia
XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (27. : 2017 : Maranhão, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidade Federal do Maranhão - UFMA
São Luís – Maranhão - Brasil
www.portais.ufma.br/PortalUfma/index.jsf

XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

TEORIAS DA JUSTIÇA, DA DECISÃO E DA ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA

Apresentação

A presente coletânea é formada por artigos selecionados para integrar o Grupo de Trabalho "Teoria da Justiça, da Decisão e da Argumentação Jurídica" no XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (realizado entre 15 de novembro e 17 de novembro de 2017, em São Luís). Vale lembrar que a seleção se deu a partir do eficiente sistema double blind review ("duplo cego"), apto a assegurar isenção e idoneidade na seleção dos artigos que ora apresentamos.

Devido a vários artigos versarem sobre a análise da Teoria de Justiça de John Rawls, resolvemos dedicar a primeira parte desta obra para tratar dos sete artigos que analisaram esta Teoria.

Fernando Cézar Lopes Cassionato e Daniela Menengoti Ribeiro abordam em seu artigo "A escolha na 'posição original' de John Rawls: o idealismo de um utilitarista crítico no utilitarismo", os princípios desta teoria, os fundamentos de sua argumentação e os argumentos favoráveis à defesa do princípio da diferença, refletindo sobre as falhas ao não compensar as desigualdades naturais (falha reconhecida pelo autor) e a consequência de certas escolhas subsidiarem injustamente outras.

Já, José Eduardo Ribeiro Balera, no texto "A teoria do direito de John Rawls: uma leitura a partir das críticas de Ronald Dworkin, examina os argumentos de Ronald Dworkin ao tratamento de Rawls como um teórico do direito, seus pressupostos metodológicos e substantivos, resgatando questões como a ideia de legalidade na filosofia rawlsiana e as implicações da relação entre direito e moral, retomando as críticas à denominada "doutrina da razão pública", relevantes ao procedimento deliberativo judicial.

Em, "John Rawls: breves noções de consenso sobreposto e a democracia deliberativa", Roberto Alcântara De Oliveira Araújo e Flávia Moreira Guimarães Pessoa encontram em John Rawls (teoria da justiça como equidade e do liberalismo igualitário) o reconhecimento da existência de um pluralismo de doutrinas filosóficas/morais da sociedade, decerto incompatíveis, mas redutíveis na revelação do consenso fundamental, por meio de argumentos que justifiquem as escolhas sociais.

O texto, elaborado por Heloisa Sami Daou e José Claudio Monteiro de Brito Filho, "John Rawls e Amartya Sen: paralelo entre a teoria de justiça como equidade e a justiça focada nas

realizações” apresenta e compara duas distintas teorias da justiça, a teoria da justiça como equidade de John Rawls e a teoria da justiça focada nas realizações de Amartya Sen, de modo a destacar suas afinidades e divergências.

Emanuel Adilson Gomes Marques e Adriana Silva Maillart analisam as ideias de justiça de John Ralws como ideários que privilegiam o Estado Democrático de Direito, como essenciais à inclusão e diminuição das desigualdades materiais que vai ao encontro da missão da Defensoria Pública brasileira, objetivando demonstrar que a atuação da Defensoria Pública, por meio de ações afirmativas adotadas em políticas públicas, atinge os ditames de justiça proposto na Teoria de Rawls.

No artigo “O liberalismo-igualitário de John Rawls como perspectiva de igualdade de oportunidades para transexuais”, Fabiana Barbosa Marra propõe uma atuação estatal de modo a mitigar desigualdades decorrentes de padrões hegemônicos de gênero, utilizando a perspectiva de igualdade de oportunidades de Rawls.

E, fechando os temas referentes à Teoria de John Ralws, Anna Caroline Ferreira Lisboa pauta-se na perspectiva crítica relacionada à organização familiar na Teoria de Justiça de Rawls para construir o texto “A instituição familiar na Teoria da Justiça de John Rawls: uma análise necessária do ambiente de desigualdade de gênero”.

No artigo “A extensão da licença-paternidade e a falta de critérios na utilização de princípios no Brasil”, João Ricardo Holanda do Nascimento e Juraci Mourão Lopes Filho discorrem sobre a teoria interpretativista de Dworkin e argumentativa de Alexy, que pretendem inserir uma nova ideia de princípios no Direito, comprovando a má utilização nos casos de extensão da licença-paternidade, causadora de um sincretismo de teorias.

Rodrigo Maia Bachour e Bárbara Altoé Puppin realizam uma análise retórica dos argumentos utilizados nos Projetos de Lei e Propostas de Emenda Constitucional relativos à tentativa de efetivação dos interinos, à luz das lições de João Maurício Adeodato, no artigo “Uma análise retórica das propostas de emenda constitucional e projetos de lei sobre cartórios”.

Em “A globalização e os direitos humanos em rede: o direito alienígena como ferramenta hábil a fundamentar decisões do Poder Judiciário – o diálogo entre cortes”, Daniel Gomes de Souza Ramos aborda os encontros e desencontros de uma nova visão acerca dos direitos humanos internacionalizado, a partir do momento em que o julgador utiliza uma norma para a solução de um caso concreto.

O texto “A eficiência da decisão judicial e a vinculação dos precedentes, de Geraldo Neves Leite e Andre Beckmann de Castro Menezes, analisa decisões do STF envolvendo a vinculação dos precedentes à luz de três concepções diferentes de precedentes, desenvolvidas no direito estadunidense por Frederick Schauer, Ronald Dworkin e Richard Posner, compreendidos no artigo como regras, princípios e diretrizes políticas.

A necessidade de equilíbrio argumentativo no processo e a fundamentação com base em precedentes no Código de Processo Civil, recai sobre o artigo 489, §1º, VI do Código de Processo Civil, para avaliar se a sua intepretação literal é adequada ao que se espera de um sistema precedentalista, pesquisa elaborada por Gisele Santos Fernandes Góes e Arthur Laércio Homci Da Costa Silva.

Desejamos que você leitor, como nós, tenha a oportunidade de aprender e refletir a partir das abordagens expostas nos interessantes artigos que integram esta obra, que contribuem, sobremaneira, para fomentar a discussão sobre a Teoria da Justiça, da Decisão e da Argumentação Jurídica no Brasil. Oportunidade em que também aproveitamos para externar nossos agradecimentos e parabenizar a todos os autores pela excelência dos artigos apresentados ao XXVI Congresso do CONPEDI.

Florianópolis/Fortaleza, 23 de novembro de 2017.

