

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Conforme relatado, discute-se na presente ação direta a inconstitucionalidade de dispositivos das **Resoluções nºs 80 e 81 do Conselho Nacional de Justiça**. A primeira resolução dispõe sobre a **vacância de serviços notariais e de registro**. A segunda trata das normas aplicáveis aos **concursos para outorga de delegações** de notas e registros. São impugnados os seguintes aspectos dessas normas: i) a exigência de concurso na modalidade de provas e títulos, com natureza pública, nas hipóteses de concursos de remoção; (ii) a declaração de vacância das serventias providas na forma de legislação local antes do advento da Lei Federal nº 8.935/94; (iii) o estabelecimento de prazo para a impugnação de edital de concurso para o provimento de serventias; e (iv) a fixação de competência administrativa para a realização de concurso e para o provimento de serventias.

1. Da preliminar de impugnação de ato normativo secundário

Antes de se examinar a controvérsia constitucional deduzida nos autos, deve ser enfrentada a preliminar apresentada pela Procuradoria-Geral da República relativa à 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. A PGR assevera que

“as resoluções objeto da presente ação, na parte em que preveem concurso de remoção de provas e títulos para notários e registradores, devem ser confrontadas, primeiramente, com o art. 16 da Lei 8.935/94, na redação dada pela Lei 10.506/2002, que exige, para a remoção, apenas a avaliação de títulos” (e-doc. 26, fl. 8).

Efetivamente, o art. 16 da Lei nº 8.935/94, com a redação atribuída pela Lei nº 10.506/02, estabelece apenas o concurso de títulos para as hipóteses de remoção, **in verbis**:

“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 (Redação dada pela Lei nº 10.506, de 9.7.2002).”

Esse artigo, conforme será mais bem detalhado na análise do mérito desta causa, foi declarado inconstitucional pelo STF no julgamento da ADC nº 14 em 14/9/23. Desse modo, no momento presente, não há mais o parâmetro normativo infraconstitucional que permitia a compreensão das normas impugnadas como atos normativos secundários. Pode-se, assim, afirmar que a eficácia normativa das resoluções questionadas decorre diretamente da Constituição.

Vale acrescentar que, no momento da edição das resoluções, já estava em andamento a ADC nº 14, a qual é, inclusive, citada no art. 4º, parágrafo único e alínea c, da Resolução nº 80. Assim, já naquela oportunidade havia controvérsia judicial relevante sobre a constitucionalidade do citado art. 16, o que permite chegar-se à conclusão de que a eficácia normativa das resoluções derivava diretamente da Constituição Federal.

Ademais, conforme razões que serão detalhadas abaixo, na apreciação do mérito, o CNJ extrai sua competência normativa diretamente do texto constitucional. Dessa maneira, as normas paradigmáticas para a aferição da validade das resoluções impugnadas são aquelas previstas na Constituição, não cabendo, neste âmbito, contrastá-las com outras normas infraconstitucionais.

Em suma, 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. Portanto,

para a apreciação do mérito, deve ser superada a preliminar, reiterando-se a jurisprudência já consolidada nesta Corte quanto à matéria de fundo.

2. Do Mérito

2.1 O contexto histórico de criação do Conselho Nacional de Justiça

A presente ação direta veicula tema ligado a uma tendência recorrente na história brasileira desde seus primórdios: o movimento pendular da organização política entre a centralização e a descentralização¹. Esse movimento transpareceu, no Império, pelas controvérsias entre liberais e conservadores. Na República Velha, ocorreram disputas entre republicanismo e federalismo, que denotavam essa tendência. E, como tal, continuou marcando a marcha da história do federalismo brasileiro. Na Era Vargas, houve a centralização do Estado Novo. No regime de 1946, adveio impulso de descentralização, que, por sua vez, seria revertido com o regime militar, a partir de 1964. A Constituição de 1988 representou a retomada da descentralização, matizada em emendas constitucionais mais recentes, como a EC nº 45/04. Como tive oportunidade de assinalar em voto apresentado na ADI 4.638-MC,

“[a] história do Brasil - Brasil Colônia, Brasil Império e Brasil República - demonstra que o debate que aqui se faz, que hoje subjaz a esse tema, é permanentemente pendular na Nação brasileira. Qual é o debate? O debate de uma maior autoridade das elites locais ou da elite nacional; uma maior legitimidade ou competência dos Estados, das províncias, antigamente, das capitâneas, na

¹ Percepção semelhante já inspirava o clássico opúsculo de Justiniano José da Rocha (Ação: Reação: Transação. Duas palavras acerca da atualidade política do Brasil), que identificou esse movimento na passagem do período Regencial para o Segundo Reinado.

época da colônia, ou um maior poder da Nação, do poder central”.

Aprofundei essa premissa histórica, em sede doutrinária², para contextualizar o papel do CNJ na República. Na ocasião, observei o seguinte:

“O debate perpassa a história brasileira até os dias atuais (basta lembrar a guerra fiscal e a prorrogação, a cada quatro anos nas últimas décadas do Fundo Social de Emergência, que posteriormente recebeu a denominação de Fundo de Estabilização Fiscal e hoje é denominado de DRU – Desvinculação de Receitas da União) e, no contexto específico do Poder Judiciário, a criação do Conselho Nacional de Justiça resulta desse processo histórico. Os embates entre os defensores dessa nova forma de controle do Poder Judiciário e seus adversários foram marcados por uma diferenciada visão das atividades de correição, planejamento e organização da magistratura. De um lado, aqueles que acreditavam na suficiência do modelo então em vigor. De outro, os que percebiam o esgotamento das estruturas constitucionais e legais, cuja manutenção implicaria a contestação do Poder Judiciário como instituição apta a corresponder às expectativas do povo brasileiro no mundo contemporâneo, globalizado e na era digital e instantânea (on line).

Reduzindo-se o âmbito do exame desse processo

² A competência do Supremo Tribunal Federal para julgar ações nas quais se impugnam decisões do Conselho Nacional de Justiça. In: **O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgão do Poder Judiciário: homenagem aos 10 anos do CNJ**. LEWANDOWSKI, Ricardo e NALINI, José Renato (Org.) São Paulo: Quartier, 2015. p. 81-100.

histórico ao campo correicional, é evidente que a missão do CNJ era romper com a inércia, a falta de estrutura e as limitações de ordem sociológica das corregedorias dos tribunais. Essa viragem foi uma das marcas mais significativas do novo regime jurídico disciplinar inaugurado pelo CNJ.

Na realidade, ele subtraiu o controle da moralidade administrativa da magistratura dos órgãos e das elites judiciárias locais para colocá-lo em poder de um elemento nacional, descomprometido com as particularidades regionais. Marcou, assim, o avanço do elemento republicano sobre o federalista, naquilo que concorda com a eficiência na solução de desequilíbrios de poder e de uso do direito por grupos específicos. O CNJ, nesse sentido, tem a missão constitucional de trazer para as luzes do cenário nacional os problemas internos da judicatura, mais comuns e semelhantes entre si do que se imaginava.

Ao mesmo passo traz esta competência a significativa tarefa de organizar, planejar, indicar caminhos, horizontes e metas no aperfeiçoamento da gestão da coisa pública, tudo voltado a uma maior eficiência e efetividade do Poder Judiciário no cumprimento de seus deveres e de sua missão. Quem ganha não é só o jurisdicionado, mas o próprio Judiciário, o Estado e a Nação brasileira!”

Acrescento que esse movimento pendular, variando entre centralização e descentralização, não proporciona uma repetição circular de experiências passadas. Com a marcha da história, impulsionada pela crescente complexidade social, tais movimentos vão progressivamente tornando mais intrincados os direitos e as atribuições das instituições nacionais e locais. Desse modo, no contexto atual, as competências da

União e dos estados-membros não seguem um traço uniforme, mas apresentando matizes, a depender do âmbito normativo que esteja em análise. A criação do CNJ, como fenômeno expressivo dessa marcha pendular da história brasileira, inaugura novas questões acerca desse complexo delineamento das competências federativas previstas em nossa Constituição.

A jurisprudência do STF sobre o CNJ parece espelhar as impressões delineadas acima, conforme se pode verificar nos inúmeros precedentes que sinalizam a legitimidade constitucional desse órgão para moralizar e padronizar as tarefas administrativas incumbidas à magistratura, sem descuidar da autonomia dos tribunais e dos estados. Entre as tarefas administrativas do Poder Judiciário que desafiam o complexo equilíbrio federativo atual, toma especial relevo o balizamento das formas de ingresso nos serviços notariais e de registro, tal qual estipulado nas resoluções impugnadas nos autos. Entendo ser sob essas premissas históricas que deve ser analisada a presente controvérsia.

2.2 O caráter nacional do CNJ

O Conselho Nacional de Justiça foi criado pela Emenda Constitucional nº 45/04, após o transcurso dos primeiros anos do modelo constitucional de 1988. Sua criação atendeu a demandas da sociedade e da magistratura, à luz de novas realidades engendradas pela redemocratização, tais como as exigências de transparência e de eficiência do Poder Público. Nessa conjuntura, o Conselho tem como competências precípuas (i) o controle da atividade administrativa do Poder Judiciário e (ii) o controle ético-disciplinar da magistratura. Cumpre enfatizar que essas competências não sofreram limitações constitucionais de ordem federativa ou orgânica. Vale dizer, a atuação do CNJ deve abranger os diversos órgãos que compõem o Poder Judiciário (à exceção do STF) em todos os níveis da federação.

As atribuições do Conselho para desempenhar suas competências, no que respeita à matéria dos autos, estão previstas nos incisos II e III do

art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal, cujo texto consolidado está transcrito abaixo:

“§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

(...)

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa” (Redação conferida pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019 – grifo nosso).

Pode-se observar que o constituinte reformador foi generoso ao alocar expressivo conjunto de atribuições ao CNJ, as quais perpassam a autonomia dos tribunais e dos entes federados, para assegurar o

atendimento dos anseios de maior transparência e eficiência do Poder Judiciário reclamados pela sociedade. Embora o Conselho esteja vinculado ao Poder Judiciário da União, suas atribuições lhe ensejam conferem caráter nacional, conforme a jurisprudência consolidada do STF.

Esta Corte, já nos momentos iniciais de funcionamento do CNJ, teve oportunidade de firmar o caráter nacional da novel instituição, ao julgar a ADI nº 3.367. Naquela oportunidade, registrou o eminente Ministro **Cezar Peluso**, após tratar da repartição de atribuições entre as “justiças” nos diversos entes federados, o seguinte:

“Nesse diagrama constitucional, nunca se ouviu sustentar que as particularidades concretas da organização da estrutura judiciária violassem o pacto federativo. E não se ouviu, porque perceptível sua natureza nacional e unitária, embora decomposta e ramificada, por exigências de racionalização, em múltiplos órgãos dotados de sedes e de âmbitos distintos de competência. Não se descobre, pois, sob esse ângulo, por que a instituição do Conselho Nacional de Justiça não se ajustaria à organização constitucional do Poder.

Não se quer com isso afirmar que o princípio federativo não tenha repercussão na fisionomia constitucional do Judiciário. Sua consideração mais evidente parece estar à raiz da norma que delega aos Estados-membros competência exclusiva para organizar sua Justiça, responsável pelo julgamento das causas repetitivas a cada unidade federada (art. 125). Toca-lhes, assim, definir a competência residual de seus tribunais, distribuí-la entre os vários órgãos de grau inferior, bem como administrá-la na forma prevista no art. 96, coisa que revela que a estrutura judiciária tem um dos braços situado nas Justiças estaduais. **Mas a criação do Conselho Nacional de Justiça em nada altera esse quadro, nem desfigura doutro modo o pacto federativo” (grifo nosso).**

Esse entendimento jurisprudencial ainda prevalece no Supremo Tribunal, notadamente em face de vários atos normativos expedidos pelo CNJ ao se desincumbir de suas atribuições constitucionais. **Vide**, por exemplo, os seguintes precedentes:

“EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTROLE DO PODER JUDICIÁRIO. ARTIGO 1º, § 3º, DA RESOLUÇÃO Nº 184/2013 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS – ANAMAGES. LEGITIMIDADE ATIVA. NORMA DE INTERESSE DA MAGISTRATURA ESTADUAL. ALEGAÇÃO DE OFENSA À ISONOMIA POR TRATAMENTO DIFERENCIADO DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA. INEXISTÊNCIA. CONTROLE DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO. ARTIGO 103-B, §4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal passou a reconhecer legitimidade ativa às associações que representem apenas fração da categoria quando a norma objeto do controle seja referente a um determinado ente da federação. Norma de interesse dos magistrados estaduais. Tribunais de Justiça dos Estados da Federação. Legitimidade ativa e pertinência temática configuradas. Precedentes. 2. **Competência constitucional do CNJ para controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, forte no artigo 103-B, § 4º, da Constituição Federal. Precedente.** Resolução editada em consideração à Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Execução orçamentária de forma responsável e equilibrada, nos termos do artigo 167 da Constituição Federal. 3. **Aplicabilidade dos atos**

normativos emanados do CNJ a todos os tribunais, com exceção deste Supremo Tribunal Federal. Precedente. Critérios da Resolução destinados aos Tribunais de Justiça apenas no que for cabível. Dever de encaminhamento dos respectivos projetos de lei, nos termos do caput do art. 1º, para, se necessário, emissão de nota técnica. Leis de Diretrizes Orçamentárias: exigência de emissão de parecer do CNJ quanto aos projetos da União. 4. A adoção da nota técnica, no que couber, quanto aos Estados-membros e respectivos Tribunais de Justiça prestigia, a um só tempo: (i) o cumprimento da missão constitucional do CNJ para realizar o controle financeiro em relação a toda a magistratura nacional; e (ii) o respeito ao federalismo, à autonomia dos Estados-membros no que tange à programação financeiro-orçamentária (art. 24, I, CF) e ao autogoverno dos Tribunais de Justiça quanto à gestão de recursos humanos (art. 96, I, CF). Inexistência de tratamento normativo antiisonômico. Inconstitucionalidade não configurada. 5. Ação direta conhecida e pedido julgado improcedente” (ADI nº 5.119, Rel. Min. **Rosa Weber**, DJe de 1º/7/22 grifo nosso).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Legitimidade ativa reconhecida. ANAMATRA e AJUFE. Resolução n. 184 do Conselho Nacional de Justiça, de 6 de dezembro de 2013. Regulamentação pelo CNJ da criação de cargos, funções e unidades judiciárias no âmbito do Poder Judiciário. **Está inserido no complexo de atribuições do CNJ o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário. Exigência de parecer do CNJ a respeito de anteprojetos de lei garante que o melhor interesse público seja atendido.** Ação direta de

inconstitucionalidade julgada improcedente” (ADI nº 5.221, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, DJe de 6/10/20 – grifo nosso).

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO N. 71, DE 2009, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. DISCIPLINA SOBRE O PLANTÃO JUDICIÁRIO EM PRIMEIRO E SEGUNDO GRAUS DE JURISDIÇÃO. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 1º, 7º E 11. CONTROLE ADMINISTRATIVO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL: PRECEDENTES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO (INC. I DO ART. 22 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA): INOCORRÊNCIA DE OFENSA. CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA. NORMAS PROCEDIMENTAIS DE NATUREZA ADMINISTRATIVA: AUSÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE PREVISTA NO INC. IX DO ART. 24 DA CONSTITUIÇÃO. INOCORRÊNCIA DE AFRONTA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA: DISTINTAS ATRIBUIÇÕES DE TRIBUNAIS SUPERIORES E ÓRGÃOS JUDICIAIS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE” (ADI nº 4.410, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, DJe de 13/8/20 – grifo nosso).

Conclui-se, desses julgados, que o CNJ ostenta caráter de instituição nacional, cuja atuação não está adstrita à esfera do Poder Judiciário da União, tampouco conflita com a autonomia administrativa dos tribunais

ou dos estados-membros. Desse modo, numa primeira aproximação da controvérsia posta nos autos, não se visualiza a ocorrência de extrapolação das competências administrativas do Conselho na busca por organização e regulamentação do acesso às serventias extrajudiciais.

À luz desses elementos, pode-se afirmar que a questão trazida nesta ação prescinde da análise das competências da União e dos estados para regulamentar a atividade notarial. A divisão constitucional de atribuições prevista nos arts. 22 a 24 da CF/88 não obsta a atuação do CNJ, o qual deve observar as competências dos entes federados, mas não precisa regular apenas as matérias afetas à União. Portanto, independentemente de qual ente seja responsável pela regulamentação e pela realização de concurso de delegação de outorgas, cabe ao CNJ dispor sobre a matéria, de modo a exercer sua função de controle da atividade administrativa dos tribunais.

É válido acrescentar que, em vista de seu caráter **sui generis** no quadro institucional brasileiro, o CNJ extrai sua competência normativa diretamente da Constituição, nos termos do citado art. 103-B, § 4º, cumprindo a ele editar atos regulamentares para dar aplicabilidade aos princípios constitucionais ligados à atividade administrativa do Estado. Nesse sentido, o STF, ao julgar a ADC nº 12-MC (Rel. Min. **Ayres Britto**, DJ de 1º/9/06), assentou a validade do ato normativo então impugnado (Resolução nº 7/05 do CNJ, que veda o nepotismo no Poder Judiciário), com os seguintes fundamentos:

“A Resolução nº 07/05 se dota, ainda, de caráter normativo primário, dado que arranca diretamente do § 4º do art. 103-B da Carta-cidadã e tem como finalidade debulhar os próprios conteúdos lógicos dos princípios constitucionais de centrada regência de toda a atividade administrativa do Estado, especialmente o da impessoalidade, o da eficiência, o da igualdade e o da moralidade.

O ato normativo que se faz de objeto desta ação declaratória densifica apropriadamente os quatro citados princípios do art. 37 da Constituição Federal, razão por que não há antinomia de conteúdos na comparação dos comandos que se veiculam pelos dois modelos normativos: o constitucional e o infraconstitucional. Logo, o Conselho Nacional de Justiça fez adequado uso da competência que lhe conferiu a Carta de Outubro, após a Emenda 45/04.”

Esse entendimento foi recentemente reiterado no julgamento da ADI nº 4.638 (DJ de 15/8/23, Red. do ac. Min. **Roberto Barroso**), na qual se impugnava a Resolução nº 135/11, que regulamenta o processo administrativo disciplinar aplicável à magistratura nacional. **Vide** o excerto da ementa referente ao tema:

“3. Competência do CNJ para o ato e regularidade das previsões. A resolução atacada, ao disciplinar o PAD movido em face de magistrados, encontra-se dentro da atribuição constitucionalmente delineada para o CNJ, de zelar pelo cumprimento dos deveres funcionais dos juízes (CF/1988, art. 103-B, § 4º, I). Igualmente, suas disposições estão materialmente em consonância com o arcabouço constitucional a respeito da matéria.”

O **status** normativo peculiar dos normativos do CNJ, reconhecido nos precedentes acima e que se aplica às resoluções ora impugnadas, é o que permitiu afastar a preliminar levantada pela PGR. Esse **status** normativo específico viabiliza a análise direta da validade dessas resoluções em face da Constituição Federal. Desse modo, a controvérsia trazida nesta ação deve ser equacionada com a análise da adequação das resoluções com o texto constitucional, notadamente com os arts. 37 e 236

da Carta, conforme fundamentos a seguir.

2.3 A necessidade de concurso público de provas e títulos para a outorga de delegações de serventias extrajudiciais

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:

“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” (grifo nosso).

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.

Por situar a relevante atuação moralizadora do CNJ em relação às investiduras em serventias extrajudiciais, transcrevo, abaixo, excerto do voto exarado pela Ministra **Ellen Gracie** no citado MS nº 28.279, acompanhado pela maioria:

“O Congresso Nacional se esforçou por dar à nação

uma Constituição verdadeiramente republicana, que é hoje considerada uma das mais avançadas do mundo.

A Constituição-cidadã inaugurou uma nova era, ao deixar expressa a exigência de concurso público para o provimento das serventias extrajudiciais vagas ou para fins de remoção.

Imbuídos de espírito genuinamente republicano, nossos Constituintes romperam com a tradição política feudal de atribuições de titulações de cartórios.

A Constituição de 1988 instaurou a legitimidade em relação ao provimento das serventias notariais e de registro em nosso país.

É que vivíamos até a promulgação da atual Constituição como se estivéssemos ainda no Império. As titularidades de cartórios equivaliam, na prática, a algo parecido às extintas concessões de baronato, criando-se uma espécie de classe aristocrático-notarial, atualmente inadmissível.

Hoje um jovem de origem modesta também pode sonhar em ingressar em tão importante atividade, sem depender de favores de autoridades, bastando para tal desiderato vocação e dedicação aos estudos jurídicos.”

Essa linha de entendimentos **não** foi revista pelo STF em tempos recentes, conforme se observa nos seguintes julgados:

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 15.08.2022. MANDADO DE SEGURANÇA. ESCRIVÃ DE CARTÓRIO JUDICIAL. REGIME PRIVATIZADO DE

CUSTAS. REMOÇÃO APÓS O ADVENTO DA CF/88. CONCURSO PÚBLICO. EXIGIBILIDADE. ARTIGOS 236, § 3º, DA CF. NORMA AUTOAPLICÁVEL. ALEGADO DESRESPEITO AO POSTULADO DA SEGURANÇA JURÍDICA. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO. PRECEDENTES. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELO DESPROVIMENTO DO AGRAVO. 1. **A Constituição da República erigiu a exigência de concurso público como verdadeiro pilar de moralidade e impessoalidade, assegurando à Administração a seleção dos melhores e mais preparados candidatos e aos administrados chances isonômicas de demonstrar conhecimento** (ADI 3519, de minha relatoria, Plenário, DJe 03.10.2019). 2. **É pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de ser imprescindível, após promulgação da Constituição de 1988, a realização de concurso público para o ingresso nas atividades notariais e de registro, nos termos do art. 236, § 3º, CRFB.** 3. Inaplicável, ao caso, o art. 31 do ADCT, bem como a regra do art. 208 da CF pretérita que garantia aos substitutos a efetivação no cargo do titular na atividade notarial e de registro, independentemente de prévio concurso público, não incide na hipótese de vacância ocorrida após a vigência da CF/88. Inexiste direito adquirido a amparar situação flagrantemente inconstitucional. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. Sem honorários, por se tratar de mandado de segurança (art. 25 da Lei 12.016/2009 e Súmula 512 do STF)” (ARE nº 921.739-AgR-segundo, Rel. Min. **Edson Fachin**, Segunda Turma, DJe de 6/3/23 – grifo nosso).

“EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO

EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 97 DA CF/88. NÃO OCORRÊNCIA. ARTIGO 236 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMA AUTOAPLICÁVEL. PRECEDENTES DESTA SUPREMA CORTE. REAPRECIÇÃO DE PROVAS. INADMISSIBILIDADE. SÚMULA 279 DO STF. 1. O órgão fracionário do Tribunal de origem apenas interpretou a legislação, não sendo necessária a aplicação do artigo 97 da Constituição Federal. 2. **A jurisprudência desta CORTE SUPREMA firmou-se no sentido de que o art. 236 e parágrafos da Constituição Federal é norma autoaplicável, mesmo antes do advento da Lei 8.935/1994.** 3. O acórdão recorrido consignou que a parte autora não fez opção pelo regime jurídico estatutário, nos moldes do art. 48 da Lei 8.935/1994. A reversão de tal conclusão do julgado demanda análise dos fatos da causa, o que é inviável nesta via recursal, incidindo o óbice da Súmula 279/STF: Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário. 4. Agravo Interno a que se nega provimento. Na forma do art. 1.021, §§ 4º e 5º, do Código de Processo Civil de 2015, em caso de votação unânime, fica condenado o agravante a pagar ao agravado multa de um por cento do valor atualizado da causa, cujo depósito prévio passa a ser condição para a interposição de qualquer outro recurso (à exceção da Fazenda Pública e do beneficiário de gratuidade da justiça, que farão o pagamento ao final)” (ARE nº 1.379.846-AgR, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, Primeira Turma, DJe de 28/6/22 – grifo nosso).

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO RESCISÓRIA. PROCESSUAL CIVIL. **PRETENSÃO DE**

RESCINDIR DECISÃO PELA QUAL MANTIDO ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA SOBRE A INVALIDADE DE INGRESSO EM SERVENTIA EXTRAJUDICIAL SEM PRÉVIO CONCURSO PÚBLICO. ALEGADA CONTRARIEDADE A NORMA JURÍDICA. DECISÃO RESCINDENDA EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (AR nº 2.865-AgR, Rel. Min. **Cármem Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 5/11/21 – grifo nosso).**

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 norma 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.

Conseqüentemente, 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.**

2.4 A competência da União para regular os concursos de cartórios

Além dos pronunciamentos jurisprudenciais acerca da necessidade de concurso público para a outorga de delegações de serviços extrajudiciais, o STF também possui entendimento histórico quanto a competir à União dispor, mediante lei, sobre os concursos de ingresso e de remoção na atividade notarial e registral. Essa compreensão deriva do art. 236 e parágrafos da Constituição e está presente na jurisprudência do

Tribunal desde 2/2/2000, quando foi definida no julgamento da ADI nº 2.069-MC, Rel. Min. **Néri da Silveira**. Vide:

“EMENTA:- 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 nº 2.069-MC, Rel. Min. **Néri da Silveira**, DJ de 9/5/03 – grifo nosso).

Essa compreensão, como dito, manteve-se quanto à competência privativa da União para regulamentar os concursos de ingresso na atividade notarial e registral. Tal entendimento consta do julgamento da

ADI nº 2.151, a qual teve a seguinte ementa:

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONCURSO PÚBLICO. NOTÁRIOS. EDITAIS 1 E 2, DE 24/12/1999, E ART. 8º, § 2º, DA RESOLUÇÃO 350/1999, TODOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. ATOS NORMATIVOS SECUNDÁRIOS. NÃO CONHECIMENTO. ART. 8º, § 2º, DA LEI MINEIRA 12.919/1998. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO CARACTERIZADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE NA PARTE CONHECIDA. I – A ação não conhecida no tocante à impugnação dos Editais 1 e 2/1999 e da Resolução 350/1999, por constituírem atos normativos secundários a revelar a necessidade de cotejo que se insere na seara da legalidade, inadmissível em sede de controle abstrato. Precedentes. II – Referidos Editais são atos administrativos concretos, cujos efeitos já se exauriram, sendo inviável o exame por esta Corte. Precedentes. III - Quanto à Resolução 350/1999, caso conhecida a ação, esta estaria parcialmente prejudicada, em razão de expressa revogação desse último ato normativo pela Resolução 462/2005. Precedentes. IV – **No julgamento da medida cautelar desta ação, bem como na análise da ADI 2.069-MC/DF, o STF entendeu estar inserida na competência legislativa da União a definição dos princípios básicos para execução dos serviços notariais e de registro, nela compreendidos os requisitos gerais a serem observados pelos Estados para ingresso na atividade notarial, de acordo com a interpretação conferida ao art. 236 da Carta Maior.** V – A norma local questionada, ao estabelecer condição restritiva, além daquelas previstas na lei federal, invade a competência da União de legislar sobre a matéria,

já reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal. VI – Ação parcialmente conhecida e, na parte remanescente, julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do § 2º do art. 8º da Lei 12.919/1998, do Estado de Minas Gerais” (ADI nº 2.151, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, DJe de 19/11/19).

A tese foi reafirmada pelo Tribunal ao julgar a ADPF nº 209 em 3/5/23, Rel. Min. **Gilmar Mendes**. Pontuou-se no voto do Ministro Relator que

“[da] análise do complexo normativo, depreende-se que não se confere aos Estados a atribuição para dispor, mediante lei, sobre concursos públicos para ingresso na carreira notarial. Reserva-se ao legislador federal a competência para estabelecer os princípios básicos a serem seguidos na execução dos serviços notariais e de registro. Competência essa que já foi exercida com a edição da Lei nº 8.935/1994”.

Pode-se, portanto, firmar a premissa de que a União tem competência para regulamentar os concursos para a delegação de serventias extrajudiciais. Além disso, essa regulamentação já foi realizada por meio da Lei nº 8.935/94. Diante dessas premissas, não merecem guarida os argumentos da autora acerca da competência do Poder Executivo para determinar a realização de concurso e outorgar as delegações. Isso porque o art. 15 da Lei nº 8.935/94 prevê a competência do Poder Judiciário para desenvolver, em todas as suas fases, a seleção e o provimento das vagas de serventias extrajudiciais. **In verbis**:

“Art. 15. Os concursos serão realizados pelo Poder Judiciário, com a participação, em todas as suas fases, da

Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público, de um notário e de um registrador.”

No julgamento da já citada ADPF nº 209, reafirmou-se o juízo acerca das competências do Poder Judiciário em matéria de concursos de cartórios. O seguinte trecho do voto do Ministro **Gilmar Mendes** é esclarecedor sobre o ponto e plenamente aplicável à presente ação, uma vez que a tese levantada pela autora é análoga:

“Nos autos, a arguente alega que a atividade notarial e de registro são serviços públicos estaduais, sendo do Poder Judiciário apenas o dever de fiscalização de desempenho de atividade. Dessa forma, **como somente é possível delegar atividade de que se é titular, a competência para ato de investidura na atividade notarial e de registro seria do Chefe do Poder Executivo do Estado**, por essas atividades serem serviços públicos.

Contudo, esta Corte possui entendimento consolidado no sentido de que a **Constituição não conferiu aos Estados-membros a atribuição para dispor, mediante lei, sobre concursos públicos para ingresso na carreira notarial**. 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**” (grifo nosso).

Dessa forma, os arts. 2º e 14 da Resolução nº 81 não padecem de inconstitucionalidade, uma vez atribuem ao Poder Judiciário a realização dos concursos e a investidura nas serventias sem a participação do Poder Executivo.

Por outro lado, também à luz da competência federal para dispor

sobre concursos para cartórios, não se mostra desarrazoado o prazo de 15 (quinze) dias para a impugnação dos editais. Tal prazo foi contestado pela requerente, com o argumento de que seria norma típica do âmbito do processo administrativo a ser regulada pelos estados-membros. No entanto, uma vez que a regulamentação dos concursos é competência da União e tal competência foi exercida com a edição da Lei nº 8.935/94, há espaço regulamentar para que o CNJ especifique normas dessa ordem, uma vez que a lei não estipulou ou restringiu tal prazo. Portanto, mostra-se constitucional a disposição do art. 4º, parágrafo único, da Resolução nº 81/09, o qual prevê o prazo de impugnação ao edital.

2.5 A remoção como nova investidura em serventia diversa

Em paralelo à formação da jurisprudência citada acima, esta Corte teve a oportunidade de pacificar a controvérsia acerca dos concursos de remoção inaugurada com a edição da Lei nº 10.506/02, a qual estabeleceu o exame de títulos como único critério para seleção desse tipo de outorga. Essa lei alterou o art. 16 da Lei dos Cartórios (Lei nº 8.935/94) para afastar a necessidade de concurso de provas para fins de remoção entre cartórios.

A hipótese da remoção consiste na possibilidade de um titular de um ofício extrajudicial pleitear o ingresso em outra serventia vaga. Normalmente essa movimentação ocorre para que o interessado ocupe cartório em localização que lhe é mais conveniente ou que seja economicamente mais rentável. Em vista dessas características, desenvolveu-se a tese de que a remoção seria uma espécie de provimento derivado no âmbito de uma suposta “carreira” de notários e registradores. O art. 16, com sua redação original, sob essa óptica, padeceria de erro material ao indicar a necessidade de concurso de provas e títulos para a remoção. Esse tipo de compreensão inspirou a edição da Lei nº 10.506/02, conforme se depreende do parecer apresentado na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, de autoria do Deputado Osmar Serraglio. **Vide** o seguinte excerto daquele parecer:

“Fica pois bastante nítido que o dispositivo constitucional fixou, de forma bastante louvável, que o ingresso na atividade notarial e de registro há de ser, sempre, por concurso público de provas e títulos! E, de forma menos nítida porém também louvável, proclamou que ninguém será eternizado como substituto ou respondendo pelo expediente, e depois efetivado, como se ainda estivéssemos no período anterior, onde a hereditariedade fazia cátedra. Nenhuma serventia, depois de 5 de outubro de 1988, poderá ficar vaga, por mais de seis meses, sem que haja a abertura do concurso de provimento ou de remoção (...)

Deve ser lembrado que somente poderão concorrer ao concurso de remoção aqueles que, aprovados em anterior concurso público de provas e títulos, já sejam titulares de delegação. Ingressaram na atividade notarial e de registro pela porta ampla e democrática do concurso. E, por isto mesmo, não necessitam fazer outro concurso público. Aliás, nem teria sentido falar-se em concurso público já que, conceitualmente, essa modalidade de ingresso prevê a possibilidade de recrutamento amplo, o que, doutrinariamente, inexistente na remoção.

Como bem salienta a Exposição de motivos ministerial, já quando da tramitação do Projeto de Lei da Câmara n.º 16/94 (n.º 2248/91, na origem), essa imprecisão terminológica do caput do art. 16 foi percebida pelo Relator da matéria, no Senado Federal, que, infelizmente, pelas normas regimentais, não pôde ser aceita. Dizia, então, o nobre Relator:

‘Já no art. 16 caput existe evidente erro

datilográfico. Não se trata de concurso público de provas e títulos e, sim, de concurso público de provas de títulos. O notário ou registrador que se habilita ao concurso de remoção já é titular de delegação e dele não se exigirá prova de qualificação, pois este já a tem.’

O concurso público de ingresso é forma originária de provimento, sendo o de remoção uma forma derivada, conforme acentuada pela própria Exposição de Motivos, subscrita pelo Dr. José Carlos Dias, então Ministro da Justiça.”³

No entanto, uma análise acurada das disposições normativas envolvidas não permite a leitura apresentada pelo legislador da Lei nº 10.506/02. Cumpre frisar que o art. 236, § 3º, da Constituição – várias vezes já mencionado nesse voto – não fez a distinção entre os concursos de provimento originário e de remoção de notários e registradores. Tal norma estatui expressamente que “o ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos”. Na sequência, indica a necessidade de concurso para o provimento e para a remoção, sem distinguir essas hipóteses quanto à necessidade de exame de provas e títulos.

Não se pode negar, conforme menciona a autora, que, no julgamento da medida cautelar na ADI nº 2.018 (DJ de 31/3/00), Rel. Min. **Moreira Alves**, o STF considerou que o art. 236, § 3º, da CF não impunha uma modalidade específica de concurso para a hipótese da remoção. Ali estava sendo impugnada a exigência de concurso de provas e títulos para a remoção prevista no texto original do art. 16 da Lei nº 8.935/94.

³ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=4761&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PL+1698/1999. Acesso em: 30/4/24.

Essa compreensão da matéria, entretanto, evoluiu, tendo em vista a previsão constitucional do art. 37, inciso II, cujo texto dispõe o seguinte:

“II - a investidura em cargo ou emprego público depende de **aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego**, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)” (grifo nosso).

O entendimento firmado em torno desse dispositivo foi o de que a natureza e a complexidade do cargo definiriam a modalidade de concurso aplicável. Assim, superando a percepção expressa no julgamento da ADI nº 2.018, esta Corte, ao julgar a ADC nº 14 (DJe de 20/9/23), Rel. Min. **Rosa Weber**, que teve por objeto o citado art. 16 da Lei nº 8.935/94, com a redação conferida pela Lei nº 10.506/02, reconheceu a necessidade de uma interpretação sistemática do art. 236, § 3º, de modo a considerar que a natureza e a complexidade das atividades cartorárias demanda a seleção na modalidade de provas e títulos, seja para o provimento inicial, seja para a remoção⁴. A Ministra **Rosa Weber**, no voto condutor do acórdão da ADC nº 14, assentou as seguintes premissas:

“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

⁴ O julgamento está em fase de embargos de declaração tão somente para a modulação dos efeitos da decisão, mas a conclusão a que chegou a Corte, tomada agora como premissa norteadora do raciocínio da presente ADI, já está posta.

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).”

Por outro lado, segundo o firme entendimento jurisprudencial desta Corte, não há, propriamente, uma “carreira” de notários e registradores. Isso porque a atividade cartorária é desempenhada por particulares em colaboração com o Poder Público, os quais não constituem servidores públicos em sentido estrito. Seguem essa tendência os entendimentos expressos por esta Corte ao julgar a ADI nº 2.602 (DJ de 31/3/06) e o RE nº 842.846 (Tema nº 777 da RG, DJe de 13/8/19). A questão foi

especificamente abordada na ADC nº 14, já referida acima. A Ministra **Rosa Weber**, no voto condutor dessa ação declaratória, registrou o seguinte:

“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).”

Assim como não constitui apenas uma etapa na “carreira” dos cartorários, a investidura em outra serventia representa o ingresso em atividade de caráter essencial e de elevada complexidade. Em vista dessas características, requer a aplicação de concurso público na modalidade de provas e títulos, ainda que seja um concurso voltado somente para os tabeliães e registradores já titulares de outorgas e que se submeteram a prévio concurso público de provas e títulos para o provimento originário.

Cumprido notar, a fim de finalizar esse tópico, que, embora o concurso

para remoção seja público, isso não significa que será aberto ao público em geral. A atribuição de natureza pública refere-se à necessidade de produção dos atos do concurso com publicidade e isonomia, tais como a publicação de edital de abertura, de gabarito de provas e de relação de aprovados.

Tendo em vista essas razões, devem ser afastadas todas as impugnações deduzidas pelo requerente em face da Resolução nº 80 (art. 2º, **caput**; art. 3º, **caput**; art. 4º, parágrafo único, alínea c; art. 5º, **caput**; e art. 7º, § 2º, alínea f) e da Resolução nº 81 (art. 1º, **caput**; art. 3º, **caput**; art. 5º, **caput**; e art. 8º, **caput**, conforme consignado na petição inicial).

3. Dispositivo

Ante o exposto, **conheço da ação e julgo improcedente o pedido** formulado na inicial.

É como voto.