

09/09/2024

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.655 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : ASSOCIACAO DOS NOTARIOS E REGISTRADORES DO BRASIL
ADV.(A/S) : RICARDO LOPES FERREIRA DE OLIVEIRA E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ementa. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. DESACUMULAÇÃO. CONCURSO PÚBLICO. PEDIDO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I. Caso em exame

1. Ação direta de Inconstitucionalidade que discute a exigência de concurso público em serventias extrajudiciais, objeto de desacumulação.

II. Questão em discussão

2. Observância da regra do concurso público (art. 236, § 3º da CF/1988).

III. Razões de decidir

3. O requisito constitucional do concurso público é inafastável na hipótese de delegação de serventias extrajudiciais, em quaisquer de suas modalidades: no ingresso, exige-se o concurso público de provas e títulos; na remoção (até a modificação da Lei 9.835/1994 pela Lei 10.506/2002), concurso público de provas e títulos.

4. A serventia desacumulada deve ser provida por agente aprovado em concurso público. Inexiste qualquer ofensa constitucional à acumulação de especialidade em serventia preexistente, cujo delegatário tenha sido habilitado, em

ADI 7655 / SP

concurso público, para uma das atividades na hipótese excepcional do art. 26, parágrafo único da Lei 8.935/1994.

IV. Dispositivo e tese

5. Pedido parcialmente procedente para, atribuindo interpretação conforme ao art. 2º da Lei 17.939, de 13 de maio de 2024 do Estado de São Paulo, ESTABELECER a exigência de concurso público à serventia desacomulada, não havendo qualquer violação aos preceitos constitucionais a acumulação de especialidade em serventia preexistente, caso o delegatário tenha sido habilitado, em concurso público, para uma das atividades.

Tese de julgamento: Exigência constitucional de preenchimento de vaga em serventia extrajudicial desacomulada por concurso público. Ausência de violação constitucional à acumulação de especialidade em serventia preexistente, caso o delegatário tenha sido habilitado, por concurso público, para uma das atividades na hipótese excepcional do art. 26, parágrafo único da Lei 8.935/1994.

Dispositivos relevantes citados: Constituição Federal, arts. 37, caput e 236, § 3º.

Jurisprudência relevante citada: ADI 2114, rel. Min. NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, DJe de 17/4/2023; ADI 689, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJ de 21/11/2003; ADI 1.757, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 8/10/2018; MS 28.440 ED-AgR, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 7/2/2014; ADI 4745, rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe de 04/11/2019.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Plenário, sob a Presidência do Ministro ROBERTO BARROSO, por unanimidade, julgaram parcialmente procedente o pedido para, atribuindo interpretação conforme ao art. 2º da Lei 17.939, de 13 de maio de 2024, do Estado de São Paulo, estabelecer a exigência de preenchimento da vaga, mediante concurso público, da serventia

ADI 7655 / SP

desacumulada, não havendo qualquer violação aos preceitos constitucionais a acumulação de especialidade em serventia preexistente, caso o delegatário tenha sido habilitado, em concurso público, para uma das atividades, na hipótese excepcional do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.935/1994. Tudo nos termos do voto do Ministro Relator.

Brasília, 9 de setembro de 2024

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente

09/09/2024

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.655 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : ASSOCIACAO DOS NOTARIOS E REGISTRADORES DO BRASIL
ADV.(A/S) : RICARDO LOPES FERREIRA DE OLIVEIRA E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil - ANOREG-BR, tendo por objeto o art. 2º da Lei 17.939/2024, do Estado de São Paulo. Eis o teor do dispositivo:

Artigo 2º - Fica atribuída a especialidade de Protesto de Letras e Títulos ao já existente Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, Interdições e Tutelas e Tabelião de Notas da Comarca de Arujá, que passa a ser: "Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, Interdições e Tutelas e Tabelião de Notas e de Protesto de Letras e Títulos da Sede da Comarca de Arujá".

O dispositivo impugnado atribui a especialidade de Protesto de Letras e Títulos ao já existente Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, Interdições e Tutelas e Tabelião de Notas da Comarca de Arujá. Nesse sentido, a Requerente alega que se está atribuindo "*a especialidade de Protesto de Letras e Títulos a uma pessoa física sem que ela tenha se habilitado*".

ADI 7655 / SP

a receber tal delegação de função pública por meio de um concurso de provas e títulos, em claríssima afronta ao comando Constitucional exarado no artigo 236”.

A Requerente aduz que o ato impugnado ensejou “nova especialidade (protesto de títulos) a um delegatário que, até então, não havia sido investido em tal função pública por meio de concurso, pois que, antes da lei em discussão, o delegatário em questão somente havia sido habilitado, por delegação, a exercer a função pública de Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, Interdições e Tutelas e Tabelião de Notas”.

Na perspectiva da Requerente, houve ofensa à exigência de concurso público, nos termos do art. 236, da Constituição Federal. Alega comprometimento à segurança jurídica com a consideração de que *“a conquista da delegação de uma determinada especialidade notarial ou registral deve estar atrelada a critérios de ordem impessoal, pois sempre irá promover uma investidura originária”.*

Segundo a Requerente, o dispositivo impugnado não foi devidamente motivado e não preenche os requisitos objetivos previstos na legislação, de modo a não materializar *“a prerrogativa do Poder Judiciário Estadual de apresentar a Assembleia Legislativa um projeto de lei para reorganização dos serviços extrajudiciais (...)”.*

Há pedido de medida cautelar *“para suspensão da eficácia do artigo 2º da Lei nº 17.939, de 13 de maio de 2024, do Estado de São Paulo”.* Requer, ao final, *“a declaração de inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei nº 17.939, de 13 de maio de 2024, do Estado de São Paulo”.*

Ao final, requer a procedência do pedido para *“declaração de inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei nº 17.939, de 13 de maio de 2024, do Estado de São Paulo, por violação clara ao comando dos artigos 37, inciso II, e 236, §3º, todos da Constituição Federal, em atenção, inclusive, ao julgado proferido pelo Plenário dessa Egrégia Suprema Corte na ADI 3.016/CE”.*

Em 21/05/2024, adotei o rito do art. 10 da Lei 9.868/1999 (doc. 8), solicitando informações ao Governador, à Assembleia Legislativa e ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e, na sequência, a remessa dos autos ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República.

ADI 7655 / SP

A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo alega, em suma, a constitucionalidade formal do ato, de iniciativa do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (doc. 12).

Defende que, no curso do processo legislativo, o Presidente do TJSP esclareceu que i) no anteprojeto encaminhado à Casa legislativa foi inicialmente prevista a *“criação do Oficial de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica na Comarca de Arujá”*; ii) a atribuição da especialidade de Protesto de Letras e Títulos ao já existente Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, Interdições e Tutelas e Tabelião de Arujá decorre da *“ausência de viabilidade econômica para a criação de unidade autônoma”*; iii) *“o Oficial do Registro Civil das Pessoas Naturais, que já é cumulado com o Tabelião de Notas da Comarca de Arujá, para o qual houve, uma vez mais, por meio do anteprojeto de lei, a atribuição de Protesto de Letras e Títulos da Comarca, está provido na forma da lei”*; e iv) *“considerando a já mencionada falta de viabilidade econômica da criação de um exclusivo Tabelionato de Protesto de Letras e Títulos na Comarca de Arujá, a solução correta é aquela conforme ao art. 236 da Constituição Federal e ao art. 26, par. único, da Lei n.º 8.935/1994, isto é, a atribuição de um anexo de protesto de letras e títulos ao já existente Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais e Tabelião de Notas da nova comarca. Isso de nenhuma maneira significa romper a regra dos concursos públicos, pelo contrário: cuida-se apenas de atribuir, ao delegatário já investido na forma da lei, uma atribuição agregada para que, a bem da regularidade e eficiência da função, o serviço seja bem prestado, conforme exigem as necessidades da população”*. Nesse sentido, requer a improcedência do pedido.

O Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo apresentou informações (doc. 14), com o registro de que *“os dados que motivaram a atribuição de especialidade de Protesto de Letras e Títulos ao Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, Interdições e Tutelas e Tabelião de Notas da Comarca de Arujá foram amplamente destacados na justificativa do Projeto de Lei n.º 106/20226 , que deu origem à lei ora questionada”*. Aduz que não houve violação à exigência de concurso público porque *“conferiu-se ao delegatário, já investido na forma da lei, atribuição agregada para que o serviço seja prestado*

ADI 7655 / SP

conforme exigem as necessidades da população, em razão da alteração da circunscrição territorial, também realizada em consonância com o 53 da Lei nº 8.935/1994”.

