— Serventias notariais e de registro.

— Concurso público de provas e títulos (art. 236, § 3º, da Constituição Federal).

— O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, nos termosdo § 3º do art. 236 da Constituição Federal.

— Ofende esse principio constitucional o disposto no §3º do art. 16 do A.D.C.T. da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que, sem prévio concurso de provas e títulos, torna efetivo, em caso de vancância, o direito à titularidade dos serviços notariais e de registro, em favor do substituto, desde que, legalmente investido, tenha ingressado na atividade, há mais de cinco anos, até a data da promulgação da C.F.

— Ação Direta de Inconstitucionalidade (de tal dispositivo estadual) julgada procedente pelo S.T.F.

— Precedentes.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 552

Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro
Requerida: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
Relator: Sr. Ministro SYDNEY SANCHES

EMENTA: — Direito Constitucional.

Serventias notariais e de registro.

Concurso público de provas e títulos (art. 236, § 3º, da Constituição Federal).

1. O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, nos termos do § 3º do art. 236 da Constituição Federal.

2. Ofende esse princípio constitucional o disposto no § 3º do art. 16 do A.D.C.T. da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que, em prévio concurso de provas e títulos, torna efetivo, em caso de vacância, o direito à titularidade dos serviços notariais e de registro, em favor do substituto, desde que, legalmente investido, tenha ingressado na atividade, há mais de cinco anos, até a data da promulgação da C.F.

3. Ação Direta de Inconstitucionalidade (de tal dispositivo estadual) julgada procedente pelo S.T.F.

Precedentes.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em rejeitar a preliminar suscitada pelo Advogado-Geral da União, e, no mérito, julgar procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade do § 3º do art. 16 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Votou o Presidente. Ausente, ocasionalmente, o Ministro FRANCISCO REZEK.

Brasília, 07 de junho de 1995.

Sepúlveda Pertence — Presidente, Sydney Sanches — Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Sydney Sanches: — O Ministério Público federal, em parecer do ilustre Subprocurador-Geral da República Dr. ARTHUR DE CASTILHO NETO, aprovado pelo Exmº Sr. Procurador-Geral, Dr. ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA, resumiu a hipótese e, em seguida, opinou, nos termos seguintes (fls. 83/90):

"O Governador do Estado do Rio de Janeiro ajuiza Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o § 3º do art. 16 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual, que tem a seguinte redação:

"Art. 16 — O disposto no art. 236 da Constituição da República não se aplica aos serviços notariais e de registro que já tenham sido oficializados pelo Poder Público, respeitando-se o direito de seus servidores:

.....

§ 3º — Torna-se efetivo em caso de vacância, o direito à titularidade dos serviços notariais e de registro, em favor do respectivo substituto, desde que, legalmente investido, tenha ingressado na atividade, há mais de cinco anos, até a data da promulgação da Constituição Federal".

Sustenta o autor que, ao criar o Constituinte Estadual outra forma de provimento de cargos notariais e de registro, independente de concurso de provimento ou de remoção, deixou de observar os limites impostos pelo § 3º do art. 236 da Constituição Federal.

O novo texto constitucional - continua o requerente — é muito mais comprometido com os princípios da impessoalidade e moralidade, expressamente consagrados no art. 37, "caput", do modelo federal.

Pediu, na inicial, diante das graves e indesejáveis conseqüências do imediato cumprimento da norma impugnada, a concessão de liminar, para suspender a eficácia do dispositivo atacado até julgamento final da questão. Pede, ainda, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade do § 3º do art. 16 do ADCT da Constituição Estadual.

A liminar foi concedida em despacho unipessoal do eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

"Vistos etc.

O Governador do Estado do Rio de Janeiro — Dr. LEONEL BRIZOLA — ressalta que o disposto no § 3º do artigo 16 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Estadual contraria a regra inserida no § 3º do artigo 236 da Federal e que, assim, não foi guardada a harmonia que deve haver entre as Cartas Estaduais e a Federal. O legislador constituinte estadual não teria observado os princípios inseridos nesta última. Mediante o preceito que se pretende ver alvejado com a presente demanda, atribuiu-se aos substitutos dos serviços notariais e de registro, no caso de vacância, a efetividade relativa ao direito ao cargo de titular. Eis o teor do citado dispositivo:

"§ 3º — Torna efetivo, em caso de vacância, o direito à titularidade dos serviços notariais e de registro, em favor do respectivo substituto, desde que legalmente investido, tenha ingressado na atividade, há mais de cinco anos, até a data da promulgação da Constituição Federal".

Segundo o sustentado, o preceito exclui o concurso público preconizado no § 3º do artigo 236 da Constituição Federal:

"§ 3º — O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de prova e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses".

A Constituição em vigor não tem regra semelhante à do artigo 208 da que vigorou anteriormente e que, face ao teor da Emenda Constitucional nº 22/82, assegurava aos substitutos das serventias extrajudiciais e foro judicial, na vacância, a efetivação, no cargo de Titular, desde que, investidos na forma da lei, contassem ou viessem a contar cinco anos de exercício em tal condição e na mesma serventia até 31 de dezembro de 1983. Ao contrário, fez-se inserir, mediante a redação do § 3º do artigo 236, a vinculação do ingresso na atividade notarial e de registro, sem distinguir este ou aquele cargo, ao concurso de provimento ou de remoção.

Assim, considerando não só a regra do art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta de 1988, como também a do artigo 25, "caput", do corpo permanente, tenho, ao primeiro exame, como presente o sinal do bom direito. O risco decorrente da eficácia do § 3º do artigo 16 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta do Estado do Rio de Janeiro está na obrigatoriedade de provimento dos cargos sem o concurso a eles inerentes — especificidade — e possível decisão da demanda favorável ao que requerido.

Frente ao disposto nos artigos 13, inciso VIII, do Regimento Interno e 102, inciso I, alínea "p", da Constituição Federal, concedo a medida cautelar pleiteada e, com isto, suspendo a eficácia do § 3º do artigo 16 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta do Estado do Rio de Janeiro.

Dê-se conhecimento desta decisão ao Requerente e à Requerida, solicitando-se a esta última as informações cabíveis.

Ao Pleno para a ratificação regimental".

Esse despacho foi referendado pelo Plenário da Suprema Corte, em sessão de 15.8.91, decisão unânime, nos termos do voto do eminente Ministro Relator, OCTÁVIO GALLOTTI, que adiante transcrevo:

"Diz-se, em suma, que, diversamente da norma geral do art. 37, II, da Constituição Federal (onde não se distingue entre provimento inicial e provimento sucessivo), a regra especial do art. 236, § 3º, aplicável à hipótese presente, seria exigência restrita ao ingresso na atividade notarial ou de registro. Não alcançaria a efetivação de quem já se encontre naquela atividade, na condição de substituto.

Essa tese, cuja procedência deverá ser objeto de cuidadoso exame quando da decisão definitiva da ação direta, não é bastante para solapar a relevância da fundamentação jurídica do pedido, que, para efeito de cumprimento do requisito do concurso, assimila, ao ingresso, a transformação do elo de substituição em provimento pleno do cargo.

Note-se que, segundo a parte final do § 3º do art. 236 da Constituição, a única alternativa para o concurso público, em caso de vaga de serventia, é a remoção (não a efetivação).

Por seus próprios fundamentos, homologo o despacho concessivo da medida cautelar".

A Assembléia Legislativa prestou informações (fls. 66/70), alegando que:

a) a norma constante do inciso II do art. 37 da C.F. é de caráter geral, enquanto que a regra inserida no § 3º, do art. 236 é de caráter restrito e se refere aos serviços notariais e de registro;

b) no entanto, a existência de regra constitucional especial sobre o tema não impede a aplicação da regra geral, não sendo lícito exigir, porém, novo concurso para quem ingressou na atividade de que se trata aqui, através de concurso.

A Advocacia-Geral da União sustenta descaber a presente ação porque o § 3º do art. 236 da C.F. é uma norma de efeito concreto, não sendo sujeito, em conseqüência, a controle concentrado.

No mérito, reporta-se aos argumentos desenvolvidos nas informações da Assembléia Legislativa do Estado.

Examine-se a questão

Não pode prosperar a alegação de que a norma constante no § 3º do art. 16 do ADCT

é de efeito concreto. Ao contrário, ela traz consigo um preceito geral e abstrato que não e dirigido concretamente, a um servidor específico. Daí porque não se pode acatar a preliminar levantada pela Advocacia-Geral da União, no sentido de extinguir a presente ação.

Quanto ao mérito, é preciso desde logo ressaltar que a Constituição Federal dispõe, no § 1º do art. 25 que "são reservadas aos Estados as competências que não lhe sejam vedadas por essa Constituição":

"Art. 25 — Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º — São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição".

Por sua vez, o art. 11 do ADCT permite a Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborar a Constituição do Estado, observando os princípios constantes do modelo federal.

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

"Art. 11 — Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.

Parágrafo único — Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual".

Salvo engano, a primeira vez que a Constituição aborda a questão notarial é na Emenda nº 1/69, no art. 8º, inciso XVII, letra "c", para reservar à União Federal a competência para legislar sobre normas gerais sobre serviços notariais.

Depois a emenda constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, oficializou as serventias do foro judicial e extrajudicial, prevendo que lei complementar disporá sobre o assunto e proibindo a nomeação em caráter efetivo para as serventias não oficializadas, até que entrasse em vigor a apontada lei complementar:

"Art. 206 — Ficam oficializadas as serventias do foro judicial mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo ou que tenham sido revertidos a titulares.

§ 1º — Lei Complementar, de iniciativa do Presidente da República, disporá sobre normas gerais a serem observadas pelos Estados, Distrito Federal e Territórios na oficialização dessas serventias.

§ 2º — Fica vedada, até a entrada em vigor da lei complementar a que alude o parágrafo anterior, qualquer nomeação em caráter efetivo para as serventias não remuneradas pelos cofres públicos.

§ 3º — Enquanto não fixados pelos Estados e pelo Distrito Federal os vencimentos dos funcionários das mencionadas serventias, continuarão eles a perceber as custas e emolumentos estabelecidos nos respectivos regimentos".

Já a emenda nº 22, de 29 de junho de 1992, estabeleceu que, ressalvada a hipótese prevista no art. 206 (inclusive qualquer nomeação em caráter efetivo para serventia não oficializada), lei estadual disporia sobre provimento de serventias, observado o critério de nomeação mediante prévio concurso público (art. 207) e assegurou aos substitutos que contassem cinco anos de substituição, até 31 de dezembro de 1993, a efetivação como titular da serventia (art. 208).

Emenda nº 22/8.

"Art. 207 — As serventias extrajudiciais, respeitada a ressalva prevista no artigo anterior, serão providas na forma da legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, observado o critério da nomeação segundo a ordem de classificação obtida em concurso público de provas e títulos.

Art. 208 — Fica assegurada aos substitutos das serventias extrajudiciais e do foro judicial, na vacância, a efetivação, no cargo de titular, desde que, investidos na forma da lei, contem ou venham a contar cinco anos de exercício, nessa condição e na mesma serventia, até 31 de dezembro de 1993".

Agora, vem a C.F. de 1988 e exige no § 3º

do art. 236 da C.F. e exige para ingresso na atividade notarial e de registro o concurso público de provas e títulos, ou concurso de provimento ou de remoção, no caso de vaga. Vide o texto do citado dispositivo.

Constituição Federal.

"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".

Dois são os comandos do citado dispositivo constitucional: o primeiro, no sentido de exigir, no caso de vaga de serventia o concurso de provimento ou de remoção, e o segundo, no de se estabelecer que esse concurso seja necessariamente aberto dentro dos seis meses de ocorrência da vaga, para que não se eternize a substituição.

Desse modo, nos termos do art. 25 e 236, § 3º da C.F., c/c o art. 11 do ADCT, entendo eu que é inconstitucional a regra inserida no § 3º do art. 16 do ADCT, da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, e opino no sentido de que seja julgada procedente a presente ação".

É o Relatório, do qual encaminhadas cópias aos Exmºs. Srs. Ministros.

VOTO

O Senhor Ministro Sydney Sanches (Relator): —

1. Acolho o parecer do Ministério Público federal, seja quanto à preliminar suscitada na manifestação da Advocacia-Geral da União, seja quanto ao mérito.

2. A norma impugnada é o § 3º do artigo 16 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que estabelece (fls. 2/3 e 42vº):

§ 3º — Tornar-se efetivo em caso de vacância, o direito à titularidade dos serviços notariais e de registro, em favor do respectivo substituto, desde que, legalmente investido, tenha ingressado na atividade, há mais de cinco anos, até a data da promulgação da Constituição Federal".

3. O caráter normativo, genérico e abstrato, do dispositivo, ficou bem destacado pelo Ministerio Público federal, a fls. 87, "*in verbis*":

"*Não pode prosperar a alegação de que a norma constante no § 3º do art. 16 do ADCT é de efeito concreto. Ao contrário, ela traz consigo um preceito geral e abstrato que não e dirigido concretamente, a um servidor específico. Daí porque não se pode acatar a preliminar levantada pela Advocacia-Geral da União, no sentido de extinguir a presente ação*".

4. Rejeito, pois, a preliminar.

5. No mérito, julgo procedente a ação.

6. Conforme estabelece o art. 25 da parte permanente da Constituição Federal de 1988: "os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, *obervados os princípios desta Constituição*".

E o art. 11 do ADCT: "cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, *obedecidos os princípios desta*".

Um dos princípios a ser observado, por conseguinte, pelas Constituições dos Estados, e o relacionado com os serviços notariais e de registro, que, nos termos do art. 236, da parte permanente, da C.F., "são exercidos em caráter privado, *por delegação do Poder Público*", acrescentando seu parágrafo 3º que "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.

7. Ora, por atividade notarial e de registro deve-se entender, pelo menos, a que é exercida pelo titular da serventia. E o ingresso nessa atividade é que se há-de processar mediante concurso de provas e títulos.

Para impedir que a serventia permaneça vaga, indefinidamente, a mesma norma acrescenta: "não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso

de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

8. Aliás, o "*caput*" do art. 236 da C.F., embora se refira a serviços exercidos em caráter privado, não deixa de esclarecer que a atividade decorre de "*delegação do Poder Público*".

E foi em face do *interesse público*, que se envolve na atividade notarial e de registros, que a Constituição houve por bem tratar da matéria. Naturalmente, sem perder de vista a norma inspiradora do art. 37, II, da C.F., segundo a qual, "a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte: II — a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

9. Assim, o disposto do art. 37, II, da C.F., que não basta, mesmo, para justificar a declaração de inconstitucionalidade do § 3º do art. 16 do ADCT da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, serve, ao menos, para explicar as razões por que a Constituição Federal adotou o mesmo critério, com relação à atividade notarial e de registros públicos, ao estabelecer a norma específica do § 3º do art. 236, contida no Título destinado a suas "Disposições Constitucionais Gerais".

10. Na verdade, o § 3º do art. 236 da C.F. é diretamente afrontado pelo § 3º do art. 16 do ADCT da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, quando, *mesmo sem prévio concurso de provas e títulos*, torna efetivo, em caso de vacância, o direito à titularidade dos serviços notariais e de registro, em favor do respectivo substituto, desde que, legalmente investido, tenha ingressado na atividade, há mais de cinco anos, até a data da promulgação da Constituição Federal.

11. Aliás, esta Corte já tomou posição nesse sentido, quando examinou norma similar da Constituição do Estado de Rondônia (art. 266), que estabeleceu:

"Art. 266. Os serviços notariais e de registro do Estado passam a ser exercidos em caráter privado, *ficando assegurado o direito à titularidade aos Escrivães Extrajudiciais e tabeliães, nomeados ou efetivados os que se encontravam exercendo a função ou no exercício da titularidade na data da instalação da Assembléiaa Nacional Constituinte*".

12. Por unanimidade de votos, foi declarada a inconstitucionalidade dessa norma, na ADI nº 126-RO, de que relator o eminente Ministro OCTÁVIO GALLOTTI, ficando assentado na ementa do julgado, nesse ponto (RTJ-138/357):

"3. *Por* tornar privado o exercício de serventias, sem observância do requisito temporal do art. 32 do ADCT da República e *investir serventuários, independentemente de concurso público, na titularidade de cartórios (art. 236, § 3º, da C.F.), é inconstitucional o art. 266 da Constituição de Rondônia*".

13. No mesmo sentido, acórdão unânime do Plenário desta data, na A.D.I. nº 690, de que fui relator.

14. Valendo-me ainda, dos fundamentos deduzidos nesses precedentes, bem como no parecer do Ministério Público federal, rejeito a preliminar suscitada pela Advocacia-Geral da União conhecendo, portanto, da ação e, no mérito, julgando-a procedente, para declarar a inconstitucionalidade, desde sua promulgação, do § 3º do art. 16 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 1989.

EXTRATO DA ATA

Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 552-9

Origem: Rio de Janeiro

Relator: Min. Sydney Sanches

Reqte.: Governador do Estado do Rio de Janeiro

Advs.: Ricardo Aziz Cretton e outro

Reqda.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 22.02.95.

Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 09.03.95.

Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 15.03.95.

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal rejeitou a preliminar suscitada pelo Advogado-Geral da União, e, no mérito, julgou procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade do § 3º do art. 16 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Votou o Presidente. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Francisco Rezek. Plenário, 07.06.95.

Presidência do Senhor Ministro Sepúlveda Pertence. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Francisco Rezek e Maurício Corrêa. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Carlos Velloso.

Procurador-Geral da República, em exercício, Dr. Moacir Antônio Machado da Silva.

Luiz Tomimatsu — Secretário