Profa. Dra. Renata Albuquerque Lima - UVA

Profa. Dra. Adriana Silva Maillart - UNINOVE

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

UMA ANÁLISE RETÓRICA DAS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL E PROJETOS DE LEI SOBRE CARTÓRIOS

RETHORICAL ANALYSIS OF CONSTITUTIONAL AMENDMENT PROPOSALS AND LAW PROJECTS ABOUT NOTARY AND REGISTRY OFFICES

Rodrigo Maia Bachour [1]
Bárbara Altoé Puppin [2]

Resumo

Em consonância com a disposição constitucional acerca da imprescindibilidade de aprovação em concurso público para a delegação de serventias extrajudiciais, o presente artigo pretende, através do método hipotético-dedutivo e das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, realizar uma análise retórica dos argumentos utilizados nos Projetos de Lei e Propostas de Emenda Constitucional relativos à tentativa de efetivação dos interinos, à luz das lições de João Maurício Adeodato.

Palavras-chave: Retórica, Argumentação, Discurso legislativo, Serventia extrajudicial, Concurso público

Abstract/Resumen/Résumé

In line with the constitutional provision on the imperative of approval in a public tender for the delegation of extrajudicial services, this article intends, through the hypothetical-deductive method and the bibliographic and documentary research techniques, to perform a rhetorical analysis of the arguments used in the Law Projects and Constitutional Amendment Proposals related to the attempt of effectiveness of the interim, in the light of the lessons of João Maurício Adeodato.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Rethoric, Argumentation, Legislative speech, Extrajudicial service, Public tender

[1] Mestrando em Direitos e Garantias Fundamentais do Programa de Pós Graduação Strictu Sensu da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Tabelião de Notas e Protesto da Comarca de Medeiros Neto-BA.

[2] Mestranda em Direito Processual na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Pós-graduada em Direito Processual Civil e Direito Civil pela UNIDERP. Bolsista pela CAPES.

INTRODUÇÃO

O artigo 236 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) determina que os serviços notariais e de registro ("Cartório") serão exercidos por delegação do Poder Público e que o ingresso na atividade dar-se-á por concurso público de provas e títulos.

Assim, conforme jurisprudência pacificada do Supremo Tribunal Federal, a partir da CF/88, o concurso público passou a ser pressuposto inafastável para a delegação de serventias extrajudiciais[1].

Ocorre que em diversos cartórios a atividade vem sendo prestada por interinos, ou seja, pessoas que assumiram a serventia após a CF/88, sem o concurso público e em caráter provisório, até que seja realizado um certame para que uma pessoa devidamente aprovada receba a delegação nos moldes constitucionais.

O Congresso Nacional, por sua vez, vem elaborando, nos últimos anos, Propostas de Emendas Constitucionais (PECs) e Projetos de Lei (PLs) com o objetivo de efetivar esses interinos na serventia sem a aprovação em um concurso público. Para tanto, os parlamentares utilizam diversos argumentos que nem sempre expõem suas reais intenções.

Nesse contexto, o presente trabalho traz como problema a (im)possibilidade da efetivação dos interinos sem concurso público e tem por objetivo uma análise retórica das propostas legislativas citadas, à luz das lições de João Maurício Adeodato em sua obra "Uma Teoria Retórica da Norma Jurídica e do Direito Subjetivo."

Para tanto, utilizou-se o método hipotético-dedutivo e as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, através da análise das PECs e PLs e pesquisa doutrinária e jurisprudencial sobre o tema.

---

[1] Ilustrativamente:

"Com o advento da Constituição de 1988, o concurso público é inafastável tanto para o ingresso nas serventias extrajudiciais quanto para a remoção e para a permuta (dupla remoção simultânea). Precedentes. 2. O Plenário desta Corte já assentou que o prazo decadencial quinquenal do art. 54 da Lei nº 9.784/1999 não se aplica à revisão de atos de delegação de serventia extrajudicial editados após a Constituição de 1988, sem a observância do requisito previsto no seu art. 236, § 3º. Precedentes." (MS 29442 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 25/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-262 DIVULG 07-12-2016 PUBLIC 09-12-2016).

"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. 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." (MS 29032 ED-AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 24/05/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-116 DIVULG 06-06-2016 PUBLIC 07-06-2016).

1 A RETÓRICA À LUZ DOS ENSINAMENTOS DE JOÃO MAURÍCIO ADEODATO

A retórica é uma ferramenta importante para que as pessoas entendam o que acontece na sociedade em que vivem e se insiram nela de acordo com suas preferências, considerando os demais membros do meio. Ela fornece técnicas para que um indivíduo contribua na formação de um relato vencedor ou, pelo menos, para que forme uma opinião autônoma sobre ele[2].

Embora a retórica acredite que verdade e justiça são "ilusões altamente funcionais"[3], é importante ressaltar que ela recusa "verdades" acima de dados empíricos e busca investigar todas as influências (sociais, econômicas, culturais, etc) que constituem o objeto material[4]. Ademais, a retórica não é composta por uma estrutura permanente, mas flexível[5]. É muito utilizada em discursos legislativos, já que os parlamentares buscam convencer os demais, e também a sociedade, acerca da necessidade de a sua proposta se tornar lei[6].

João Maurício Adeodato (2014, p. 2) baseia-se em "três teses básicas, que definem o pensamento retórico para a filosofia do direito..." De acordo com uma delas ("contra os ontológicos"), embora a retórica não possa ser reduzida aos ordenamentos antiéticos para "enganar incautos", esta constitui uma de suas habilidades. Dessa forma, devemos ficar

---

[2] Conforme observado por João Maurício Adeodato: "É assim que a retórica, para lá de sua função persuasiva e de suas falácias ilusórias, pode também servir para adequar melhor o ser humano a seu meio, tanto no que respeita ao conhecimento dos relatos descritivos quanto no relacionamento ético com os demais seres humanos." (*Uma Teoria Retórica da Norma Jurídica e do Direito Subjetivo.* 2ª ed. São Paulo: Noeses, 2014, p. 20).

[3] "Aqui vai ser aplicado um conceito próprio de retórica para defender a ideia de que verdade e justiça únicas, corretas, são ilusões altamente funcionais e que os acordos precários da linguagem não apenas constituem máxima garantia passível, eles são os únicos. Além de serem temporários, autodefinidos e circunstanciais, referentes a promessas que são frequentemente descumpridas em suas tentativas de controlar o futuro, esses acordos são tudo o que pode ser chamado de racionalidade jurídica." (ADEODATO, João Maurício. *Uma teoria retórica...*, p. 20).

[4] "A postura retórica opõe-se à ontológica, posto que recusa verdades éticas acima do mundo empírico e procura investigar os procedimentos circunstanciais, variáveis, autopoiéticos que vão conformar, criar, constituir o objeto material." (ADEODATO, João Maurício. *Uma teoria retórica...*, p. 15).

[5] "Em contraste com interpretações judiciais, a análise retórica concebe o texto legal como uma técnica concreta usada por determinada pessoa em uma situação específica. A situação é vista como um sistema aberto que é constituído por várias influências, sejam sociais, econômicas, culturais ou biológicas. A forma interna do discurso é vista como uma regularidade flexível e não como uma estrutura permanente. O método para identificar padrões retóricos é mais uma combinação imperfeita, porém consciente, de elementos científicos (ponto-de-vista externo) com traços da hermenêutica tradicional (ponto-de-vista interno)." SOBOTA, Katharina. *Don't Mention the Norm*! In: International Journal for the Semiotics of Law, IV/10. Heidelberg: Springer, 1991, p. 45-60. Tradução de João Maurício Adeodato, publicada no Anuário do Mestrado da Faculdade de Direito do Recife, nº 7. Recife: ed. UFPE, 1996, p. 253.

[6] A retórica deliberativa, de acordo com a tradição aristotélica, "tem o tempo futuro por horizonte e o orador procura mostrar que o rumo que sugere é o melhor, ela é apropriada ao discurso político e dela fazem parte o conselho e a persuasão." (ADEODATO, João Maurício. *Uma teoria retórica...*, p. 118).

atentos aos discursos legislativos que utilizam a retórica para ludibriar aqueles desprovidos de cautela.

A segunda ("tese de base contra os retóricos aristotélicos") defende que embora a retórica não consista apenas em persuasão, esta é uma importante ferramenta que deve ser devidamente analisada para se aferir a real intenção do legislador.

A última tese básica define que o pensamento retórico é contra os ontológicos e os retóricos aristotélicos. Conforme ensinado pelo autor (2014, p. 2-3), "retórica é filosofia, opõe-se a um tipo de filosofia, a filosofia ontológica, mas não se opõe a filosofia como um todo."

Mais adiante, Adeodato (2014, p. 16) propõe o emprego da retórica de três formas distintas: "dinâmica (material, existencial), técnica (prática, estratégica) e epistemológica (analítica, científica)." Vejamos cada uma delas.

De acordo com a retórica material, a "realidade" é formada por um relato vencedor. Trata-se de:

> um fenômeno linguístico cuja apreensão é retórica [...] Significa dizer que a própria realidade é retórica, pois toda percepção se dá na linguagem. A retórica material compõe a relação do ser humano com o meio ambiente, é o conjunto de relatos sobre o mundo que constitui a própria existência humana. (ADEODATO, 2014, p. 21).

Para se formar um relato vencedor e, com isso, a "realidade", dependemos dos outros seres humanos. É necessário um controle público da linguagem. Nessa hipótese, as diversas circunstâncias da sociedade são levadas em consideração, de modo que a retórica material será mais mutável e ambígua se estiver inserida em um meio social mais complexo, variável e imprevisível, que deve se adaptar às exigências do momento[7].

Já a retórica estratégica, com base em diversas metodologias, procura transformar a retórica material e, com isso, tornar o seu relato vencedor. Nesse sentido:

> Esta retórica tem a retórica material como objeto e objetivo, no sentido de que consiste em um conjunto de conhecimentos que visam ensinar a lidar com a retórica material. A retórica estratégica observa a retórica material e constrói uma teoria sobre como interferir nessa mesma retórica material. Por isso situa-se no plano de uma metodologia, uma teoria sobre métodos (caminhos) da retórica material, um conjunto de estratégias dirigidas ao

[7] João Maurício Adeodato observa que: "A contribuição de Schopenhauer, assim como a de Aristóteles, não chega à retórica material, e daí à retórica como filosofia, porque acredita na verdade, ambos têm o grande mérito de entender a retórica como estratégica, erística ou persuasiva, respectivamente, mas não dão o passo radical da retórica material, isto é, compreender a realidade do mundo como relato vencedor." (ADEODATO, João Maurício. *Uma teoria retórica...*, p. XXI).

> sucesso do mundo "real", aos relatos sobre eventos, aos "fatos". Esses dois níveis aplicam-se também à ética. (ADEODATO, 2014, p. 74).

A retórica analítica, por sua vez, tem os métodos ou as metodologias como objeto dos seus estudos. Trata-se de uma retórica descritiva, científica e com o escopo de ser neutra, que busca analisar a retórica material e estratégica (isoladamente ou em conjunto) sem interferências valorativas. É importante para detectar, em um discurso, como o político, estratégias falaciosas e inconsistentes, além de "verdades ocultas na esfera do silêncio."[8]

Todavia, é importante observar que embora as formas retóricas tenham sido didaticamente divididas por Adeodato (2014, p. 111), o autor deixa claro que "esses níveis retóricos se interpenetram, não são separáveis de forma rígida, a não ser analiticamente, pois uma estratégia utiliza análises e uma teoria retórica analítica pode se tornar o foco de estudo de outra análise."

Desse modo, com base nas lições acima expostas e nas técnicas retóricas específicas que serão demonstradas na medida em que forem sendo utilizadas (Capítulo 3), será possível apreciar analiticamente os discursos legislativos utilizados nas PECs e PLs e a maneira como foram organizados[9] para efetivar interinos na atividade notarial e registral sem concurso público.

2 PANORAMA GERAL: AS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL (PECS) 48/2015, 51/2015, 471/2005, 255/2016 E O PROJETO DE LEI (PL) 80/2015

Nos últimos anos, diversas Propostas de Emenda Constitucional e Projetos de Lei foram elaborados com o escopo de regularizar a situação de interinos nas serventias extrajudiciais sem a realização de concurso público. Alguns já foram rejeitados e outros ainda estão em tramitação no Congresso Nacional, como as PECs 48/2015, 51/2015, 471/2005,

[8] Confira-se: "A análise do discurso procura detectar – pode-se até dizer desmascarar – estratégias falaciosas empregadas pelo autor escolhido. Para isso deve sintetizar suas afirmações e seus argumentos, tentando ver se apresentam fundamentações explícitas ou se pressupõem "verdades" ocultas na esfera do silêncio." (ADEODATO, João Maurício. *Uma teoria retórica...*, p. 109).

[9] Segundo Adeodato: "A disposição (*dispositio*) explora como o discurso está organizado, a arrumação de suas estratégias ao longo de seu desenvolvimento; por exemplo, se ele parte de afirmações gerais ou específicas, isto é, se procede dedutiva ou indutivamente, como essa organização pode influir sobre o auditório, se argumentos considerados fortes devem vir antes dos fracos, se argumentos *ad hominem* devem vir antes dos *ad personam* ou vice-versa, qual o tempo apropriado para colocações mais ornamentais ou de maior apelo emocional etc." (Uma crítica retórica à retórica de Aristóteles. In: João Maurício Adeodato (Org.). A retórica de Aristóteles e o Direito: bases clássicas para um grupo de pesquisa em retórica jurídica. Curitiba: CRV, 2014, p. 27).

255/2016 e o PL 80/2015. Vejamos, portanto, o que pretende cada uma destas propostas legislativas e suas respectivas justificativas.

A PEC número 48 de 2015 "acrescenta o § 13 ao art. 37 da Constituição Federal para dispor sobre a convalidação de atos administrativos." Confira-se:

> Art. 37 .....
> .....
> § 13 Os atos administrativos eivados de qualquer vício jurídico dos quais decorram efeitos favoráveis para os destinatários convalidam-se após cinco anos contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. (NR)

Em síntese, os autores da PEC justificam sua necessidade para garantir a segurança jurídica daqueles que foram favorecidos por atos administrativos, cuja presunção é de validade e legitimidade. Argumentam, ainda, que já existe norma semelhante na esfera federal (art. 54 da Lei nº 9.784/1999[10]), que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) entende que a prescritibilidade é a regra no ordenamento jurídico brasileiro (REsp 645856/RS) e que a referida Lei pode ser aplicada de forma subsidiária nos Estados-membros quando não houver lei específica (RMS 21894/RS).

Já a PEC número 51 de 2015 "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." Vejamos:

> Art. 32-A. As delegações de atividades notariais e de registro decorrentes de atos dos Poderes Executivo ou Judiciário feitas em observância às normas estaduais vigentes à época da delegação e que não tenham sido tornadas sem efeito em caráter definitivo ficam convalidadas, independentemente do disposto no art. 236 da Constituição Federal, quando outorgadas:
> I – no período compreendido entre a promulgação da Constituição Federal e o início da vigência da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994;
> II – após o início da vigência da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, 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.

[10] Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.
§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.
§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

Em resumo, seus autores afirmam a pertinência da PEC para assegurar a segurança jurídica de muitos "titulares" de serviços notariais e de registro que assumiram as serventias em conformidade com as normas estaduais vigentes à época da delegação. Entendem que diante da ausência de lei federal que regulasse o assunto, os Estados legislaram em consonância com suas peculiaridades sob o fundamento de que o art. 236 da Constituição Federal era norma de eficácia limitada até a edição da Lei número 8.935/94.

Restou consignado, ainda, que, em virtude do longo tempo de estabilização das serventias, é razoável que as delegações que não foram invalidadas com decisão judicial transitada em julgado sejam convalidadas para atender ao interesse social.

A PEC 471 de 2005, por sua vez, "dá nova redação ao parágrafo 3.º do artigo 236 da Constituição Federal." Foi acrescentado o trecho em negrito:

> Art.236.....
> § 1.º.....
> § 2.º.....
> § 3.º 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 quais será outorgada a delegação de que trata o caput deste artigo**.

Esta PEC traz como justificativa a injustiça com as pessoas que estão há anos na qualidade de responsáveis pelas serventias, investindo recursos próprios e prestando relevante trabalho público e social.

Já a PEC número 255 de 2016 pretende acrescentar "Seção V – DAS FUNÇÕES DA FÉ PÚBLICA NOTARIAL E DE REGISTRO, ao Capítulo IV - DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA, do Título IV da Constituição." Dentre os artigos propostos, o que interessa para o presente estudo é a inclusão do art. 135-B na Constituição Federal e a revogação do art. 236, também da Carta Magna:

> CAPITULO IV - DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA
> SEÇÃO V
> DAS FUNÇÕES DA FÉ PUBLICA NOTARIAL E DE REGISTRO
> [...]
> Art. 135-B Fica assegurada a delegação das funções notariais e de registros das serventias:
> I - aos atuais substitutos ou responsáveis pelo expediente designados ou nomeados segundo a legislação da unidade da Federação até a data da promulgação desta Emenda Constitucional, e:
> II - aos substitutos ou designados responsáveis pelo expediente das serventias vagas não escolhidas pelos candidatos aprovados no concurso;

> III – aos substitutos ou designados responsáveis pelo expediente das serventias que não forem levadas ou providas por concurso no prazo máximo de dois anos contados da data da vacância.
> [...]
> Art. 3º Esta Emenda entra em vigor na data de sua promulgação, ficando revogado o artigo 236 da Constituição.

Esta PEC é justificada pelo "aperfeiçoamento da Constituição" com o objetivo de "dar melhor definição sobre as formas de provimento das serventias notariais e de registros vagas". De acordo com o autor, a:

> inovação constitucional, definitivamente colocará fim às demandas que abarrotam os Tribunais Superiores, bem como impedir que os Tribunais de Justiça deixem de colocar em concurso as serventias vagas, diante do fato de que, passados dois anos da vacância, por direito acarretará a efetivação do substituto designado responsável pelo expediente das mesmas.

Por fim, o PL 80 de 2015 "altera a Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994 – Lei dos Cartórios, que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro." Confira-se:

> Art. 1º Esta Lei resguarda as remoções que obedeceram aos critérios estabelecidos na legislação estadual e na do Distrito Federal até 18 de novembro de 1994.
> Art. 2º O art. 18 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:
> "Art. 18. .....
> Parágrafo único. Aos que ingressaram por concurso, nos termos do art. 236 da Constituição Federal, ficam preservadas todas as remoções reguladas por lei estadual ou do Distrito Federal, homologadas pelo respectivo Tribunal de Justiça, que ocorreram no período anterior à publicação desta Lei."(NR)
> Art. 3º O disposto no parágrafo único do art. 18 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, tem eficácia inclusive para aqueles que, concursados e removidos até a edição daquela Lei, nos termos da legislação estadual ou do Distrito Federal, foram ou forem, até a aprovação desta Lei, destituídos da referida função.

De acordo com seu autor, este PL pretende resguardar aqueles que participaram de remoção no serviço notarial e registral em conformidade com a legislação estadual então vigente, antes da publicação da Lei nº 8.935/94. Afirmou que o PL não irá gerar despesas para a União e para os Estados e que beneficiará apenas aqueles que já ingressaram no serviço por meio de concurso público e já exercem a atividade há muitos anos.

Aduziu que a Constituição Federal determina o ingresso por concurso se a serventia ficar vaga, de modo que o PL não versa sobre as serventias vagas, mas acerca daquelas que

foram objeto de permuta entre delegatários, que é permitida (a permuta) pela própria Carta Magna.

Trouxe, ainda, trechos de diversos votos proferidos por Ministros do STF e do STJ, bem como a concordância com o PL de juristas consagrados em âmbito nacional.

3 ANÁLISE RETÓRICA DAS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL 48/2015, 51/2015, 471/2005, 255/2016 E DO PROJETO DE LEI 80/2015

Após uma explanação geral das propostas legislativas e das suas respectivas justificativas, será realizada uma análise retórica dos argumentos utilizados e da forma como os legisladores organizaram seus discursos.

3.1 CONTEXTO EM QUE AS PROPOSTAS LEGISLATIVAS FORAM PRODUZIDAS E PULVERIZAÇÃO ÉTICA

Para compreender os motivos da elaboração de um texto legislativo, devemos observar seu contexto social[11]. As propostas legislativas em análise foram apresentadas em um momento em que os diversos Tribunais de Justiça do país resolveram efetivar o comando constitucional do art. 236, com a realização de concursos públicos para a titularidade das serventias extrajudiciais dos seus respectivos estados.

Ocorre que diversas serventias, inclusive aquelas com rendimentos milionários[12], estão "nas mãos" de interinos que não pretendem perdê-las. Após a derrota em diversas demandas judiciais para efetivar sua titularidade, os interinos passaram a buscar o apoio de congressistas para tentar alterar a Constituição Federal e elaborar Leis Federais em seu benefício.

