

13/03/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.223 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO**
AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO - SINOREG/SP**
ADV.(A/S) : **MAURÍCIO ZOCKUN**

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo. Iniciativa de lei sobre serventias judiciais e estabelecimento de critérios e prazos para sua criação. 3. Pertence ao Tribunal de Justiça estadual a iniciativa privativa para legislar sobre organização judiciária, na qual se inclui a criação, alteração ou supressão de cartórios. Precedentes. 4. Vulnera o princípio da separação dos Poderes a imposição de diretrizes e prazos, pelo Constituinte Estadual, para a elaboração de projeto de lei de iniciativa reservada ao Tribunal de Justiça. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 24, § 2º, 6, da Constituição do Estado de São Paulo e do art. 17, *caput* e parágrafos, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do mesmo diploma.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, conheceu da ação direta e julgou procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade do art. 24, § 2º, 6, da Constituição do Estado de São Paulo, bem como do art. 17 do Ato de suas Disposições Transitórias, nos termos do voto do Relator.

Brasília, Sessão Virtual de 06 a 12 de março de 2020.

ADI 4223 / SP

Ministro GILMAR MENDES

Relator

13/03/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.223 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO**
AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO - SINOREG/SP**
ADV.(A/S) : **MAURÍCIO ZOCKUN**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pelo Procurador-Geral da República, contra dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo que dispõem sobre reserva de iniciativa de lei.

Transcrevo os trechos pertinentes da Constituição Estadual, com os dispositivos impugnados em destaque:

Constituição do Estado de São Paulo:

“Art. 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos”.

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de São Paulo:

ADI 4223 / SP

“Artigo 17 - Lei a ser editada no prazo de quatro meses após a promulgação desta Constituição disporá sobre normas para criação dos cartórios extrajudiciais, levando-se em consideração sua distribuição geográfica, a densidade populacional e demanda do serviço.

§ 1º - O Poder Executivo providenciará no sentido de que, no prazo de seis meses após a publicação da lei mencionada no "caput" deste artigo, seja dado cumprimento a ela, instalando-se os cartórios.

§ 2º - Os cartórios extrajudiciais localizar-se-ão, obrigatoriamente, na circunscrição onde tenham atribuições”.

Aponta-se violação ao artigo 96, I, *b*, e II, *b* e *d*, da Constituição Federal.

Em suas razões, o autor alega que pertencem à iniciativa reservada dos Tribunais de Justiça as leis que tratem das serventias extrajudiciais, como reconhecido por esta Corte na ADI 3.773, o que impediria mesmo o Constituinte Estadual de prever critérios para sua criação. (eDOC 1, p. 3)

Requer a suspensão liminar da eficácia do ato impugnado e, ao final, a declaração de sua inconstitucionalidade.

O relator originário, Min. Cezar Peluso, adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 e solicitou informações. (eDOC 3)

A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em informações, sustenta que a Constituição determina ao Poder Judiciário apenas prover as serventias extrajudiciais e fiscalizar os atos de seus titulares, mas não lhe concede iniciativa legislativa para propor a criação ou extinção delas. Lembra que a Lei federal que regulamenta a prestação dos serviços notariais e de registro (Lei 8.935/1994) foi de iniciativa do Poder Executivo. (eDOC 5)

O Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência do pedido, pois o Supremo Tribunal Federal já teria assentado que a criação e a extinção de cartórios constituiria matéria de organização judiciária, de iniciativa reservada ao Judiciário, e que as matérias com reserva de lei não poderiam ser disciplinadas por Constituição Estadual. (eDOC 7, p. 6)

ADI 4223 / SP

O Procurador-Geral da República ratifica os pedidos da inicial.
(eDOC 11)

Deferi o ingresso nos autos (eDOC 20), como *amicus curiae*, do Sindicato dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo – Sinoreg/SP, que entende constitucional o ato impugnado. (eDOC 13)

É o relatório.

13/03/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.223 SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): A presente ação, em síntese, tem por objeto normas da Constituição do Estado de São Paulo que dispõem sobre a iniciativa para criação, alteração ou supressão de cartórios extrajudiciais naquele Estado.

Em síntese, o constituinte paulista conferiu ao Governador do Estado a iniciativa legislativa sobre cartórios, estabelecendo diretrizes para sua criação e instalação, inclusive fixando prazos ao Poder Executivo.

A impossibilidade de atribuir-se ao Chefe do Executivo iniciativa reservada a Tribunal de Justiça pela Constituição Federal foi fixada pelo Supremo em diversos precedentes, inclusive no julgamento da ADI 3.773, quando a Corte declarou a inconstitucionalidade da Lei 12.227/2006 do Estado de São Paulo, que regulamentava o art. 17 do ADCT, aqui impugnado. O acórdão restou assim ementado:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Estadual (SP) nº 12.227/06. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Art. 96, II, "b" e "d", da Constituição Federal. 1. A declaração de inconstitucionalidade proferida por Tribunal estadual não acarreta perda de objeto da ação ajuizada na Suprema Corte, pendente ainda recurso extraordinário. 2. Vencido o Ministro Relator, que extinguiu o processo sem julgamento do mérito, a maioria dos Julgadores rejeitou a preliminar de falta de interesse de agir por ausência de impugnação do art. 24, § 2º, item 6, da Constituição do Estado de São Paulo, com entendimento de que este dispositivo não serve de fundamento de validade à lei estadual impugnada. 3. É pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que as leis que disponham sobre serventias judiciais e extrajudiciais são de iniciativa privativa dos Tribunais de Justiça, a teor do

ADI 4223 / SP

que dispõem as alíneas "b" e "d" do inciso II do art. 96 da Constituição da República. Precedentes: ADI nº 1.935/RO, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ de 4/10/02; ADI nº 865/MA-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 8/4/94. 4. Inconstitucionalidade formal da Lei Estadual (SP) nº 12.227/06, porque resultante de processo legislativo deflagrado pelo Governador do Estado. 5. Ação direta que se julga procedente, com efeitos *ex tunc*". (ADI 3.773, Rel. Min. MENEZES DIREITO, Tribunal Pleno, DJe 4.9.2009)

Como os artigos aqui impugnados não foram objeto daquela ação, o Tribunal apenas declarou a inconstitucionalidade da Lei paulista, não tendo se manifestado expressamente sobre os dispositivos da Constituição paulista na matéria. No entanto, o fundamento para a declaração de inconstitucionalidade da lei e dos dispositivos da Constituição paulista é o mesmo.

A composição e distribuição pelo território dos serviços notariais e de registro, destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, em equilíbrio entre a demanda social e a sustentabilidade prática, é matéria de organização judiciária, atribuída à iniciativa dos Tribunais de Justiça pelo art. 96, II, *d*, da Constituição ("Art. 96. *Compete privativamente: (...) II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169: (...) d) a alteração da organização e da divisão judiciárias*"). Isso é reconhecido pelo Supremo Tribunal desde o julgamento da ADI 865 MC:

"ADIN - CÓDIGO DE DIVISÃO E ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO DO MARANHÃO (ART. 87 E PARÁGRAFO ÚNICO; ART. 88 E §; ART. 89 E PARÁGRAFO ÚNICO) - SERVENTIAS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS - MATÉRIA DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA - INICIATIVA RESERVADA AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA - PROCESSO LEGISLATIVO - LIMITES DA ATUAÇÃO PARLAMENTAR - EMENDABILIDADE DOS PROJETOS DE LEI EM TEMA DE

ADI 4223 / SP

ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA - A QUESTÃO DO ART. 236 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA". (ADI 865 MC, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 8.4.1994)

Mais recentemente, no julgamento da ADI 2.127, tive a oportunidade de recordar a uníssona jurisprudência da Corte nesse sentido, em demanda proposta contra Lei que tratava unicamente de serventias extrajudiciais, questionada ao fundamento de vício de iniciativa, atribuída, pelo requerente, ao Chefe do Poder Executivo:

"Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 11.383/1999 do Estado do Rio Grande do Sul. 3. Criação dos 2º e 3º Serviços de Registro de Títulos e Documentos e Cíveis das Pessoas Jurídicas de Porto Alegre. 4. Proposta encaminhada pelo Presidente do Tribunal de Justiça. Alegação de Vício de Iniciativa. 5. Improcedência da ação. Competência privativa dos tribunais de justiça para propor leis que disponham sobre serventias judiciais e extrajudiciais. Precedentes. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente". (ADI 2.127, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 7.5.2019)

Ademais, as normas da Constituição Estadual não podem dispor sobre matéria de iniciativa legislativa reservada ao Poder Judiciário pela Constituição Federal, estabelecendo diretrizes, prazos e obrigações, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes. Confirma-se a jurisprudência desta Corte a respeito:

"Direito Constitucional. ADI. Constituição estadual. Norma impondo obrigações ao Legislativo e ao Judiciário. Violação ao princípio da separação dos poderes. Inconstitucionalidade. 1. O art. 120, § 7º, da Constituição do Estado de Santa Catarina viola o princípio da separação dos Poderes (art. 2º e 96 da Constituição Federal), ao determinar

ADI 4223 / SP

que as audiências públicas serão promovidas pelos Poderes Executivo e Judiciário, nas datas e nos municípios designados pela Assembleia Legislativa . Precedentes. 2. Medida cautelar confirmada. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente”. (ADI 1.606, rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 25.2.2019)

“PODER - PRERROGATIVA - TRIBUNAL DE JUSTIÇA - COMPOSIÇÃO. Vulnera a Constituição Federal norma de Carta estadual que preveja limite de cadeiras no Tribunal de Justiça, afastando a iniciativa deste quanto a projeto de lei visando à alteração”. (ADI 3.362, rel. Min. Sepúlveda Pertence, redator para acórdão Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 28.3.2008)

Registro, por fim, que as diretrizes para a delegação do serviço notarial e registral são fixadas pela Constituição Federal, em seu art. 236, cabendo à lei federal estabelecer normas gerais, inclusive sobre a fiscalização atribuída ao Poder Judiciário.

Assim, seguindo o entendimento fixado por esta Suprema Corte no julgamento da ADI 3.773, devem ser declaradas inconstitucionais as normas impugnadas, uma vez que contrariam o disposto nos artigos 2º; 96, *caput*, e inciso II, alíneas *b* e *d*; e 236, § 1º, da Constituição Federal.

Ante o exposto, conheço da presente ação direta e, no mérito, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 24, § 2º, 6, da Constituição do Estado de São Paulo, bem como do art. 17 do Ato de suas Disposições Transitórias.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.223 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO**
AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO - SINOREG/SP**
ADV.(A/S) : **MAURÍCIO ZOCKUN**

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Atentem para a organicidade do Direito, em especial dos procedimentos relativos ao itinerário processual das demandas trazidas à apreciação do Supremo. Nada obstante a iniciativa em prol da racionalidade no regular andamento dos trabalhos do Pleno, cuja atividade judicante está sobremaneira dificultada pela invencível avalanche de processos, tem-se por premissa inafastável, levando em conta a formalização de ação direta de inconstitucionalidade, a impropriedade de pronunciar-se, não em ambiente presencial, mas no Plenário Virtual, quando há o prejuízo do devido processo legal, afastada a troca de ideias e a sustentação da tribuna.

Faço a observação reiterando, por dever de coerência, ser o Colegiado – órgão democrático por excelência – somatório de forças distintas, pressupondo colaboração, cooperação mútua entre os integrantes, quadro de todo incompatível com a deliberação em âmbito eletrônico.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.223

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO - SINOREG/SP

ADV.(A/S) : MAURÍCIO ZOCKUN (0156594/SP)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta e julgou procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade do art. 24, § 2º, 6, da Constituição do Estado de São Paulo, bem como do art. 17 do Ato de suas Disposições Transitórias, nos termos do voto do Relator. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, Sessão Virtual de 6.3.2020 a 12.3.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário