

## Voto

**A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):** 1. Senhores Ministros, submeti o feito a julgamento na sessão do Plenário Virtual de 28.4.2023 a 08.5.2023, com voto pela **improcedência** do pedido e, conseqüentemente, pela declaração de inconstitucionalidade do art. 16 da Lei nº 8.935/94 (na redação dada pela Lei nº 10.506/2002), no que fui **acompanhada**, integralmente, pelos votos da Ministra Cármen Lúcia e do Ministro Alexandre de Moraes.

2. Logo após, o voto do Ministro Gilmar Mendes inaugurou a divergência, **ainda que apenas parcial**, pois, embora acompanhando minha posição quanto ao mérito do pedido, Sua Excelência, no entanto, propôs a **modulação dos efeitos** da decisão, de modo a preservar *“a validade das remoções realizadas com base na norma declarada inconstitucional, quando precedidas de concursos públicos exclusivamente de títulos iniciados e concluídos, com a publicação da relação dos aprovados, 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)”*.

Transcrevo fragmento do voto divergente, no ponto em que esclarece as razões justificadoras da necessidade de modulação dos efeitos da decisão:

*“(...) não há dúvidas que, desde junho de 2009, a necessidade de que as remoções para serventias notariais e de registros fossem precedidas de concursos de provas e títulos era clara e resultava de deliberações do próprio CNJ, independentemente da redação do art. 16 da Lei 8.935/1994 nos termos que lhe foram imprimidos pela Lei 10.506/2002 – que a parte autora busca interpretar de modo a estabelecer que somente seria necessária a realização de concurso de títulos.*

.....  
Quanto ao 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), todavia, penso existirem razões de segurança jurídica aptas a justificar a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade (Lei 9.868/1999, art. 27), haja vista o fato de que a exigência constitucional inequívoca de que a remoção fosse necessariamente precedida de concurso público (Constituição, 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 que lhe foi dada pela Lei 10.506/2002).

.....  
Daí porque entendo pela necessidade de conferirmos à declaração de inconstitucionalidade ora empreendida modulação de efeitos semelhante à realizada pela Resolução CNJ 80/2009, preservando-se a validade dos concursos de títulos para remoção concluídos 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).”

3. A proposta de modulação foi acolhida pelos votos dos Ministros Luiz Fux, Dias Toffoli, André Mendonça, Edson Fachin, Roberto Barroso e Nunes Marques.

4. Na sequência, tendo em vista a relevância dos fundamentos expostos pelo Ministro Gilmar Mendes, **pedi destaque**, em 08.5.2023, para refletir sobre a necessidade de modulação dos efeitos da decisão.

5. **Após refletida análise – com especial atenção aos dados recentemente produzidos nos autos pelos amici curiae – concluí pela adequação do emprego da técnica da modulação dos efeitos, tal como preconizada pelo Ministro Gilmar Mendes.**

6. Feitas as devidas modificações em meu voto inicial, submeto o feito, novamente, ao Plenário desta Suprema Corte.

#### **A controvérsia**

7. Como dito, a controvérsia posta cinge-se a definir se o art. 236, § 3º, da Constituição Federal autoriza o ingresso por **remoção** no serviço de notas ou de registro **com base em simples exame de títulos**, tal com dispõe o **art. 16** da Lei dos Cartórios (na redação dada pela Lei nº 10.506/2002).

#### **Legitimidade ativa**

8. A autora (ANOREG) satisfaz todos os requisitos necessários ao reconhecimento de sua **adequada representatividade** para o ajuizamento desta ação direta, tanto sob o aspecto **subjeto** (abrangência nacional) quanto **positivo** (pertinência temática).

A Associação dos Notários e Registradores do Brasil qualifica-se como entidade de classe de âmbito nacional, regularmente inscrita no Cadastro

Nacional de Pessoas Jurídicas e **com presença comprovada** em, pelo menos, nove (09) Estados-membros, tal como já reconhecido por esta Suprema Corte em diversas ocasiões ( **ADI 2.127** , Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 11.4.2019, DJe 07.7.2019; **ADI 2.415-MC** , Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, j. 13.12.2001, DJe 20.2.2004; **ADI 3.760** , Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 15.4.2020, DJe 04.5.2020; **ADI 4.641** , Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 11.3.2015, DJe 10.4.2015).

Presente, ainda, o vínculo de pertinência temática entre o objeto da ação direta e as finalidades institucionais da autora, pois a ANOREG congrega os titulares de delegação de serviços notariais e de registro no Brasil, promovendo a defesa dos direitos, prerrogativas e interesses da categoria.

Reconheço, desse modo, legitimidade ativa *ad causam* da autora, forte no art. 103, IX, da CF e no art. 2º, IX, da Lei 9.868/99.

### **Controvérsia judicial relevante**

9. Consabido que as leis e atos normativos em geral surgem no ordenamento positivo com presunção *iuris tantum* de constitucionalidade. Por isso, a ação declaratória de constitucionalidade somente se justifica em face da existência de **relevante controvérsia judicial** em torno da sua constitucionalidade (art. 14, III, da Lei 9.868/1999).

É preciso ter presente, contudo, que a constatação objetiva da existência de situação configuradora de controvérsia judicial relevante não resulta da simples indicação de decisões judiciais divergentes proferidas por Tribunais diversos. A finalidade da ação declaratória de constitucionalidade não pode ser reduzida à função de mero sucedâneo dos incidentes processuais e recursos destinados à uniformização da jurisprudência nacional.

Em sede doutrinária, preleciona Luiz Guilherme Marinoni: “ *a razão de ser da declaração de constitucionalidade **não está na insegurança propiciada pela incoerência das decisões** , mas na falta de previsibilidade acerca da validade da norma* . *É a desconfiança na validade da norma, gerada por decisões judiciais, que justifica a declaração de que a norma é válida, portanto, aplicável*” . (MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo. *Curso de Direito Constitucional* . São Paulo: Saraiva, 2017. p. 1151).

Insista-se, a ação declaratória de constitucionalidade não objetiva encerrar, antecipadamente, as discussões judiciais quanto ao sentido e o significado das normas, nem uniformizar a jurisprudência dos Tribunais. Busca-se conferir segurança jurídica às relações sociais, diante de um quadro de desconstrução da presunção de constitucionalidade de leis e atos normativos federais, evidenciado por relevante controvérsia judicial capaz de instaurar uma crise de incerteza quanto à validade jurídico-constitucional das normas questionadas. Nesse sentido:

ACÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE - PROCESSO OBJETIVO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - A NECESSÁRIA EXISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIA JUDICIAL COMO PRESSUPOSTO DE ADMISSIBILIDADE DA ACÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE - ACÇÃO CONHECIDA.

- O ajuizamento da ação declaratória de constitucionalidade, que faz instaurar processo objetivo de controle normativo abstrato, **supõe a existência de efetiva controvérsia judicial em torno da legitimidade constitucional de determinada lei ou ato normativo federal**. Sem a observância desse pressuposto de admissibilidade, torna-se inviável a instauração do processo de fiscalização normativa *in abstracto*, pois a inexistência de pronunciamentos judiciais antagônicos culminaria por converter, a ação declaratória de constitucionalidade, em um inadmissível instrumento de consulta sobre a validade constitucional de determinada lei ou ato normativo federal, descaracterizando, por completo, a própria natureza jurisdicional que qualifica a atividade desenvolvida pelo Supremo Tribunal Federal.

- O Supremo Tribunal Federal firmou orientação que exige a comprovação liminar, pelo autor da ação declaratória de constitucionalidade, da ocorrência, *em proporções relevantes*, de dissídio judicial, cuja existência - precisamente em função do antagonismo interpretativo que dele resulta - **faça instaurar, ante a elevada incidência de decisões que consagram teses conflitantes, verdadeiro estado de insegurança jurídica, capaz de gerar um cenário de perplexidade social e de provocar grave incerteza quanto à validade constitucional de determinada lei ou ato normativo federal**.

(ADC 8 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 13/10/1999, DJ 04-04-2003 PP-00038 EMENT VOL-02105-01 PP-00001)

10. No caso, resta comprovada a existência controvérsia judicial relevante, capaz de infirmar a presunção de constitucionalidade de que se

reveste o **art. 16** da Lei dos Cartórios (na redação dada pela Lei nº 10.506/2002), especialmente se considerada a jurisprudência desta Suprema Corte que, **em inúmeras decisões**, proferidas em processos de índole subjetiva – e, por isso, **incapazes de produzir efeito no plano objetivo-normativo** –, reconhece a incompatibilidade da norma questionada com a exigência constitucional concernente à prévia aprovação em concurso **de provas e títulos** para o ingresso ou remoção nos serviços notariais e de registro (CF, art. 236, § 3º).

Inequívoca, desse modo, 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.

11. Demonstrada a satisfação do requisito previsto no art. 14, III, da Lei 9.868/1999 e presentes os demais pressupostos formais de admissibilidade, conheço da ação direta e passo ao exame do mérito.

**Imprescindibilidade de concurso de provas e títulos para o ingresso e remoção dos titulares de serviços notariais e de registro (CF, art. 236, § 3º)**

12. Os notários (ou tabeliães) e os oficiais de registro (ou registradores) são os profissionais do direito a quem o Estado delega o exercício dos serviços notariais e de registro, para que, com fé pública, realizem o ofício de garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos em geral.

Os serviços notariais e de registro configuram atividade essencialmente estatal, pois somente o Poder Público possui legitimidade para outorgar fé pública a documentos particulares. O exercício dessa atividade, contudo, não é desempenhado diretamente pelo Estado, por meio de órgãos estatais e servidores públicos, mas por agentes delegados, sob a fiscalização do Poder Judiciário (CF, art. 236, *caput*).

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).

Por isso mesmo, **não existe quadro de carreira** no âmbito dos serviços notariais e de registro. Os titulares das serventias exercem a atividade que lhes foi delegada pelo Estado em caráter privativo, ou seja, assumindo a organização técnica, administrativa e econômica do serviço.

**Cada serventia ostenta características únicas, com diferentes condições de receita, despesas, encargos e dívida**, cabendo a escolha da serventia ao candidato conforme sua classificação no concurso, qualquer que seja o critério de ingresso adotado (provimento inicial ou remoção).

13. Ao contrário do que ocorre em relação ao regime jurídico dos servidores públicos, onde a remoção permite um provimento horizontal em cargo idêntico, no mesmo quadro, com ou sem mudança de domicílio, **nos serviços notariais e registrais 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**.

Por isso mesmo, a nova ordem constitucional – buscando implementar os valores republicanos da igualdade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência na esfera dos serviços notariais e de registro – expressamente consignou que o **ingresso** na atividade notarial e registral, **seja mediante provimento inicial seja por meio de remoção**, exige a prévia habilitação em **concurso de provas e títulos**:

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

.....  
§ 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.”

Nesse sentido, com fundamento no art. 236, foi editada a Lei nº 8.935/94 (Lei dos Cartórios), dispondo sobre o concurso de ingresso e remoção nos serviços notariais e de registro. Esse diploma legislativo, **em sua redação original**, estabelecia que tanto o ingresso inicial quanto a remoção seriam precedidas de **concurso de provas e títulos**, em conformidade com o texto constitucional:

“Art. 16. As vagas serão preenchidas alternadamente, duas terças partes por **concurso público de provas e títulos** e uma terça parte por **concurso de remoção , de provas e títulos** , não se permitindo que qualquer serventia notarial ou de registro fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.”

A Lei nº 10.506/2002, contudo, pretendendo modificar pela via legislativa aquilo que só poderia ser alterado pelo processo de reforma constitucional, alterou a disciplina do instituto da **remoção** , passando a exigir **apenas o concurso de títulos** para esse fim:

“ **Art. 16** . As vagas serão preenchidas alternadamente, duas terças partes por concurso público de provas e títulos e uma terça parte por meio de **remoção, mediante concurso de títulos** , não se permitindo que qualquer serventia notarial ou de registro fique vaga, sem abertura de concurso de provimento inicial ou de remoção, por mais de seis meses.”

14. Como se sabe, o ingresso em cargos e empregos públicos pressupõe a observância da regra do concurso “*de provas*” ou “*de provas e títulos*”, adotando-se como critério para a eleição entre uma ou outra modalidade a necessidade de compatibilização com “*a natureza e a 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 exige a prévia aprovação **em concurso de provas e títulos** (CF, art. 236, § 3º). A prova avalia o desempenho do candidato em igualdade de oportunidades com os demais concorrentes e os títulos prestigiam suas experiências e qualificações pessoais em áreas relevantes para o exercício da atividade.

Tanto o provimento inicial na delegação de notas e registros quanto o provimento derivado por remoção **levam ao exercício da atividade notarial e de registro** , para a qual, em razão de sua natureza e complexidade, o texto constitucional **impôs a investidura por meio de concurso de provas e títulos** .

15. A entidade associativa autora, no entanto, sustenta que, uma vez investido na titularidade de determinada serventia extrajudicial, o delegatário teria “*ingressado na atividade notarial e de registral*” e, a partir

daí, possuiria legitimidade para pleitear a remoção para qualquer outra delegação de notas ou de registro vagas, sendo vedada a exigência de concurso de provas para esse fim.

Segundo alega, a remoção dos notários e registradores deveria seguir modelo semelhante ao aplicável aos magistrados e membros do Ministério Público, em relação aos quais não há exigência de novo concurso para sua remoção.

16. Oras, os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público **integram uma carreira** (CF, arts. 93, e 129, § 3º), cujo ingresso inicial depende de concurso de provas e títulos e a promoção de entrância para entrância, como é próprio da progressão funcional nos quadros de carreira, observa critérios de antiguidade e merecimento (CF, art. 93, II, e 129, § 4º).

Já os serviços notariais e de registro constituem delegação de atividade pública a particulares. **Não existe quadro de carreira na atividade notarial e registral**. Cada notário e registrador é investido na titularidade de uma serventia **isolada**. Não existe hipótese de promoção de uma serventia para a outra.

Seja através do provimento inicial, seja através da remoção, o ocupante terá ingresso em serventia **única e isolada**, com características econômicas e administrativas singulares. Não cabe arguir que a remoção dos notários e registradores envolve mera transferência de localidade. Cuida-se de investidura nova. Os mesmos serviços vagos serão disputados, **em concurso unificado**, por candidatos ao provimento inicial e à remoção (Resolução CNJ nº 81/2009, itens 3.1. e 11.4).

Nada justifica, desse modo, exonerar os candidatos à remoção da observância da regra do concurso de provas e títulos, à alegação de que o texto constitucional teria feito menção expressa apenas ao *“ingresso na atividade notarial e de registro”*.

Essa exegese superficial e insular do art. 236, § 3º, não se harmoniza com a hermenêutica fundada no princípio da unidade da Constituição, segundo o qual a interpretação do significado e do sentido do texto constitucional exige uma leitura integral da Constituição como um todo harmônico e coerente.

A análise sistemática do texto constitucional revela que as modalidades de concurso público *“de provas”* ou *“de provas e títulos”* – além de estarem previstas como cláusula geral no art. 37, II, da CF –, também são exigidas



em relação aos demais cargos públicos com previsão específica na Constituição, considerada a natureza e a complexidade inerente a cada uma dessas funções, como as carreiras da magistratura (CF, art. 93, I) e do Ministério Público (CF, art. 127, § 3º), os cargos necessários à administração da Justiça (CF, art. 96, I, “e”), os cargos e serviços auxiliares do Ministério Público (CF, art. 129, § 2º), as carreiras da Advocacia-Geral da União (CF, art. 131, § 3º), da Procuradoria dos Estados e do Distrito Federal (CF, art. 132), da Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios (CF, art. 134, § 1º) e dos profissionais da educação escolar (CF, art. 206, V).

Mantendo a mesma coerência e harmonia, a Constituição Federal elegeu, **também em relação aos notários e registradores**, o concurso “*de provas e títulos*” como requisito de ingresso, **por provimento inicial ou remoção**, na atividade notarial e registral (CF, art. 236, § 3º), considerada a alta relevância e complexidade dessa função pública.

Nesse sentido, a **Resolução CNJ nº 81/2009**, ao dispor sobre “*Os concursos públicos de provas e títulos, para a outorga das Delegações de Notas e de Registro*”, assim estabelece:

“Art. 1º **O ingresso, por provimento ou remoção**, na titularidade dos serviços notariais e de registros declarados vagos, **se dará por meio de concurso de provas e títulos realizado pelo Poder Judiciário**, nos termos do §3º do artigo 236 da Constituição Federal .”

Vale lembrar que a Resolução CNJ nº 80/2009 **declarou a vacância** dos serviços notariais e de registro ocupados em desacordo essa regra.