Conclui pela constitucionalidade do dispositivo impugnado.

O Governador do Estado de São Paulo (doc. 18) defende a constitucionalidade da norma impugnada, diante da i) regularidade formal da lei, cuja iniciativa é do TJSP; ii) *“necessidade de se atender à população local, que hoje se vê obrigada a deslocar-se para outra Comarca para fazer uso dos serviços cartoriais objeto da lei questionada; iii) a mera reorganização da serventia extrajudicial torna despicienda a realização de concurso público; e iv) “o Titular do Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais, Interdições e Tutelas e Tabelião de Notas da Comarca de Arujá, foi selecionado mediante concurso público, o que satisfaz a regra constante do § 3º do artigo 236 da Constituição Federal, ao revés do afirmado na inicial”* (doc. 18).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido liminar, em peça assim ementada (doc. 23):

Serviços Notariais e de Registro. Artigo 2º da Lei nº 17.939/2024, do Estado de São Paulo, que, ao dispor sobre a criação de serventia extrajudicial na Comarca de Arujá/SP, atribuiu a especialidade de Protesto de Letras e Títulos ao já existente Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, Interdições e Tutelas e Tabelião de Notas da aludida comarca. Alegada violação à exigência constitucional do concurso público (artigos 37, inciso II; e 236, § 3º, da Carta da República). A atribuição de nova especialidade (protesto) a serventia já existente (registro) não se equipara ao desmembramento, ao desdobramento ou à desacumulação, não configurando modalidade de ingresso nos serviços notariais e de registro. Trata-se, na verdade, de modalidade excepcional de reestruturação das delegações extrajudiciais, que é permitida pela Lei nº 8.935/1994 (art. 26, § único) como forma de superar a inviabilidade econômica de prestação de um tipo isolado de função cartorária. A princípio, a norma atacada parece ter buscado adequar a prestação dos serviços de registro e de protesto às necessidades da população da circunscrição

ADI 7655 / SP

geográfica da Comarca de Arujá. Precedente do Conselho Nacional de Justiça. Ausência de fumus boni iuris e de periculum in mora. Manifestação pelo indeferimento da medida cautelar postulada na inicial.

O Procurador-Geral da República manifestou-se (doc. 26) pelo indeferimento da medida cautelar, em peça assim ementada:

Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 2º da Lei n. 17.939/2024, do Estado de São Paulo, que atribuiu a especialidade de Protesto de Letras e Títulos ao Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, Interdições e Tutelas e Tabelião de Notas da Comarca de Arujá. Alegada contrariedade à exigência constitucional de concurso público (arts. 37, II, e 236, § 3º, da Constituição). Não configuração. Ausência de plausibilidade jurídica e de perigo na demora. Parecer pelo indeferimento da medida cautelar.

É o relatório.

09/09/2024

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.655 SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (Relator):

De início, anoto que a presente Ação Direta atende aos requisitos legais de admissibilidade, porque promovida por entidade constitucionalmente legitimada e, ainda, há pertinência temática, uma vez que os objetivos da entidade autora estão inquestionavelmente relacionados ao elemento material da lei sob censura.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já assentou a legitimação ativa da Requerente para atuar em processos de controle concentrado nos julgamentos da ADC 14, Rel. Min. ROSA WEBER, *DJe* de 20/09/2023, e da ADPF 209, Rel. Min. GILMAR MENDES, *DJe* de 09/05/2023.

Verifico que, já aperfeiçoado o contraditório formal e oportunizadas as manifestações de todas as partes envolvidas, mostra-se conveniente, por imperativo de celeridade processual, o conhecimento pleno do mérito da ação direta por este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Anoto, a esse respeito, que a conversão de julgamento cautelar em deliberação de mérito é medida já adotada neste Plenário em benefício da entrega satisfatória da jurisdição, entre outros, nos seguintes casos: ADI 4.163, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, *DJe* de 1/3/2013; ADI 4.925, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, *DJe* de 10/3/2015; ADI 5.253, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, *DJe* de 1/8/2017; ADI 4.788 AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, *DJe* de 8/8/2017; ADI 7.197, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, *DJe* de 7/12/2023.

Portanto, tendo em vista o aperfeiçoamento do contraditório formal, com as manifestações trazidas ao processo, instruído sob o rito do art. 10 da Lei 9.868/1999, encaminho proposta no sentido de que seja ampliado o âmbito de cognição do presente julgamento, redirecionando-o diretamente para a análise do mérito da ação, uma vez presentes os requisitos quanto à admissibilidade.

ADI 7655 / SP

Quanto ao mérito, constato a regularidade formal do ato impugnado, cujo anteprojeto foi iniciado por ato do Tribunal de Justiça de São Paulo (docs. 12 e 18). Nesse sentido, ADI 3498, rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, *DJe* de 01/06/2020; ADI 4299, rel. Min. ROBERTO BARROSO, *DJe* de 07/12/2022); ADI 2114, rel. Min. NUNES MARQUES, *DJe* de 17/4/2023, no ponto que interessa esta última:

“EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 181/1999 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. CONHECIMENTO PARCIAL. ACUMULAÇÃO DE ATIVIDADE CARTORIAL DE NOTAS E DE REGISTRO. INVASÃO DE COMPETÊNCIA. NORMA DE NATUREZA SECUNDÁRIA. INICIATIVA RESERVADA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARA DISPOR SOBRE A ORGANIZAÇÃO E DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA. EMENDAS PARLAMENTARES. FALTA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA E AUMENTO DE DESPESA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CRIAÇÃO DE DESPESA COM PESSOAL. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO ESPECÍFICA NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. ART. 169, § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. POSSIBILIDADE DE CONTROLE COM FUNDAMENTO NESSE PARÂMETRO. INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DE EFEITOS. 1. [...]

3. A acumulação de ofícios das serventias extrajudiciais é matéria afeta à organização dos serviços judiciários que não contraria a competência privativa da União para legislar sobre registros públicos. Precedentes. 4. É reservada ao Tribunal de Justiça a iniciativa para instaurar processo legislativo que venha a dispor sobre a organização e divisão judiciárias do Estado, sendo vedado ao Poder Legislativo formalizar emendas que não guardem pertinência com a matéria originalmente proposta ou impliquem aumento de despesa, sob pena de

ADI 7655 / SP

ofensa ao princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º).
Precedentes.

[...]”.

A controvérsia constitucional refere-se, portanto, à atribuição de nova especialidade ao já existente Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, Interdições e Tutelas e Tabelião de Notas da Comarca de Arujá/SP, sem que o delegatário tenha sido, por concurso, habilitado para exercer tal função acumulada (protesto de letras e títulos).

O constituinte originário previu, no art. 236, o ingresso nas atividades notariais e de registro, por meio de delegação, a quem estiver habilitado por intermédio de concurso público de provas e títulos:

“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”.

Neste ponto, a Constituição Federal é intransigente em relação à imposição do concurso público a todas as admissões da administração pública, vedando expressamente tanto a ausência desse postulado, quanto seu afastamento fraudulento, por meio de qualquer artifício administrativo ou legislativo.

O princípio constitucional do concurso público constitui verdadeiro pressuposto de validade da admissão de pessoal não apenas pela administração direta, mas também pelos entes públicos da administração

ADI 7655 / SP

indireta, vinculando expressamente os Estados-membros e os Municípios, em virtude de explícita previsão constitucional trazida pelo *caput* do art. 37 da Lei Maior.

Há tempos esta SUPREMA CORTE pacificou sua jurisprudência no sentido de que o art. 37, II, da Constituição Federal “*rejeita qualquer burla à exigência de concurso público*” (ADI 689, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJ de 21/11/2003; ADI 1350-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 6/9/1996; ADI 980- MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 13/05/1994), de modo a infirmar, em regra, o afastamento dos órgãos da Administração Pública Direta e Indireta desse critério de seleção dos quadros do serviço público, como se vê nos seguintes precedentes: ADI 1.757, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 8/10/2018; ADI 2.364, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 7/3/2019; ADI 1.476, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 31/8/2018); ADI 5.163, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 18/5/2015; ADI 1.269, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 28/8/2018; e ADI 1.202, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 28/8/2018; ADI 4745, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 04/11/2019; ADI 1251, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 09/10/2020; ADI 3222, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 04/09/2020; ADI 3602, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe 07/06/2011.