Observa-se, ainda, que diversos parlamentares elaboram leis com escopos particulares, inclusive daqueles que financiam suas campanhas, deixando o interesse da sociedade em segundo plano. O famoso princípio administrativo da primazia do interesse

[11] "A análise do conteúdo é um dos tipos de análise de texto. Assim, analisam-se os textos produzidos em determinado contexto para compreender a época em que foram produzidos. O direito faz parte desse contexto que constitui aquela época que se pretende estudar. Essa técnica permite então uma inferência de um texto para seu contexto social." ADEODATO, João Maurício. (*Uma teoria retórica...*, p. 116).

[12] Os rendimentos semestrais destas serventias estão expostos no *site* do Conselho Nacional de Justiça – Justiça Aberta. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso em: 30 dez. 2016.

público sobre o particular é deixado de lado. Também são desrespeitados os princípios da impessoalidade e da moralidade. Neste caso, "justa (correta, eticamente verdadeira) não é mais esta ou aquela escolha ética, mas sim o que quer que uma autoridade competente e um rito adequado decidam, de acordo com as regras fixadas pelo próprio direito positivo."[13]

Assim, devemos ficar atentos àquelas propostas que não almejam o melhor para a população, mas apenas os interesses privados de determinado grupo.

3.2 SEGURANÇA JURÍDICA

A segurança jurídica é um direito fundamental dos cidadãos extraída da Constituição Federal (e.g. art. 5º, XXXVI; XL) e pressuposto para um Estado Democrático de Direito. Traz paz social, sendo difícil encontrar alguém contrário a ela. Ademais, trata-se de cláusula aberta e abrangente. Assim, se for utilizada de forma genérica, se encaixa em qualquer discurso e ajuda a convencer que a ideia proposta deve prevalecer.

Nesse sentido, o legislador se apoia nesse indiscutível direito fundamental para tentar convencer que sua proposta legislativa deve ser aprovada. Ora, como ser contra uma PEC ou um PL que tem como escopo a segurança jurídica da população?

Ilustrativamente, vejamos como o argumento foi utilizado na PEC 48/2015:

> A segurança jurídica e a proteção da confiança legítima estão entre os principais institutos do Direito, permeando todos os seus ramos, em ordem a pacificar as relações sociais. Não há dúvidas de que não pode haver harmonia e paz social sem um grau mínimo de segurança nas relações

[13] O autor complementa ainda que "Assim, o aumento da complexidade, interna (a cargo do Leviatã) e externa (pela globalização), dificulta a compatibilização das expectativas humanas em relação ao futuro, as quais se tornam fragmentadas, individualizadas, indiossincráticas. Chama-se esse fenômeno, aqui, de pulverização ética. Como as expectativas são cada vez mais mutuamente incompatíveis, outras ordens éticas importantes (moral e religião, por exemplo), que tradicionalmente serviam de amortecedores para os conflitos sociais, perdem progressivamente o seu papel na esfera pública. Sem amortecedores, o direito fica sobrecarregado [...] Também com o aumento de complexidade, o processo mental de atribuição de significados a significantes linguísticos torna mais difícil a comunicação, pois há um distanciamento cada vez mais incontrolável. Aí as pessoas apelam a significantes ocos, extremamente vagos e ambíguos, sobretudo na esfera pública, palavras que nada significam e que cada qual entende como quer. Cada indivíduo reage diferentemente aos mesmos significantes da língua comum. Como a realidade é retórica material, que depende dessas relações entre significantes e significados, essa mesma realidade torna-se fugida, com o seguido rompimento de acordos linguísticos que, de frágeis que sempre são, tornam-se inapreensíveis na sociedade complexa. [...] Com os crescentes antagonismos éticos da sociedade complexa e a escassez de consensos, surge a estratégia da procedimentalização: cria-se, coercitivamente, uma arena de relatos comuns, regras procedimentais sem qualquer conteúdo ético, segundo as quais os conteúdos éticos podem se enfrentar [...] Se os seres humanos não concordam sobre o que chamam de "fatos", entendidos como relatos de retórica material que se firmam como preponderantes, mais difícil ainda concordarem a respeito de divergências de cunho ético sobre esses mesmos fatos." (ADEODATO, João Maurício. *Uma teoria retórica...*, p. 65-76).

> jurídicas e de confiança dos sujeitos de direito na estabilidade dessas relações.
> Entre outros objetivos, a segurança jurídica se destina a proteger situações já definitivamente consolidadas no passado, sob o manto do direito então vigente e devidamente chanceladas por atos da Administração Pública.
> Além disso, o cidadão que confiou na atuação do Estado, segundo a interpretação que este mesmo deu ao Direito positivo, não pode ser prejudicado em razão da confiança que nele depositou, realizando suas condutas pessoais e profissionais em harmonia com o entendimento vigente da Administração.
> Não obstante, casos há em que o alcance e a incidência prática de tais preceitos têm sido alvo de entendimentos administrativos e judiciais díspares, com indesejável fracionamento da harmonia de nosso Direito, o que acaba por ferir a estabilidade de situações consolidadas no tempo, que geraram justas expectativas à sociedade e a seus membros, acabando por afetar, além do limite aceitável, o próprio Estado de Direito.
> Nesse sentido, não é de se tolerar que o cidadão de boa-fé possa permanecer indefinidamente assombrado pela vontade desmedida do Estado, em situação de insegurança jurídica, decorrente de eventual equívoco inicial da Administração Pública, não obstante a superveniência de contexto fático plenamente consolidado no tempo e incorporado à sociedade.
> A presente proposta, assim, fortemente alicerçada em elementos pacificamente aceitos por nossos operadores do Direito, vem em consonância à essência do Estado de Direito, consagrando a segurança, direito fundamental previsto no *caput* do art. 5º de nossa Lei Maior, também em sua importante vertente da segurança jurídica em razão dos atos praticados pela Administração Pública, os quais despertaram em seus destinatários nada mais que a boa-fé, a confiança no acerto do Estado e a presunção de legitimidade e validade dos atos administrativos.

Não há como discordar de tudo o que foi dito acerca da segurança jurídica, o que induz o auditório a ser favorável às medidas que supostamente objetivam alcançar referido objetivo. Dessa forma, o legislador iniciou seu discurso utilizando premissas indiscutíveis como ferramenta para trazer o auditório ao seu favor.

Ocorre que uma visão atenta nos mostra que a ideia foi exposta com base na estratégia da vagueza[14], sem a demonstração da real situação daqueles beneficiados pela proposta legislativa, os interinos. Estes ingressaram na atividade notarial e registral após a Constituição Federal e sem a realização de concurso público. Nesse contexto, já tinham pleno

[14] "A estratégia da vagueza é outro recurso poderoso perante os incautos. Claro que quanto mais preciso o discurso, menos acordo ele atrairá. A *contrario sensu*, quanto menos diga efetivamente, mais acordo. Quando esses termos vagos trazem uma conotação positiva no âmbito da retórica estratégica, mais eficazes ainda. Quem poderia ir contra frases como "uma efetiva distribuição da justiça", ou "uma posição ponderada, responsável e sem fanatismos". Isso não quer dizer nada, mas o orador atrai simpatia para o que vai defender efetivamente, como, por exemplo, mudanças no processo eletivo para a administradores da universidade pública (o que já é mais preciso e de acordo mais difícil). Além de qualificar positivamente o próprio discurso, desqualifica quem eventualmente dele discordar. A mesma estratégia se observa quando o orador atribui a seus adversários expressões semelhantemente vagas, mas que trazem conotações negativas, tais como "ortodoxo", "ideológico", "fanático" e assim por diante." (ADEODATO, João Maurício. *Uma teoria retórica...*, p. 110/111).

conhecimento acerca da provisoriedade e precariedade do exercício, o que, por si só, já afasta eventual "segurança jurídica" pretendida.

Pensar de forma contrária fere a própria segurança jurídica da população, que confiou na Constituição Federal que prevê expressamente a exigência de concurso público.

3.3 BOA-FÉ DAQUELES QUE ASSUMIRAM A SERVENTIA

Assim como o argumento da segurança jurídica, o da boa-fé daqueles que assumiram a serventia sem concurso público quando este era obrigatório também está sendo utilizado com base na estratégia da vagueza e de forma genérica.

O legislador trouxe a ideia de que não é possível prejudicar uma pessoa que praticou seus atos de boa-fé para atrair o auditório. De fato, a boa-fé das pessoas jamais pode ser desconsiderada. Entretanto, isso não poderia ter sido exposto de forma vaga[15], sem as devidas explicações.

Quando essas pessoas de "boa-fé" prestaram os serviços notariais e registrais interinamente, receberam os devidos emolumentos por tudo o que foi feito. Desde o início das suas atividades, a Constituição Federal de 1988 já era expressa no sentido de que elas não tinham a titularidade da atribuição e que ali estavam de forma precária.

Dessa forma, não há como alegar a boa-fé destas pessoas para continuarem na atividade quando, desde o início, já possuíam pleno conhecimento de que isso não era possível.

3.4 TEMPO DE ATUAÇÃO DOS INTERINOS, EFICIÊNCIA E INTERESSE SOCIAL

O legislador também afirma que o longo tempo dos interinos na serventia, a "eficiência" dos seus serviços e o interesse social devem ser levados em consideração. Vejamos um trecho das justificativas da PEC 51 de 2015:

> Tendo em vista tal discussão jurídica, e considerando o longo tempo de estabilização das serventias em regular e eficiente atuação hoje, é razoável que as delegações feitas aos titulares antes dessa lei e que não tenham sido

[15] "Uma das grandes armas utilizadas pela linguagem decisória em sua função como instrumento de dominação é assim a generalização, a ampliação consciente da ambiguidade e da vagueza, sempre deixando margem para controle e incidência sobre novos eventos inusitados e imprevistos. Algumas dessas palavras sequer se referem a possíveis eventos, vez que somente pretendem ter, mas não têm, referência ao mundo real; são as palavras ocas." (ADEODATO, João Maurício. *Uma teoria retórica...*, p. 249).

> invalidadas por decisão judicial transitada em julgado sejam convalidadas por emenda constitucional, instituto apto a realizar essa sanatória de interesse social.
> [...]
> Em relação às serventias outorgadas após a edição da lei federal, se consolidadas por mais de um lustro de atividade de fato, cabe a aplicação também do princípio da segurança jurídica, ante a demora do Poder Público em equacionar a situação, cuja modificação hoje traria mais transtornos que benefícios à sociedade, que se serve dos serviços notariais e de registro, merecendo tais atividades, portanto, também a sanatória constitucional.

Ocorre que o longo tempo na atividade não significa qualidade e pode, inclusive, indicar que o serviço do interino é obsoleto. Depende de cada situação. Também não foram apresentados dados empíricos para comprovar a "eficiência" destes serviços que, em diversos casos, são prestados por familiares dos interinos e não pela pessoa mais qualificada para tanto. Ademais, como afirmar que um candidato que foi aprovado em um rigoroso exame público, competindo com milhares de candidatos, não prestará um serviço eficiente e de qualidade?

Na mesma linha, não há qualquer demonstração de que o interesse público é o da manutenção dos interinos. Muito pelo contrário. A moralidade envolvendo bens públicos está cada dia mais forte, o que deixa claro o interesse na realização de um concurso público em que se almeja a meritocracia.

Aqui, ao mencionar o interesse público, o autor da proposta legislativa utilizou a estratégia de falar por sujeito indefinido ou indefinível, pretendendo se colocar como representante autorizado da população neste assunto. Ocorre que nenhum orador possui esta autoridade hermenêutica[16].

O legislador tenta, mais uma vez de forma genérica e ilusória, retirar a real discussão de certos relatos (tempo na atividade, eficiência e interesse social) e utiliza a retórica estratégica para confirmar suas frases genéricas e proibir questionamentos a respeito delas. Ele omite diversos dados para gerar complexidade no assunto e ocultar suas reais intenções[17].

---

[16] "A estratégia de falar por sujeito indefinido ou indefinível articula afirmações que atraem apoio para o orador como representante autorizado de outrem, estratégia comum e surpreendentemente eficaz. Assim diz-se que "o povo quer", "a universidade não aceita" ou "os trabalhadores sabem disso", ainda que seja óbvio a qualquer observador mais atento que nenhum orador detém essa autoridade hermenêutica." (ADEODATO, João Maurício. *Uma teoria retórica...*, p. 111)

[17] Conforme muito bem observado por João Maurício Adeodato: "Sempre houve e haverá esse abismo entre as significações da linguagem humana e as ideias significadas que ela almeja transmitir. Mas nas sociedades menos complexas esse abismo é resolvido de antemão, por exemplo, por uma proibição homogênea de discutir sobre certos relatos. Escolhe-se um relato sobre a retórica material e a retórica estratégica consiste exatamente na confirmação da versão oficial e na proibição de questionamento a respeito. Aumentar a complexidade significa questionar os relatos materiais e sofisticar cada vez mais os critérios da decisão para fixar o acordo sobre o relato vencedor em detrimento dos demais. Os critérios são tão complexos que se tornam ininteligíveis para quem não seja neles adestrado, por vezes num longo processo, que levou à criação de um novo e importante subsistema

3.5 UTILIZAÇÃO DE LINGUAGEM TÉCNICA E DE ARGUMENTOS DE AUTORIDADE

Outra estratégia do legislador foi a utilização de trechos de votos de Ministros dos Tribunais Superiores e de pareceres de juristas (e.g. PL 80 de 2015). Tratam-se de linguagem técnica e de argumentos de autoridade[18].