17. **A questão não é nova**. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento plenário do MS 28.279, Rel. Min. Ellen Gracie, reconheceu qualificar-se o art. 236, § 3º, da CF como norma autoaplicável, com incidência imediata desde sua promulgação, a significar que sua eficácia não pressupõe a intermediação legislativa e, por isso mesmo, já produzia todos os seus efeitos antes mesmo da Lei nº 8.935/94 (e também após a edição da Lei nº 10.506/2002, acrescento).

Assentou-se, naquele julgamento, que, nos termos da Constituição Federal, “ **sempre se fez necessária a submissão a concurso público para o devido provimento de serventias extrajudiciais eventualmente vagas ou para fins de remoção** ”. Transcrevo a ementa do acórdão em questão:

“MANDADO DE SEGURANÇA. ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO. INGRESSO. CONCURSO PÚBLICO. EXIGÊNCIA. ARTIGO 236, PARÁGRAFO 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMA AUTO-APLICÁVEL. DECADÊNCIA PREVISTA NO ARTIGO 54 DA LEI 9.784/1999. INAPLICABILIDADE A SITUAÇÕES INCONSTITUCIONAIS. PREVALÊNCIA DOS PRINCÍPIOS REPUBLICANOS DA IGUALDADE, DA MORALIDADE E DA IMPESSOALIDADE. SUBSTITUTO EFETIVADO COMO TITULAR DE SERVENTIA APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. ORDEM DENEGADA.

1. O art. 236, § 3º, da Constituição Federal é norma auto-aplicável.
2. Nos termos da Constituição Federal, sempre se fez necessária a submissão a concurso público para o devido provimento de serventias extrajudiciais eventualmente vagas ou para fins de remoção.
3. Rejeição da tese de que somente com a edição da Lei 8.935/1994 teria essa norma constitucional se tornado auto-aplicável.
4. Existência de jurisprudência antiga e pacífica do Supremo Tribunal Federal no sentido da indispensabilidade de concurso público nesses casos (Ações Diretas de Inconstitucionalidade 126/RO, rel. Min. Octavio Gallotti, Plenário, DJ 05.6.1992; 363/DF, 552/RJ e 690/GO, rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ 03.5.1996 e 25.8.1995; 417/ES, rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ 05.5.1998; 3.978/SC, rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJe 29.10.2009).
5. 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.
6. Existência de jurisprudência consolidada da Suprema Corte no sentido de que não há direito adquirido à efetivação de substituto no cargo vago de titular de serventia, com base no art. 208 da Constituição pretérita, na redação atribuída pela Emenda Constitucional 22/1983, quando a vacância da serventia se der já na vigência da Constituição de 1988 (Recursos Extraordinários 182.641/SP, rel. Min. Octavio Gallotti, Primeira Turma, DJ 15.3.1996; 191.794/RS, rel. Min. Maurício Corrêa, Segunda Turma, DJ 06.3.1998; 252.313-AgR/SP, rel. Min. Cezar Peluso, Primeira Turma, DJ 02.6.2006; 302.739-AgR/RS, rel. Min. Nelson Jobim, Segunda Turma, DJ 26.4.2002; 335.286/SC, rel. Min. Carlos Britto, DJ 15.6.2004; 378.347/MG, rel. Min. Cezar Peluso, DJ 29.4.2005; 383.408-AgR/MG, rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJ 19.12.2003; 413.082-AgR/SP, rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJ 05.5.2006; e 566.314/GO, rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 19.12.2007; Agravo de Instrumento 654.228-AgR/MG, rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 18.4.2008).

7. Reafirmada a inexistência de direito adquirido de substituto que preencheria os requisitos do art. 208 da Carta pretérita à investidura na titularidade de Cartório, quando a vaga tenha surgido após a promulgação da Constituição de 1988, pois esta, no seu art. 236, § 3º, exige expressamente a realização de concurso público de provas e títulos para o ingresso na atividade notarial e de registro.

8. Os princípios republicanos da igualdade, da moralidade e da impessoalidade devem nortear a ascensão às funções públicas.

9. Segurança denegada.”

(MS 28279, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 16/12/2010, DJe-079 DIVULG 28-04-2011 PUBLIC 29-04-2011 EMENT VOL-02511-01 PP-00014 RT v. 100, n. 908, 2011, p. 421-436)

Essa orientação jurisprudencial tem sido observada em inúmeros precedentes desta Suprema Corte, nos quais enfatizada a inconstitucionalidade do ingresso inicial **e do provimento derivado por remoção** na titularidade dos serviços notariais e de registro **sem prévia aprovação em concurso de provas e títulos**. Colho as seguintes ementas, a primeira delas em processo da minha relatoria:

“AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO RESCISÓRIA. ALEGAÇÃO DE ERRO DE FATO E VIOLAÇÃO DE LITERAL DISPOSIÇÃO DE NORMA JURÍDICA. AÇÃO QUE PRETENDE RESCINDIR DECISÃO PROFERIDA EM MANDADO DE SEGURANÇA QUE MANTEVE ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA QUE CONSIDEROU A INVALIDADE DE REALIZAÇÃO DE REMOÇÃO DE SERVENTIA EXTRAJUDICIAL SEM PRÉVIO CONCURSO PÚBLICO. ARGUMENTOS JÁ ANALISADOS E AFASTADOS PELA DECISÃO RESCINDENDA. PRECEDENTES. MERA REDISSCUSSÃO DE MATÉRIA JÁ APRECIADA POR ESTE TRIBUNAL. IMPOSSIBILIDADE. INADEQUAÇÃO DESTA VIA PROCESSUAL PARA TAL FIM. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. **O concurso público é providência necessária tanto para o ingresso nas serventias extrajudiciais quanto para a remoção e para a permuta** (art. 236, § 3º, do CRFB/88). **Precedentes**.

2. O prazo decadencial quinquenal do art. 54 da Lei nº 9.784/1999 é inaplicável à revisão de atos de delegação de serventia extrajudicial realizados após a Constituição de 1988 sem a observância da realização de concurso público. Precedentes.

3. A alegação de que o acórdão rescindendo incorreu em erro de fato pela suposta ocorrência, in casu, de efetivo concurso público não restou demonstrada, pois esta Corte, naquela oportunidade, realizou

análise acurada do procedimento a que submetido o agravante e emitiu juízo de valor preciso quanto ao não atendimento, na hipótese, das exigências constitucionais. Mera rediscussão da matéria. Impossibilidade.

4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AR 2727 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-195 DIVULG 06-09-2019 PUBLIC 09-09-2019)

“MANDADO DE SEGURANÇA – ATO EMANADO DO CORREGEDOR NACIONAL DE JUSTIÇA QUE DECLAROU A VACÂNCIA DE SERVENTIA EXTRAJUDICIAL – INGRESSO NA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 – **IMPREScindIBILIDADE DE PRÉVIA APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TÍTULOS** (CF, ART. 236, § 3º) – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

- A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, considerada a norma inscrita no art. 236, § 3º, da Carta Política, tem proclamado, sem maiores disceptações, que o ingresso na atividade notarial e registral depende, necessariamente, para legitimar-se, **de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos**, sob pena de invalidade jurídica da outorga, pelo Poder Público, da delegação estatal ao notário público e ao oficial registrador. Precedentes.

(MS 32518 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 26/08/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-191 DIVULG 30-09-2014 PUBLIC 01-10-2014)

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. PERMUTAS E REMOÇÕES ENVOLVENDO TITULARES DE SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. CONCURSO PÚBLICO.

1. 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 .

.....  
(MS 28301 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 13/09/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-027 DIVULG 09-02-2017 PUBLIC 10-02-2017)

“MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. DECLARAÇÃO DE VACÂNCIA DE SERVENTIA: **REMOÇÃO APÓS A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988. EXIGIBILIDADE DE CONCURSO PÚBLICO . PRECEDENTES** . MANDADO DE SEGURANÇA DENEGADO.

(MS 28839, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 30/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-241 DIVULG 09-12-2014 PUBLIC 10-12-2014)

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. **PROVIMENTO, MEDIANTE REMOÇÃO, SEM CONCURSO PÚBLICO. ILEGITIMIDADE** . ARTIGO 236 E PARÁGRAFOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: NORMAS AUTOAPLICÁVEIS, COM EFEITOS IMEDIATOS, MESMO ANTES DA LEI 9.835/1994. PRECEDENTES DO PLENÁRIO: MS 28.371, Min. JOAQUIM BARBOSA, DJe de 27/2/2013 e MS 28.279, Min. ELLEN GRACIE, DJe de 29/4/2011. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

(MS 31128 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 12/12/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-048 DIVULG 12-03-2018 PUBLIC 13-03-2018)

“(…) REMOÇÃO – CARTÓRIO DE NOTAS E DE REGISTRO. A remoção para cartório de notas, de títulos ou de registro, considerado período posterior à Constituição Federal de 1988, deve ser precedida de concurso – artigo 236, § 3º.

(AR 2752, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 21/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-131 DIVULG 01-07-2021 PUBLIC 02-07-2021)

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

(MS 31833 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 04/08/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-187 DIVULG 18-09-2015 PUBLIC 21-09-2015)

Agravo interno em ação rescisória. 2. Direito Administrativo. 3. **Serviços notariais e de registro** . 4. **Serventia extrajudicial** . **Remoção** . **Necessária aprovação em concurso público** . 5. Lei 13.489/2017. Aplicabilidade afastada pela decisão rescindenda. 6. Prazo decadencial. Art. 54 da Lei 9.784/1999. Inaplicável quando não

observado o requisito previsto no art. 236, § 3º, da CF. Precedentes. 7. Agravo não provido. 8. Honorários advocatícios devidos à União (art. 85, caput, do CPC).

(AR 2736 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 07/06/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-134 DIVULG 18-06-2019 PUBLIC 19-06-2019)

18. Em suma, a Constituição Federal estipula que o ingresso na atividade notarial e registral, **por provimento inicial ou remoção**, exige prévia habilitação **em concurso de provas e títulos**, na linha da jurisprudência desta Suprema Corte e das diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Justiça (Resolução CNJ nº 81/2009). Por isso mesmo, incompatível com a ordem constitucional vigente o art. 16 da Lei dos Cartórios (na redação dada pela Lei nº 10.506/2002), que estabelece a modalidade de concurso de remoção apenas por avaliação de títulos.

### **Modulação dos efeitos da decisão**

19. Há a analisar, finalmente, eventual possibilidade de modulação dos efeitos desta decisão no tempo.

Sobre esse aspecto, no voto por mim proferido na sessão anterior, destaquei precedentes desta Corte no sentido da inadmissibilidade da invocação do princípio da segurança jurídica ou da consumação do prazo decadencial, para a tutela de situações flagrantemente inconstitucionais, tais como a investidura na atividade notarial e registral, por ingresso inicial ou remoção, sem prévia habilitação em concurso de provas e títulos (MS 28950-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 14.3.2018; MS 29021-ED-AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Relator p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 16.2.2018; AR 2693-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 17.9.2018; AR 2544-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 11.4.2017; RE 1245783-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe 15.6.2021).

20. Observo, no entanto – tal como enfatizado no voto do Ministro Gilmar Mendes – que os precedentes em referência foram firmados por esta Corte no contexto de ações de mandado de segurança ajuizadas por **ex-titulares** de serventias extrajudiciais contra os atos do Corregedor Nacional de Justiça praticados com base **na Resolução CNJ 80/2009**, que declarou *“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, na forma da Constituição Federal de 1988” (Resolução CNJ 80/2009, art. 1º).*

21. É de destacar, no ponto, que a própria Resolução CNJ nº 80/2009 **ressalvou expressamente** a situação dos titulares de serventias investidos mediante **concurso de remoção , realizado por meio de simples prova de títulos** , no período entre a vigência da Lei nº 10.506/2002 e a publicação de referida Resolução. Confira-se:

“ Resolução CNJ nº 80/2009

.....  
Art. 4º . (...)

.....  
Parágrafo Único – **Excluem-se das disposições de vacância** do caput do art. 1º desta Resolução as unidades dos serviços de notas e registro cujos notários e oficiais de registro:

.....  
c ) foram aprovados em concurso de títulos para remoção **concluídos, com a publicação da relação dos aprovados, desde a vigência da Lei n. 10.506 de 09 de julho de 2002 , que deu nova redação ao artigo 16 da Lei n. 8.935/1994, até a publicação desta Resolução em sessão plenária pública** , ressaltando-se eventual modulação temporal em sentido diverso quando do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 14 pelo C. Supremo Tribunal Federal.”

22. Como se vê, o Conselho Nacional de Justiça deliberou pela **tutela da confiança e da boa-fé** dos titulares de serventias extrajudiciais que participaram dos concursos de remoção realizados pelos Tribunais de Justiça estaduais com base nas regras previstas na Lei n. 10.506/2002, cuja constitucionalidade, até a edição da Resolução nº 80/2009, não havia ainda sido ainda infirmada por esta Suprema Corte ou pelo próprio Conselho Nacional de Justiça.

23. **Situação diferente** é a daquelas pessoas providas na titularidade dos serviços cartorários concurso de remoção, realizado por prova de títulos, **antes da edição da Lei nº 10.506/2002** , quando havia expressa previsão legal em sentido contrário, **ou após a publicação da Resolução nº 80/2009** , quando dirimida a controvérsia quanto à constitucionalidade do provimento derivado **sem prévia aprovação** em concurso de provas e títulos

24. Os aspectos ora destacados evidenciam a importância de tutelar a confiança administrativa e a boa-fé daqueles titulares de serventias cuja investidura inicial ocorreu, regularmente, por meio de concurso de provas e títulos, mas que, em momento posterior, vieram a prestar concurso de remoção, **observando os exatos termos da legislação à época vigente (Lei nº 10.506/2002) e cumprindo todas as exigências impostas pelo Tribunal de Justiça responsável pela fiscalização dos serviços notariais e de registro .**

25. Há a considerar, ainda, o longo período de tempo transcorrido desde a edição da norma em apreço (Lei nº 10.506/2002) e o presente julgamento, **a evidenciar a consolidação de um quadro irreversível** , cuja tentativa de restauração ocasionaria a supressão pura e simples de direitos adquiridos de forma plenamente válida.

Com efeito, **a invalidação dos atos de remoção** dos notários e oficiais registradores importaria no direito de retorno às serventias por eles anteriormente ocupadas. Ocorre, no entanto, que as serventias em questão já estão ocupadas por outros titulares, também investidos por concurso de provas e títulos, nos termos do que dispõe o próprio art. 16 da Lei nº 8.935 /1994, que proíbe a vacância de serventia por mais de seis meses. Caberia ao Judiciário, portanto, decidir qual delegatários seria o legítimo titular: o antigo (cuja vaga resultou da remoção) ou o novo titular (investido por provimento originário).

Sobre esse aspecto, destaco trecho dos memoriais produzidos nos autos pelo Corregedor-Geral da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

“(...) eventual declaração de nulidade (...) repercutiria de modo negativo a todos os envolvidos, dado que a Administração desta Tribunal seria obrigada a promover novo concurso público, e, enquanto isso, **teria de realocar os delegatários que foram investidos nas novas serventias** , sem prejuízo de esta situação de limbo funcional ser apta a gerar potenciais ações judiciais como efeito cascata, já que as serventias por eles vagas em razão da remoção declarada inconstitucional poderiam ser reivindicadas em outros processos.

Assim, **a potencialidade de a declaração de inconstitucionalidade gerar intensa insegurança jurídica** , afetando a esfera de direitos de vários delegatários que foram devidamente aprovados em concursos públicos de acordo com a normas até então vigentes, **com possibilidade de repercussão inclusive para outros delegatários que assumiram as serventias daqueles que se removeram no concurso público instaurado pelo Edital nº 03/03-CPCIRNSR** , justifica o



deferimento do pedido de manifestação desta Corregedoria-Geral da Justiça, a fim de que se postule ao Supremo Tribunal Federal a modulação dos efeitos de eventual declaração de inconstitucionalidade do art. 16 da Lei nº 8.935/94 por ocasião do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 14, para os fins de preservar a validade dos concursos públicos de remoção unicamente com provas de títulos entre a data da publicação da Lei nº 10.506 (09.07.2002) e o advento das Resoluções nº 80 e 81 do Conselho Nacional de Justiça (09.06.2009)”

## Conclusão

26. Ante o exposto, **conheço** da ação declaratória de constitucionalidade e julgo **improcedente** o pedido, declarando, em consequência, a inconstitucionalidade do **art. 16** da Lei nº 8.935/94, **na redação dada** pela Lei nº 10.506/2002.

Quanto à modulação dos efeitos da decisão, **reajusto** o voto anteriormente proferido, para, **acompanhando** o Ministro Gilmar Mendes, estabelecer *“a validade das remoções realizadas com base na norma declarada inconstitucional, quando precedidas de concursos públicos exclusivamente de títulos iniciados e concluídos, com a publicação da relação dos aprovados, 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)”*.

**É como voto .**

Plenário Virtual - Voto do Ministro do STJ nº 11/02/2012-0000000