Sob a mesma perspectiva, o requisito constitucional do concurso público é inafastável na hipótese de delegação de serventias extrajudiciais, em quaisquer de suas modalidades: no ingresso, exige-se o concurso público de provas e títulos; na remoção (até a modificação da Lei 9.835/1994 pela Lei 10.506/2002), concurso público de provas e títulos. Essas exigências, aliás, excluiriam logicamente a possibilidade de permuta (dupla remoção simultânea) até mesmo entre titulares de serventias extrajudiciais e ainda que os permutantes tivessem, quando do ingresso, se submetido ao regular concurso público (MS 28.440 ED-AgR, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 7/2/2014; MS 29.032 ED-AgR, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, DJe de 7/6/2016;

ADI 7655 / SP

MS 29.500 AgR, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, DJe de 16/2/2016; MS 29.189 ED-ED-AgR, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, DJe de 4/8/2015; MS 28.060 ED-AgR, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, DJe de 20/8/2014; MS 29.698 AgR, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, DJe de 21/8/2014; MS 28.969 AgR, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, DJe de 21/8/2014).

A construção jurisprudencial sobre o tema tem assumido como pressuposto a autoaplicabilidade do art. 236, § 3º, da CF/1988, assim como tem refutado qualquer interpretação que possa mitigar a regra imposta pela própria ordem Constitucional de 1988.

Nesse sentido, registro os seguintes precedentes: MS-AgR 32.518, Rel. Min. CELSO DE MELLHO, *Dje* de 01/10/2014; MS-AgR 28.301, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, *Dje* de 10/02/2017; AR 2752, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, *Dje* de 02/07/2021; MS-AgR 31.128, *Dje* de 13/03/2018, este último, de minha relatoria:

“Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. SERVETIA EXTRAJUDICIAL. PROVIMENTO, MEDIANTE REMOÇÃO, SEM CONCURSO PÚBLICO. ILEGITIMIDADE. ART. 236 E PARÁGRAFOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: NORMAS AUTOAPLICÁVEIS, COM EFEITOS IMEDIATOS, MESMO ANTES DA LEI 9.835/1994. PRECEDENTES DO PLENÁRIO: MS 28.371, Min. JOAQUIM BARBOSA, *Dje* de 27/2/2013 e MS 28.279, Min. ELLEN GRACIE, *Dje* de 29/4/2021. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO”.

Em consonância com a exegese consolidada, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL pronunciou que “a regra do concurso público deve ser observada tanto para o ingresso na atividade notarial e de registro, como para a opção dos titulares por serventias desmembradas, desdobradas e desacumuladas” (ADI 4745, rel. Min. ROBERTO BARROSO, *Dje* de 04/11/2019).

Desse modo, a lei estadual que reorganiza as delegações cartorárias de registro e de notas também deve observar o princípio do concurso

ADI 7655 / SP

público nas serventias desmembradas, desdobradas e desacomuladas.

No desmembramento, a jurisdição é dividida sobre um município ou distrito, com a instauração de novas serventias. Nessa hipótese, é assegurado o direito de opção ao delegatário (art. 29, I) e oportunizado o provimento da serventia residual, por concurso público.

O desdobramento equivale à criação, na mesma circunscrição, de serventia nova para prestar serviço notarial ou de registro de mesma espécie de outra já existente. Tal condição igualmente garante ao serventuário o direito de opção (art. 29, I), enquanto a serventia remanescente será preenchida por concurso público.

Finalmente, a desacomulação corresponde à distribuição de nova função notarial ou de registro a um cartório já existente e cuja função era antes exercida por outra serventia.

Trata-se de reestruturação distinta dos demais instrumentos, pois, na desacomulação, não se cria serventia, de modo que incabível o direito de escolha do delegatário. Tanto assim que a desacomulação somente pode ser operada quando houver vacância do cartório desacomulado (art. 49), assegurando-se ao agente o direito de exercício das atribuições que lhe foram delegadas, enquanto não extinta (art. 39).

Uma vez vaga, portanto, e procedida a devida desacomulação de especialidade, a serventia deve ser provida mediante concurso.

Dada a excepcionalidade da situação, a norma específica exige a demonstração da inviabilidade econômica da atividade na localidade (art. 26). Ou seja, na desacomulação, o Poder Judiciário é responsável pela elaboração de estudos e trabalhos que demonstrem a inviabilidade de instalação de serventia local, a partir da fiscalização e avaliação das atividades notariais e de registro, verificando-se o volume e as receitas geradas, em prestígio, inclusive, à eficiência dos serviços públicos.

