

# Supremo Tribunal Federal

Diário da Justiça de 31/03/2006

24/11/2005

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.602-0 MINAS GERAIS

RELATOR ORIGINÁRIO : MIN. JOAQUIM BARBOSA

RELATOR PARA O : MIN. EROS GRAU

ACÓRDÃO

REQUERENTE : ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E  
REGISTRADORES DO BRASIL - ANOREG/BR

ADVOGADOS : ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO E OUTROS

REQUERIDO : CORREGEDOR-GERAL DE JUSTIÇA DO  
ESTADO DE MINAS GERAIS

**EMENTA:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROVIMENTO N. 055/2001 DO CORREGEDOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. NOTÁRIOS E REGISTRADORES. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. INAPLICABILIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 20/98. EXERCÍCIO DE ATIVIDADE EM CARÁTER PRIVADO POR DELEGAÇÃO DO PODER PÚBLICO. INAPLICABILIDADE DA APOSENTADORIA COMPULSÓRIA AOS SETENTA ANOS. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. O artigo 40, § 1º, inciso II, da Constituição do Brasil, na redação que lhe foi conferida pela EC 20/98, está restrito aos cargos efetivos da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios --- incluídas as autarquias e fundações.

2. Os serviços de registros públicos, cartorários e notariais são exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público --- serviço público não-privativo.

3. Os notários e os registradores exercem atividade estatal, entretanto não são titulares de cargo público efetivo, tampouco ocupam cargo público. Não são servidores públicos, não lhes alcançando a compulsoriedade imposta pelo mencionado artigo 40 da CB/88 --- aposentadoria compulsória aos setenta anos de idade.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

## A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro Nelson Jobim, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, julgar procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do Provimento n. 55/2001, do Corregedor-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais.

Brasília, 24 de novembro de 2005.

*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

EROS GRAU

-

REDATOR PARA O ACÓRDÃO

# Supremo Tribunal Federal

11/11/2004

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.602-0 MINAS GERAIS

RELATOR ORIGINÁRIO : MIN. JOAQUIM BARBOSA

RELATOR PARA O : MIN. EROS GRAU

ACÓRDÃO

REQUERENTE : ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E  
REGISTRADORES DO BRASIL - ANOREG/BR

ADVOGADOS : ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO E OUTROS

REQUERIDO : CORREGEDOR-GERAL DE JUSTIÇA DO  
ESTADO DE MINAS GERAIS

## R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (Relator): A ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL-ANOREG/BR propõe ação direta de inconstitucionalidade contra o seguinte ato do desembargador corregedor-geral da Justiça do Estado de Minas Gerais (Provimento 55/2001):

*"O Desembargador Garcia Leão, Corregedor-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, no exercício das competências e funções dispostas no artigo 23 da Lei Complementar n° 59, de 18/01/2.001, e no artigo 12, incisos IV e XXIII, da Resolução n° 314, de 26/06/96.*

*Considerando que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, após a vigência da Emenda Constitucional n° 20, de 15/12/98, já se pronunciaram em diversos julgados, corroborando a iterativa jurisprudência do Pretório Excelso e do Tribunal Superior, no sentido de que os notários e registradores estão sujeitos à aposentadoria compulsória por implemento de idade (Supremo Tribunal Federal - SS n° 1941/PE, DJU de 19/02/2.001; SS n° 1607/SC, DJU de 31/10/2.000; SS n° 1822/PE, DJU de 11/09/2.000; RE 234.935/SP, DJU de 09/08/99; Superior Tribunal de Justiça - AGRMC n° 2.445/MG, DJU de 10/04/2.000; AGRMC n° 2.109/MG, DJU de 21/02/2.000; AGRMC n° 2.445/MG, DJU de 10/04/2.000),*

*Considerando o fato de que a egrégia Corte Superior do Tribunal de Justiça, reiteradamente, tem*

# Supremo Tribunal Federal

ADI 2.602 / MG

decidido que os oficiais de registro e tabeliães do Estado de Minas Gerais sujeitam-se à aposentadoria compulsória aos 70 (setenta) anos de idade, entendimento que não se alterou com a superveniência da Emenda Constitucional n° 20/98, (Mandado de Segurança n° 152.275/4 - Belo Horizonte, MG de 30/05/2.000; Mandado de Segurança n° 159.173/4 - Nanuque, MG de 21/03/2.000; Embargos de Declaração n° 152.275/4.01 - Belo Horizonte; Mandado de Segurança n° 131.068/9 - Montes Claros),

Considerando, finalmente, que a Corregedoria Geral de Justiça é Órgão do Tribunal de Justiça, possuindo estritamente funções 'administrativas, de orientação, de fiscalização e disciplinares, a serem exercidas em sua secretaria, nos órgãos de jurisdição de primeiro grau, nos órgãos auxiliares da Justiça de Primeira Instância e nos serviços notariais e de registro do Estado', não podendo, pois, contrapor-se às decisões jurisdicionais da Corte Superior.

Resolve:

I - Revogar o despacho normativo exarado nos autos do Processo n° D 285/00 - DIFIX, da Corregedoria-Geral de Justiça, datado de 25 de fevereiro de 2.000 e publicado no Minas Gerais - Diário do Judiciário de 26/02/00.

II - Orientar os MMs. Juízes Diretores do Foro das comarcas do Estado de Minas Gerais no sentido de que exerçam rigorosa fiscalização do implemento da idade de 70 (setenta) anos pelos oficiais de registro e tabeliães.

III - Determinar aos Mms. Juízes Diretores do Foro que, nos termos do § 2° do artigo 39 da Lei Federal n° 8.935, de 18/11/94, e do caput do artigo 5° da Lei Estadual n° 12.919, de 29/06/98, expeçam o ato de declaração de vacância do serviço notarial ou de registro e designem, através de portaria, o substituto mais antigo, que estiver em exercício legal, para responder pelo expediente do respectivo serviço.

IV - Recomendar aos Mms. Juízes Diretores do Foro que, após a adoção das providências elencadas nos dispositivos anteriores, procedam às comunicações previstas no parágrafo único do artigo 318 da Lei Complementar n° 59, de 18/01/2.001, e no § 2° do artigo 2° da Resolução n° 350, de 09/06/99, que deverão ser dirigidas, respectivamente, ao 2° Vice-Presidente do Tribunal de Justiça e ao Corregedor-Geral de Justiça, 'no prazo peremptório de 5 (cinco) dias úteis'.

V - Revogar as demais disposições em contrário."

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

O pedido de liminar foi deferido pelo Pleno desta Corte em 03.04.2003. Essa decisão ficou assim ementada:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Provimento nº 055/2001 do Corregedor-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais.

- Pela redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/98 ao artigo 40 e seu parágrafo 1º e inciso II, da Carta Magna, a aposentadoria compulsória aos setenta anos só se aplica aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, tendo, sem dúvida, relevância jurídica a arguição de inconstitucionalidade do ato normativo em causa que é posterior a essa Emenda Constitucional sob o fundamento de que os notários e registradores, ainda que considerados servidores públicos em sentido amplo, não são, por exercerem suas atividades em caráter privado por delegação do Poder Público, titulares dos cargos efetivos acima referidos.

- Ocorrência quer do 'periculum in mora', quer da conveniência da Administração Pública, para a concessão da liminar requerida.

Liminar deferida para suspender, 'ex nunc', a eficácia do Provimento nº 055/2001 da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais até a decisão final desta ação direta." (Fls. 141)

As informações foram prestadas:

"Senhor Ministro Relator,  
em cordial e respeitosa visita a Vossa Excelência, ratificando informações já prestadas em 12 de março de 2003 (Ministro Moreira Alves - Ofício 360/R), em atendimento ao solicito no ofício em epígrafe, lanço o seguinte pronunciamento a respeito da ADIN 2602:

Inicialmente, informo que em Minas Gerais é possível a aposentação de notário, oficiais de registro, escreventes e auxiliares, conforme cópia de correspondência endereçada pelo presidente do órgão

# Supremo Tribunal Federal

ADI 2.602 / MG

previdenciário estadual e o presente da entidade de classe.

A edição do Provimento 055/2001 foi lastreada em inúmeros julgados desse Excelso Pretório e objeto de fiel cumprimento até a minha assunção ao cargo de Corregedor-Geral de Justiça em outubro de 2002.

Cientificando-me dos expedientes em curso na casa correicional, após consultar a assessoria para os serviços extrajudiciais, deliberei pela suspensão da aplicação do atacado provimento, em razão de convencimento quanto aos argumentos prudentes do em. Min. Néri da Silveira que, em lúcida passagem de voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.415-9 de São Paulo, afirma:

'Esclareço, entretanto, que a matéria está a merecer um posicionamento definitivo da Corte, precisamente sobre a natureza desses serviços ou funções: - segundo uns, serviços; segundo outros, são apenas funções notariais ou de registro -, ou seja, seriam simples atividades públicas, na expressão da Constituição: serviços desempenhados de forma privada.

...

Prefiro seguir orientação de índole prudencial, suspendendo a norma, até que o Tribunal adote posição sobre esse problema dos notários e registradores, quando à sua situação jurídica e à natureza de seu serviço. Cabe admitir que, efetivamente, não só fiscalizem como administrem esses serviços ou isso depende de provisão legislativa?

A Constituição não é clara; apenas confere, expressamente, o **poder de fiscalizar**. O STF há de afirmar se, nesse poder, compreende-se, também, o de **adotar providências administrativas**, as quais não são simplesmente fiscalizatórias de serviço, mas concercem à organização dos serviços.'

No meu entender, o ato de afastar o notário ou registrador, por implemente de idade, para fins de aposentação e declaração de vacância do cargo não constitui matéria de simples fiscalização, mas de organização de serviços, o que foge à competência dessa Corregedoria-Geral de Justiça.

Desta forma, em razão da temperança que a matéria merece, aguardarei o pronunciamento oficial do Corte Maior." (Fls. 150-151 - Grifos originais)

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

Anexa às informações, veio cópia de correspondência remetida pelo presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais ao presidente do Sindicato dos Notários e Servidores de Minas Gerais, na qual se esclarece que os notários que já se encontravam "no exercício das respectivas funções por delegação do Poder Público à época da publicação da Lei Federal n° 8.935/94, têm a possibilidade de se integrarem ao Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais, conforme Decreto Estadual n° 42.758, de 17/jul./2002, que regulamentou a Lei Complementar 64/2002" (fls. 152).

O advogado-geral da União não defende o ato, traçando breve histórico da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O procurador-geral da República manifesta-se pela procedência da ação, ressaltando que, "não obstante ter existido, no âmbito dessa colenda Corte Suprema, discussão acerca da natureza jurídica dos notários e registradores, que por certo momento foram equiparados aos servidores públicos sujeitos à aposentadoria por implemento de idade, hoje não mais persiste tal entendimento, sendo a eles aplicado o regime geral da previdência, não estando, portanto, na presente hipótese, submetidos à norma descrita no inciso II do §1° do art. 40 da Carta Magna" (fls. 170).

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

É o relatório. Distribuem-se cópias aos senhores ministros.



# Supremo Tribunal Federal

11/11/2004

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.602-0 MINAS GERAIS

## V O T O

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (Relator): O tema desta ação direta de inconstitucionalidade já foi debatido no Plenário do Supremo Tribunal Federal por mais de uma vez na vigência da Constituição de 1988.

Faço, aqui, um breve histórico da evolução jurisprudencial do Tribunal sobre o assunto.

No julgamento do RE 178.236 (DJ 11.04.1997), a Corte, por maioria, afirmou que *"estão os serventuários de notas e de registro sujeitos à aposentadoria por implemento de idade"*. Nos termos da ementa:

*"Titular de Ofício de Notas da Comarca do Rio de Janeiro. Sendo ocupantes de cargo público criado por lei, submetido à permanente fiscalização do Estado e diretamente remunerado à conta de receita pública (custas e emolumentos fixados por lei), bem como provido por concurso público - estão os serventuários de notas e de registro sujeitos à aposentadoria por implemento de idade (artigos 40, II, e 236, e seus parágrafos, da Constituição Federal de 1988). Recurso de que se conhece pela letra c, mas a que, por maioria de votos, nega-se provimento."*

Naquela oportunidade, em seu voto vencedor, ressaltou o relator do feito, ministro Octavio Gallotti:

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

"Uma exegese lógica e sistemática desses dispositivos não conduz, segundo penso, à evidência da radical transformação da natureza dos serviços de notas e registros, como preconizada na petição de recurso extraordinário. Antes abona a tese mais conservadora, consagrada no acórdão recorrido.

Público continua a ser o serviço exercido pelos titulares de cargos criados por lei, em número certo e com designação própria, sujeitos a permanente fiscalização do Estado, diretamente remunerados à conta de receita pública (custas e emolumentos fixados em lei), e, sobretudo, investidos por classificação em concurso público."

Continuava S. Exa.:

"Não é de clientela, como propõe a Recorrente em suas duntas razões, a relação entre o serventuário e o particular (como sucede com a profissão de advogado), mas informada pelo caráter da autoridade, revestida pelo Estado de fé pública. Nem é de livre escolha a suposta freguesia, mas sempre cativa dos cartórios de registros e, freqüentemente, nos de notas, sobretudo nas hipóteses (apenas para exemplificar) de extração de certidões ou reconhecimento de firmas, requeridos por terceiros (que não os pretensos clientes).

O signo da privatização, que a Recorrente vê consagrada na Constituição em vigor, é somente dirigido à atividade econômica, não, ainda, à prestação do serviço público. Veja-se, para mais ampla compreensão do sistema, a norma do § 1º do art. 173, que restringe o regime jurídico próprio das empresas privadas, além da empresa pública e das sociedades de economia mista, a 'outras entidades que explorem sociedade econômica'."

Acompanhando o voto do relator, o ministro Ilmar Galvão foi enfático ao afirmar:

"Assim sendo, ainda que, no regime de delegação, se pudesse ter o concessionário como imune ao limite de idade, tal não ocorre, no presente caso, onde se está diante de titular de serventia extrajudicial, espécie

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

*que, até aqui, foi sempre considerada como integrante do gênero - cargo público."*

Tema correlato foi analisado na ADI 1.531-MC (rel. min. Sydney Sanches, DJ 14.12.2001). Enfrentava-se então o tema da constitucionalidade do art. 25 da Lei 8.935/1994 (vedação do exercício da advocacia ou de cargo público) à luz do inciso III do art. 38 da Constituição federal. Para o deslinde da questão, foi necessário aprofundar a discussão acerca do titular de serviços notariais como servidor público. A maioria do Tribunal deferiu a liminar, de que resultou ser considerado servidor público o titular de serviços notariais.

O ministro Octavio Gallotti sustentou serem os titulares de serviços notariais verdadeiros ocupantes de cargo público. Disse S. Exa., recordando o julgamento do RE 178.236:

*"Os serventuários titulares de Notas e de Registros foram considerados ocupantes de cargo público, sendo a eles aplicável o art. 40 da Constituição - que foi o fundamento da maioria do Tribunal, para reconhecer a obrigatoriedade da aposentadoria por implemento de idade, quanto a eles."*

No julgamento liminar da presente ADI 2.602, que teve como relator o eminente ministro Moreira Alves, o Pleno reverteu seu antigo posicionamento, em razão do advento da Emenda Constitucional 20/1998.

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

O argumento principal para a modificação do antigo posicionamento foi a alteração, pela referida EC 20/1998, do *caput* do art. 40 da Constituição federal, o que teria repercutido na amplitude do alcance dos efeitos do inciso II do § 1º do art. 40, anteriormente art. 40, II.

A antiga redação assim prescrevia:

*"Art. 40. O servidor será aposentado:  
[...]  
II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço."*

A EC 20/1998, de modo diferente, estabelece:

*"Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.*

*§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:*

*[...]  
II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição."*

Para o Tribunal, portanto, em entendimento firmado na medida cautelar, a alteração do termo "servidor" para "servidores titulares de cargos efetivos" teria significado o afastamento dos notários da exigência da aposentadoria compulsória aos setenta anos de idade.

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

Nos termos da ementa:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Provimento n° 055/2001 do Corregedor-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais. - Pela redação dada pela Emenda Constitucional n° 20/98 ao artigo 40 e seu parágrafo 1° e inciso II, da Carta Magna, a aposentadoria compulsória aos setenta anos só se aplica aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, tendo, sem dúvida, relevância jurídica a arguição de inconstitucionalidade do ato normativo em causa que é posterior a essa Emenda Constitucional sob o fundamento de que os notários e registradores, ainda que considerados servidores públicos em sentido amplo, não são, por exercerem suas atividades em caráter privado por delegação do Poder Público, titulares dos cargos efetivos acima referidos. - Ocorrência quer do 'periculum in mora', quer da conveniência da Administração Pública, para a concessão da liminar requerida. Liminar deferida para suspender, 'ex nunc', a eficácia do Provimento n° 055/2001 da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais até a decisão final desta ação direta."

Esse mesmo entendimento foi corroborado, mais recentemente, no julgamento da ADI 2.891 (rel. min. Sepúlveda Pertence):

"EMENTA: Serviços notariais e de registro: regime jurídico: exercício em caráter privado, por delegação do poder público: lei estadual que estende aos delegatários (tabeliães e registradores) o regime do quadro único de servidores do Poder Judiciário local: plausibilidade da arguição de sua inconstitucionalidade, por contrariedade ao art. 236 e §§ e, no que diz com a aposentadoria, ao art. 40 e §§, da Constituição da República: medida cautelar deferida."

Ao trazer a presente ação ao Plenário, para julgamento de mérito, considerei os argumentos já submetidos à apreciação da Corte

# *Supremo Tribunal Federal*

**ADI 2.602 / MG**

nos referidos julgados, bem como as alterações do texto constitucional, para chegar à conclusão de que o julgamento da cautelar na presente ação direta de inconstitucionalidade não esgotou o tratamento da questão.

Interpreto a decisão já tomada nestes autos como providência cautelar em seu sentido meramente instrumental, se é que haveria outro, sobretudo em se tratando de controle concentrado em nosso sistema.

Faço essa pequena digressão para explicitar que não acolho como dogma parte das razões apresentadas por este Tribunal para justificar sua primeira decisão nesta ADI 2.602. A meu ver, aquela decisão dizia respeito principalmente à verificação dos requisitos para a concessão da liminar, e não propriamente ao mérito da alegação, o qual foi brevemente examinado por esta Corte naquela oportunidade, em julgamento de 03 de abril de 2003.

Como ponto essencial desse entendimento, adoto o debate travado no julgamento do RE 178.236. Nesse julgado, consoante já mencionei, firmou-se a tese de que, para os efeitos do disposto na redação original do art. 40 da Constituição federal, os titulares de serviços notariais foram considerados servidores. Noto que essa tese não foi unânime, tendo votado contrariamente ao relator, da atual composição da Corte, os ministros Sepúlveda Pertence e Marco Aurélio.

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

Contudo, rendendo minhas homenagens ao brilhantismo dos votos vencidos naquela assentada, inclino-me, no julgamento definitivo do mérito desta ação direta, pela valorização e pela confirmação desse precedente da Corte. Dele extraio o entendimento deste Tribunal sobre um princípio fundamental da Constituição de 1988: o princípio republicano, que se irradia e informa toda a nossa vida pública. Esse princípio repele, e nisso o texto constitucional é explícito, a personalização da função pública, repelindo com igual vigor qualquer tentativa de eternização do seu exercício.

Carmem Lúcia Antunes Rocha (*República e Federação no Brasil*. Del Rey, 1997. p. 18) nos alerta para uma tendência, verificável no Brasil, de um certo ostracismo do princípio republicano. Sustenta a ilustre publicista que, aqui, quando se chegou institucionalmente à República,

*"deixou-se de discuti-la, pensá-la e buscar a sua prática diuturna e comprometida. Desde a sua entronização como princípio constitucional no Brasil, não se discute a República, não se afirma a sua impositividade demarcadora do modelo de Direito que a política cuida de realizar, como se bastasse a sua definição na forma da lei para se materializar uma proposta ou um compromisso governativo e administrativo".*

Em sua primorosa obra *República e Constituição* (2. ed. Malheiros, 1998. p. 32), o professor Geraldo Ataliba, que não se cansava de afirmar serem a República e a Federação os mais

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

importantes de todos os princípios inscritos na nossa Constituição, sustentava:

*"Como princípio fundamental e básico, informador de todo o nosso sistema jurídico, a idéia de **república** domina não só a legislação, como o próprio Texto Magno, inteiramente, de modo inexorável, penetrando todos os seus institutos e esparramando seus efeitos sobre seus mais modestos escaninhos ou recônditos meandros.*

*Tal é sua importância no contexto do nosso sistema, tão dominadora sua força, que influi, de modo decisivo, na interpretação dos demais princípios constitucionais e, com maior razão, de todas as regras constitucionais. **A fortiori**, todas as leis devem ter sua exegese conformada às suas exigências, inclusive as leis constitucionais, a começar do próprio Texto Magno."*  
(Grifos originais)

É precisamente essa força irradiadora do princípio republicano que me leva a rechaçar a tese central da presente ação direta. Entendo, na linha do pensamento dos autores citados, que, em um Estado como o brasileiro, em que idéia republicana se encontra definitivamente enraizada (e o plebiscito de 1993 aí está como confirmação), é juridicamente insustentável a tese, veiculada na ação, de que alguém possa deter uma parcela da autoridade pública, por mínima que seja, em caráter eterno, isto é, até que lhe sobrevenha a morte.

Entender que os notários e registradores têm direito de permanecer nos cargos além da idade limite de 70 anos significa vulnerar esse princípio fundador do Estado brasileiro, que, é certo, impõe primordialmente a temporariedade das funções governamentais



# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

eletivas, mas também se estende a outros domínios da vida pública, impedindo, por exemplo, que certas funções públicas se personalizem ou se transformem em feudos pessoais e familiares.

O princípio republicano é a "clef de voûte" ("chave da abóbada") de todo o edifício constitucional brasileiro. Dele emanam todas as demais regras que dão conformação à nossa democracia.

De fato, esse princípio tem estreita vinculação com a noção de democracia a que se referiu Themístocles Brandão Cavalcanti (*A Constituição Federal Comentada*. 3. ed. Rio de Janeiro: Konfino, 1959. p. 161-164):

*"A atribuição de privilégios e prerrogativas especiais exige referência constitucional expressa. A sua ampliação não deve ser admitida pela lei ordinária.*

*Ora, a estabilidade absoluta no serviço público, só removível desde a sua admissão, em virtude de processo judicial, está incluída, nesta categoria de favores, só suscetíveis de ampliação por meio de uma revisão constitucional.*

[...]

*RUI BARBOSA, teve ocasião de ferí-la por diversas vezes, dentro dos princípios então dominantes, bradando contra o sistema de privilégios, incompatível com o regime democrático, privilégios que só se justificam quando não se revestem de caráter pessoal e se tornam acessíveis a todos, por determinação constitucional.*

[...]

*JOÃO BARBALHO, para citar um dos melhores comentadores e doutrinadores da Constituição de 1891, da mesma maneira insurgira-se contra o privilégio anti-democrático, limitando êsse favor aos casos constitucionais."*

Não acredito que esse princípio, tal como enunciado brilhantemente pelo ministro Brandão Cavalcanti, tenha desaparecido

# *Supremo Tribunal Federal*

**ADI 2.602 / MG**

do cenário jurídico brasileiro após o advento da Constituição de 1988. Ao contrário, creio que ele se tenha fortalecido ainda mais.

Veja-se, por exemplo, que a idade de 70 anos é, segundo a Constituição, limite etário intransponível para um servidor público efetivo ou vitalício. A aposentadoria compulsória por implemento de idade pretende evitar que servidores públicos abrangidos por alguma espécie de estabilidade se perpetuem no cargo por tempo indeterminado. Observe-se, por outro lado, que mesmo a vitaliciedade outorgada pela Constituição republicana de 1988 a algumas categorias, como juízes e membros do Ministério Público, não representa obstáculo a que esses importantes agentes estatais se vejam compelidos compulsoriamente ao jubramento. E a razão é muito simples: o direito público brasileiro não convive bem com a idéia de que alguém possa ocupar ou deter, em caráter eterno, até a morte, algum tipo de função que se revista de característica de estatalidade, ainda que em grau inferior.

A idéia de que uma única pessoa possa exercer continuamente, até o final da vida, uma função eminentemente pública fere sensivelmente o princípio básico segundo o qual a Administração Pública não se pode identificar com pessoas determinadas - e a Constituição de 1988, no meu entender, não admite essa possibilidade de personalização indevida de uma função pública. Nem mesmo no caso dos cargos em comissão ou dos cargos de confiança se pode falar em

# Supremo Tribunal Federal

ADI 2.602 / MG

personalização da função, pois sobre seus ocupantes paira a permanente possibilidade da exoneração ad nutum.

Nesse sentido, transcrevo trechos do brilhante voto proferido pelo ministro Celso de Mello no julgamento do RE 178.236:

**"Não se pode perder de perspectiva** que a atividade notarial e registral, ainda que executada no âmbito de serventias extrajudiciais não oficializadas, constitui, em decorrência de sua própria natureza, função revestida de estatalidade e sujeita, por isso mesmo, a um estrito regime de direito público.

[...]

O **Pleno** do Supremo Tribunal Federal, refletindo em seu magistério jurisprudencial esse entendimento, deixou positivado que os **notários públicos** e os **oficiais registradores** 'são órgãos da fé pública instituídos pelo Estado' e desempenham, nesse contexto, 'função eminentemente pública', qualificando-se, em consequência, 'como servidores públicos' (RTJ 67/327, Rel. Min. DJACI FALCÃO), **tanto que, no Exterior, e por efeito da Convenção de Viena sobre Relações Consulares**, as atividades notariais e registrais concernentes à função dos Oficiais do Registro Civil das Pessoas Naturais são exercidas pelos Cônsules do Brasil, **circunstância** esta que acentua a **oficialidade** de tais serviços cuja execução, por envolver o exercício de parcela da autoridade do Estado (do poder certificante) - que goza de presunção **juris tantum** de fé pública - **supõe** a condição formal de servidor público dos Notários e dos Registradores.

O próprio exame do vigente texto constitucional **permite** concluir pela **estatalidade** dos serviços notariais e registrais, **autorizando**, ainda, o reconhecimento de que os Serventuários incumbidos do desempenho dessas relevantes funções qualificam-se como típicos servidores públicos, pois (a) só podem exercer as atividades em questão por delegação do Poder Público (CF, art. 236, **caput**), (b) estão sujeitos, no desempenho de suas atribuições funcionais, à permanente fiscalização do Poder Judiciário (CF, art. 236, § 1º) e (c) dependem, para o ingresso na atividade notarial e de registro, de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos (CF, art. 236, § 3º), que constitui, no magistério da doutrina, o instrumento destinado à seleção de 'quem se empenha a

# Supremo Tribunal Federal

ADI 2.602 / MG

*ingressar nos quadros do serviço público...'* (JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, '**Comentários à Constituição de 1988**', vol. IX/4626, 1993, Forense Universitária)." (Grifos originais)

Senhor Presidente, faço, neste momento, a seguinte indagação: Dessas características do serviço notarial apontadas pelo ministro Celso de Mello, alguma foi efetivamente alterada? Noutras palavras: Houve mudança substancial da natureza do serviço notarial?

A meu ver, a disciplina específica sobre os serviços notariais manteve-se intacta, e a alteração ocorrida no art. 40 do texto constitucional, a qual deu ensejo à concessão da liminar na presente ação, apenas trouxe detalhamento (passando a tratar de "*servidores titulares de cargos efetivos*") a dispositivo que era expressão de princípio constitucional maior que veda a personalização das funções públicas.

Mais: remetendo-me às lições do ministro Brandão Cavalcanti, entendo que a Constituição não tolera a presunção da vitaliciedade. Sendo assim, por inexistir a vitaliciedade presumida, por falta de regra constitucional ou legal expressa, acredito que a interpretação que a autoridade requerida fez do Texto Maior e da jurisprudência desta Corte, além de razoável, atende aos princípios que regem a ordem constitucional desde o estabelecimento da República.

Assim, entendo que não se pode extrair, da atual redação do art. 40 da Constituição, a vitaliciedade dos titulares de

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

serviços notariais, por mais sutil que tenha sido nosso constituinte derivado.

Com essas observações, voto pela improcedência da presente ação.

# Supremo Tribunal Federal

11/11/2004

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.602-0 MINAS GERAIS

## VOTO

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: - Senhor Presidente, essa é matéria que já estudei. Vou pedir vênia para divergir do Ministro Joaquim Barbosa.

Entendo que se aplica aí o artigo 236 da Constituição Federal, que diz:

"Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público."

O princípio republicano --- e nada me deixa mais feliz do que falar no Geraldo Ataliba a quem, mais de uma vez, referi aqui como guia que faz muita falta; haveria muito mais harmonia entre os homens, sobretudo entre os homens do Direito, se o Ataliba não houvesse partido --- o princípio republicano é atendido quando se faz, não concurso público, mas seleção para a delegação da atividade. Porque não se trata, aí, de concurso público. Conheço a lei mineira e, curiosamente --- não estamos aqui apreciando a legalidade ---, anoto que, quando a lei mineira fala das causas de extinção da delegação, não arrola o advento do décimo ano após o ano sessenta. Por outro lado, não vejo nenhuma incompatibilidade, **data venia** do Ministro Joaquim Barbosa, a que se aumente esse limite de idade de setenta para setenta e cinco, ou até que se torne mesmo vitalício, especialmente o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

De modo que, **data venia** do Ministro Joaquim Barbosa, vou divergir para julgar procedente a ação.

# Supremo Tribunal Federal

TRIBUNAL PLENO

## EXTRATO DE ATA

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.602-0 MINAS GERAIS**

**RELATOR ORIGINÁRIO : MIN. JOAQUIM BARBOSA**

**RELATOR PARA O : MIN. EROS GRAU**

**ACÓRDÃO**

**REQUERENTE : ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL - ANOREG/BR**

**ADVOGADOS : ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO E OUTROS**

**REQUERIDO : CORREGEDOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Decisão:** Após o voto do Senhor Ministro Joaquim Barbosa (Relator), que julgava improcedente a ação, e do voto do Senhor Ministro Eros Grau, julgando-a procedente, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Carlos Britto. Falou pela requerente o Dr. Romeu Felipe Bacellar Filho. Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim. Plenário, 11.11.2004.

**Decisão:** Renovado o pedido de vista do Senhor Ministro Carlos Britto, justificadamente, nos termos do § 1º do artigo 1º da Resolução nº 278, de 15 de dezembro de 2003. Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim. Plenário, 17.02.2005.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do Provimento nº 55/2001, do Corregedor-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, vencido o Senhor Ministro Joaquim Barbosa (Relator). Votou o Presidente, Ministro Nelson Jobim. Redigirá o acórdão o Senhor Ministro Eros Grau. Ausentes, justicadamente, os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello e Gilmar Mendes. Plenário, 24.11.2005.

Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim.  
Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.



*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

Luiz Tomimatsu  
Secretário

# Supremo Tribunal Federal

24/11/2005

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.602-0 MINAS GERAIS

V O T O

## O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO

Com o propósito de conhecer com mais detença o objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade, pedi vista dos presentes autos. Vista que me foi concedida na Sessão Plenária do dia 11 de novembro do fluente ano e que me possibilitou elaborar o voto que ora submeto ao pensar dos meus dignos pares, precedido do breve relato que segue.

2. O eminente **Min. Joaquim Barbosa**, Relator deste feito, assim retratou o perfil da presente *actio*:

"A ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL-ANOREG/BR propõe ação direta de inconstitucionalidade contra o seguinte ato do desembargador corregedor-geral da Justiça do Estado de Minas Gerais (Provimento 55/2001):

"O Desembargador Garcia Leão, Corregedor-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, no exercício das competências e funções dispostas no artigo 23 da Lei Complementar nº 59, de 18/01/2.001, e no artigo 12, incisos IV e XXIII, da Resolução nº 314, de 26/06/96.

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

Considerando que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, após a vigência da Emenda Constitucional n° 20, de 15/12/98, já se pronunciaram em diversos julgados, corroborando a iterativa jurisprudência do Pretório Excelso e do Tribunal Superior, no sentido de que os notários e registradores estão sujeitos à aposentadoria compulsória por implemento de idade (Supremo Tribunal Federal - SS n° 1941/PE, DJU de 19/02/2.001; SS n° 1607/SC, DJU de 31/10/2.000; SS n° 1822/PE, DJU de 11/09/2.000; RE 234.935/SP, DJU de 09/08/99; Superior Tribunal de Justiça - AGRMC n° 2.445/MG, DJU de 10/04/2.000; AGRMC n° 2.109/MG, DJU de 21/02/2.000; AGRMC n° 2.445/MG, DJU de 10/04/2.000),

Considerando o fato de que a egrégia Corte Superior do Tribunal de Justiça, reiteradamente, tem decidido que os oficiais de registro e tabeliães do Estado de Minas Gerais sujeitam-se à aposentadoria compulsória aos 70 (setenta) anos de idade, entendimento que não se alterou com a superveniência da Emenda Constitucional n° 20/98, (Mandado de Segurança n° 152.275/4 - Belo Horizonte, MG de 30/05/2.000; Mandado de Segurança n° 159.173/4

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

- Nanuque, MG de 21/03/2.000; Embargos de Declaração n° 152.275/4.01 - Belo Horizonte; Mandado de Segurança n° 131.068/9 - Montes Claros),

Considerando, finalmente, que a Corregedoria Geral de Justiça é Órgão do Tribunal de Justiça, possuindo estritamente funções 'administrativas, de orientação, de fiscalização e disciplinares, a serem exercidas em sua secretaria, nos órgãos de jurisdição de primeiro grau, nos órgãos auxiliares da Justiça de Primeira Instância e nos serviços notariais e de registro do Estado', não podendo, pois, contrapor-se às decisões jurisdicionais da Corte Superior.

Resolve:

I - Revogar o despacho normativo exarado nos autos do Processo n° D 285/00 - DIFIX, da Corregedoria-Geral de Justiça, datado de 25 de fevereiro de 2.000 e publicado no Minas Gerais - Diário do Judiciário de 26/02/00.

II - Orientar os MMs. Juízes Diretores do Foro das comarcas do Estado de Minas Gerais no sentido de que exerçam rigorosa fiscalização do implemento da idade de 70

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

(setenta) anos pelos oficiais de registro e tabeliães.

III - Determinar aos Mms. Juízes Diretores do Foro que, nos termos do § 2º do artigo 39 da Lei Federal nº 8.935, de 18/11/94, e do caput do artigo 5º da Lei Estadual nº 12.919, de 29/06/98, expeçam o ato de declaração de vacância do serviço notarial ou de registro e designem, através de portaria, o substituto mais antigo, que estiver em exercício legal, para responder pelo expediente do respectivo serviço.

IV - Recomendar aos Mms. Juízes Diretores do Foro que, após a adoção das providências elencadas nos dispositivos anteriores, procedam às comunicações previstas no parágrafo único do artigo 318 da Lei Complementar nº 59, de 18/01/2.001, e no § 2º do artigo 2º da Resolução nº 350, de 09/06/99, que deverão ser dirigidas, respectivamente, ao 2º Vice-Presidente do Tribunal de Justiça e ao Corregedor-Geral de Justiça, 'no prazo peremptório de 5 (cinco) dias úteis'.

V - Revogar as demais disposições em contrário."

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

O pedido de liminar foi deferido pelo Pleno desta Corte em 03.04.2003. Essa decisão ficou assim ementada:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Provimento n° 055/2001 do Corregedor-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais.

- Pela redação dada pela Emenda Constitucional n° 20/98 ao artigo 40 e seu parágrafo 1° e inciso II, da Carta Magna, a aposentadoria compulsória aos setenta anos só se aplica aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, tendo, sem dúvida, relevância jurídica a arguição de inconstitucionalidade do ato normativo em causa que é posterior a essa Emenda Constitucional sob o fundamento de que os notários e registradores, ainda que considerados servidores públicos em sentido amplo, não são, por exercerem suas atividades em caráter privado por delegação do Poder Público, titulares dos cargos efetivos acima referidos.

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

- Ocorrência quer do 'periculum in mora', quer da conveniência da Administração Pública, para a concessão da liminar requerida.

Liminar deferida para suspender, 'ex nunc', a eficácia do Provimento nº 055/2001 da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais até a decisão final desta ação direta." (Fls. 141)

As informações foram prestadas:

"Senhor Ministro Relator,

em cordial e respeitosa visita a Vossa Excelência, ratificando informações já prestadas em 12 de março de 2003 (Ministro Moreira Alves - Ofício 360/R), em atendimento ao solicito no ofício em epígrafe, lanço o seguinte pronunciamento a respeito da ADIN 2602:

Inicialmente, informo que em Minas Gerais é possível a aposentação de notário, oficiais de registro, escreventes e auxiliares, conforme cópia de correspondência endereçada pelo presidente do órgão previdenciário estadual e o presente da entidade de classe.

A edição do Provimento 055/2001 foi lastreada em inúmeros julgados desse Excelso

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

*Pretório e objeto de fiel cumprimento até a minha assunção ao cargo de Corregedor-Geral de Justiça em outubro de 2002.*

*Cientificando-me dos expedientes em curso na casa correicional, após consultar a assessoria para os serviços extrajudiciais, deliberei pela suspensão da aplicação do atacado provimento, em razão de convencimento quanto aos argumentos prudentes do em. Min. Néri da Silveira que, em lúcida passagem de voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.415-9 de São Paulo, afirma:*

*'Esclareço, entretanto, que a matéria está a merecer um posicionamento definitivo da Corte, precisamente sobre a natureza desses serviços ou funções: - segundo uns, serviços; segundo outros, são apenas funções notariais ou de registro -, ou seja, seriam simples atividades públicas, na expressão da Constituição: serviços desempenhados de forma privada.*

*...*

*Prefiro seguir orientação de índole prudencial, suspendendo a*



# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

norma, até que o Tribunal adote posição sobre esse problema dos notários e registradores, quando à sua situação jurídica e à natureza de seu serviço. Cabe admitir que, efetivamente, não só fiscalizem como administrem esses serviços ou isso depende de provisão legislativa?

A Constituição não é clara; apenas confere, expressamente, o **poder de fiscalizar**. O STF há de afirmar se, nesse poder, compreende-se, também, o de **adotar providências administrativas**, as quais não são simplesmente fiscalizatórias de serviço, mas concercem à organização dos serviços.'

No meu entender, o ato de afastar o notário ou registrador, por implemento de idade, para fins de aposentação e declaração de vacância do cargo não constitui matéria de simples fiscalização, mas de organização de serviços, o que foge à competência dessa Corregedoria-Geral de Justiça.

Desta forma, em razão da temperança que a matéria merece, aguardarei o

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

*pronunciamento oficial da Corte Maior." (Fls. 150-151 - Grifos originais)*

*Anexa às informações, veio cópia de correspondência remetida pelo presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais ao presidente do Sindicato dos Notários e Servidores de Minas Gerais, na qual se esclarece que os notários que já se encontravam "no exercício das respectivas funções por delegação do Poder Público à época da publicação da Lei Federal nº 8.935/94, têm a possibilidade de se integrarem ao Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais, conforme Decreto Estadual nº 42.758, de 17/jul./2002, que regulamentou a Lei Complementar 64/2002" (fls. 152).*

*O advogado-geral da União não defende o ato, traçando breve histórico da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.*

*O procurador-geral da República manifesta-se pela procedência da ação, ressaltando que, "não obstante ter existido, no âmbito dessa colenda Corte Suprema, discussão acerca da natureza jurídica dos notários e registradores, que por certo momento foram equiparados aos servidores públicos sujeitos à aposentadoria por implemento de idade, hoje não mais persiste tal entendimento, sendo a eles aplicado o*

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

regime geral da previdência, não estando, portanto, na presente hipótese, submetidos à norma descrita no inciso II do §1º do art. 40 da Carta Magna" (fls. 170).

*É o relatório. Distribuem-se cópias aos senhores ministros."*

3. Pois bem, depois desse amplo tracejamento do quadro factual-jurídico em que se insere a presente ação, o nobre Relator concluiu pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade. Fê-lo, contudo, apoiado no entendimento firmado por este Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 178.236, Rel. Min. **Octavio Gallotti**. Daí esclarecer que, ao julgar o mencionado RE 178.236, este egrégio Tribunal valorizou o princípio republicano "*que repele (...) a personalização da função pública, repelindo com igual vigor qualquer tentativa de eternização do seu exercício*".

4. Foi além o douto Ministro **Joaquim Barbosa** para asseverar que a Emenda Constitucional n° 20/98, que alterou o art. 40 da *Carta-cidadã*, não aportou modificação de substância à natureza jurídica dos serviços notariais e de registro. Pelo que deduziu não se poder extrair da atual redação do mencionado dispositivo constitucional nenhuma interpretação conducente à vitaliciedade dos titulares de tais serventias extra-judiciais.

# Supremo Tribunal Federal

ADI 2.602 / MG

5. Sob tais coordenadas mentais, que fez o preclaro **Ministro Joaquim Barbosa?** Votou pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.

6. A seu turno, o eminente ministro **Eros Grau**, divergindo frontalmente do ilustrado relator do feito, votou pela total procedência das pretensões autorais.

7. É por aqui mesmo que encerro este breve apanhado do sucedido na assentada do dia 11 de novembro e passo ao voto que me cabe proferir, por dever de ofício.

8. Reconheço, de pronto, a legitimidade ativa da ANOREG. Por isso que acedo ao pensar jurisprudencial desta Suprema Corte, notadamente quanto ao decidido na ADI 1751, Rel. Min. **Moreira Alves**. Além disso, entendo satisfeito o requisito da pertinência entre as finalidades institucionais da acionante e o centrado objeto desta *actio*.

9. Passando agora ao exame de mérito da *quaestio*, começo por dizer que a sua correta solução passa pela análise da natureza e regime jurídico dos tais "serviços de registros públicos, cartorários e notariais", que a Lei Maior da República sintetizou sob o nome de "serviços notariais e de registro" (art. 236, cabeça e § 2º). Quero dizer: a formulação de qualquer juízo de validade ou invalidade dos dispositivos legais postos em xeque deve ser precedida de um cuidadoso exame do tratamento constitucional

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

conferido às atividades notariais e de registro (registro "publico" já é adjetivação feita pelo inciso XXV do art. 22 da Constituição, versante sobre a competência legislativa que a União detém com privatividade).

10. Com este propósito, pontuo que as atividades em foco deixaram de figurar no rol dos serviços públicos que são próprios da União (incisos XI e XII do art. 21, especificamente). Como também não foram listadas enquanto competência material dos Estados, ou dos Municípios (arts. 25 e 30, respectivamente). Nada obstante, é a Constituição mesma que vai tratar do tema já no seu derradeiro título permanente (o de n° IX), sob a denominação de "DISPOSIÇÕES GERAIS", para estatuir o seguinte:

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

*§ 1°. 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.*

*§ 2°. Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.*

*§ 3°. O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e*

# Supremo Tribunal Federal

ADI 2.602 / MG

*títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses".*

11. Vai além a regração constitucional-federal sobre a matéria, porque o "Ato das Disposições Constitucionais Transitórias" também dispõe sobre o mesmo assunto, nos seguintes termos:

*"Art. 32. O disposto no art. 236 não se aplica aos serviços notariais e de registro que já tenham sido oficializados pelo poder público, respeitando-se o direito de seus servidores".*

12. Pois bem, daqui se infere que, **tirante os serviços notariais e de registro já oficializados até o dia 05 de outubro de 1988**, todos os outros têm o seu regime jurídico fixado pela parte permanente da Constituição Federal. Mais precisamente, os demais serviços notariais e de registro têm o seu regime jurídico centralmente estabelecido pelo art. 236 da Lei Republicana. Um regime jurídico, além do mais, que pensamos melhor se delinear pela comparação inicial com o regime igualmente constitucional dos **serviços públicos**, versados estes, basicamente, no art. 175 da Lei Maior<sup>1</sup>. Por isso que, do confronto entre as duas categorias de

---

<sup>1</sup> "Art. 175. Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

# Supremo Tribunal Federal

ADI 2.602 / MG

atividades públicas, temos para nós que os traços principais dos serviços notariais e de registro sejam os seguintes:

I - serviços notariais e de registro são atividades **próprias do Poder Público, pela clara razão de que, se não o fossem, nenhum sentido haveria para a remissão que a Lei Maior expressamente faz ao instituto da delegação a pessoas privadas.** É dizer: atividades de senhorio público, por certo, porém obrigatoriamente exercidas em caráter privado (CF, art. 236, *caput*). Não facultativamente, como se dá, agora sim, com a prestação dos serviços públicos, desde que a opção pela via privada (que é uma via indireta) se dê por força de lei de cada pessoa federada que titularize tais serviços;

II - cuida-se de atividades jurídicas do Estado, e não de atividades simplesmente materiais, cuja prestação é traspassada para os particulares **mediante delegação** (já foi assinalado). Não por conduto dos mecanismos da **concessão** ou da **permissão**, normados pelo *caput* do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não propriamente jurídica) em que se constituem os serviços públicos;

---

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado".

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

III - a delegação que lhes timbra a funcionalidade **não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais**. Ao revés, exprime-se em estatuições unilateralmente ditadas pelo Estado, valendo-se este de comandos veiculados por leis e respectivos atos regulamentares. Mais ainda, trata-se de delegação que somente pode recair **sobre pessoa natural**, e não sobre uma "empresa" ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público;

IV - para se tornar delegatária do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação **em concurso público de provas e títulos**. Não por adjudicação em processo licitatório, regrado pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público;

V - está-se a lidar com atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização **do Poder Judiciário**, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Reversamente, por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às



# Supremo Tribunal Federal

ADI 2.602 / MG

relações inter-partes, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extra-forenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito;

VI - enfim, as atividades notariais e de registro não se inscrevem no âmbito das remuneráveis por "tarifa" ou "preço público", mas no círculo das que se pautam por uma tabela de **emolumentos**, jungidos estes a normas gerais que se editam por lei necessariamente federal. Características de todo destoantes, repise-se, daquelas que são inerentes ao regime dos serviços públicos.

13. Numa frase, então, serviços notariais e de registro são típicas atividades estatais, mas não são serviços públicos, propriamente. Categorizam-se como atividade jurídica *stricto sensu*, assemelhadamente às atividades jurisdicionais. E como função pública *lato sensu*, a exemplo das funções de legislação, diplomacia, defesa nacional, segurança pública, trânsito, controle externo e tantos outros cometimentos que, nem por ser de exclusivo domínio estatal, passam a se confundir com serviço público<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Como deflui da segura doutrina de **Celso Antônio Bandeira de Mello** (ver Curso de Direito Administrativo, Malheiros Editores, 15ª edição, págs. 611/620), dois elementos se combinam para a conceituação do serviço público: a) um elemento formal, que é o seu regime de Direito Público, a significar sua regência por normas consagradoras tanto de prerrogativas quanto de encargos ou sujeições especiais; b) um elemento material, traduzido na efetiva ou na potencial oferta de comodidades ou utilidades materiais aos respectivos usuários, préstimos, esses, tão específicos quanto divisíveis.

# Supremo Tribunal Federal

ADI 2.602 / MG

14. Em palavras outras, assim como o inquérito policial não é processo judicial nem processo administrativo investigatório, **mas inquérito policial** mesmo (logo, um *tertium genus*); assim como os processos de contas não são processos da espécie legislativa nem jurisdicional nem rigorosamente administrativa, mas uma categoria processual inteiramente à parte; assim como o Distrito Federal não é Estado-membro nem Município, mas tão-somente o próprio Distrito Federal; assim como os serviços forenses, enfim, não são outra coisa senão serviços forenses em sua peculiar ontologia ou autonomia *entitativa*, **assim também os serviços notariais e de registro são serviços notariais e de registro, simplesmente, e não qualquer outra atividade estatal.**

15. Diga-se mais: se os serviços notariais e de registro **não têm a natureza nem o regime jurídico dos serviços públicos**, o mesmo é de ser dito quanto à natureza e ao regime normativo dos cargos públicos efetivos. A identidade, aqui, **é tão-só quanto à exigência constitucional da aprovação em concurso público de provas e títulos como requisito de investidura na função, obedecida a ordem descendente de classificação dos candidatos.** É que se não existe cargo público efetivo sem uma específica função estatal, pode haver uma específica função estatal desapegada de um cargo público. Do lado de fora dele, portanto, tal como se dá com a função de jurado e mesário eleitoral, *verbi gratia*.

# Supremo Tribunal Federal

ADI 2.602 / MG

16. Deveras, se o cargo público efetivo é provido por nomeação, toda serventia cartorária extra-judicial tem na delegação a sua inafastável forma de investidura; se o exercício dos cargos públicos efetivos é remunerado diretamente pelos cofres do Estado, o exercício das atividades notariais e de registro é pago pelas pessoas naturais ou pelas pessoas coletivas que deles se utilizem; se ao conjunto dos titulares de cargo efetivo se aplica um estatuto ou regime jurídico-funcional comum, ditado por lei de cada qual das pessoas federadas a que o servidor se vincule, o que recai sobre cada um dos titulares de serventia extra-judicial é um ato unilateral de delegação de atividades, expedido de conformidade com lei específica de cada Estado-membro ou do Distrito Federal, respeitadas as normas gerais que se veiculem por lei da União acerca dos registros públicos e da fixação dos sobreditos emolumentos (inciso XXV do art. 22<sup>3</sup> e §§ 1º e 2º do art. 236 da Carta de Outubro, um pouco mais acima transcritos); se as pessoas investidas em cargo público efetivo se estabilizam no serviço do Estado, vencido com êxito o que se denomina de "estágio probatório", e ainda são aquinhoadas com aposentadoria do tipo estatutário, pensão igualmente estatutária para os seus dependentes econômicos, possibilidade de greve, direito à sindicalização do tipo **profissional** (não da espécie **econômica**) e mais uma cláusula constitucional de irredutibilidade de ganhos incorporáveis aos respectivos vencimentos ou subsídios, **nada disso é extensível aos titulares de serventia extra-forense,**

---

<sup>3</sup>"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
(...)  
XXV - registros públicos;  
(...)"

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

jungidos que ficam os notários aos termos de uma delegação administrativa que passa ao largo do estatuto jurídico de cada qual dos conjuntos de servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Enfim, as marcantes diferenciações pululam a partir do próprio texto da Magna Carta Federal, permitindo-nos a serena enunciação de que as atividades notariais e de registro nem se traduzem em serviços públicos nem tampouco em cargos públicos efetivos.

17. Certo é, contudo, que a jurisprudência deste STF tem os serviços notariais e de registro como espécie de serviço público. Atividade estatal, sim, porém da modalidade serviço público. Em desabono, portanto, da qualificação aqui empreendida. Nada obstante, quer sob a categorização de atividade estatal não-constitutiva de serviço público (este o nosso pessoal entendimento), quer debaixo dessa outra categorização cognoscitiva (segundo os precedentes deste STF), é do meu pensar que **não se sujeitam à aposentadoria compulsória os titulares dos serviços notariais e de registro, dado que esses particulares exercentes de atividade estatal não titularizam cargo público efetivo. Também não ocupam emprego público, até porque são eles empregadores celetistas de quantos se vinculem à serventia por um trabalho contínuo ou não-eventual, sob dependência econômica e subordinação hierárquica.**

18. Nem por isso, averbo, resta vulnerado o elemento republicano da temporariedade do exercício de toda função pública. É

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

que a própria Lei federal n° 8.935/94 (batizada de Lei dos Cartórios) arrolou hipóteses extintivas da delegação. Confira-se:

*"Art. 39. Extinguir-se-á a delegação a notário ou a oficial de registro por:*

*I - morte*

*II - aposentadoria facultativa;*

*III - invalidez;*

*IV - renúncia;*

*V - perda, nos termos do art. 35<sup>4</sup>;*

*VI - descumprimento, comprovado, da gratuidade estabelecida na Lei n° 9.534, de 10 de dezembro de 1997<sup>5</sup>;"*

19. Vê-se, portanto, que a Lei n° 8.935/94 listou algumas situações impeditivas da perenização do exercício funcional em causa. E o certo é que, dessa listagem, não figurou a **aposentadoria por implemento de idade**. Listagem, aliás, que até admite ampliação pelo legislador pátrio, como se deu com o inciso VI do art. 39, cuja positivação se deve à Lei 9.812/99..

20. Por tais razões, Senhor Presidente, o meu voto é pela procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade do ato

---

<sup>4</sup> Art. 35. A perda da delegação dependerá:

I - de sentença judicial transitada em julgado; ou

II - de decisão decorrente de processo administrativo instaurado pelo juízo competente, assegurado amplo direito de defesa.

<sup>5</sup> Inciso incluído pela Lei n° 9.812, de 10 de agosto de 1999.

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

normativo sob censura. O que faço, reitero, com todo respeito ao entendimento perfilhado pelo eminente Relator.

21. É como voto.

\*\*\*\*\*

# *Supremo Tribunal Federal*

24/11/2005

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.602-0 MINAS GERAIS

## V O T O

(CONFIRMAÇÃO)

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (Relator): Senhor Presidente, mantenho o meu voto, pelas razões a seguir.

Conforme o ministro Carlos Britto muito bem retratou, está claro que a função de notário e registrador é manifestamente pública. Por quê? Trata-se de atividade revestida de fé pública, que visa à garantia da segurança dos atos jurídicos, à garantia da publicidade, da autenticidade. Os cargos são criados por lei, são providos mediante concurso público. Os respectivos titulares são impedidos de exercer advocacia e qualquer outro cargo público. Portanto, a única distinção entre notários e demais servidores públicos diz respeito à forma de remuneração: aqueles são remunerados de forma diferenciada, mediante os chamados "emolumentos".

A questão central, a meu ver, é saber se essa categoria pode eternizar-se; se uma função manifestamente pública pode ser exercida de maneira vitalícia, sem previsão constitucional. Vitaliciedade não se presume; requer previsão constitucional.

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (Presidente): Mas não são titulares de cargo efetivo, não é?

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (Relator): Todavia, exercem uma função pública, que não pode ser exercida...

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (Presidente): Só gostaria de fazer uma observação: o Tribunal, ao examinar a questão, não examinou se era serviço público, ou não; examinou a partir da Emenda Constitucional n° 41: somente os servidores titulares de cargos efetivos estão sujeitos à aposentadoria compulsória aos 70 anos. É o que está no art. 40 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional n° 41. Esse é o ponto.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (Relator): Com esse entendimento que se vai cristalizando, vamos decidir que uma determinada categoria incumbida da prestação de um tipo de serviço público poderá prestá-lo eternamente, já que ela se submete apenas à aposentadoria facultativa, não é? Será o único caso de vitaliciedade nesta República.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (Presidente): Decisão da Constituição Federal.



# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (Relator): Não, decisão do Supremo Tribunal Federal. A Constituição não diz isso.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (Presidente): É servidor público, cargo efetivo?

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (Relator): A Constituição estabelece que a função é exercida em regime privado, mas isso não significa que o titular pode exercê-la até a morte, ministro Nelson Jobim. É isso.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (Presidente): Não, é o art. 40. A Constituição define desse jeito; não há nada a fazer.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (Relator): Temos de extrair conclusões dos dispositivos constitucionais. O que estou dizendo é que nenhuma função pública pode ser exercida eternamente, e é a isso que vamos chegar com esta decisão.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (Presidente): Foi a isso que chegou a Constituição.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO: Mas a lei impede a perenização.

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (Relator): A Constituição permite a delegação de algum tipo de serviço público em caráter eterno? Não.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (Presidente): Ministro, só pergunto o seguinte: é cargo efetivo, ou não?

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (Relator): Qualquer função pública exercida sob a forma de delegação, ou de qualquer outra maneira, no Brasil, jamais poderá ser exercida em caráter eterno. Jamais se interromperá apenas com a morte do titular. Este é o meu ponto de vista.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO: Sr. Presidente, partilho dessa preocupação, mas o próprio ato unilateral de delegação já prevê as hipóteses de cessação da atividade.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (Presidente): Ministro Carlos Britto, essa discussão já foi estabelecida quando da vigência do texto originário da Constituição. Vencidos ficaram o Ministro Marco Aurélio, o Ministro Sepúlveda Pertence e o Ministro Francisco Rezek, no sentido de que não se lhes aplicava a aposentadoria compulsória. Por quê? Porque a Constituição, no art. 40, da redação

# Supremo Tribunal Federal

ADI 2.602 / MG

anterior, determinava o seguinte: "O servidor será aposentado". A maioria do Tribunal entendeu que a expressão "servidor" abrangia também os notários, vencidos os Ministros Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio e Francisco Rezek.

Depois da Emenda n° 20, foi alterado.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (Relator): O entendimento alterou-se com esta ação direta de inconstitucionalidade, em medida cautelar. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que era em sentido contrário, só se alterou com a cautelar concedida nesta ação e noutra, julgada dois meses depois.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (Presidente): O art. 40 foi alterado. Estabeleceu-se que os servidores titulares de cargo efetivo, etc, serão aposentados aos setenta anos.

Então, na linha anterior, já se discutia no Tribunal, por maioria, que a palavra "servidor" abrangia os notários. Depois veio esta restrição da Constituição dizendo que só estariam sujeitos os servidores que fossem titulares de cargo efetivo.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (Relator): Mas isso é um jogo de palavras, ministro Nelson Jobim. O que estamos discutindo é

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

se uma função pública pode ser exercida de maneira ilimitada. Esse é o cerne da questão; não é saber se eles são servidores ou não.

**O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (Presidente):** É o texto da Constituição. Vossa Excelência terá que entrar no Congresso Nacional para tentar alterar isso.

# *Supremo Tribunal Federal*

24/11/2005

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.602-0 MINAS GERAIS

À revisão de aparte do Sr. Ministro Joaquim Barbosa (Relator).

VOTO

**O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO** - Sr. Presidente, também peço vênia ao Ministro-Relator para acompanhar a divergência e julgar procedente a ação.

A Constituição vincula a aposentadoria, a inatividade compulsória aos setenta anos, aos servidores titulares de cargos efetivos. Os notários e registradores não são senão delegatários de função pública ou de atividade pública, que a Constituição declara exercida em caráter estritamente privado.

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR)** - E eterno?

**O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO** - O fato de não haver limitação sob o critério de idade para a cessação do exercício dessa função pública é mera consequência do regime jurídico diferenciado, ou seja, decorre de juízo de conveniência, de opção político-legislativa do Constituinte, que resolveu não estabelecer tal limitação, embora pudesse fazê-lo. Aliás, o voto do Ministro Marco Aurélio, num dos RE's, faz referência a uma Emenda do Senador

# *Supremo Tribunal Federal*

**ADI 2.602 / MG**

Eduardo Suplicy, que tentou estabelecer limitação, mas a Emenda foi rejeitada. Isso prova que, perante o texto da Constituição e, por via de consequência, dessa diversidade de regimes jurídicos e da ausência de norma limitativa de igual conteúdo do art. 40, § 1º, II, os notários e registradores não estão sujeitos a limitação de idade.

# *Supremo Tribunal Federal*

24/11/2005

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.602-0 MINAS GERAIS

## V O T O

A Senhora Ministra Ellen Gracie: Sr. Presidente, também entendo que as dúvidas que pudessem persistir com relação a essa matéria, com base no texto original da Constituição, foram espancadas pela Emenda Constitucional nº 20, que, ao alterar o art. 40 e seus parágrafos da Constituição, limitou a aposentadoria – segundo o regime previdenciário, dos servidores públicos – aos titulares de cargos públicos efetivos. Esse é o entendimento já manifestado nessa Casa, inclusive por mim. Refiro expressamente a Petição nº 2.890.

Por isso, peço vênia ao eminente Ministro-Relator para acompanhar a divergência inaugurada pelo Ministro Eros Grau.

# *Supremo Tribunal Federal*

24/11/2005

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.602-0 MINAS GERAIS

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, reafirmo o que tive a oportunidade de externar ao votar, abrindo divergência - e houve antecipação do pedido de vista -, no Recurso Extraordinário nº 178.236-6/RJ, que esteve sob a relatoria do ministro Octavio Gallotti. Naquele julgamento, assistimos - tenho saudade desse dia - a uma brilhante sustentação, da tribuna, do professor Celso Antônio Bandeira de Mello quanto à modificação substancial havida, presentes as Cartas de 1969 e 1988.

A Carta de 1969 realmente previa, no artigo 206, que as serventias do foro judicial e extrajudicial ficavam oficializadas, e cogitava da remuneração dos titulares, dos servidores - aí, sim, dos servidores - pelos cofres públicos. Veio à balha a Constituição de 1988, dispondo sobre o exercício da atividade mediante delegação, de forma privada.

Teria sérias dificuldades para assentar que, antes da Emenda Constitucional nº 20/98, esses oficiais, esses titulares contariam com o direito à aposentadoria com proventos integrais, considerada a remuneração percebida, o resultado dos cartórios, resultados que, sabemos, no tocante a alguns ofícios, chegam por mês a meio milhão de reais; em alguns cartórios, um milhão e meio, dois milhões. É algo que algum dia terá um fim, percebendo-se o



# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

equivoco - no âmbito de uma atividade que implica serviço obrigatório, do qual o cidadão tem que lançar mão - de se ter esse quadro - para mim, superextravagante - da percepção a que me referi.

O Tribunal, nesse processo, deferiu a liminar, a meu ver, ante aspecto que não trouxe, em si, modificação substancial. É certo que o § 3º do artigo 40, introduzido na Carta pela Emenda Constitucional nº 20/98, versou sobre proventos de aposentadoria, aludindo a cargo efetivo. Já vigorava, entretanto, tendo em conta alterações verificadas à luz do texto permanente do Diploma Básico de 1988, a exigência da aposentadoria em cargo efetivo. E não há, no caso, de qualquer forma, quer considerado o período anterior, quer o posterior à emenda constitucional referida, ou seja, não há, após a Constituição de 1988, como cogitar de cargo efetivo, muito menos da qualidade de servidor, presente o titular do cartório privatizado.

Peço vênias ao relator, e farei transcrever ao voto aquele que proferi no Recurso Extraordinário nº 178.236-6/RJ, para julgar, no caso, procedente o pedido formulado na inicial da ação direta de inconstitucionalidade, acompanhando a divergência, acompanhando o ministro Eros Grau. Estou perplexo, como Sua Excelência também, diante da situação, mas não posso fazer as vezes do legislador constituinte:

Senhor Presidente, enfrentei a matéria, embora no campo da liminar, após um exame das Cartas de 1969 e de 1988. Logrei formar convencimento em sentido oposto ao já externado pelos Ministros Octavio Gallotti, Relator, e Maurício Corrêa. Se os

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

dois Colegas que me antecedem na votação - Ministros Francisco Rezek e Ilmar Galvão - autorizarem, gostaria de antecipar o entendimento, pelo menos para termos um novo enfoque sobre a matéria e refletirmos a respeito.

A Carta de 1969 continha, a meu ver, uma disciplina toda própria sobre o tema. Preceituava o artigo 206:

"Art. 206. Ficam oficializadas as serventias do foro judicial e extrajudicial 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.

Sob esse norte, o da oficialização das serventias, seguiam-se os parágrafos:

"§ 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".

O artigo 207 preceituava que as serventias extrajudiciais, respeitada a ressalva prevista no artigo anterior, seriam 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. O artigo 208 cogitava do aproveitamento dos substitutos. Nota-se que a tônica, a regra era a oficialização dos cartórios, correndo à conta da exceção o caráter extrajudicial. Quanto a essa premissa, dúvidas não ocorrem.

Pois bem, com a Carta de 1988, não houve a repetição dessa disciplina. Deu-se um tratamento todo próprio à questão. Mediante o preceito do artigo 236, previu-se que os serviços notariais e de registro seriam exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, e que lei regularia as atividades, disciplinaria responsabilidades civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro - que não é a responsabilidade do servidor em geral - e dos seus prepostos, e definiria a fiscalização dos atos desses delegados, não há a menor dúvida, pelo Poder Judiciário - § 1º.

O § 2º do artigo 236 tem a seguinte redação:

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

"Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro."

Segue-se a regência da arregimentação:

"§ 3°. 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."

Considerada, até mesmo, a regra do artigo 32 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que preceitua que "O disposto no art. 236 não se aplica aos serviços notariais e de registro que já tenham sido oficializados pelo Poder Público" - é uma situação diversa -, "respeitando-se o direito de seus servidores", entendo que houve uma modificação substancial a obstaculizar o enquadramento dos notários dos cartórios de que cuida o artigo 236, como servidores públicos, e, portanto, como passíveis de virem a ser enquadrados no artigo 40, inciso II, da Constituição Federal.

Não posso dizer que, na hipótese de delegação, aquele que a exerce, visando ao exercício de uma atividade que caberia de início ao Poder Público, é um servidor público. Concessionário não é servidor público, da mesma forma que um notário, se enquadrado no artigo 236, porque simples delegado, não o é. Hely Lopes Meirelles ressalta que não se pode confundir os conceitos de concessionário e de servidor público. Por outro lado, é preciso perquirir o alcance do artigo 40 referido tendo em vista a seção em que está incluído, a Seção dos Servidores Públicos. As equiparações constitucionais vêm expressas, como é o caso da contemplada no § 6° do artigo 37, justamente quanto à responsabilidade das pessoas naturais e de direito privado que prestam, seja por concessão, delegação ou permissão, serviços públicos, quanto a danos causados por si e prepostos a particulares. Não se tem preceito algum que equipare o notário, que exerça a atividade em caráter privado, como está na cabeça do artigo 236, com o servidor público. Ele não percebe dos cofres públicos. O ganho que auferir decorre da equação alusiva aos emolumentos cobrados segundo a lei federal prevista no § 2° do artigo em comento e às despesas resultantes da atividade, correndo à respectiva conta qualquer desequilíbrio negativo que venha a exsurgir. A doutrina brasileira, conforme ressaltado em memorial subscrito por Celso Antonio Bandeira de Mello, é uníssona - Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (Princípios Gerais de Direito Administrativo, Ed. Forense, 1974, pags. 277 e seguintes e, antes, Teoria dos Servidores Públicos, RDP, vol. 1 - julho-setembro de 1967, pags. 40 e sgs.); Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro, Ed. Revista dos Tribunais, 14ª ed., pags. 66 a 72, em especial pag. 71); Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Ed. ATLAS, 1ª ed., 1990, pags. 304 e

# Supremo Tribunal Federal

ADI 2.602 / MG

seguintes, notadamente 308); Diógenes Gasparini (Direito Administrativo, Ed. Saraiva, 1ª ed., 1989, pags. 105 e sgs., notadamente 109, n° 2.3), e o próprio autor do memorial (Apontamentos sobre os Agentes e Órgãos Públicos, ed. Revista dos Tribunais, 1973, pags. 3 e sgs. e Regime Constitucional dos Servidores Públicos da Administração Direta e Indireta, Malheiros, 2ª ed., 1991, pags. 9 e seguintes, bem como parecer in RDP vol. 80/45). O mesmo ocorre com a estrangeira - Guido Zanobini (Corso di Diritto Amministrativo, Giuffrè Ed., 1ª ed., 1936, pgs. 168 e seguintes, particularmente 180), Renato Alessi (Sistema Istituzionale Del Diritto Amministrativo Italiano, Giuffrè Ed., 3ª ed., 1960, pags. 38-39) e Enzo Capaccioli (Manuale di Diritto Amministrativo, CEDAM, 1980, pags. 228 a 230).

Daí Hely, o administrativista por todos sempre lembrado, haver consignado em "Direito Administrativo", publicado pela Editora Revista dos Tribunais, 14ª edição, à página 71, que:

"Estes agentes não são servidores públicos, nem honoríficos, nem representantes do Estado; todavia, constituem uma categoria à parte de colaboradores do Poder Público. Nesta categoria se encontram os concessionários e permissionários de serviço público, os serventuários de ofícios e cartórios não estatizados, os leiloeiros, os tradutores e intérpretes públicos e demais pessoas que recebem designação para a prática de alguma atividade estatal ou serviço de interesse coletivo."

Os notários enquadrados no artigo 236, em virtude de atuarem em caráter privado, não integram sequer a estrutura do Estado. Atuam em recinto particular, contando com os serviços de pessoas que também não têm a qualidade de servidor e que auferem salário em face de relação jurídica que os aproximam, regida não pela lei disciplinadora do Regime Jurídico Único, mas pela Consolidação das Leis do Trabalho. Sim, os empregados do Cartório, do notário dele titular, tais como este, nada recebem dos cofres públicos, não passando pela cabeça de ninguém enquadrá-los, mesmo assim, como servidores e atribuir-lhes os direitos inerentes a esse status. Contratante e contratados, consideradas as normas da Consolidação das Leis do Trabalho, são empregador e empregados. Como, então, sem desapego ao sistema decorrente da Carta Política da República, assentar, em detrimento da previsão do exercício da atividade em caráter privado, que os notários são servidores públicos e, por isso, somente por isso, estão enquadrados na previsão do inciso II do artigo 40 nela contido, estando assim sujeitos a aposentadoria compulsória? E os proventos, como serão calculados?

Somente o misoneísmo, ou seja, o apego ao anteriormente estabelecido, sem perquirir-se as razões do novo enfoque, da realidade constitucional, é capaz de levar à conclusão de que nada mudou, persistindo, em que pese a referência ao caráter privado contida no artigo 236, a delegação indispensável a ter-

# Supremo Tribunal Federal

ADI 2.602 / MG

se o exercício sob tal modalidade, o passado, ou seja, os parâmetros próprios à delegação.

Diante desse contexto, há pouco tivemos a edição da lei de que cogita o § 1º do artigo 236, explícita quanto ao afastamento dos notários. Previu-se extinguir-se a delegação, primeiro, pela morte do notário; segundo, por aposentadoria facultativa; terceiro, por invalidez; quarto, por renúncia; quinto, por perda nos termos do artigo 35.

O Senador Eduardo Suplicy tentou, mediante a Emenda nº 10, ao Projeto 2.248/91, incluir mais uma hipótese de cessação da atividade, da delegação, que seria, justamente, a compulsória, completados pelo titular os setenta anos de idade. Essa emenda foi rejeitada por expressiva maioria. Fez-se ao mundo jurídico a vontade dos representantes do povo - os Deputados - e dos Estados - os Senadores. Digo que isso ocorreu não apenas sob o ângulo político, presentes a oportunidade e a conveniência. A rejeição da emenda ao projeto foi em obséquio, em respeito a algo de dignidade maior, de objetividade ímpar, à Constituição Federal. Percebe-se o paradoxo de, a um só tempo, reconhecer-se o caráter privado do exercício da atividade, o surgimento de delegação visando aos serviços notariais, iniludivelmente públicos, e a qualificação de servidor do titular do cartório; de resto indispensável a observar-se o disposto no inciso II do artigo 40 acima mencionado. A dinâmica do processo legislativo e, mais do que isso, a organicidade do Direito, especialmente do constitucional, obstaculizam o ressuscitamento da óptica do Senador Suplicy, de cujas intenções não tenho dúvidas.

Por sua vez, a Portaria nº 2.701/95, do Ministro da Previdência Social, em atenção ao que se contém no artigo 51 da Lei nº 8.212/91, dispõe que, no caso, o notário, na situação jurídica decorrente do artigo 236 da Lei Maior, contribui como empregador. Contribui o notário para a previdência como um cidadão comum, não como um servidor público.

Quando concedi a liminar, na Petição nº 973-8/SP, tive a oportunidade de consignar que o Requerente - Lodovico Trevisan - sustentava que acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo implicara violência ao artigo 236 da Carta Política da República, no que esse artigo dispõe sobre o exercício em caráter privado, por delegação do Poder Público, dos serviços notariais e de registro. Disse mais, na decisão liminar, que a norma constitucional, considerados a citada delegação e o predicado referente ao exercício em caráter privado, estaria a afastar a aposentadoria compulsória, decorrente do implemento dos setenta anos de idade, e que, na espécie, concorria a plausibilidade da argumentação inicial. Fiz ver que recente lei mostrava-se harmônica com a óptica externada sobre o teor do citado artigo 236 do nosso Diploma Básico.

V. Ex<sup>a</sup>., Senhor Presidente Sepúlveda Pertence, no processo que está em julgamento, em cautelar a ele alusiva, fez não só referência a tal liminar, como também à plausibilidade jurídica do recurso extraordinário, tudo indicando que, continuasse relator, prolataria voto dos mais bem elaborados sobre o tema, conhecendo e provendo o extraordinário. Entrementes, quis o destino que ocorresse o deslocamento da relatoria.

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

Concluindo, repito o que se contém no memorial distribuído pelo professor Celso Antônio Bandeira de Mello, que fez no caso uma brilhante sustentação da tribuna. Na dicção de Carlos Maximiliano, "cumprir evitar não só o demasiado apego à letra dos dispositivos, como também o excesso contrário, o de forçar a exegese e, deste modo, encaixar na regra escrita, graças à fantasia do hermenêuta, as teses pelas quais se apaixonou, de sorte que vislumbra, no texto, idéias apenas existentes no próprio cérebro ou no sentir individual, desvairado por ojerizas e pendores - o problema da publicidade -, entusiasmos e preconceitos." (Hermenêutica e Interpretação do Direito - Globo, Porto Alegre, 2ª edição, 1933, pg. 118).

Senhor Presidente, vem-me de São Thomás de Aquino um conceito sobre a verdade: "A verdade nada mais é do que a perfeita adequação da inteligência à coisa". Não posso, a essa altura, desconhecer o tratamento, todo próprio, outorgado à matéria pela Carta de 1988; não posso desconhecer que o legislador constituinte, de 1988, colou à atividade a ser desenvolvida pelo notário, na hipótese do artigo 236, o predicado alusivo à privacidade - é desenvolvida "em caráter privado". O notário, não é servidor público. E se eu aqui, agora, asseverar que ele está sujeito à compulsória, que é própria do servidor público, já que não se tem a compulsória na iniciativa privada, porquanto a aposentadoria dos que hajam completado setenta anos pressupõe a provocação por parte do empregador, estarei olvidando princípios fundamentais de nosso sistema jurídico-constitucional. Não posso ter o notário como um servidor público, muito menos para submetê-lo ao que não lhe é favorável e afastar o que lhe beneficia. Por essas razões, concluo que o notário, não sendo servidor público - e creio que em sã consciência ninguém se atreve a asseverar ser ele um servidor público -, está fora do campo de incidência do disposto no inciso II do artigo 40 da Constituição Federal, no que somente aplicável àqueles que tenham tal qualificação.

Senhor Presidente, peço vênias ao nobre Ministro-Relator - Octavio Gallotti - e ao Ministro Maurício Corrêa para conhecer do extraordinário, por violência ao artigo 236 e ao próprio artigo 40, inciso II, ambos da Constituição Federal, no que se inseriu, quanto a este último, no campo de aplicação, hipótese não contemplada. Provejo o recurso para reformar a decisão prolatada pela Corte de origem, assegurando à Recorrente, Drª. Carmem Coelho, a continuidade como titular do Cartório.

É como voto no caso dos autos.

# Supremo Tribunal Federal

24/11/2005

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.602-0 MINAS GERAIS

## V O T O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** - Sr. Presidente, a Constituição, no art. 40, alterado pela Emenda Constitucional 20, assegura a aposentadoria compulsória "*aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações ...*".

Anteriormente, a Constituição falava, simplesmente, em servidor: ao servidor é assegurado. Não tenho dúvida de que os notários se incluem na ampla classe dos agentes públicos. Por isso, são servidores públicos, na sua acepção mais larga.

O Sr. Ministro **CARLOS BRITTO** - **Lato sensu**, como dizem os administrativistas.

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** - Correto. Acontece que a Emenda Constitucional 20 alterou esse sistema, justamente para beneficiar a classe dos notários. Aliás, nem toda a classe, porque os notários das pequenas comarcas percebem uma remuneração escassa, muito pequena.

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

O Sr. Ministro **MARCO AURÉLIO** - Têm-se os extremos.

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** - Exatamente. Nas grandes cidades, nas capitais, a remuneração é altíssima. Já se falou até em mais de um milhão em São Paulo. Então, é fácil presumir porque esse tratamento privilegiado que a Emenda Constitucional 20 veio conceder a esse tipo de servidor público.

O Sr. Ministro **MARCO AURÉLIO** - E no tocante ao serviço obrigatório para o cidadão, ele tem de lançar mão.

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** - Como mencionou o Ministro Nelson Jobim, o Congresso quis. Não vejo como possa o Supremo Tribunal, diante dos termos peremptórios da Constituição, com a EC 20, decidir de outra forma. Talvez, buscando inspiração nos princípios inscritos no art. 37 da Constituição, fosse possível construir a respeito do tema. A construção jurisprudencial, no ponto, seria salutar. Por ora, entretanto, meu voto acompanha o voto do Ministro Eros Grau.

Sr. Presidente, concluindo, com a vênia do Ministro Joaquim Barbosa, que trouxe bons argumentos, por isso que uma função



# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

pública não pode e não deve ser exercida sem limitação temporal,  
porém **legem habemus**, acompanho o voto do Sr. Ministro Eros Grau.

# Supremo Tribunal Federal

24/11/2005

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.602-0 MINAS GERAIS

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.602

VOTO

**O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE)** - Sinto-me um pouco livre para falar sobre essa matéria, porque, na Assembléia Constituinte, fomos vencidos. A representação do Rio de Janeiro - terra de origem do Ministro Marco Aurélio - conseguiu implantar esse mecanismo, mais ligado à Petrópolis do que ao Rio de Janeiro. Mas o fato é que se estabeleceu essa regra. A questão referida pelo Ministro Joaquim Barbosa com relação às disparidades de receita de alguns cartórios ou de alguns notários mostra a necessidade que têm os Tribunais de enfrentar com lucidez o problema das custas, porque esses valores cobrados por esses cidadãos estão fixados de acordo com uma tabela de custas na qual se examina ato por ato, e o ato praticado em qualquer lugar, tem o mesmo valor. Não se examinam na tabela de custas exatamente as planilhas de custo "vis-à-vis" à produtividade.

Então, poderíamos pensar que se culpa há em relação, se os resultados de grandes valores decorrentes, decorrem exatamente de que as custas são uniformizadas para realidades completamente distintas. Não há nenhum raciocínio na discussão da fixação de

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

custas dos atos na perspectiva macro da atividade, mas da perspectiva micro, individual. Daí que vêm as distorções.

Esse é um tema que, em determinado momento, terá de ser meditado, em relação a essa fixação. Na verdade, por exemplo, este Tribunal já decidiu sobre a gratuidade. Lembrem-se que houve uma discussão de inconstitucionalidade - inclusive, votei -, sobre a gratuidade do registro civil. Isso determinou uma série de problemas nos pequenos municípios em que as prefeituras tiveram de assumir uma forma da prestação desses serviços e os tribunais estaduais encontraram soluções muito engenhosas - considerando a realidade de cada Estado - sobre essa situação. Agora, o que se mostra é o equívoco existente com relação ao problema da uniformidade de custas sem levar em conta o universo de prestação de serviço, isto é, a demanda verificada. Não só a demanda, mas sim os valores básicos dos negócios jurídicos lá praticados. Por isso acabamos realmente sendo culpados, ao fim ao cabo, quando, ao fixar o regime de custas, dos emolumentos, enfim, acaba-se trabalhando nessa linha. No entanto, o texto da Constituição deu vitória a esse setor. Não podemos fazer nada a respeito.

Acompanho, portanto, a divergência.

# Supremo Tribunal Federal

TRIBUNAL PLENO

## EXTRATO DE ATA

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.602-0 MINAS GERAIS**

**RELATOR ORIGINÁRIO : MIN. JOAQUIM BARBOSA**

**RELATOR PARA O : MIN. EROS GRAU**

### **ACÓRDÃO**

**REQUERENTE : ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL - ANOREG/BR**

**ADVOGADOS : ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO E OUTROS**

**REQUERIDO : CORREGEDOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Decisão:** Após o voto do Senhor Ministro Joaquim Barbosa (Relator), que julgava improcedente a ação, e do voto do Senhor Ministro Eros Grau, julgando-a procedente, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Carlos Britto. Falou pela requerente o Dr. Romeu Felipe Bacellar Filho. Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim. Plenário, 11.11.2004.

**Decisão:** Renovado o pedido de vista do Senhor Ministro Carlos Britto, justificadamente, nos termos do § 1º do artigo 1º da Resolução nº 278, de 15 de dezembro de 2003. Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim. Plenário, 17.02.2005.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do Provimento nº 55/2001, do Corregedor-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, vencido o Senhor Ministro Joaquim Barbosa (Relator). Votou o Presidente, Ministro Nelson Jobim. Redigirá o acórdão o Senhor Ministro Eros Grau. Ausentes, justicadamente, os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello e Gilmar Mendes. Plenário, 24.11.2005.

Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim.  
Presentes à sessão os Senhores Ministros Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau.

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.602 / MG

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Roberto  
Monteiro Gurgel Santos.

Luiz Tomimatsu  
Secretário