

VOTO

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator): Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com pedido de medida liminar, ajuizada pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG/BR, para que seja declarada a constitucionalidade e recepção, pela Constituição Federal de 1988, dos arts. 3º, § 2º; *caput* e 10, §§ 2º e 4º a 6º, da Lei Complementar paulista nº 539, de 26 de maio de 1988.

De início, a respeito do cabimento e da legitimidade da associação para propor a arguição de descumprimento de preceitos fundamentais, faço breves esclarecimentos.

A presente arguição cumpre com o princípio da subsidiariedade, uma vez que, por tratar da recepção e da constitucionalidade de norma anterior à Constituição de 1988, o único meio eficaz para sanar a lesividade de maneira ampla, geral e imediata é por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Mediante juntada de cópia do estatuto social (eDOC 21) e da ata de posse da diretoria (eDOC 19), a arguente comprova estar preenchida a exigência de representatividade nacional.

Comprova, também, o preenchimento do requisito da pertinência temática, porquanto as referidas normas, ao disciplinarem os concursos de provimento e remoção de delegações e serventias extrajudiciais do Estado de São Paulo, afetam diretamente os interesses de seus associados.

Dessa forma, diante de seu inegável caráter nacional e da demonstrada pertinência temática, a Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG/BR tem legitimidade ativa para propor a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

A essa mesma conclusão chegou o Procurador-Geral da República, no parecer que instruiu esta ADPF:

“(…) a autora providenciou a juntada de cópia de seu estatuto social e da ata de posse da atual diretoria (Petição nº 75.557/2010 - documentos 1 e 2), em que comprova possuir membros em pelo menos 15 (quinze) unidades da federação: AM, CE, DF, GO, MG, PA, PB, PE, PR, RJ, RN, RS, SC, SE e SP. Está preenchida, portanto, a exigência de

representatividade nacional, conforme dispõem o art. 103, IX, da CR, e o art. 2, IX, da Lei nº 9.868/1999.

Presente também o requisito da pertinência temática. O estatuto social da autora, em seu artigo 2º, dispõe que ' *A ANOREG-BR tem por finalidade congregar os Titulares de delegação de Serviços Notariais e Registrais do Brasil e especialmente: I - promover-lhes a união em defesa dos direitos, das prerrogativas e dos interesses legítimos; II- representar os associados em juízo ou fora dele em qualquer instância ou tribunal (...)* '. E as normas que a autora pretende ver recepcionadas pela constituição, ao disciplinarem os concursos de provimento e remoção das delegações de serventias extrajudiciais do Estado de São Paulo, afetam diretamente os interesses de seus associados.

(...)

A controvérsia judicial relevante, por sua vez, consiste no confronto entre as decisões do Superior Tribunal de Justiça, que declaram a recepção da lei paulista pela Constituição da República, a as decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo em sentido contrário. A discussão está suficientemente comprovada nos documentos trazidos pela autora." (eDOC 26, p. 5-6)

Conheço, portanto, da presente ADPF e, estando os autos devidamente instruídos e em plenas condições de julgamento definitivo, passo ao exame de mérito.

A Constituição Federal de 1988 dispôs expressamente sobre a competência para legislar sobre serviços notariais e de registro, 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.”

Recorde-se que, no texto constitucional vigente antes da atual Constituição de 1988, a competência para legislar sobre registros públicos também era da União, mas não se tratava de competência privativa, como determina o atual art. 22 da Constituição Federal.

Além da especificação da competência, o constituinte de 1988 remeteu ao legislador federal o dever de regulamentar os serviços notariais e de registro, com a obrigatoriedade de que houvesse concurso público de provas e títulos para desenvolver esse tipo de atividade.

A matéria está regulamentada pela Lei federal nº 8.935/1994:

“Art. 14. A delegação para o exercício da atividade notarial e de registro depende dos seguintes requisitos:

- I - habilitação em concurso público de provas e títulos;
- II - nacionalidade brasileira;
- III - capacidade civil;
- IV - quitação com as obrigações eleitorais e militares;
- V - diploma de bacharel em direito;
- VI - verificação de conduta condigna para o exercício da profissão.

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.

(...)

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.

(...)

Art. 17. Ao concurso de remoção somente serão admitidos titulares que exerçam a atividade por mais de dois anos.

Art. 18. A legislação estadual disporá sobre as normas e os critérios para o concurso de remoção.

Parágrafo único. Aos que ingressaram por concurso, nos termos do art. 236 da Constituição Federal, ficam preservadas todas as remoções reguladas por lei estadual ou do Distrito Federal,

homologadas pelo respectivo Tribunal de Justiça, que ocorreram no período anterior à publicação desta Lei.

Art. 19. Os candidatos serão declarados habilitados na rigorosa ordem de classificação no concurso.”

Dá 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.

Ademais, com o objetivo de uniformizar os concursos públicos para outorga de declaração de serviços notariais e de registro, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 81/2009, que “ *Dispõe sobre os concursos públicos de provas e títulos, para a outorga das declarações de Notas e de Registro, e minuta de edital.*”

Feitas essas observações, passo à análise da recepção, pela Constituição de 1988, dos artigos 3º, §2º; e 10, *caput* e §§2º, 4º, 5º e 6º, da Lei Complementar Estadual nº 539, de 26 de maio de 1988.

O §2º do art. 3º da Lei Complementar paulista confere ao Chefe Poder Executivo, no caso, ao Governador do Estado de São Paulo, a atribuição para nomear os aprovados em concurso público de provas e títulos para as serventias extrajudiciais. Confira-se:

“ **Artigo 3 .º** - O provimento de cartório de classe inicial, de qualquer natureza, far-se-á após aprovação em concurso público de provas e títulos.

(...)

§ 2.º - O Provimento far-se-á mediante nomeação por ato do Chefe do Poder Executivo, segundo a ordem de classificação obtida no concurso.”

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.

Esta Corte manifestou-se sobre a impossibilidade de os Estados regularem matéria de ingresso e remoção de que trata o art. 236 da Constituição de 1988, em acórdão assim ementado:

“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, rel. Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, 2.2.2000) – grifos acrescidos

Observa-se que a competência conferida pelo art. 236 da Constituição ao Poder Legislativo Federal foi exercida na edição da Lei nº 8.935, a qual determinou, ao disciplinar os serviços notariais e de registro em seu artigo 15, que os concursos fossem realizados pelo Poder Judiciário. Confira-se:

“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.

§ 1º O concurso será aberto com a publicação de edital, dele constando os critérios de desempate”

Dessa forma, o dispositivo legal em discussão apresenta-se incompatível com a Lei nº 8.935/1994, pois tal lei, ao prever a realização dos concursos pelo Poder Judiciário, confere a este a competência para ato de investidura na atividade notarial e de registro.

A essa mesma conclusão chegou a Advocacia-Geral da União, no parecer que instrui esta ADPF:

“(…) a competência atribuída pelo artigo 236 da Carta ao Poder Legislativo federal já foi exercida, tendo sido editada a Lei nº 8.935/94, que dispõe ‘(…) *sobre serviços notariais e de registro*’. Nos termos do artigo 15 desse diploma legal, **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*”.

Desse modo, constata-se que o § 2º do artigo 3º da lei Complementar estadual nº 539/88 contraria o Texto Constitucional de 1988, uma vez que versa sobre tema reservado, pela Lei Maior, à competência legislativa da União. Além disso, o dispositivo legal é incompatível com o dispositivo pelo artigo 15 da lei nº 8.935/94, que, ao prever a realização dos concursos pelo Judiciário, atribui a esse Poder de competência para o ato de investidura na atividade notarial e de registro.

Referido entendimento é compartilhado pelo Conselho Nacional de Justiça, como se infere do teor da Resolução nº 81, de 9 de julho de 200, expedida pelo órgão referido. (...)

(...)

Sendo assim, impõe-se o não reconhecimento de que o artigo 3º, §2º, da Lei Complementar nº 539/88 não foi recepcionado pela Carta de 1988”. (eDOC. 16, p. 12-13)

Não está conforme à Constituição Federal de 1988, portanto, o art. 3º, §2º, da Lei Complementar nº 539, de 26 de maio de 1988.

O *caput* do artigo 10 da lei complementar estadual em questão dispõe que os concursos compreenderão prova escrita e avaliação dos títulos. Confira-se:

“ **Artigo 10** - Os concursos compreenderão prova escrita e avaliação dos títulos, realizando-se sempre na comarca da capital.”

Diante disso, a arguente aduz que, em razão de a Lei Federal nº 8.935/1994 não especificar a modalidade das provas, apenas prevendo, em seu art. 14, inciso I, que a delegação para o exercício da atividade notarial e de registro depende de “ *habilitação em concurso público de provas e títulos* ”, a Lei estadual sob exame complementar e especificaria o tipo de prova a ser adotado (“ *prova escrita* ”).

Contudo, observa-se que a Lei Complementar estadual nº 539/1988, que acrescentou condição além daquelas já previstas pela Lei Federal nº 8.935/1994, tratou de matéria referente a norma geral de conteúdo diverso do disposto no artigo 14, inciso I, da Lei Federal.

Em caso semelhante, esta Corte decidiu pela inconstitucionalidade da disposição de lei estadual que acrescentou condição restritiva além daquelas estabelecidas pelo art. 15, §2º, da Lei nº 8.935/1994. Eis ementa desse julgado:

“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 2.151, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 19.11.2019)

Confira-se a propósito trecho do voto do Ministro Relator Ricardo Lewandowski na ADI 2.151:

“A questão que se coloca à apreciação deste Plenário, agora de forma definitiva, consiste em saber se - a partir da interpretação conferida ao art. 236, e seus parágrafos, da CF - é lícito aos Estados legislar sobre matéria referente a concurso público para atividades de notários e registradores ou se, ao contrário, na hipótese ora posta, teria havido invasão de competência legislativa da União.

Com efeito, o Plenário do STF, por ocasião do julgamento da medida cautelar, entendeu que seria dado à União legislar sobre a matéria e, no caso, o Estado de Minas Gerais teria invadido essa competência ao estabelecer outros requisitos para participação em concurso de notários e registradores, além daqueles descritos na Lei Federal 8.935/1994.

(...)

Como se pode depreender da simples leitura dos excertos em destaque, entendeu-se que a competência para regulamentar concursos públicos de ingresso na carreira notarial é privativa da União, que, por intermédio de legislação federal, deve definir os princípios básicos a serem seguidos na execução dos serviços notariais e de registro.

(...)

De fato, consoante assentado no julgamento da medida cautelar desta ação, bem como na assentada em que se analisou a ADI 2.069-MC/DF, **esta Corte entendeu estar inserida na competência legislativa da União a definição dos princípios básicos para execução dos serviços notariais e de registro, estando aí incluídos 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**”. (p. 14-16)

Verifica-se, ainda, que a Resolução nº 81/2009, do Conselho Nacional de Justiça, prevê que edital do concurso disporá sobre a forma de realização das provas “ *que incluirão exame seletivo objetivo, exame escrito e prático,*

exame oral e análise dos títulos”, assim como indicará as matérias das provas a serem realizadas. Confira-se:

“Art. 4º **O edital do concurso** será publicado por três vezes no Diário Oficial e **disporá sobre a forma de realização das provas, que incluirão exame seletivo objetivo, exame escrito e prático, exame oral e análise dos títulos** .

Parágrafo Único - O edital somente poderá ser impugnado no prazo de 15 dias da sua primeira publicação.

Art. 5º O edital indicará as matérias das provas a serem realizadas (Resolução nº 81/09 do CNJ).”

A mesma linha de raciocínio cabe ao disposto no art. 10, § 2º, da Lei Complementar nº 539/1988, em que se determina que “ *a prova escrita versará sobre matéria concernente à natureza da serventia em concurso* ”. Esse dispositivo da Lei Complementar estadual acrescenta condição restritiva diversa daquelas dispostas na Lei Federal nº 8.935/1994, de forma a usurpar competência legislativa da União, pois não é permitido aos estados estabelecerem normas gerais sobre a matéria.

Além disso, de acordo com o art. 5º da Resolução nº 81/2009, do Conselho Nacional de Justiça, “ *o edital indicará as matérias das provas a serem realizadas* ”. Assim, cabe ao Poder Judiciário, responsável pela realização do concurso, indicar, no próprio edital do certame, as matérias das provas a serem realizadas.

Portanto, o *caput* e o §2º do art. 10 da Lei Complementar estadual 539 /88 não podem ser recepcionados pela Constituição Federal de 1988.

O artigo 10, §§ 4º a 6º, da Lei Complementar estadual nº 539 prevê critérios pelos quais serão mensurados os títulos nos concursos para preenchimento de serventias extrajudiciais no Estado de São Paulo.

A Associação arguente requer o reconhecimento da compatibilidade dos §§ 4º a 6º do artigo 10 da Lei Complementar paulista com a Constituição Federal tendo em vista a ausência de lei estadual que prevê a avaliação de títulos aplicáveis aos concursos de remoção e de ingresso referentes ao provimento das serventias extrajudiciais do Estado de São Paulo. Confira-se:

“§ 4.º - Os valores conferidos aos títulos serão os seguintes:

- 1 - diploma de bacharel em Direito: 1 (um) ponto;
- 2 - cada período de 5 (cinco) anos de exercício da advocacia: 0,3 (três décimos) de ponto;
- 3 - cada período de 5 (cinco) anos ou fração superior a 30 (trinta) meses de exercício, ininterruptos ou não, no cargo de serventuário extrajudicial, efetivo, interino ou substituto: 1,0 (um) ponto;
- 4 - cada período de 5 (cinco) anos ou fração superior a 30 (trinta) meses de exercício, ininterruptos ou não, na função de oficial maior de serventia extrajudicial: 0,9 (nove décimos) de ponto;
- 5 - cada período de 5 (cinco) anos ou fração superior a 30 (trinta) meses de exercício no cargo de escrevente extrajudicial : 0,8 (oito décimos) de ponto;
- 6 - cada período contínuo de 5 (cinco) anos ou fração superior a 30 (trinta) meses de exercício como servidor de serventia extrajudicial, sem punição disciplinar: 0,4 (quatro décimos) de ponto, até o máximo de 2 (dois) pontos;
- 7 - período superior a 180 (cento e oitenta) dias de exercício no cargo de serventuário, na qualidade de interventor, sem prejuízo do disposto no item 3: 0,8 (oito décimos) de ponto;
- 8 - cada período de 5 (cinco) anos ou fração superior a 30 (trinta) meses de exercício no cargo de auxiliar de serventia extrajudicial : 0,5 (cinco décimos) de ponto;
- 9 - período superior a 2 (dois) anos, contado uma só vez, de exercício como escrivão eleitoral: 0,4 (quatro décimos) de ponto;
- 10 - período igual a 2 (duas) eleições, contado uma só vez, de serviço à Justiça Eleitoral, como scrutador, mesário ou auxiliar de qualquer natureza, excluído o tempo contado pelo item anterior: 0,3 (três décimos) de ponto.

§ 5.º - Quando a soma das frações de tempo referidas nos itens 3, 4; 5 e 8 do parágrafo anterior superar 5 (cinco) anos e não tenham sido computadas para avaliação de títulos, o candidato fará jus à pontuação mais elevada, correspondente à função que tenha exercido por período igual ou superior a 30 (trinta) meses, ininterruptos ou não.

§ 6.º - Os pontos apurados por períodos de exercício em serventia extrajudicial da mesma natureza da posta em concurso serão acrescidos da terça parte."

Na espécie, os dispositivos sob exame consideram como títulos a serem valorados em concurso de ingresso e acesso nas serventias extrajudiciais os seguintes: (i) diploma de bacharel em Direito; (ii) exercício da advocacia; (iii) exercício no cargo de serventuário extrajudicial, efetivo, interino ou substituto; (iv) exercício na função de oficial maior de serventia

extrajudicial; (v) exercício no cargo de escrevente extrajudicial; (vi) exercício como servidor de serventia extrajudicial; (vii) exercício no cargo de serventuário, na qualidade de interventor; (viii) exercício no cargo de auxiliar de serventia extrajudicial; (ix) exercício como escrivão eleitoral; e (x) serviço à justiça, como escrutinador, mesário ou auxiliar de qualquer natureza.

Nota-se que os títulos a serem valorados em concurso de ingresso nos itens iii a viii são referentes a atividade funcional pertinente à área de notas e de registros, emprestando benefício àqueles candidatos que exerceram essas determinadas atividades e permitindo que alcancem maior pontuação no certame. Tal circunstância restringe o universo de candidatos aptos a conquistar a respectiva pontuação, afrontando, dessa forma, a igualdade de condições de acesso à função pública imposta pela Constituição Federal de 1988.

Em casos semelhantes, esta Corte, sob a luz do princípio constitucional da isonomia (art. 5º, *caput*, da Constituição), decidiu pela inconstitucionalidade de dispositivos que regulamentavam concursos públicos e conferiam pontuação apenas pelo exercício de função ou cargo público. Assim, esta Suprema Corte decidiu ser incompatível com o princípio da igualdade a atribuição de pontos meramente em razão do desempenho de atividade funcional relacionada com o concurso.

No julgamento da ADI 3.580, de minha relatoria, declarei a inconstitucionalidade dos incisos I e II do art. 17 da Lei nº 12.919/1998, do estado de Minas Gerais, que previam como título o mero exercício de atividade em serviço notarial ou de registro, por incompatibilidade com o princípio constitucional da isonomia, consagrado no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, pois o privilégio de atividades específicas relacionadas às atividades notarial e de registro afronta o caráter isonômico que deve permear os concursos públicos. Confira-se a ementa desse julgado:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 17, I e II, da Lei 12.919, de 29 de junho de 1998, do Estado de Minas Gerais. 3. **Concurso Público de Ingresso e Remoção nos Serviços Notarias e de Registro. Apresentação dos seguintes títulos: a) tempo de serviço prestado como titular, interino, substituto ou escrevente em serviço notarial e de registro (art. 17, I); b) apresentação de temas em congressos relacionados com os serviços notariais e registrais (art. 17, II)**. 4. Violação ao princípio constitucional da isonomia. Atividades

específicas relacionadas às atividades notarial e de registro . Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. 6. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Efeito ex nunc, a partir de 8.2.2006, data da concessão da cautelar.” (ADI 3.580, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 3.8.2015. EMENT VOL-03992-01 PP-00024)

Corroborando esse entendimento, cito o seguinte jugado:

“PROCESSO OBJETIVO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO. Consoante dispõe a norma imperativa do § 3º do artigo 103 da Constituição Federal, incumbe ao Advogado-Geral da União a defesa do ato ou texto impugnado na ação direta de inconstitucionalidade, não lhe cabendo emissão de simples parecer, a ponto de vir a concluir pela pecha de inconstitucionalidade. **CONCURSO PÚBLICO - PONTUAÇÃO - EXERCÍCIO PROFISSIONAL NO SETOR ENVOLVIDO NO CERTAME - IMPROPRIEDADE.** Surge a conflitar com a igualdade almejada pelo concurso público o empréstimo de pontos a desempenho profissional anterior em atividade relacionada com o concurso público. **CONCURSO PÚBLICO - CRITÉRIOS DE DESEMPATE - ATUAÇÃO ANTERIOR NA ATIVIDADE - AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE.** Mostra-se conflitante com o princípio da razoabilidade eleger como critério de desempate tempo anterior na titularidade do serviço para o qual se realiza o concurso público.” (ADI 3.522, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 24.11.2005, DJ 12.5.2006 PP-00004 EMENT VOL-02232-02 PP-00189)

Esse mesmo entendimento pode ser estendido aos §§ 5º e 6º do art. 10, que, de maneira semelhante, favorecem grupo específico de candidatos ao atribuírem pontuação mais elevada aos participantes que exerceram atividade relacionada com o concurso público.

Dessa forma, conclui-se que os itens iii a viii do §4º e os §§ 5º e 6º do artigo 10 da Lei Complementar estadual nº 539/1988 são incompatíveis com o princípio constitucional da isonomia, disposto no art. 5º, *caput*, da Constituição, por preverem benefícios a um grupo específico de candidatos para ingresso nas serventias extrajudiciais.

Os itens IX e X do art. 10 da Lei Complementar estadual nº 539/1988 tratam do exercício da atividade de escrivão eleitoral e da prestação de serviço à Justiça Eleitoral como escrutinador, mesário ou auxiliar de

qualquer natureza. Esses títulos não possuem nenhuma pertinência com os serviços notariais e de registro e não devem ser considerados como títulos, pois, de acordo com a jurisprudência desta Corte, representam apenas o exercício de função pública e a sua consideração como título representaria violação ao princípio da isonomia. Confira-se:

“CONSTITUCIONAL. CONCURSO PÚBLICO. REGULAMENTO nº 7/2004, DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO, INCISOS I E II DO ART. 31. PROVA DE TÍTULOS: EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PÚBLICAS. I. - **Viola o princípio constitucional da isonomia norma que estabelece como título o mero exercício de função pública** . II. - ADI julgada procedente, em parte.” (ADI 3.443, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 8.9.2005, DJ 23.9.2005 PP-00006 EMENT VOL-02206-1 PP-00200 LEXSTF v. 27, n. 322, 2005, p. 75-81)

“I. Concurso para a magistratura: argüição de inconstitucionalidade da resolução que o dispensa - aprovado pelo Tribunal de Justiça - e do edital - baixado por seu Presidente, por não ter participado a Ordem dos Advogados do Brasil da elaboração de tais atos normativos: ação direta inadmissível no ponto, porque, outorgadas as competências do Tribunal e de seu Presidente pela lei, a existir, a inconstitucionalidade direta seria desta, a lei, e não, dos atos normativos que, com base na competência legal, foram baixados. II. Concurso para a magistratura: exigência constitucional de participação da OAB ‘em todas as suas fases’: conseqüente plausibilidade da argüição de inconstitucionalidade das normas regulamentares do certame que: (a) confiaram exclusivamente ao Presidente do Tribunal de Justiça, com recurso para o plenário deste, decidir sobre os requerimentos de inscrição; (b) predeterminaram as notas a conferir a cada categoria de títulos: usurpação de atribuições da comissão, da qual há de participar a Ordem. III. **Concurso público para a magistratura: títulos: plausível a invocação do princípio constitucional da isonomia contra a validade de normas que consideram título o mero exercício de cargos públicos, efetivos ou comissionados, privativos ou não de graduados em Direito.**” (ADI 2.210 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 28.9.2000, DJ 24.5.2002 PP-00053 EMENT VOL-02070-02 PP-00284)

Por fim, com relação aos itens i e ii do §4º do art. 10, embora por si só não ofendam o ordenamento jurídico brasileiro, não devem ser recepcionados pela Constituição Federal, pois o §4º do art. 10 da referida lei

estabelece rol taxativo de títulos, de modo que a recepção de apenas 2 (dois) dos 10 (dez) itens subverteria a lógica da sistemática legalmente prevista, transformando o disposto em uma norma diversa da prevista pelo legislador estadual. Dessa forma, devem ser declarados, por arrastamento, como não recepcionados pela Constituição.

De forma semelhante, com relação aos concursos de remoção, não prospera o pedido de declaração de recepção dos §§4º a 6º do art. 10 da lei complementar estadual. A referida lei nem sequer trata de concursos de remoção no âmbito das serventias, limita-se a disciplinar concursos de ingresso e de acesso. Diante disso, não assiste razão à pretensão da arguente no sentido de que os concursos de remoção nos serviços notariais e de registro sejam disciplinados por lei anterior à Constituição que nada dispõe acerca do assunto.

A essa mesma conclusão chegou Advocacia-Geral da União, no parecer que instrui esta ADPF:

“Conforme se depreende do precedente transcrito, a competência atribuída pelo artigo 236 da Carta ao Poder Legislativo federal já foi exercida, tendo sido editada a Lei nº 8.935/94, que dispõe ‘ (...) sobre serviços notariais e de registro’ . Nos termos do artigo 15 desse diploma legal, ‘ 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’ .

Desse modo, constata-se que o §2º do artigo 3º da Lei Complementar estadual nº 539/88 contraria o Texto Constitucional de 1988, uma vez que versa sobre tema reservado, pela Lei Maior, à competência legislativa da União. Além disso, o dispositivo legal é incompatível com o disposto pelo artigo 15 da Lei nº 8.935/94, que, ao prover a realização dos concursos pelo Judiciário, atribui a esse Poder competência para o ato de investidura na atividade notarial e de registro.

(...)

Sendo assim, impõe-se o reconhecimento de que o artigo 3º, § 2º. Da Lei Complementar nº 539/88 não foi recepcionado pela Carta de 1988.

Por sua vez, o artigo 10, caput, da lei estadual sob exame dispõe que ‘ os concursos compreenderão prova escrita e avaliação dos títulos’ .

(...)

Todavia, conforme já demonstrado, a competência para estabelecer diretrizes gerais acerca da matéria contida no artigo 236 da

Carta Magna é da União, cabendo ao órgão do Poder Judiciário responsável pela realização do concurso definir, concretamente, quais espécies de provas serão aplicadas e sobre que matérias elas devem versar.

Nesse sentido, a Resolução nº 81/09 do Conselho Nacional de Justiça prevê que o edital do concurso disporá sobre a forma de realização das provas, bem como indicará as matérias das provas a serem realizadas. (...)

(...)

Assim, nota-se que a lei complementar estadual trata de matéria já disciplinada pela Lei nº 8.935/94, havendo estabelecido norma geral de conteúdo diverso do contido no artigo 14, inciso 1, do diploma federal. (...)

(...)

Assim, o artigo 10, caput, da Lei Complementar nº 539/88 é incompatível com a Carta Republicana.

O mesmo raciocínio se aplica ao disposto no artigo 10, § 2º, da Lei Complementar nº 539/88, em que se determina que *' a prova escrita versará sobre matéria concernente à natureza da serventia em concurso '*.

A arguente alega que, como a lei federal não traz qualquer especificação sobre o assunto, referido dispositivo da lei estadual deveria ser aplicado aos certames para as serventias extrajudiciais.

(...)

Em suma, também deve ser declarada a não recepção do artigo 10, §2º, da Lei Complementar nº 539/88 pela Carta de 1988.

Por fim, a arguente pede que essa Suprema Corte reconheça a existência de compatibilidade entre a Lei Maior e os §§ 4º a 6º do artigo 10 da lei complementar paulista, que tratam dos títulos a serem avaliados nos concursos para provimento das serventias extrajudiciais de referido ente. Sobre o tema, a autora argumenta que a Lei federal nº 8.935/94 não haveria disciplinado o assunto, razão pela qual pleiteia a aplicação dos dispositivos da lei estadual aos concursos de remoção e de ingresso a serem realizados.

(...)

Primeiramente, cumpre examinar a aplicabilidade desses títulos em relação aos concursos de ingresso nos serviços notariais e de registro.

Quanto aos títulos referidos como itens 3 a 8, note-se que beneficiam aqueles candidatos que exerceram atividade funcional pertinente a área de notas e de registros, possibilitando-lhes alcançar maior número de pontos e, por conseguinte, uma melhor classificação no certame por meio da fase de avaliação de títulos.

(...)

Desse modo, nota-se que os itens 3 a 8 do § 4º do artigo 10 da Lei Complementar estadual nº 539/88, por beneficiarem grupo específico de candidatos participantes dos concursos de ingresso nas serventias extrajudiciais, são incompatíveis com o Texto Constitucional, especialmente com o seu artigo 5º, caput e inciso I, que prevê o princípio da igualdade.

(...)

Ressalte-se que idêntico entendimento é aplicável aos §§ 5º e 6º do artigo 10 da lei sob invectiva, cujos teores são novamente transcritos a seguir:

(...)

Com efeito, observa-se que referidos dispositivos legais favorecem grupo específico de candidato, uma vez que atribuem pontuação mais elevada aos que já exerceram atividade relacionada com o concurso público.

Em relação aos itens 9 e 10 do artigo 10 da Lei Complementar estadual nº 539/88, que tratam do exercício da atividade de escrivão eleitoral e da prestação de serviço à Justiça Eleitoral como escrutinador, mesário ou auxiliar de qualquer natureza, percebe-se que tais títulos não possuem qualquer relação de pertinência com os serviços notariais e de registro. Desse modo, o desempenho dessas atribuições configura-se, nos termos da jurisprudência dessa Suprema Corte, como mero exercício de funções públicas, razão pela qual não deve ser considerado como título, sob pena de violação ao postulado da isonomia.

Por fim, no que diz respeito aos títulos previstos pelos itens 1 e 2 do artigo 10 da lei em exame (diploma de bacharel em direito e exercício da advocacia), embora, isoladamente, não ofendam a ordem constitucional em vigor, eles não podem ser recepcionados pela Carta de 1988 como sendo os únicos passíveis de valoração nos concursos para ingresso nas serventias extrajudiciais.

É que o artigo 10, § 4º, da lei complementar estadual fixa rol taxativo de títulos, com valorações reciprocamente estabelecidas, de modo que a recepção de apenas 2 (dois) dos 10 (dez) itens que o compõem subverteria a sistemática legalmente prevista, criando, por consequência, disciplina normativa nova, diversa daquela que o legislador estadual pretendeu definir. Assim, por via de arrastamento, devem ser declarados como não recepcionados pela Carta Constitucional, conforme se depreende da jurisprudência dessa Excelsa Corte:

(...)” (eDOC 16, p. 10-22)

Ante o exposto, conheço da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e a julgo improcedente, para declarar não recepcionados pela Constituição Federal de 1988 os artigos 3º, §2º; e 10,

caput e §§2º, 4º, 5º e 6º, da Lei Complementar Estadual nº 539, de 26 de maio de 1988.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 17/03/2023 00:00