Esta linguagem demonstra poder acerca do assunto, que, em diversas ocasiões, influencia as pessoas leigas a interpretarem a realidade como as autoridades objetivam. Conforme ensinado por Adeodato (2014, p. 249), este tipo de linguagem utilizada por especialistas no assunto define – e não descreve – a realidade (retórica material). Vejamos:

> A linguagem técnica, dominada pelos profissionais de uma área de conhecimento qualquer, tem papel importante no amoldar as pessoas leigas a interpretações de uma realidade, que devem levar a decisões de interesses desses mesmos profissionais, e mostra claramente a relação entre linguagem e poder. Isso porque eles são tidos como autoridades naqueles problemas que as pessoas precisam resolver, definindo o pobre, o rico, o doente, o são, o certo, o errado, o lícito, o ilícito. Por definir – e não descrever – a "realidade" (retórica material) das pessoas, inclusive dos próprios profissionais, a linguagem técnica ajuda a manter as hierarquias do poder; e aí a linguagem científica ocupa a posição privilegiada que um dia a religião ocupou no Ocidente e ainda o faz em muitas regiões do planeta. Dentro da linguagem científica situa-se a linguagem do direito contemporâneo, construindo decisões de conflitos concretos por meio da organização dogmática dos procedimentos jurídicos; em que pese às suas ambiguidade e vagueza, a linguagem jurídica é vista pelos leigos como justa e precisa, pelo menos na forma difusa em que aparecem como terceiros não-interessados.

Entretanto, estes argumentos foram expostos de forma parcial, ou seja, só foram apresentados argumentos favoráveis às ideias do legislador, o que não é suficiente para a formação de opinião livre e imparcial dos demais membros do Congresso Nacional, bem como da população. Ademais, os argumentos foram citados de forma incompleta, sem a devida explanação de toda a situação.

---

social que se pode chamar de educação, no sentido de Bildung." (ADEODATO, João Maurício. *Uma teoria retórica...*, p. 65)

[18] "Uma decisão é obtida por autoridade se a mensagem é obedecida devido à pessoa daquele que a emite. O comando não se torna efetivo pelo seu conteúdo, mas principalmente pelo *ethos* do emissor e pelo respeito que o receptor ou receptores têm por ele naquele contexto." (ADEODATO, João Maurício. *Uma teoria retórica...*, p. 243-244)

Ressalta-se, ainda, que como demonstrado anteriormente, a Suprema Corte já se posicionou em diversas ocasiões de forma contrária ao que se pretende com essas propostas legislativas, o que não foi exposto em momento algum pelos seus autores.

3.6 SERVENTIAS NÃO ESCOLHIDAS E NÃO LEVADAS À CONCURSO HÁ MAIS DE DOIS ANOS

Na PEC 255 de 2016 os autores da medida pretendem garantir aos interinos a titularidade das serventias não escolhidas pelos candidatos aprovados em concursos públicos e daquelas que não foram levadas à concurso há mais de dois anos.

Argumentam que esta "inovação constitucional, definitivamente colocará fim às demandas que abarrotam os Tribunais Superiores" e impedirá que os "Tribunais de Justiça deixem de colocar em concurso as serventias vagas, diante do fato de que, passados dois anos da vacância, por direito acarretará a efetivação do substituto designado responsável pelo expediente das mesmas."

Mais uma vez, estamos diante de uma proposta que traz afirmações vagas e sem qualquer comprovação empírica. De fato, diversas demandas de interinos abarrotam o Poder Judiciário pois suas pretensões, além de serem protelatórias, são inconstitucionais, conforme demonstrado anteriormente. E isso não pode ser utilizado em favor deles.

Observa-se, ainda, que a regularização da situação dos interinos por uma PEC de constitucionalidade no mínimo duvidosa, implicará no ajuizamento de outras ações pelas outras partes prejudicadas, quais sejam, os aprovados nos concursos públicos e os que prestam concursos públicos.

Outrossim, não há como afirmar que os Tribunais de Justiça, que possuem diversas atribuições, irão realizar concursos públicos em menos de dois anos da vacância da serventia com base na "ameaça" de efetivação do substituto. Ademais, não há como prejudicar toda a população em decorrência da mora do Poder Judiciário.

3.7 EXISTÊNCIA DE NORMA SEMELHANTE NA ESFERA FEDERAL: ART. 54 DA LEI Nº 9.784/1999, PRESCRITIBILIDADE E APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA

Os autores da PEC número 48 de 2015 argumentam que já existe norma semelhante na esfera federal (art. 54 da Lei nº 9.784/1999), que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) entende que a prescritibilidade é a regra no ordenamento jurídico brasileiro (REsp

645856/RS) e que a referida Lei pode ser aplicada de forma subsidiária nos Estados-membros quando não houver lei específica (RMS 21894/RS).

Entretanto, além de existir norma específica, qual seja, o art. 236 da Constituição Federal, os autores omitem que o Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência pacífica no sentido de que "o prazo decadencial quinquenal do art. 54 da Lei nº 9.784/1999 não se aplica à revisão de atos de delegação de serventia extrajudicial editados após a Constituição de 1988, sem a observância do requisito previsto no seu art. 236, § 3º."[19]

3.8 PERMUTA E AUSÊNCIA DE DESPESAS

O autor do PL 80 de 2015 pretende resguardar aqueles que participaram de remoção no serviço notarial e registral em conformidade com a legislação estadual então vigente, antes da publicação da Lei nº 8.935/94. Afirmou que o PL não irá gerar despesas para a União e para os Estados e que beneficiará apenas aqueles que já ingressaram no serviço por meio de concurso público e já exercem a atividade há muitos anos.

[19] "Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. EFETIVAÇÃO DE SUBSTITUTO SEM CONCURSO PÚBLICO. VAGA SURGIDA APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. 1. A aquisição do direito à efetivação, previsto no art. 208 da CF/1969, subordinava-se à existência de vaga. Na hipótese, a vacância do cargo ocorreu na vigência da Constituição de 1988, que passou a exigir expressamente prévia aprovação em concurso público para o ingresso na atividade notarial e de registro. Jurisprudência pacífica do STF. 2. O Plenário desta Corte confirmou, recentemente, o entendimento de que o prazo decadencial quinquenal do art. 54 da Lei nº 9.784/1999 não se aplica à revisão de atos de delegação de serventia extrajudicial editados após a Constituição de 1988, sem a observância do requisito previsto no seu art. 236, § 3º (MS 26.860, Rel. Min. Luiz Fux). 3. Agravo regimental a que se nega provimento." (MS 28560 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 25/10/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-262 DIVULG 07-12-2016 PUBLIC 09-12-2016)

No mesmo sentido:

"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." (MS 29032 ED-AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 24/05/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-116 DIVULG 06-06-2016 PUBLIC 07-06-2016)

"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. Nesse sentido: MS 28.279 DF, Min. ELLEN GRACIE, DJe 29.04.2011 ("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 Constituição Federal"); MS 28.371-AgRg, Min. JOAQUIM BARBOSA, DJ 27.02.13 ("a regra de decadência é inaplicável ao controle administrativo feito pelo Conselho Nacional de Justiça nos casos em que a delegação notarial ocorreu após a promulgação da Constituição de 1988, sem anterior aprovação em concurso público de provas"; e MS 28.273, Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 21.02.2013 ("o exame da investidura na titularidade de cartório sem concurso público não está sujeito ao prazo previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999"). (MS 29698 AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 05/08/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-161 DIVULG 20-08-2014 PUBLIC 21-08-2014)

Entretanto, conforme mencionado anteriormente, o §3º do art. 236, CF/88 é expresso no sentido de que o ingresso na serventia se dá por concurso de provimento ou de remoção. A Constituição Federal foi taxativa neste artigo, não deixando qualquer espaço para eventual permuta. Ademais, o Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência 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."[20]

No que tange à permuta, também é importante observar que ela é utilizada para burlar o concurso público e para manter os melhores "cartórios" na titularidade da mesma família eternamente. O processo ocorre da seguinte forma: quando o titular de uma serventia muito boa está com uma idade avançada e, portanto, prestes a perdê-la em decorrência de um óbito próximo, ele faz a permuta com um familiar ou pessoa próxima que possui uma serventia não tão boa, para não mencionar ruim.

Assim, a serventia boa permanece com a família e a ruim vai para concurso. Ressalta-se que em diversos concursos muitas serventias não são escolhidas justamente em decorrência do baixo faturamento mensal. Dessa forma, não é difícil conseguir uma serventia deficitária para permutá-la com uma milionária.

A título de exemplo, podemos citar o certame baiano, cuja audiência de escolha das serventias ocorreu em dezembro de 2016. Conforme informações da Banca organizadora (www.cespe.unb.br), foram oferecidas 1.383 serventias e 1.056 candidatos foram aprovados. Entretanto, apenas 661 serventias foram escolhidas. Ou seja, 722 permaneceram vagas.

Importante ressaltar que a falta de interesse por algumas serventias não pode ser sanada burlando o concurso público. Outros fatores devem ser levados em consideração, como uma reestruturação das serventias extrajudiciais brasileiras, como ocorreu no Estado de São Paulo, por exemplo, em que a maioria esmagadora das serventias são escolhidas.

Observa-se, ainda, que eventual ausência de despesas não gera regularidade para a medida. Trata-se de um argumento muito utilizado por administradores públicos e legisladores para mascararem suas reais intenções. A ausência de despesas públicas é sempre bem aceita pela população, o que pode servir de ponto de partida para o oferecimento de medidas que trarão benefícios particulares em detrimento da coletividade, como no caso em análise.

[20] - (MS 29032 ED-AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 24/05/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-116 DIVULG 06-06-2016 PUBLIC 07-06-2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após uma análise retórica, com base nas lições de João Maurício Adeodato, das Propostas de Emendas Constitucionais (PECs) e do Projeto de Lei (PL) que objetivam efetivar interinos em uma serventia notarial e registral sem o devido concurso público foi possível perceber que diversos argumentos foram utilizados com o escopo de mascarar as reais intenções dos legisladores. Foram empregados para "enganar incautos".

O estudo retórico forneceu elementos suficientes para perceber a forma com que os discursos foram organizados para que objetivos contrários à Constituição Federal de 1988 sejam alcançados. Foi possível desmascarar estratégias falaciosas. Tal constatação é de suma importância para que os demais parlamentares, os membros do Poder Judiciário e, principalmente, a população formulem uma análise crítica das propostas e se posicionem autonomamente sobre o assunto.

Os autores das propostas citadas utilizaram várias técnicas que, no mínimo, dificultaram a compreensão de um assunto extremamente simples, qual seja, que uma serventia extrajudicial deve ser titularizada por um aprovado em concurso público nos moldes expressos na Constituição Federal.

Pensar de forma contrária é ir de encontro à moralidade, à impessoalidade, à meritocracia, à primazia do interesse público sobre o particular e, principalmente, à credibilidade da função perante a sociedade. Afinal de contas, "cartório" não passa de pai para filho.

REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício. **Uma Teoria Retórica da Norma Jurídica e do Direito Subjetivo**. 2ª ed. São Paulo: Noeses, 2014.

_____. Uma crítica retórica à retórica de Aristóteles. In: João Maurício Adeodato (Org.). **A retórica de Aristóteles e o Direito: bases clássicas para um grupo de pesquisa em retórica jurídica.** Curitiba: CRV, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 dez. 2016.

_____. **Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 30 dez. 2016.

_____. **Proposta de Emenda Constitucional n° 471 de 2005.** Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=304008>. Acesso em: 30 dez. 2016.

_____. **Proposta de Emenda Constitucional n° 45 de 2015.** Disponível em: < https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120742>. Acesso em: 30 dez. 2016.

_____. **Proposta de Emenda Constitucional n° 51 de 2015.** Disponível em: < https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120915>. Acesso em: 30 dez. 2016.

_____. **Proposta de Emenda Constitucional n° 255 de 2016.** Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2092228 >. Acesso em: 30 dez. 2016.

_____. **Projeto de Lei da Câmara n° 80 de 2015.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122449>. Acesso em: 30 dez. 2016.

_____. **Supremo Tribunal Federal.** MS 29442 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 25/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-262 DIVULG 07-12-2016 PUBLIC 09-12-2016. Disponível em: < https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/322127340/mandado-de-seguranca-ms-29442-df-distrito-federal-9942757-8720101000000?ref=topic_feed>. Acesso em: 30 dez. 2016.

_____. **Supremo Tribunal Federal.** MS 29032 ED-AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 24/05/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-116 DIVULG 06-06-2016 PUBLIC 07-06-2016). Disponível em: < https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23939741/mandado-de-seguranca-ms-29032-df-stf>. Acesso em: 30 dez. 2016.

_____. **Supremo Tribunal Federal.** MS 29032 ED-AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 24/05/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-116 DIVULG 06-06-2016 PUBLIC 07-06-2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2829032%2ENUME%2E+OU+29032%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/za7bwxt>. Acesso em: 30 dez. 2016.

_____. **Supremo Tribunal Federal.** MS 29698 AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 05/08/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-161 DIVULG 20-08-2014 PUBLIC 21-08-2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2829698%2ENUME%2E+OU+29698%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/hro5wr7>. Acesso em: 30 dez. 2016.

CESPE/UNB. Concursos e seleções: TJ/BA Notários 2013. Disponível em: <http://www.cespe.unb.br/concursos/TJ_BA_13_NOTARIOS/>. Acesso em: 30 dez. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Disponível em: < http://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 30 dez. 2016.

SOBOTA, Katharina. **Don't Mention the Norm!** In: International Journal for the Semiotics of Law, IV/10. Heidelberg: Springer, 1991, p. 45-60. Tradução de João Maurício Adeodato, publicada no Anuário do Mestrado da Faculdade de Direito do Recife, nº 7. Recife: ed. UFPE, 1996, p. 251-273.