Em lição de Maria Coeli Simões Pires (Pires, Maria Coeli Simões. *Direito adquirido e ordem pública: segurança jurídica e transformação democrática* – Belo Horizonte: del Rey: 2005, p. 458-9):

“A garantia de serviços públicos adequados aos usuários pressupõe a atuação permanente do Poder Público, no sentido

ADI 7655 / SP

de determinar *standars* de atualização da prestação para a satisfação das crescentes e cambiantes necessidades do público destinatário, do que se deduz a inoponibilidade, ao Poder Público, de garantia de imutabilidade do regime de prestação, pelo usuário ou pelo delegatário. Sustenta-se que a este assiste o direito a auferir lucros decorrentes da relação com aqueles e possíveis compensações financeiras, de conformidade com a disciplina normativa das delegações, e ao usuário resta o direito a tratamento isonômico, à continuidade da prestação, a controle de qualidade e de tarifas e não a dado regime prestacional, cuja conformação se mantém na esfera do poder público, detentor de autoridade para tal desiderato”.

O Poder Judiciário local detém plena autonomia para reestruturar os serviços objeto de delegação estatal, desde que assegurada a habilitação do serventuário por concurso público, em qualquer de suas modalidades (ingresso ou remoção).

Não se concebe imutabilidade ou higidez nas estruturas cartorárias, diante do prestígio ao interesse público. Nessa linha, dispõe a Súmula 46 desta SUPREMA CORTE: “*Desmembramento de seroentia de justiça não viola o princípio da vitaliciedade do seroentuário*”.

A estatura constitucional conferida à atividade estatal notarial e de registro tem como norte precípua a segurança jurídica direcionada às relações sociais dependentes dos serviços. Segundo José Gomes Canotilho:

“[...] o homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsavelmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideravam os princípios da segurança jurídica e proteção à confiança como elementos constitutivos do Estado de direito. [...] Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexiada com elementos subjetivos da ordem jurídica – garantia da estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito – enquanto a proteção da confiança se pretende mais com as componentes

ADI 7655 / SP

subjetivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos". (Direito Constitucional e teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2000, p. 256)

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em acréscimo às palavras do constituinte português, assevera que *"o princípio da proteção à confiança leva em conta a boa-fé do cidadão, que acredita e espera que os atos praticados pelo Poder Público sejam lícitos e, nessa qualidade, serão mantidos e respeitados pela própria Administração"* (Direito Administrativo – 28. Ed – São Paulo: Atlas, 2015, p. 121).

A fidedignidade e a confiabilidade no serviço de notas e registro são essenciais para a segurança nas relações jurídicas, merecendo uma tutela especial por parte dos agentes estatais.

No caso, não consta dos autos qualquer referência à forma de provimento da serventia desacomulada. O próprio TJSP esclarece a razão da desacomulação, sem qualquer alusão ao concurso. Na parte que importa, cito (doc. 12):

"Por meio da r. decisão de fls. 452, proferida por Vossa Excelência ao aprovar o Parecer CG n.º 09/2022-E, de minha lavra, foi acolhida a pretensão inicial, determinando-se o encaminhamento de anteprojeto de lei de criação do Oficial de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica na Comarca de Arujá e atribuição da especialidade de Protesto de Letras e Títulos ao já existente Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, Interdições e Tutelas e Tabela de Notas da Comarca de Arujá, passando a ser denominado como: "Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, Interdições e Tutelas e Tabela de Notas e de Protesto de Letras e Títulos da Sede da Comarca de Arujá".

[...]

Apenas ao titular da Delegação correspondente ao Oficial de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas da Comarca de Santa Isabel foi facultada a

ADI 7655 / SP

opção prevista no art. 29, I, da Lei n.º 8.935/1994, porquanto, por desmembramento ou desdobramento, teve sua base territorial desfalcada, na forma do parecer normativo aprovado nos autos do Protocolado CG n.º 8.670/99, que disciplina a matéria no âmbito administrativo.

E, ante a ausência de viabilidade econômica para a criação de unidade autônoma de Tabelião de Protesto de Letras e Títulos na Comarca de Arujá, a solução aplicada ao caso foi a de manter na nova Comarca duas unidades extrajudiciais: o Oficial de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica e o Oficial do Registro Civil das Pessoas Naturais, que já é cumulado com o Tabelião de Notas e está provido, com a atribuição do Protesto de Letras e Títulos.

Não se há falar em direito pessoal da Tabeliã de Notas e de Protesto de Letras e Títulos da Comarca de Santa Isabel, que não perdeu a atribuição de Protesto de Letras e Títulos.

Por meio do anteprojeto de lei apenas houve a atribuição do Protesto de Letras e Títulos da Comarca de Arujá ao Oficial e Tabelião já existente, mantendo-se ao Tabelião de Notas e Protesto de Letras e Títulos da Comarca de Santa Isabel a atribuição de Protesto de Letras e Títulos da Comarca de Santa Isabel.

[...]

No mais, cumpre registrar que o Oficial do Registro Civil das Pessoas Naturais, que já é cumulado com o Tabelião de Notas da Comarca de Arujá, para o qual houve, uma vez mais, por meio do anteprojeto de lei, a atribuição de Protesto de Letras e Títulos da Comarca, está provido na forma da lei.

Desse modo, considerando a já mencionada falta de viabilidade econômica da criação de um exclusivo Tabelionato de Protesto de Letras e Títulos na Comarca de Arujá, a solução correta é aquela conforme ao art. 236 da Constituição Federal e ao art. 26, par. único, da Lei n.º 8.935/1994, isto é, a atribuição de um anexo de protesto de letras e títulos ao já existente Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais e Tabelião de Notas da nova

ADI 7655 / SP

comarca.

Isso de nenhuma maneira significa romper a regra dos concursos públicos, pelo contrário: cuida-se apenas de atribuir, ao delegatário já investido na forma da lei, uma atribuição agregada para que, a bem da regularidade e eficiência da função, o serviço seja bem prestado, conforme exigem as necessidades da população.

A adotar-se o raciocínio contrário, os serviços extrajudiciais jamais poderiam ser imediatamente reorganizados em caso de vacância de delegação economicamente inviável, por não ser possível atribuir as funções financeiramente inviáveis a oficial ou a tabelião concursado, sem prévia submissão a novo certame.

Note-se que, doutrinariamente falando, outra razão milita em favor da atribuição desse anexo ao Tabelionato de Notas já instalado: é que o Tabelionato de Protestos é uma especialidade do Notariado (Lei n.º 8.935/1994, arts. 6º-11), de maneira que existe afinidade entre a função já desempenhada e aquela que lhe será anexada. Solução diversa teria consequências que não atendem ao interesse público.

Uma vez criada a Comarca de Arujá e constada a real necessidade da existência de toda a estrutura extrajudicial no local (ressalvada a inviabilidade econômica da existência exclusiva de Tabelião de Protesto de Letras e Títulos), não haveria como se permitir a continuidade do serviço de protesto de letras e títulos atinentes à Arujá pela Tabelião de Notas e de Protesto de Letras e Títulos da Comarca de Santa Isabel, que não ostenta direito pessoal e não detém mais competência para tanto à vista do princípio da territorialidade, sem se olvidar ainda da necessidade de deslocamento do usuário do serviço público para Comarca diversa.

Tampouco seria o caso de se manter a atribuição em ambas Comarcas – Santa Isabel e Arujá – situação que, repita-se, afronta a territorialidade, e pode causar instabilidade e prejuízos ao devedor, usuário do serviço público delegado,

ADI 7655 / SP

que não saberia a que Tabelionato se dirigir para pagamento da dívida.

[...].”

Ao contrário do que assevera o Judiciário local, a observância da regra constitucional do art. 236, § 3º da CF/1988 não prejudica e nem impede que os serviços extrajudiciais possam ser reorganizados, em caso de vacância de serventia economicamente inviável.

Reclama-se, no exercício da prerrogativa do órgão judicante, a observância da legalidade – “*primeira vacância da titularidade de serviço notarial ou de registro*” (art. 49) com habilitação do delegatário por concurso público – aliado ao dever de motivação do ato – aqui vinculado e consistente na demonstração, por estudos, de “*Municípios que não comportarem, em razão do volume dos serviços ou da receita*” (art. 26, parágrafo único).

Além disso, inexistente qualquer ofensa constitucional à acumulação de especialidade em serventia preexistente, cujo delegatário tenha sido habilitado, em concurso público, para uma das atividades. Aquele oficial que acumula, o recebe na condição de melhor interesse da coletividade sem perdas financeiras.

Por outro lado, a serventia desacumulada, uma vez vaga, o novo delegatário já a recebe sob nova condição, ciente, portanto, da realidade do ato de delegação. Nessa linha, a serventia desacumulada deve ser provida por agente aprovado em concurso público.

No âmbito da Jurisdição Constitucional, a função hermenêutica da SUPREMA CORTE permite a utilização da denominada *interpretação conforme à Constituição*, que será possível para adequar e compatibilizar o significado da lei aos exatos comandos constitucionais, quando a norma apresentar vários significados, uns compatíveis com as normas constitucionais e outros não, ou, no dizer de CANOTILHO “ *a interpretação conforme à constituição só é legítima quando existe um espaço de decisão (= espaço de interpretação) aberto a várias propostas interpretativas, umas em conformidade com a constituição e que devem ser preferidas, e outras em desconformidade com ela*” (Direito constitucional e teoria da

ADI 7655 / SP

Constituição. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998. p. 230).

A finalidade maior dessa técnica é compatibilizar o ordenamento jurídico com o texto constitucional, concretizando sua interpretação com os valores nele consagrados, tendo esta SUPREMA CORTE admitido várias possibilidades de sua utilização (ADI 3.046-9/SP, Pleno, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE; ADI 1.344-1/ES, Pleno, Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJ de 19/4/1996; ADI 1.719-9, Pleno, Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJ de 27/2/1998; ADI 1.150-2/RS, Pleno, Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJ de 17/4/1998; ADI 1.719-9, Pleno, Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJ de 27/2/1998; ADI 1.510-9/SC, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, DJ de 25/2/1997; ADI 1.600-8/UF, Pleno, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, DJ de 6/2/1998).

A supremacia das normas constitucionais no ordenamento jurídico e a presunção de constitucionalidade das leis e atos normativos editados pelo poder público competente exigem que, na função hermenêutica de interpretação do ordenamento jurídico, seja sempre concedida preferência ao sentido da norma que seja adequado à Constituição Federal.

Assim sendo, no caso de normas com várias significações possíveis, como aquelas constitutivas do objeto desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, deverá ser encontrada a significação que apresenta maior conformidade com as normas constitucionais, evitando sua declaração de inconstitucionalidade e consequente retirada do ordenamento jurídico.

Na hipótese em análise, a declaração de inconstitucionalidade da norma prejudicaria sobremaneira a nova organização estipulada pelo Tribunal de Justiça e aprovada pelo Legislativo estadual que resguarda os interesses públicos dos munícipes de Arujá/SP.

Desse modo, é plenamente cabível que seja conferida interpretação conforme à Constituição ao dispositivo impugnado compatibilizando-o à exigência do concurso público no provimento da serventia desacomulada, não havendo qualquer violação aos preceitos constitucionais a acumulação de especialidade em serventia preexistente, caso o delegatário tenha sido habilitado, em concurso público, para uma

ADI 7655 / SP

das atividades.

Diante do exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido para, atribuindo interpretação conforme ao art. 2º da Lei 17.939, de 13 de maio de 2024, do Estado de São Paulo, ESTABELEECER a exigência de preenchimento da vaga, mediante concurso público, da serventia desacomulada, não havendo qualquer violação aos preceitos constitucionais a acumulação de especialidade em serventia preexistente, caso o delegatário tenha sido habilitado, em concurso público, para uma das atividades, na hipótese excepcional do art. 26, parágrafo único da Lei 8.935/1994.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.655

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : ASSOCIACAO DOS NOTARIOS E REGISTRADORES DO BRASIL

ADV.(A/S) : RICARDO LOPES FERREIRA DE OLIVEIRA (395799/SP) E
OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO
DE SÃO PAULO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou parcialmente procedente o pedido para, atribuindo interpretação conforme ao art. 2º da Lei 17.939, de 13 de maio de 2024, do Estado de São Paulo, estabelecer a exigência de preenchimento da vaga, mediante concurso público, da serventia desacumulada, não havendo qualquer violação aos preceitos constitucionais a acumulação de especialidade em serventia preexistente, caso o delegatário tenha sido habilitado, em concurso público, para uma das atividades, na hipótese excepcional do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.935/1994. Tudo nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 30.8.2024 a 6.9.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário