

09/03/2026

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.373 GOIÁS

RELATOR : MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S) : DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO SOCIAL CRISTÃO - PSC
ADV.(A/S) : VITOR JORGE ABDALA NÓSSEIS E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO GOIÁS

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 10, §§ 2º E 3º, DA LEI N. 13.243/1998 DO ESTADO DE GOIÁS. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. REORGANIZAÇÃO. ADEQUAÇÃO À LEI N. 8.935/1994. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO ESTADO-MEMBRO (CF, ARTS. 25, § 1º; 96, II, "D"; E 125, § 1º). VÍCIO FORMAL. AUSÊNCIA. SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO. ACUMULAÇÃO. MUNICÍPIOS QUE NÃO COMPORTEM A INSTALAÇÃO DE MAIS DE UMA UNIDADE ESPECIALIZADA. EXCEPCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. COMARCAS DE ENTRÂNCIA INICIAL. MUNICIPALIDADES COM QUANTITATIVOS BAIXOS DE POPULAÇÃO, VOLUME DE SERVIÇOS E RENDA. SERVIÇOS NÃO INSTALADOS. ACUMULAÇÃO TEMPORÁRIA E RAZOÁVEL. CONTEXTO DE REORDENAÇÃO. CONTINUIDADE DAS ATIVIDADES. HIGIEZ. RESERVA DE ATIVIDADES INERENTES A OFÍCIOS INSTALADOS. IMPOSSIBILIDADE. EXIGÊNCIA DO CONCURSO PÚBLICO PARA O INGRESSO NA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO (CF, ART. 236, § 1º). BURLA. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra os §§ 2º e 3º do art. 10 da Lei n. 13.243, de 13 de janeiro de 1998, do Estado de Goiás, que dispõem sobre a reorganização dos serviços notariais e de registro nas comarcas de 1ª entrância ou de entrância inicial.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

ADI 4373 / GO

2. Há duas questões em discussão: saber se a disciplina normativa acerca da acumulação de serviços notariais e de registro em comarcas de entrância inicial, relativas a Municípios de menor expressão e com baixa movimentação cartorária, (i) do ponto de vista formal, viola a competência privativa da União para legislar sobre registros públicos (CF/1988, art. 22, XXV) e o previsto na lei federal (Lei n. 8.935/1994) quanto à regulação das mencionadas atividades (CF/1988, art. 236, § 1º); e, (ii) sob o ângulo material, ofende a exigência de concurso público de provas e títulos para a investidura nas citadas atribuições (CF/1988, art. 236, § 3º).

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Insere-se na competência legislativa dos Estados-membros a reorganização das serventias de registro e de notas, mediante acumulação, desmembramento, extinção e criação de unidades (CF/1988, arts. 25, § 1º; 96, II, “d”; e 125, § 1º). Precedentes.

4. O parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.935/1994 admite excepcionalmente a acumulação dos serviços notariais e de registro nos Municípios que não comportem, em razão do volume de demanda ou receita, a instalação de mais de uma unidade especializada de serventia.

5. O § 2º do art. 10 da Lei n. 13.243/1998 do Estado de Goiás revela acumulação temporária e razoável de funções ainda não instaladas, enquadrada em contexto mais amplo e gradual de adequação dos serviços notariais e de registro estaduais aos parâmetros federais, até que sobrevenham ofícios específicos, observadas a peculiaridade local e a continuidade das atividades.

6. O § 3º do art. 10 da Lei n. 13.243/1998 do Estado de Goiás, sob o pretexto de manter as atribuições de delegatários que as exerciam, reserva atribuições inerentes a ofícios instalados até a vacância dos cargos respectivos e acaba, por via transversa, retirando dos titulares das novas serventias, aprovados em concurso público específico, o desempenho de suas funções próprias, o que configura burla à exigência do concurso

ADI 4373 / GO

público de provas e título como condição de ingresso na atividade notarial e de registro (CF/1988, art. 236, § 3º).

IV. DISPOSITIVO

7. Pedido julgado procedente, em parte, para declarar inconstitucional a expressão “reservando-se, temporariamente, aos serventuários que já as exercem a primeira e a última atribuições, até a vacância e a conseqüente extinção dos respectivos cargos” contida no art. 10, § 3º, da Lei n. 13.243/1998 do Estado de Goiás.

8. Modulação dos efeitos da decisão, de modo a conferir-lhe eficácia a partir da data da publicação da ata de julgamento de mérito.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual realizada de 27 de fevereiro a 6 de março de 2026, na conformidade da ata de julgamentos, por unanimidade, em julgar procedente, em parte, o pedido, para declarar inconstitucional a expressão “reservando-se, temporariamente, aos serventuários que já as exercem a primeira e a última atribuições, até a vacância e a conseqüente extinção dos respectivos cargos” contida no art. 10, § 3º, da Lei n. 13.243/1998 do Estado de Goiás, com modulação dos efeitos da decisão, conferindo-lhe eficácia a partir da data da publicação da ata de julgamento de mérito, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 9 de março de 2026.

Ministro NUNES MARQUES

Relator

Documento assinado digitalmente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.373 GOIÁS

RELATOR : **MIN. NUNES MARQUES**
REQTE.(S) : **DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO SOCIAL CRISTÃO - PSC**
ADV.(A/S) : **VITOR JORGE ABDALA NÓSSEIS E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO GOIÁS**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: O Partido Social Cristão (PSC) ajuizou esta ação direta de inconstitucionalidade contra os §§ 2º e 3º do art. 10 da Lei n. 13.243, de 13 de janeiro de 1998, do Estado de Goiás, que dispõem sobre a reorganização dos serviços notariais e de registro nas comarcas de 1ª entrância ou entrância inicial. Eis o teor dos dispositivos:

Art. 10. Nas Comarcas de 1ª entrância, ficam criados os serviços notariais e de registro com a estrutura prevista no art. 6º, I e II, *a*.

[...]

§ 2º Em caso de vacância do Registro de Imóveis e Tabelionato 1º de Notas, serão instalados os serviços do Tabelião de Notas, de Protestos e Títulos, Tabelião e Oficial de Registro de Contratos Marítimos, passando as funções de Registro de Imóveis ao 2º Tabelionato de Notas, ao qual ainda se reservará, temporariamente, o serviço de Protesto de Títulos, até a sua vacância e conseqüente extinção.

§ 3º Vagando-se a serventia que tem as funções do 2º Tabelionato de Notas, instalam-se os serviços do Oficial de Registro de Imóveis, de Registro de Título e Documentos, Civil das Pessoas Jurídicas e Civil das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas, reservando-se, temporariamente, aos serventuários que já as exercem a primeira e a última atribuições, até a vacância e a conseqüente extinção dos respectivos cargos.

ADI 4373 / GO

O proponente afirma que o art. 6º do mesmo diploma legal, referido no *caput* do art. 10, cria cargos judiciais, funções extrajudiciais, bem como serviços notariais e de registro em comarcas específicas, ficando condicionada a instalação à vacância das serventias da estrutura judiciária anterior, nos termos da Lei federal n. 8.935/1994.

Segundo argumenta, as normas impugnadas contrariam o modelo federal ao determinarem que, na hipótese de vacância *a posteriori* dos serviços que não se encontravam vagos na data da promulgação da Lei estadual n. 13.243/1998, em vez de se instalarem novos, seja realizada uma espécie de anexação ou acumulação por serventias existentes, a configurar provimento sem realização de concurso público (CF, art. 37, II).

Assinala caber aos Estados-membros dispor sobre organização judiciária com base na competência residual (CF, arts. 25, § 1º; 96, II, “d”; e 99, *caput*), desde que em consonância com as normas gerais estatuídas pela União.

Sustenta que a Lei federal n. 8.935/1994, ao regulamentar os serviços notariais e de registro conforme preconizado no art. 236, § 1º, da Carta da República, veda a acumulação e a anexação (arts. 5º e 26), além de impor, no caso da primeira vacância da titularidade, a desacumulação (art. 49).

Referindo-se à Lei estadual n. 9.129/1981 (Código de Organização e Divisão Judiciária do Estado de Goiás), ressalta que o serviço extrajudicial nas comarcas de 1ª entrância deve ser composto por: (i) Registro de Imóveis e 1º Tabelionato de Notas; (ii) Registro de Pessoas Jurídicas, Títulos, Documentos e protestos, 2º Tabelionato de Notas e 2ª Escrivania do Cível; e (iii) Registro Civil de Pessoas Naturais.

Conforme aduz, o art. 6º da lei estadual em exame prevê a instalação de novos serviços autônomos nas comarcas de 1ª entrância, nos termos do

ADI 4373 / GO

art. 5º da Lei federal n. 8.935/1994, inviabilizando a manutenção dos serviços acumulados.

Pontua que os §§ 2º e 3º do art. 10 não exigem a realização de concurso público para o preenchimento das serventias que instituem e das que tenham ficado vagas. Frisa ter sido determinada a acumulação, pelo 2º Tabelionato de Notas, do Registro de Imóveis e temporariamente do Protesto de Títulos, até sua vacância e extinção (§ 2º); bem assim a reserva, pelos titulares que já as exerciam, das atribuições de Registro de Imóveis e de Registro Civil de Pessoas Naturais, Intervenções e Tutelas, até a vacância e extinção dos cargos.

Diz violados os arts. 37, II, e 236, §§ 1º e 3º, da Constituição Federal, à alegação de que o preenchimento da serventia vaga exige prévio concurso público de ingresso ou remoção, não podendo ficar mais de 6 meses vacante sem que lhe seja nomeado titular.

Considera imprópria a reserva de funções ou ofícios das serventias vagas aos titulares de outras existentes na mesma comarca. Aponta acumulação indevida e ofensa ao mandamento do concurso público.

Evoca jurisprudência desta Corte no sentido da necessidade de se realizar concurso público de provas e títulos específico para investidura em serventia cuja vaga tenha ocorrido após a promulgação da Constituição de 1988, bem como da impossibilidade de assunção de outra função, senão mediante concurso de remoção ou permuta.

Quanto ao risco, cita o Concurso Público Unificado para Ingresso nos Serviços Notariais e de Registro – então na fase de avaliação de títulos –, cujo edital não considerava serventias vagas aquelas anexadas ou acumuladas em decorrência das normas inquinadas. Sublinha a repercussão à ordem pública em virtude da eventual homologação do

ADI 4373 / GO

certame.

Requeru a concessão de medida cautelar. Pede, ao fim, a declaração de inconstitucionalidade do art. 10, §§ 2º e 3º, da Lei estadual n. 13.243/1998.

A Assembleia Legislativa do Estado de Goiás sustenta a competência local para criar, prover e instalar serventias extrajudiciais (CF, art. 24, § 2º). Aludindo à natureza de serviço público da atividade notarial e de registro, defende que as normas questionadas visam resguardar a continuidade da prestação, sem prejuízo à sociedade, mediante o provimento temporário dos novos cargos. Remetendo ao art. 26, parágrafo único, da Lei federal n. 8.935/1994, diz ser possível acumular os serviços notariais e de registro nos Municípios que não comportarem a instalação de mais de uma unidade especializada, em razão do volume de demanda ou receita. Tem como observada a peculiaridade local no que permitida a acumulação apenas nas comarcas de entrância inicial ou de 1ª entrância, isto é, naquelas de menor população e movimentação forense. Postula a improcedência.

O Governador de Goiás articula ofensa reflexa ao Texto Constitucional diante da necessidade de análise de legislação federal. No mérito, afirma a competência dos Estados para editar normas de organização e divisão judiciárias locais. Destaca que a Lei estadual n. 13.243/1998 promove a desacumulação de serventias, à luz dos parâmetros fixados na Lei federal n. 8.935/1994, e salvaguarda o direito adquirido em situações fáticas consolidadas.

Conforme argui, até o advento do diploma impugnado, as comarcas de 1ª entrância dispunham de (i) Registro de Imóveis e Tabelionato 1º de Notas; (ii) Registro de Pessoas Jurídicas, Títulos, Documentos e Protestos, Tabelionato 2º de Notas e 2ª Escrivania Cível; e (iii) Registro Civil de Pessoas Naturais.

ADI 4373 / GO

Ante a proibição de acumulação dos tabelionatos e ofícios (Lei federal n. 8.935/1994, arts. 5º e 6º), a Lei n. 13.243/1998 do Estado de Goiás preconizou a reorganização administrativa, tendo em vista a adequação aos parâmetros federais, e determinou a criação de (i) Tabelião de Notas; (ii) Tabelião de Protestos e Títulos; (iii) Tabelião e Oficial de Registro de Contratos Marítimos; (iv) Oficial de Registro de Imóveis; (v) Oficial de Registro de Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas; e (vi) Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, Interdições e Tutelas.

Afirma que os preceitos impugnados estabelecem regramento de transição, como forma de preservar os direitos adquiridos dos titulares dos tabelionatos e ofícios desacomulados bem assim a continuidade do serviço público.

Alega que, com a vacância do Registro de Imóveis e Tabelionato 1º de Notas, o § 2º do art. 10 da Lei estadual n. 13.243/1998 prevê a instalação (i) do Tabelionato de Notas, (ii) do Tabelionato de Protestos e Título e (iii) do Tabelionato e Ofício de Registro de Contratos Marítimos. Além disso, estabelece o trespasse temporário (a) da atividade própria do Registro de Imóveis, vago e ainda não instalado, para o Tabelionato 2º de Notas, por força da continuidade do serviço; e (b) da atividade inerente ao Tabelionato de Protestos e Títulos para o Tabelionato 2º de Notas, considerados o direito adquirido de seu titular, que já detinha o direito de exercê-la por delegação, e o fato de haver apenas um tabelionato desse tipo.

Quanto ao § 3º atacado, salienta que, a partir da vacância do Tabelionato 2º de Notas, serão instalados (i) o Ofício de Registro de Imóveis; (ii) o Ofício de Registro de Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas; e (iii) o Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas. Assinala a estipulação da reserva temporária das atividades próprias do Registro de Imóveis e do Registro Civil das Pessoas

ADI 4373 / GO

Naturais e de Interdições e Tutelas aos titulares que exerciam essas atribuições, em razão do direito adquirido.

Ressalta que o preenchimento do Tabelionato de Notas e do Tabelionato e Ofício de Registro de Contratos Marítimos – serventias vagas com a criação formal – somente se dá mediante concurso público. Assinala o exaurimento dos efeitos jurídicos pelos dispositivos infirmados. Realça que os delegatários dos serviços notariais e de registro não são ocupantes de cargos ou empregos públicos, mas titulares de função pública. Pleiteia a improcedência.

O Advogado-Geral da União alega que a insurgência contra a acumulação de serviços notariais revela crise de legalidade, não sujeita ao controle concentrado de constitucionalidade. Quanto ao mérito, nega o caráter absoluto da vedação à acumulação preconizada no art. 26 da Lei n. 8.935/1994, uma vez permitida nos Municípios que não comportam mais de uma unidade de serventia. Afirma, a partir do exame do Anexo da Lei n. 13.644/2000 do Estado de Goiás, na qual definidas as comarcas e os Municípios respectivos, que as unidades das comarcas de entrância inicial abrangem Municípios com menos de 10.000 habitantes, como Barro Alto, Cachoeira Alta e Corumbaíba. Sustenta que a previsão do § 2º impugnado é harmônica com a competência do Estado para dispor sobre organização e divisão judiciárias, com o devido processo legislativo, com a exceção prevista no art. 26, parágrafo único, da Lei federal n. 8.935/1994 e com o princípio da razoabilidade. Cita precedentes nos quais esta Corte reconheceu a acumulação excepcional de atribuições cartorárias de notas e de registro em comarcas incapazes de suportar o ônus de mais de uma serventia extrajudicial.

Em relação ao § 3º questionado, afirma possibilitado o exercício, por serventuários não concursados até a extinção de seus cargos, dos serviços atinentes ao Ofício do Registro de Imóveis e do Ofício do Registro de

ADI 4373 / GO

Pessoas Naturais, quando instalados, o que configuraria forma de provimento não autorizada pela Constituição Federal.

O Procurador-Geral da República argumenta que a usurpação de competência legislativa de um ente federado por outro reclama a fiscalização abstrata da norma por inconstitucionalidade, e não ilegalidade. No mérito, sustenta a competência normativa dos Estados para reorganizar delegações de registro e de notas, mediante acumulação, desmembramento, extinção e criação de unidades, cabendo aos respectivos tribunais de justiça a iniciativa (CF, art. 96, I, “b”), inexistindo vício formal. Frisa limitado o desmembramento aos serviços vagos, sem prejuízo dos titulares das outras delegações. Assevera que o § 2º inquinado excepciona a acumulação levando em conta a peculiaridade das comarcas de 1ª entrância.

No tocante ao § 3º sob investiva, sustenta que o dispositivo autoriza a delegação dos serviços do Ofício do Registro de Imóveis e do Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais e de Interdições e de Tutela aos serventuários que já exerciam essas funções, sem concurso público prévio, em afronta ao art. 236, § 3º, da Constituição Federal. Opina pela procedência parcial do pedido, para declarar-se a inconstitucionalidade da expressão “reservando-se, temporariamente, aos serventuários que já exercem a primeira e a última atribuições, até a vacância e a consequente extinção dos respectivos cargos” contida no § 3º do art. 10 da Lei n. 13.243/1998 do Estado de Goiás.

Em 28 de abril de 2021, intimei o requerente para que provasse a vigência dos preceitos impugnados, bem como o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, para que se manifestassem.

O requerente, intimado, ficou-se inerte (eDoc 41).

ADI 4373 / GO

O Advogado-Geral da União ratifica a manifestação anterior e colaciona julgado mais recente do Supremo, no sentido da inconstitucionalidade de lei estadual que possibilite a investidura de substituto da serventia na titularidade sem aprovação prévia em concurso público específico destinado a seu provimento (ADI 3.519, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 3.10.2019).

O Procurador-Geral da República reitera o parecer anterior, pela procedência parcial do pedido.

É o relatório.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.373 GOIÁS

RELATOR : **MIN. NUNES MARQUES**
REQTE.(S) : **DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO SOCIAL CRISTÃO - PSC**
ADV.(A/S) : **VITOR JORGE ABDALA NÓSSEIS E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO GOIÁS**

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): A controvérsia cinge-se às alegações de inconstitucionalidade formal e material em que teriam incorrido os §§ 2º e 3º do art. 10 da Lei n. 13.243, de 13 de janeiro de 1998, do Estado de Goiás, por meio dos quais reorganizadas as serventias extrajudiciais nas hipóteses de vacância nas comarcas de 1ª entrância.

1. Preliminar

O Governador do Estado de Goiás e o Advogado-Geral da União articulam ofensa indireta ao Texto Constitucional, em razão da suposta necessidade de análise da legislação federal regente sobre a matéria – Lei n. 8.935/1994 –, a revelar crise de legalidade.

A causa de pedir refere-se à arguida usurpação da competência privativa da União para legislar sobre registros públicos (CF, art. 22, XXV), bem como estabelecer norma geral sobre os serviços notariais e de registro (CF, art. 236, § 1º).

Existindo regulamentação nacional acerca do tema, cabe às unidades federadas suplementá-la. É o caso desta ação: há norma geral fixada pelo ente central – a Lei federal n. 8.935, de 18 de novembro de 1994.

Por outro lado, articula-se extrapolação da competência residual do Estado para dispor sobre organização judiciária (CF, arts. 25, § 1º; 96, II,

ADI 4373 / GO

“d”; e 99, *caput*).

Ora, a controvérsia constitucional sob invectiva está direcionada à apontada invasão, pelo legislador estadual, da competência normativa da União.

Tendo em vista que o sistema de repartição de competências normativas e materiais foi estabelecido pelo constituinte de 1988, é unânime na jurisprudência do Supremo que eventual usurpação da atribuição de determinado ente ou a inobservância dos limites impostos à atuação de cada unidade resulta em inconstitucionalidade, passível de controle concentrado.

Com efeito, a análise da lei questionada revela controvérsia de envergadura maior, consideradas as regras constitucionais de divisão de competências, a partir da confrontação direta com os arts. 22, XXV, e 236, § 1º, não havendo falar em ofensa reflexa à Carta Magna.

Não procede a preliminar.

2. Mérito

2.1 Da ausência de vício formal

A Carta da República assegura aos Estados federados a prerrogativa de se organizarem e regerem por suas próprias Constituições e leis, desde que observados os princípios nela estabelecidos (art. 25). Além disso, reserva-lhes as competências que não lhes sejam por ela vedadas (§ 1º).

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

ADI 4373 / GO

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

[...]

Quanto à Justiça estadual, o Texto Constitucional é peremptório em outorgar aos Estados a autonomia para organizá-la, de acordo com os postulados nele estabelecidos:

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

Ao disciplinar o Poder Judiciário, preconiza, no art. 96, II, “d”, a competência dos tribunais de justiça para alterar a organização e a divisão judiciárias:

Art. 96. Compete privativamente:

[...]

II – ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

[...]

d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;

À luz desses parâmetros, o Supremo cristalizou jurisprudência no sentido de inserir-se nas atribuições das cortes a reorganização das serventias de registro e de notas, mediante acumulação, desmembramento, extinção e criação de unidades. Ilustram esse entendimento as seguintes ementas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÕES 2, DE 2.6.2008, e 4, de 17.9.2008, DO CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO ESTADO DE GOIÁS. REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE

ADI 4373 / GO

CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS, PREVIAMENTE CRIADOS POR LEI ESTADUAL, MEDIANTE ACUMULAÇÃO E DESACUMULAÇÃO DE SEUS SERVIÇOS. ESTABELECIMENTO DE REGRAS GERAIS E BEM DEFINIDAS, ATÉ ENTÃO INEXISTENTES, PARA A REALIZAÇÃO, NO ESTADO DE GOIÁS, DE CONCURSOS UNIFICADOS DE PROVIMENTO E REMOÇÃO NA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 236, CAPUT E § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E AOS PRINCÍPIOS DA CONFORMIDADE FUNCIONAL, DA RESERVA LEGAL, DA LEGALIDADE E DA SEGURANÇA JURÍDICA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO FORMULADO NA INICIAL.

[...]

3. A matéria relativa à ordenação das serventias extrajudiciais e dos serviços por elas desempenhados está inserida na seara da organização judiciária, para a qual se exige, nos termos dos arts. 96, II, d, e 125, § 1º, da Constituição Federal, a edição de lei formal de iniciativa privativa dos Tribunais de Justiça. Precedentes: ADI 1.935, rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 4.10.2002; ADI 2.350, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 30.4.2004; e ADI 3.773, rel. Min. Menezes Direito, DJe de 4.9.2009.

[...]

7. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga, por unanimidade, procedente em parte.

(ADI 4.140, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 20.9.2011)

ADIN – CÓDIGO DE DIVISÃO E ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO DO MARANHÃO (ART. 87 E PARÁGRAFO ÚNICO; ART. 88 E §; ART. 89 E PARÁGRAFO ÚNICO) – SERVENTIAS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS – MATÉRIA DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA – INICIATIVA RESERVADA AO TRIB UNAL DE JUSTIÇA – PROCESSO LEGISLATIVO – LIMITES DA ATUAÇÃO PARLAMENTAR –

ADI 4373 / GO

EMENDABILIDADE DOS PROJETOS DE LEI EM TEMA DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA – A QUESTÃO DO ART. 236 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO – MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. – A cláusula constitucional que confere exclusividade ao Tribunal de Justiça para instaurar o processo legislativo em tema de organização e divisão judiciárias do Estado não impede os parlamentares de oferecerem emendas ao correspondente projeto de lei. [...] A ausência da lei nacional reclamada pelo art. 236 da Constituição não impede o Estado-membro, sob pena da paralisação dos seus serviços notariais e registrais, de dispor sobre a execução dessas atividades, que se inserem, por sua natureza mesma, na esfera de competência autônoma dessa unidade federada. A criação, o provimento e a instalação das serventias extrajudiciais pelos Estados-membros não implicam usurpação da matéria reservada à lei nacional pelo art. 236 da Carta Federal.

(ADI 865 MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 8.4.1994)

Conforme colho do parecer do Procurador-Geral da República, os §§ 2º e 3º do art. 10 da Lei n. 12.243/1998 do Estado de Goiás veiculam, inequivocamente, matéria relativa à reorganização judiciária, com a finalidade de adequar as serventias extrajudiciais à Lei federal n. 8.935/1994, a qual, ao regulamentar o art. 236 da Constituição Federal, disciplina os serviços notariais e de registro, especificando-os (art. 5º) e regulando a investidura, as atribuições, as competências, os direitos, os deveres, as incompatibilidades, o impedimento, a atuação e o sancionamento dos notários e oficiais de registro (arts. 6º a 36).

Uma vez que a definição da competência é informada também pelo propósito da norma, a mim parece evidente a intenção do legislador local ao editar os preceitos impugnados: promover a desacumulação das

ADI 4373 / GO

serventias extrajudiciais e harmonizar os serviços notariais e de registro do Estado com a norma geral instituída pela União – inclusive quanto à vedação de acumulação por titulares, distinguindo-os nos termos do art. 5º:

Art. 5º Os titulares de serviços notariais e de registro são os:

- I – tabeliães de notas;
- II – tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos;
- III – tabeliães de protesto de títulos;
- IV – oficiais de registro de imóveis;
- V – oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas;
- VI – oficiais de registro civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas;
- VII – oficiais de registro de distribuição.

Assim, os dispositivos questionados inserem-se na atribuição estadual para editar normas de organização e divisão judiciárias locais. Não se imiscuem na competência privativa da União para legislar sobre registros públicos (CF, art. 22, XXV), isto é, para estabelecer disciplina referente aos atos registrais em si, responsáveis pela criação, preservação, modificação e extinção de direitos e obrigações (ADI 2.254, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 3.3.2017; ADI 4.007, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 30.10.2014; ADI 3.151, Rel. Min. Ayres Britto, DJ 28.4.2006).

Afasto a articulação de vício formal.

2.2 Do vício material

Sob o ângulo material, a irresignação fundamenta-se em suposto provimento de serventia extrajudicial nova sem a realização de concurso público, o que ofenderia o mandamento contido no art. 236, § 3º, cujo teor

ADI 4373 / GO

transcrevo:

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.

Ademais, alega-se implementada espécie de anexação ou acumulação de serventia nova por outra existente, às margens da proibição contida na lei federal que regula as atividades notariais e de registro, conforme incumbência preconizada no § 1º do art. 236 acima mencionado.

Rememoro, quanto ao ponto, a redação das disposições normativas questionadas:

Art. 10. Nas Comarcas de 1ª entrância, ficam criados os serviços notariais e de registro com a estrutura prevista no art. 6º, I e II, *a*.

[...]

§ 2º Em caso de vacância do Registro de Imóveis e Tabelionato 1º de Notas, serão instalados os serviços do Tabelião de Notas, de Protestos e Títulos, Tabelião e Oficial de Registro de Contratos Marítimos, passando as funções de Registro de Imóveis ao 2º Tabelionato de Notas, ao qual ainda

ADI 4373 / GO

se reservará, temporariamente, o serviço de Protesto de Títulos, até a sua vacância e consequente extinção.

§ 3º Vagando-se a serventia que tem as funções do 2º Tabelionato de Notas, instalam-se os serviços do Oficial de Registro de Imóveis, de Registro de Título e Documentos, Civil das Pessoas Jurídicas e Civil das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas, reservando-se, temporariamente, aos serventuários que já as exercem a primeira e a última atribuições, até a vacância e a consequente extinção dos respectivos cargos.

Segundo colho das manifestações juntadas aos autos, até o advento da Lei estadual n. 13.243/1998, os serviços notariais e de registro eram prestados, no Estado de Goiás, nas comarcas de 1ª entrância – aquelas presentes nos Municípios de menor população e renda – por meio das seguintes serventias:

- Registro de Imóveis e Tabelionato 1º de Notas;
- Registro de Pessoas Jurídicas, Títulos, Documentos e Protestos, Tabelionato 2º de Notas e 2ª Escrivania Cível; e
- Registro Civil de Pessoas Naturais.

A legislação questionada, ao adequar o serviço à Lei n. 8.935/1994, estabelece regramento de transição específico para as comarcas de 1ª entrância, firme na previsão encerrada no parágrafo único do art. 26 do diploma federal:

Art. 26. Não são acumuláveis os serviços enumerados no art. 5º.

Parágrafo único. Poderão, contudo, ser acumulados nos Municípios que não comportarem, em razão do volume dos serviços ou da receita, a instalação de mais de um dos serviços.

ADI 4373 / GO

Assim, **cabe destacar a seguinte premissa: os dispositivos vergastados aplicam-se apenas às comarcas de 1ª entrância, a envolverem Municípios com menos de 10.000 habitantes.**

Cumpre, ainda, consignar que, nessas comarcas de menor expressão, inseridas em Municípios com baixa movimentação cartorária, os serviços notariais e de registro não foram de imediato instalados nos moldes dos incisos I a VII do art. 5º da Lei federal n. 8.935/1994, por inequívoca impossibilidade.

Dispensa maiores digressões a notória incapacidade desses Municípios para instalar 7 serventias diferentes: (i) Tabelionato de Notas; (ii) Tabelionato e Ofício de Registro de Contratos Marítimos; (iii) Tabelionato de Protesto de Títulos; (iv) Ofício de Registro de Imóveis; (v) Ofício de Registro de Títulos e Documentos e Civis das Pessoas Jurídicas; (vi) Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas; e (vii) Ofício de Registro de Distribuição.

É nesse contexto que se insere o art. 10, cujos §§ 2º e 3º são questionados na presente ação. Ressalte-se que seu *caput* prevê a criação dos serviços notariais e de registro **nas comarcas de entrância inicial ou de 1ª entrância** com a estrutura prevista no art. 6º, I (referente a comarcas de entrância intermediária) e II (alusiva a comarcas de entrância inicial).

O art. 6º, II, prevê a criação, por comarca, dos seguintes cargos: 1 Tabelião de Notas, de Protesto de Títulos, Tabelião e Oficial de Registro de Contratos Marítimos; e 1 Oficial de Registro de Imóveis, de Registro de Títulos e Documentos, Civil das Pessoas Jurídicas e Civil das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas.

O § 1º do art. 10 estabelece **a instalação dos serviços notariais e de**

ADI 4373 / GO

registro tão logo vagos os cargos das serventias da estrutura anterior, isto é, sem prejuízo da titularidade daqueles delegatários em exercício na ordem preexistente.

A partir dessas premissas passo a examinar, separadamente, os parágrafos atacados.

2.2.1 Parágrafo 2º do art. 10 impugnado

Art. 10. [...]

[...]

§ 2º Em caso de vacância do Registro de Imóveis e Tabelionato 1º de Notas, serão instalados os serviços do Tabelião de Notas, de Protestos e Títulos, Tabelião e Oficial de Registro de Contratos Marítimos, passando as funções de Registro de Imóveis ao 2º Tabelionato de Notas, ao qual ainda se reservará, temporariamente, o serviço de Protesto de Títulos, até a sua vacância e conseqüente extinção.

A norma determina a instalação de 3 tabelionatos diferentes – Notas; Protesto e Títulos; e Registro de Contratos Marítimos – tão logo vaga a serventia preexistente do Registro de Imóveis e Tabelionato 1º de Notas.

Observe-se que as atividades inerentes ao Registro de Imóveis da serventia preexistente não receberam ofício próprio, assim como outras atividades notariais e de registro reunidas em uma única serventia na estrutura anterior, a exemplo do “Registro de Pessoas Jurídicas, Títulos, Documentos e Protestos, Tabelionato 2º de Notas e 2ª Escrivania Cível”. Afinal, não me parece possível que, em Municípios menos populosos e com pouca movimentação cartorária de serviço e receita, sejam imediatamente instaladas, a partir da vacância de 1 serventia preexistente, 7 novas, nos moldes dos incisos I a VII do art. 5º da Lei federal n. 8.935/1994. Por essa razão o art. 26, parágrafo único, da norma

ADI 4373 / GO

geral instituída pelo ente central fixa exceção à proibição de acumulação:

Art. 26. Não são acumuláveis os serviços enumerados no art. 5º.

Parágrafo único. Poderão, contudo, ser acumulados nos Municípios que não comportarem, em razão do volume dos serviços ou da receita, a instalação de mais de um dos serviços.

Com efeito, o § 2º impugnado transfere as funções de Registro de Imóveis ao 2º Tabelionato de Notas, até sua vacância e extinção. Tanto é assim que o § 3º inicia com a seguinte disposição: “Vagando-se a serventia que tem as funções do 2º Tabelionato de Notas, instalam-se os serviços do Oficial de Registro de Imóveis [...]”.

Como se pode ver, trata-se de uma alocação de funções temporárias, em razão das capacidades político-financeiras das municipalidades a que pertencem as comarcas de 1ª entrância. Por mais que as atividades próprias do Oficial de Registro de Imóveis tenham passado de uma serventia preexistente para outra, não me parece caso de ofensa à regra do concurso público (CF, art. 236, § 3º) ou de anexação vedada pelo art. 26 da Lei n. 8.935/1994. Cuida-se de regramento de transição quanto à reorganização das serventias extrajudiciais razoável e atento às peculiaridades locais. É uma acumulação excepcional e temporária, de funções ainda não instaladas, enquadrada em contexto mais amplo e gradual de adequação dos serviços notariais e de registro estaduais aos parâmetros federais, até que sobrevenha ofício específico para essas atividades, nos moldes do que estabelece o § 3º. A previsão homenageia, inclusive, a continuidade do referido serviço.

No mesmo sentido mostra-se a segunda parte do § 2º ora apreciado, que reserva o serviço de Protesto de Títulos também ao 2º Tabelionato de

ADI 4373 / GO

Notas, até a vacância e extinção deste, o qual detinha o direito de exercer aquelas funções. A acumulação eminentemente temporária, até que vago e extinto o cargo, mostra-se, portanto, de todo consentânea com os parâmetros constitucionais, tais como o direito adquirido e a razoabilidade, e não ofende o imperativo do concurso público para o preenchimento de cargo de titular do serviço notarial e de registro.

Reputo constitucional o § 2º do art. 10 da Lei n. 13.243/1998 do Estado de Goiás.

2.2.2 Parágrafo 3º do art. 10 impugnado

Art. 10. [...]

[...]

§ 3º Vagando-se a serventia que tem as funções do 2º Tabelionato de Notas, instalam-se os serviços do Oficial de Registro de Imóveis, de Registro de Título e Documentos, Civil das Pessoas Jurídicas e Civil das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas, reservando-se, temporariamente, aos serventuários que já as exercem a primeira e a última atribuições, até a vacância e a conseqüente extinção dos respectivos cargos.

O citado dispositivo, por sua vez, determina, a partir da vacância do 2º Tabelionato de Notas, a instalação dos seguintes serviços: (i) 1 Oficial de Registro de Imóveis; (ii) 1 Oficial de Registro de Título e Documentos, Civil das Pessoas Jurídicas; e (iii) 1 Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas.

São 3 novos cargos a partir de 1 vacância. Mais uma vez, constata-se a pretensão de um regime de transição, consideradas as comarcas de 1ª entrância, próprias de Municípios pouco populosos ou com baixa movimentação cartorária.

ADI 4373 / GO

Ao que parece ser passo seguinte à instalação mencionada, a norma reserva as funções do Oficial de Registro de Imóveis e as do Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas aos serventuários que já exerciam essas atribuições na estrutura anterior, até a vacância e a extinção dos respectivos cargos.

Ora, ao que tudo indica, o preceito pretende reservar atividades inerentes a ofícios instalados. Assim, sob o pretexto de manter atribuições de titulares que as exerciam, por suposta força do direito adquirido, acaba por retirar do titular dessas serventias, aprovado em concurso público específico, o desempenho de suas funções próprias, cometidas a serventuário não provido para tal ocupação.

O cenário é diferente do § 2º analisado, porquanto o § 3º reserva atividades quando instaladas, implicando, por via transversa, que serventuário interino seja verdadeiramente transformado em titular dos serviços referidos de Oficial de Registro de Imóveis e de Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas.

Essa situação configura burla à exigência do concurso público de provas e título como condição de ingresso na atividade notarial e de registro, vedada a vacância da serventia por mais de 6 meses, sem que haja abertura de certame de provimento ou remoção (CF, art. 236, § 3º).

Uma vez que a primeira parte do preceito em exame não é alcançado pelo vício constatado, mantendo-se hígida e autoaplicável, declaro inconstitucional a expressão “reservando-se, temporariamente, aos serventuários que já as exercem a primeira e a última atribuições, até a vacância e a conseqüente extinção dos respectivos cargos” constante do § 3º do art. 10 atacado.

ADI 4373 / GO

3. Modulação dos efeitos

A meu ver, impõe-se a modulação dos efeitos desta decisão (Lei n. 9.868/1999, art. 27), a fim de que não enseje insegurança jurídica aos titulares das atividades envolvidas e à prestação do serviço pelo Estado de Goiás nas municipalidades afetadas.

A norma glosada está em vigor há 28 anos, de sorte que a incidência de eficácia retroativa, desde sua promulgação, alteraria situações jurídicas há muito consolidadas, de modo incoerente com o interesse social. Ao contrário, o resultado provável seria instabilidade político-jurídica no ente federado, multiplicidade de processos judiciais, anulação de concursos públicos e grave afetação de direitos adquiridos de serventuários.

Assim, penso ser inevitável o surgimento, a partir da proclamação de inconstitucionalidade, de efeitos concretos merecedores da atenção desta Corte.

O Supremo tem o dever precípua de guardar a Constituição Federal, zelando por sua máxima efetividade, o que contempla, para além da preservação da norma utilizada como parâmetro de controle, a proteção de toda a unidade normativa da Lei Maior.

A restrição do alcance da decisão quanto aos atos praticados na vigência da norma declarada inconstitucional visa concretizar a segurança jurídica, protegendo a confiança legítima e a boa-fé.

Em face da repercussão social do caso e do impacto socioeconômico da decisão, cumpre dotá-la de eficácia prospectiva, contada a partir da publicação da ata de julgamento definitivo desta ação, a fim de resguardar atos e situações consolidadas.

ADI 4373 / GO

4. Dispositivo

Do exposto, julgo procedente, em parte, o pedido, para declarar inconstitucional a expressão “reservando-se, temporariamente, aos serventuários que já as exercem a primeira e a última atribuições, até a vacância e a conseqüente extinção dos respectivos cargos” contida no art. 10, § 3º, da Lei n. 13.243/1998 do Estado de Goiás.

Modulo os efeitos da decisão, conferindo-lhe eficácia a partir da data da publicação da ata de julgamento de mérito.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.373 GOIÁS

PROCED. : GOIÁS/GO

RELATOR(A) : MIN. NUNES MARQUES

REQTE.(S) : DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO SOCIAL CRISTÃO - PSC

ADV.(A/S) : VITOR JORGE ABDALA NÓSSEIS (18827/MG)

ADV.(A/S) : ANTONIO OLIBONI (171295/MG, 058881/RJ)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO GOIÁS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente, em parte, o pedido, para declarar inconstitucional a expressão "reservando-se, temporariamente, aos serventuários que já as exercem a primeira e a última atribuições, até a vacância e a conseqüente extinção dos respectivos cargos" contida no art. 10, § 3º, da Lei n. 13.243/1998 do Estado de Goiás, com modulação dos efeitos da decisão, conferindo-lhe eficácia a partir da data da publicação da ata de julgamento de mérito, nos termos do voto do Relator, Ministro Nunes Marques. Plenário, Sessão Virtual de 27.2.2026 a 6.3.2026.

Composição: Ministros Edson Fachin (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário