

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): A questão em exame consiste em saber se é constitucional a Lei 13.489/2017, que, em síntese, convalidou as remoções de titulares de serviços notariais e de registro realizadas com amparo em normas estaduais e do Distrito Federal, no período compreendido entre a promulgação da Constituição Federal e a entrada em vigor da Lei 8.935, de 18 novembro de 1994.

1) Questões processuais

De início, pontuo a legitimidade ativa da PGR para ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do art. 103, VI, da Constituição Federal.

Não foram arguidas preliminares. Presentes os requisitos de admissibilidade da ação direta, passo a apreciar o mérito.

2) Concurso como requisito inafastável para titularização

A atividade notarial e registral, consoante ensinam Carlos Alberto Molinaro, Flávio Pansieri e Ingo Wolfgang Sarlet, remonta a um passado bem antigo, no qual *“a unidade dos impérios mediterrâneos dependia muito da unidade territorial”*, o que certamente levou *“ao estabelecimento de determinados registros de bens e obrigações, especialmente os arrendamentos rurais, seja com finalidade tributária, seja como defesa política, pela notoriedade dada a determinados atos”*. A atividade, como naturalmente acontece, foi sendo aperfeiçoada com o tempo, passando por adequações conforme a necessidade pública. Conforme lecionam referidos autores, *“o Estado ‘delega’ ao incipiente notariado a função de ‘fé pública’, e uma notável validade aos seus atos, que carecia nos documentos privados”* (MOLINARO, Carlos Alberto; PANSIERI, Flávio; SARLET, Ingo Wolfgang. Comentários ao artigo 236 e parágrafos. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al* (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 2.262).

Parece evidente, pois, a relevância das atividades registral e notarial, o que justifica a rigidez e a minúcia dispensada pela Constituição Federal e pela legislação pertinente a respeito de tema de tamanha envergadura para o regular desenvolvimento de atos entre particulares e a concernente interação com o próprio Poder Público.

Nesse sentido, dada a necessária uniformidade que deve reger a matéria, a Constituição Federal dispôs, expressamente, competir privativamente à União legislar sobre serviços registrais e notariais, bem como outras regras gerais aplicáveis:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXV - registros públicos;

(...)

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.”

Além da especificação da competência, a Constituição Federal remeteu ao legislador federal o dever de regulamentar os serviços registrais e notariais, com a obrigatoriedade de que houvesse concurso público de provas e títulos para o ingresso e regular desenvolvimento desse tipo de atividade.

Não se pode desconsiderar que tais serviços são essencialmente públicos, na medida em que apenas o Poder Público pode conferir fé pública a documentos particulares. Nada obstante, o Estado não desenvolve diretamente tais atividades, mas, sim, mediante agentes delegados, ou seja, particulares que colaboram com o Poder Público exercendo atividades em nome do Estado (RE 842.846/SC, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 27.2.2019, DJe 13.8.2019).

Essa peculiar delegação de serviço público pressupõe a prévia aprovação em concurso de provas e títulos, sendo competência própria do Poder Judiciário a sua exclusiva fiscalização (ADI 3.151/MT, Rel. Min. Carlos Britto. Tribunal Pleno, j. 8.6.2005, DJ 28.4.2006, v.g.).

Vale ressaltar que, **desde a promulgação da atual Constituição**

Federal, a jurisprudência desta Suprema Corte sempre foi uníssona no sentido da necessidade de realização de concurso de provas e títulos para titularidade em cartórios (ADI 126/RO, Rel. Min. Octávio Gallotti, Tribunal Pleno, j. 29.8.1991, DJ 5.6.1992, *v.g.*). A Lei 8.935/1994, nesse contexto, veio apenas minuciar uma imposição constitucional preexistente.

Com efeito, no julgamento da ADC 14/DF (Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 4.9.2023, DJe 20.9.2023), o Plenário desta Corte **declarou a inconstitucionalidade do art. 16 da Lei 8.935/1994, na redação dada pela Lei 10.506/2002**, que permitia a realização de concurso de remoção e consequente titularização mediante simples avaliação de títulos. Confirmando-se a ementa do paradigmático julgamento:

“AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 8.935/94, ART. 16 (NA REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 10.506/2002). SERVIÇO NOTARIAL E DE REGISTRO. CONCURSO DE REMOÇÃO MEDIANTE SIMPLES AVALIAÇÃO DE TÍTULOS. INCONSTITUCIONALIDADE. PREVISÃO EXPRESSA NO TEXTO CONSTITUCIONAL QUANTO À EXIGÊNCIA DE CONCURSO DE PROVAS E TÍTULOS PARA O INGRESSO, POR PROVIMENTO INICIAL OU REMOÇÃO, NA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO (CF, ART. 236, § 3º). PRECEDENTES.

1. Inequívoca a existência de controvérsia judicial relevante, tendo em vista que o art. 16 da Lei dos Cartórios (na redação dada pela Lei nº 10.506/2002) ainda vige, cabendo a esta Corte o equacionamento definitivo quanto à constitucionalidade do dispositivo em questão.

2. É consabido que os notários e registradores não são servidores públicos em sentido estrito, mas particulares em colaboração com o Poder Público (ADI 2.602, Red. do acórdão Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 24.11.2005, DJ 31.3.2006; RE 842.846, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 27.02.2019, DJe 13.8.2019). Não existe quadro de carreira no âmbito dos serviços notariais e de registro. Cada serventia ostenta características únicas, com diferentes condições de receita, despesas, encargos e dívida.

3. Ao contrário da remoção dos servidores públicos, na qual ocorre provimento horizontal em cargo idêntico, nos serviços notariais e registrais a remoção importa em investidura em serventia com características econômicas e administrativas diversas, maior grau de responsabilidade e

superior complexidade de atribuições.

4. A configuração dos concursos públicos nas modalidades provas ou provas e títulos resulta da '*natureza e complexidade*' da atividade na qual ocorrerá a investidura (CF, art. 37, II). Por isso mesmo, tendo em vista o caráter essencial e a elevada complexidade de que se revestem os serviços notariais e de registro, a Constituição Federal define que o ingresso em tais atividades, por provimento inicial ou remoção, exige a prévia aprovação em concurso de provas e títulos (CF, art. 236, § 3º). Precedentes.

5. Ação declaratória de constitucionalidade conhecida. Pedido julgado improcedente, declarando-se, em consequência, a inconstitucionalidade do art. 16 da Lei nº 8.935/94, na redação dada pela Lei nº 10.506/2002." (ADC 14/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 4.9.2023, DJe 20.9.2023)

Naquela ocasião, a Ministra Rosa Weber, Relatora, bem destacou que *"cada serventia ostenta características únicas, com diferentes condições de receita, despesas, encargos e dívida"*, razão pela qual, *"nos serviços notariais e registrais"*, em contraste do que se observa quanto ao regime jurídico dos servidores públicos, *"a remoção importa na investidura do titular em outra serventia, com características econômicas e administrativas diversas, maior grau de responsabilidade e superior complexidade de atribuições"*.

Ou seja, na visão desta Corte, *"não existe quadro de carreira no âmbito dos serviços notariais e de registro"*, sendo, pois, indispensável, *"em razão da natureza e da complexidade"* das atividades desenvolvidas, que o ingresso na titularidade dos serviços notariais e de registros eventualmente vagos – seja esse ingresso efetuado mediante provimento inicial ou remoção – se dê por meio de concurso de provas e títulos, na forma do § 3º do art. 236 da Constituição Federal.

No julgamento da ADC 14/DF (Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 4.9.2023, DJe 20.9.2023) e dos subsequentes embargos de declaração (ADC 14-ED/DF, Rel. Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, j. 14.10.2024, DJe 21.10.2024), o Plenário desta Corte promoveu uma modulação, de modo a validar as remoções realizadas com base na norma declarada inconstitucional (art. 16 da Lei 8.935/1994, na redação dada pela Lei 10.506/2002), quando precedidas de concursos públicos exclusivamente de títulos cujos editais tenham sido publicados pelos Tribunais entre a publicação da Lei 10.506/2002 e o advento das Resoluções-CNJ 80/2009 e 81/2009, mesmo que a conclusão final do

concurso tenha ocorrido após a edição de tais atos normativos.

Havia, como ressaltei no meu voto do julgamento de mérito da **ADC 14/DF**, no período compreendido entre a entrada em vigor da Lei 10.506/2002 (9.7.2002) e a edição da Resolução CNJ 81/2009 (9.6.2009), uma verdadeira insegurança haja vista o fato de que a exigência constitucional inequívoca de que a remoção fosse necessariamente precedida de concurso público de provas e títulos (CF, art. 236, § 3º), convivia com disposição expressa de lei federal estabelecendo que tal concurso público poderia se dar na modalidade de exame de títulos (Lei 8.935/1994, art. 16 – na redação dada pela Lei 10.506/2002).

Daí porque esta Corte reconheceu que, no período compreendido entre a entrada em vigor da Lei 10.506/2002 – presumida constitucional até a declaração de inconstitucionalidade na **ADC 14/DF** – e a edição da Resolução-CNJ 81/2009, era legítimo ao Poder Público supor que a exigência constitucional de concurso público para o provimento de serventias notariais ou de registros por remoção poderia ser atendida mediante a realização de certame exclusivamente de títulos.

Cumpra recordar, nesse contexto, que esta Suprema Corte recentemente apreciou a constitucionalidade das **Resoluções-CNJ 80/2009 e 81/2009** no âmbito da **ADI 4.300/DF** (Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 7.8.2024, DJe 15.8.2024). Em referido precedente, o Plenário deste Tribunal não apenas assentou a constitucionalidade de tais atos normativos, como salientou que, a bem da verdade, as resoluções em questão caracterizavam a devida efetivação de comandos constitucionais. Colaciono a ementa do paradigma:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Resoluções nºs 80/09 e 81/09 do Conselho Nacional de Justiça. **Normas sobre (i) a declaração de vacância de serviços notariais e de registros; (ii) a organização das vagas dos serviços de notas e registros para fins de concurso público; e (iii) concursos públicos para a outorga de delegações de notas e registros. Impugnação (i) do concurso de remoção na modalidade de provas e títulos, e não apenas na modalidade de títulos, bem como da natureza pública desse tipo de concurso; (ii) da declaração de vacância das serventias providas na forma de legislação local antes do advento da Lei Federal nº 8.935/94; (iii) do estabelecimento de prazo para a impugnação de edital de concurso para provimento de serventias; e (iv) da fixação de competência administrativa para a realização de concurso e para o**

provimento de serventias. Alegação de extrapolação das competências do CNJ.

1. Preliminar de ausência de confronto direto entre as normas impugnadas e a Constituição no que se refere à exigência de concurso de provas e títulos para a remoção, tendo em vista o disposto no art. 16 da Lei nº 8.935/94. Preliminar superada, porque a controvérsia posta nos autos diz respeito à adequação constitucional das normas editadas pelo CNJ, inclusive à luz das divergências acerca da validade do art. 16 da Lei nº 8.935/94.

2. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem como competências precípua (i) o controle da atividade administrativa do Poder Judiciário e (ii) o controle ético-disciplinar da magistratura. Tais competências não sofreram limitações constitucionais de ordem federativa ou orgânica.

3. O CNJ extrai sua competência normativa diretamente da Constituição, nos termos do art. 103-B, § 4º, cumprindo-lhe editar atos regulamentares para dar aplicabilidade aos princípios constitucionais ligados à atividade administrativa do Estado.

4. A jurisprudência é uniforme quanto aos seguintes pontos relativos à delegação de outorgas: (i) o concurso público de provas e títulos é imprescindível para a investidura em serventia extrajudicial, nos termos do art. 236, § 3º, da CF; (ii) tal noma é autoaplicável desde a promulgação do texto constitucional; (iii) investiduras flagrantemente inconstitucionais não estão sujeitas à decadência administrativa (art. 54 da Lei nº 9.784/99); (iv) não há direito adquirido à efetivação de substitutos no cargo vago de titular de serventia quando a vaga surgiu após a Constituição de 1988.

5. A declaração de vacância estabelecida na Resolução nº 80/09 do CNJ apenas torna efetivo o comando constitucional e baliza a atuação administrativa dos tribunais ao organizarem e proverem seus serviços extrajudiciais, conferindo substância à necessidade de concurso público para a delegação de ofícios.

6. Eventuais investiduras sem concurso público (de provimento ou de remoção), mesmo que estivessem em conformidade com a legislação estadual e que tenham sido implementadas após a Constituição de 1988 e antes do advento da Lei nº 8.935/94, são inconstitucionais.

7. Compete à União dispor, mediante lei, sobre os

concursos de ingresso e de remoção na atividade notarial e registral. É atribuição do Poder Judiciário a realização dos concursos e a investidura nas serventias, sem a participação do Poder Executivo. Não se mostra desarrazoado o prazo de 15 (quinze) dias para a impugnação dos editais, uma vez que a Lei nº 8.935/94 não estipulou ou restringiu tal prazo.

8. Segundo o firme entendimento jurisprudencial do STF, não há uma 'carreira' de notários e registradores. Como não constitui uma etapa na 'carreira' dos cartorários, a investidura em outra serventia representa o ingresso em atividade de caráter essencial e de elevada complexidade. Tendo em vista essas características, ela requer a aplicação de concurso público na modalidade de provas e títulos, ainda que seja um concurso voltado somente para os tabeliães já titulares de outorgas e que se submeteram a prévio concurso público de provas e títulos para o provimento originário. Embora o concurso para remoção seja público, isso não significa que será aberto ao público em geral. A atribuição de natureza pública se refere à necessidade de produção dos atos do concurso com publicidade e isonomia.

9. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente." (ADI 4.300/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 7.8.2024, DJe 15.8.2024)

Naquela ocasião, a Corte se deparou com questão intrinsecamente relacionada à veiculada na presente ação direta de inconstitucionalidade. Isso porque a **Resolução-CNJ 80/2009** declarou a vacância dos serviços notariais e de registro cujos responsáveis, àquela altura, não tinham sido investidos por meio de concurso público de provas e títulos específico para a outorga de delegações de notas e de registro, na forma estabelecida pela Constituição Federal. Ao passo que o diploma normativo ora em exame visa a convalidar, desde que o ingresso originário tenha se dado mediante concurso público, remoções realizadas em conformidade com as leis estaduais ou do Distrito Federal, mesmo que em dissonância com a legislação federal e com a própria Constituição Federal.

A questão não passou despercebida pelo Ministro Dias Toffoli, Relator da ADI 4.300/DF. Na oportunidade, Sua Excelência, de forma absolutamente correta e exauriente, salientou que:

"A primeira premissa material a ser analisada quanto às Resoluções nºs 80 e 81 do CNJ diz respeito à necessidade de

concurso público para a outorga de delegações de serviços de notas e de registros. **É importante frisar que há jurisprudência consolidada desta Corte acerca da imprescindibilidade, desde a promulgação da Constituição de 1988, de concurso público de provas e títulos para a outorga de delegações. O tema não guarda qualquer espaço para dúvida ou tergiversação em vista dos incontáveis precedentes que assim o afirmam.**

A matéria está normatizada no art. 236, § 3º, da Constituição, cujo teor é o seguinte:

(...)

O dispositivo, em si, já possui clareza e precisão a afastar a necessidade de exercícios hermenêuticos para se extrair seu comando normativo. O conteúdo do § 3º é inequívoco: somente por meio de concurso público pode ocorrer o ingresso na atividade notarial e de registro. Analisando em detalhe essa norma, há um preceito fático (o ingresso nos serviços notariais e de registro), ao qual se atribui um preceito normativo (a imprescindibilidade de concurso público de provas e títulos). Não há qualquer margem para dúvidas semânticas sobre o teor dessa norma. Tampouco há qualquer ressalva normativa a sua aplicabilidade direta, imediata e integral (ou seja, não há uma cláusula de exceção ou a remissão a lei para inaugurar a eficácia do preceito, como é usual em outros trechos da Constituição).

Em paralelo com a clareza textual do art. 236, § 3º, CF, a jurisprudência do STF se consolidou no sentido aqui delineado desde o início dos anos noventa do século passado.

Com efeito, já em 1992, na ADI nº 126, Rel. Min. Octávio Galloti, o Plenário do STF julgou inconstitucional norma da Constituição do Estado de Rondônia que investia serventuário, sem concurso público, na titularidade de cartório. Entendeu-se que tal norma violava o art. 236, § 3º, da CF. Esse entendimento jurisprudencial se firma mesmo antes da edição da Lei nº 8.935/94 e continua sendo reiterado na jurisprudência desta Corte até o presente.

Destaco, entre os inúmeros precedentes sobre a matéria, o MS nº 28.279 (DJe de 29/4/11), Rel. Min. Ellen Gracie, por meio do qual se discutiu ato praticado pelo CNJ, o qual desconstituiu investidura sem concurso público após o advento da Constituição de 1988 e antes da edição da Lei nº 8.935/94. Aplicou-se a jurisprudência já consolidada quanto à necessidade de concurso público. Além disso, foram reiterados os seguintes entendimentos: (i) o art. 236, § 3º, da CF é norma

autoaplicável; (ii) investiduras flagrantemente inconstitucionais não estão sujeitas à decadência administrativa (art. 54 da Lei nº 9.784/99); (iii) não há direito adquirido à efetivação de substitutos no cargo vago de titular de serventia quando a vaga surge após a Constituição de 1988.

(...)

Pode-se concluir, portanto, dos diversos precedentes mencionados, que: (i) o concurso público de provas e títulos é imprescindível para a investidura em serventia extrajudicial, nos termos do art. 236, § 3º, da CF; (ii) tal noma é autoaplicável desde a promulgação do texto constitucional; (iii) investiduras flagrantemente inconstitucionais não estão sujeitas à decadência administrativa (art. 54 da Lei nº 9.784/99); (iv) não há direito adquirido à efetivação de substitutos no cargo vago de titular de serventia quando a vaga surge após a Constituição de 1988.

Isso posto, não há qualquer irregularidade na atuação do CNJ ao declarar vagas as serventias providas em desconformidade com a Constituição de 1988 por meio da Resolução nº 80/09. Essa declaração de vacância apenas torna efetivo o comando constitucional e baliza a atuação administrativa dos tribunais ao organizarem e proverem seus serviços extrajudiciais. Além disso, materializa o comando de necessidade de concurso público para a delegação de ofícios.

Deve-se destacar que não houve, na declaração de vacância, desrespeito aos postulados do contraditório e da ampla defesa, uma vez que foi formulada lista provisória das serventias providas de forma irregular. As inclusões indevidas de serventias nessa lista provisória puderam ser impugnadas perante o CNJ, conforme o art. 2º da Resolução nº 80/09.

Outrossim, considerando que a investidura ocorreu de modo irregular, também se mostra válida a disposição do art. 3º da citada resolução. Tal dispositivo prevê que as serventias providas irregularmente, sem concurso público, deverão permanecer sob responsabilidade dos atuais ocupantes, de forma precária e interina, em confiança do Poder Público delegante, até o regular provimento por meio de concurso público.

A autora alega que essa norma alterou o status jurídico dos ocupantes desse tipo de serventia. No entanto, conforme se pôde ver nos inúmeros precedentes citados acima, esse status precário decorre do texto constitucional.

Consequentemente, todos os dispositivos da Resolução nº 80/09 impugnados pela autora (art. 1º, caput e §§ 1º e 2º; art. 2º, caput e parágrafo único; art. 3º, caput e § 4º; art. 4º, parágrafo único, alínea c; art. 5º, caput; art. 7º, § 2º, alínea f; art. 9º, §§1º e 2º; art. 10, caput e parágrafo único; e art. 11, alínea c) não apresentam inconstitucionalidade em relação à declaração de vacância. Isso porque tal declaração se inclui nas competências do CNJ e as normas expedidas para regulamentá-la estão materialmente em conformidade com o texto constitucional e com a jurisprudência do STF. **Eventuais investiduras sem concurso público (de provimento ou de remoção), mesmo que estivessem em conformidade com a legislação estadual e que tenham sido implementadas antes do advento da Lei nº 8.935/94, são inconstitucionais, nos termos da fundamentação acima.**”

Parece evidente, pois, que, no julgamento da ADI 4.300/DF, o Plenário desta Corte já acentuou a absoluta inconstitucionalidade de investiduras sem concurso público – seja de ingresso inicial, seja de remoção –, ainda que em conformidade com a legislação estadual pertinente e que tenham sido realizadas antes da entrada em vigor da Lei 8.935/1994.

Pertinente relembrar que, nos termos da jurisprudência deste Tribunal, compete à União, como visto acima, dispor, mediante lei, sobre os concursos de ingresso e de remoção na atividade registral e notarial. A bem da verdade, o artigo 236 do texto constitucional reserva ao legislador federal a competência para estabelecer os princípios básicos a serem seguidos na execução dos serviços notariais e de registro, os quais devem ser concretizados pelos órgãos do Poder Judiciário responsáveis pela realização do certame. Nesse sentido, confira-se o seguinte precedente:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigos 14, 15, 16, 17 e 18 da Lei Federal nº 8.935, de 18 de novembro de 1994 e Provimento 612 de 29 de outubro de 1998, do Conselho Superior do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. 2. Dispositivos que regulam concursos públicos para ingresso na carreira notarial. 3. Alegação de vício por inconstitucionalidade formal na medida em que disciplinam matéria reservada à competência estadual. 4. Informações requisitadas para análise da cautelar pleiteada. 5. **Não está, na Constituição, que aos Estados se reserva, em Lei, regular a matéria do ingresso e da**

remoção; antes decorre do art. 236 e parágrafos da Lei Magna que a lei federal, para todo o País, definirá os princípios básicos a serem seguidos na execução dos serviços notariais e de registro. 6. Cautelar indeferida, de referência aos arts. 14, 15, 16, 17 e 18, da Lei federal nº 8935/1994. 7. Incabível discutir-se a legalidade do Provimento nº 612/98 diante do que veio a estabelecer, no âmbito estadual, a lei paulista nº 10.340/1999. Matéria insuscetível de apreciação em ação direta de inconstitucionalidade. 8. Ação não conhecida quanto ao provimento nº 612/1998 e conhecida em parte quanto aos artigos questionados da Lei nº 8.935/94 e, nessa parte, indeferida a cautelar.” (ADI 2.069-MC/DF, Rel. Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, j. 2.2.2000, DJ 9.5.2003)

Assim, o que se observa, na realidade, é que a legislação ora impugnada busca convalidar situações já tidas por inconstitucionais por esta Suprema Corte tanto no âmbito do controle concentrado, quanto por meio da análise de inúmeros mandados de segurança impetrados em face do Conselho Nacional de Justiça.

Relembremos o julgamento da ADI 3.978/SC (Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 21.10.2009, DJ 11.12.2009), na qual se impugnava norma estadual que permitia aos substitutos das serventias extrajudiciais, nomeados até a entrada em vigor da Lei 8.935/1994, a assunção à titularidade independentemente da realização de novo concurso público.

Ou, ainda, os inúmeros mandados de segurança, submetidos à relatoria do saudoso Ministro Teori Zavascki, que impugnavam atos do CNJ que consideravam vagas as serventias extrajudiciais cujos titulares, não obstante aprovados em concurso público, haviam obtido esse título sem a realização de concurso público de provas e títulos específico – ainda que de remoção – para delegação de tais atividades (MS 28.440-ED-AgR/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. 19.6.2013, DJe 7.2.2014, v.g.).

Como bem destacado pelo Advogado-Geral da União, a lei ora em exame buscou legitimar *“todas as remoções reguladas por normas locais que tenham ocorrido no período anterior à publicação desse último diploma legal, o que abrange, inclusive, aquelas não precedidas do necessário concurso”* (eDOC. 26, p. 8) – sendo este necessário, reitero, tanto para o ingresso inicial quanto para remoção –, o que denota sua absoluta inconstitucionalidade, na linha acima exposta. Quanto ao ponto, pertinente transcrever a manifestação do AGU:

“Ocorre que, como ressaltando anteriormente, a norma contida no § 3º do artigo 236 da Lei Maior, ao vedar que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses, exige a prévia aprovação em concurso público não apenas para as hipóteses de outorgas de delegação original (ingresso inicial) para o exercício de serviços notariais e de registro, mas também para as delegações ulteriores, realizadas mediante remoção.

Registre-se, por oportuno, que o dispositivo constitucional referido é dotado de autoaplicabilidade, de modo que a exigência de prévia aprovação em concurso, tanto para o provimento original, quanto para a remoção, independia de ulterior normatização infraconstitucional.

De fato, a jurisprudência desse Supremo Tribunal possui entendimento consolidado no sentido de que: (i) a obrigatoriedade de observância da regra da prévia aprovação em concurso público se dá não apenas no caso de acesso inicial aos serviços notarial e de registro, mas também para fins de remoção ou permuta; (ii) o artigo 236, § 3º, da Carta Federal é norma autoaplicável, mesmo antes da edição da Lei 8.935/1994. (...)

Como se nota, existe vasta jurisprudência dessa Corte Suprema no sentido de exigir prévia realização de concurso público, sem quaisquer temperamentos, para aquisição da titularidade de serventia extrajudicial, seja por ingresso, seja por remoção ou permuta, a qual se fundamenta no fato de que o disposto no artigo 236, § 3º, da Constituição da República é norma autoaplicável mesmo antes do advento da Lei nº 8.935/1994.

A despeito disso, a lei ora hostilizada estabeleceu, em detrimento do texto constitucional, que, *‘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’* (grifou-se).

Tal providência colide diretamente com a Carta de 1988, uma vez que, nos termos da jurisprudência dessa Suprema Corte, desde a promulgação da Carta de 1988 é aplicável a exigência constitucional de prévia realização de concurso para as hipóteses de delegação de serventias extrajudiciais por remoção.

Assim, a Lei nº 13.489/2017 não pode ter o alcance de convalidar atos administrativos inconstitucionais. Entender o contrário seria inverter a estrutura hierárquica das normas, de modo a se interpretar a Constituição a partir da legislação ordinária, o que é inadmissível.” (eDOC. 26, p. 8-13)

Necessário trazer à colação, ainda, a manifestação juntada aos autos pelo Estado do Rio Grande do Sul, **capaz de demonstrar a eloquente e incontornável insegurança jurídica** trazida pela Lei 13.489/2017, decorrente dessa tentativa de burlar o texto constitucional e de desconsiderar o entendimento deste Tribunal sobre o tema:

“Ressalte-se que o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução 80, de 9.6.2009, declarando, em seu art. 1º, a vacância ‘dos serviços notariais e de registro cujos atuais responsáveis não tenham sido investidos por meio de concurso público de provas e títulos específico para a outorga de delegações de notas e de registro’, regra aplicável inclusive para as serventias cujos titulares chegaram a tal qualidade por formas não previstas na Constituição Federal.

O Conselho Nacional de Justiça determinou que o Estado do Rio Grande do Sul cumprisse às determinações contidas na Resolução nº 80/2009, tendo a Corregedoria do CNJ, por decisão de 12-7-2010, estabelecido a forma e os termos do cumprimento do ato normativo referido, sendo dezenas de ofícios afetados pela decisão.

As dezenas de afetados pela resolução ajuizaram demandas nesta Corte Suprema e no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, não obtendo sucesso em evitar a aplicação da determinação do CNJ. Assim, consolidou-se a situação das vacâncias, possibilitando-se abertura de concurso público para novos provimentos.

Nesse contexto, ressalte-se que recentemente, com base na propositura da presente ADI e na possibilidade de se considerar constitucional a lei impugnada, alguns dos que foram atingidos pela Resolução 80/2009 estão ajuizando ações questionando a oferta de vagas no Concurso Notarial e de Registros de 2019, suscitando a necessidade de reserva das serventias que ocupavam, a despeito de terem sido derrotados (com trânsito em julgado) nas diversas tentativas judiciais de oposição ao determinado pela Resolução 80/2009.

(...)

Até o momento, há cinco ações ajuizadas com o mesmo escopo e fundamentação (acima), mas há que se considerar o evidente efeito multiplicador que pode ter tal espécie de demanda para todos os casos de vacância determinados pela Resolução 80/2009.

Dessa maneira, a Lei 13.489/2017 acaba atingindo todas essas situações de vacância que foram determinadas pela Resolução 80/2009, a qual, por sua vez, apenas concretiza a disciplina do art. 236, § 3º da Constituição Federal. Portanto, eventual declaração de constitucionalidade da norma impugnada tem o condão de gerar grande confusão na situação já estabelecida, ensejando o possível ajuizamento de inúmeras rescisórias contra o Estado com o objetivo de reverter as vacâncias e eventuais novos provimentos dos cargos.” (eDOC. 43, p. 2-3)

Conforme já pontifiquei em sede doutrinária, o *“direito, por natureza, deve existir para disciplinar o futuro, jamais o passado, não sendo razoável”* – tal como pretende fazê-lo a legislação ora em exame – *“entender que normas construídas a posteriori possam dar definições e consequências novas a eventos já ocorridos no mundo fenomênico”* (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 387).

Acentuo, ainda, que não se mostra legítimo invocar a **ADI 865-MC/MA** (Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 7.10.1993, DJ 8.4.1994) para justificar a atuação legislativa dos Estados-membros da federação na matéria em exame. Isso porque, **em primeiro lugar**, o que estava em discussão naquela oportunidade era legislação estadual que dispunha sobre a execução das atividades notariais e registrais, não sobre a forma de titularização. **Em segundo lugar**, ainda que se pudesse utilizar referido caso para justificar a atuação legislativa estadual ou distrital, não se revelaria admissível, obviamente, afirmar que referidos diplomas normativos estariam eximidos de cumprir o disposto no art. 236, § 3º, da Constituição Federal. Assim, as legislações estaduais ou distrital que, eventualmente, permitiam remoções sem a realização de **concurso de provas e títulos** são, na linha de iterativa jurisprudência desta Suprema Corte, inconstitucionais e, por consequência, as remoções daí decorrentes.

Por fim, é certo, como acima explicitado, que na **ADC 14/DF** esta Corte promoveu uma modulação de efeitos. A circunstância ora em exame, contudo, é diversa, por uma série de fatores distintos e

autônomos. **Em primeiro lugar**, o período objeto de análise é diferente, estamos examinando a questão entre a promulgação da Constituição Federal e a entrada em vigor da Lei 8.935/1994. **Em segundo lugar**, diversamente do que sucedeu no lapso entre a edição da Lei 10.506/2002 e a edição das Resoluções-CNJ 80/2009 e 81/2009, não havia **norma positiva federal** conformando a matéria em âmbito infraconstitucional de modo dissemelhante ao veiculado pelo texto constitucional. **Em terceiro lugar**, a lei ora em exame busca contornar e/ou afrontar deliberadamente não apenas a compreensão da Corte sobre o tema, como também colide explicitamente com a Constituição Federal. **Em quarto lugar**, o diploma normativo em análise, em vez de prestigiar a segurança jurídica, criou um quadro instável e suscetível de inúmeros questionamentos, viabilizando, inclusive, pleitos de retorno às serventias de origem, hoje já ocupadas por terceiros.

Assim, a mim me parece que, além de violar o art. 236 do texto constitucional, a Lei 13.489/2017, a pretexto de supostamente estabelecer uma norma de transição, promove um estado de instabilidade jurídica e social incompatível com o Estado de Direito, na medida em que busca ressuscitar pretensões outrora enterradas e rechaçadas pelo Poder Judiciário.

Em síntese: a relevância e as complexidades das atividades registras e notariais evidenciam a imprescindibilidade de realização de concurso de provas e títulos para investidura em serventias, sendo competência da União dispor sobre concursos de ingresso e de remoção. Desse modo, são inconstitucionais eventuais investiduras realizadas em desconformidade com a legislação federal e com a Constituição Federal, ainda que em cumprimento à legislação estadual ou distrital concernente.

3) Conclusão

Ante o exposto, **conheço** da presente ação direta de inconstitucionalidade e **julgo procedente** o pedido formulado na petição inicial, para **declarar a inconstitucionalidade** da Lei 13.489/2017.

É como voto.