



EU

Nº 70055549091 (Nº CNJ: 0279536-18.2013.8.21.7000)
2013/CÍVEL

MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO DE INGRESSO NOS SERVIÇOS NOTARIAIS E REGISTRAS DO ESTADO. DESTINAÇÃO DE VAGAS A NEGROS E PARDOS EM CONCURSOS PÚBLICOS DE QUAISQUER DOS PODERES DO ESTADO. LEI ESTADUAL Nº 14.147/2012, DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE APARENTE POR VÍCIO DE INICIATIVA. SUJEIÇÃO AO EXAME DO COLENDO ÓRGÃO ESPECIAL
Pretendendo o impetrante a aplicação do disposto no *caput* do art. 1º da Lei Estadual nº 14.147/2012, que dispõe sobre a reserva de vagas a negros e pardos em concursos públicos para provimento de cargos efetivos da Administração Pública Direta e Indireta de quaisquer dos Poderes e Órgãos do Estado do Rio Grande do Sul, e revelando, tal ato normativo, em relação à expressão “de quaisquer dos Poderes do Estado”, aparente violação à regra de iniciativa legislativa privativa do Poder Judiciário para organizar os seus serviços auxiliares e prover por concurso público os cargos essenciais à administração da justiça, necessária é a remessa dos autos ao Órgão Especial desta Corte, para análise da aparente inconstitucionalidade do *caput* do art. 1º da Lei Estadual em comento, conforme prevê o art. 97 da Carta Magna, o art. 209 do Regimento Interno desta Corte Estadual e a Súmula Vinculante nº 10 do STF.
INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE SUSCITADO.

MANDADO DE SEGURANÇA

SEGUNDO GRUPO CÍVEL

Nº 70055549091 (Nº CNJ: 0279536-18.2013.8.21.7000)

COMARCA DE CHARQUEADAS

PAULO RENATO GOMES MORAES

IMPETRANTE

EXMO DESEMBARGADOR
CORREGEDOR-GERAL DE JUSTIÇA

COATOR

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTERESSADO



EU

Nº 70055549091 (Nº CNJ: 0279536-18.2013.8.21.7000)
2013/CÍVEL

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Segundo Grupo Cível do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em suscitar incidente de inconstitucionalidade.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO (PRESIDENTE), DES. ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA, DES.^a AGATHE ELSA SCHMIDT DA SILVA, DES. JOSÉ LUIZ REIS DE AZAMBUJA E DES. LEONEL PIRES OHLWEILER.**

Porto Alegre, 11 de outubro de 2013.

DES. EDUARDO UHLEIN,
Relator.

RELATÓRIO

DES. EDUARDO UHLEIN (RELATOR)

Trata-se de mandado de segurança com pedido liminar impetrado por **PAULO RENATO GOMES MORAES** contra ato do **PRESIDENTE DA COMISSÃO DO CONCURSO DE INGRESSO NOS SERVIÇOS NOTARIAL E REGISTRAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando, em suma, a suspensão do concurso lançado pelo Edital nº 001/2013 – CECPODNR.

Sustenta o impetrante que o Edital nº 001/2013, regulador do concurso de ingresso nos serviços notariais e registraes, não reservou vagas



EU

Nº 70055549091 (Nº CNJ: 0279536-18.2013.8.21.7000)
2013/CÍVEL

aos negros e aos pardos, conforme determina a Lei Estadual nº 14.147/2012. Relata que foram destinadas vagas às pessoas com deficiência (PcD's), consoante itens 4.1 a 4.6 do Edital. Alega que deve ser realizada audiência pública de sorteio de serventias destinadas a negros e pardos. Assevera que as inscrições do concurso devem ser reabertas, não obstante já realizada a prova objetiva em 07/07/2013, proporcionando aos interessados negros e pardos a inscrição no certame com a devida reserva de vagas. Informa que o Conselho Nacional de Justiça determinou a reabertura das inscrições do referido Edital, no tocante à participação das pessoas com deficiência, ampliando a reserva de vagas de 5% para 10%. Aduz que é necessária a declaração de nulidade da prova preambular objetiva realizada em 07/07/2013, pois não garantida a reserva de vagas aos negros e pardos pelo Edital nº 001/2013. Acrescenta que a limitação da destinação das vagas a negros e pardos aos cargos públicos de provimento efetivo não consta na Lei Estadual nº 14.147/2012. Assevera que a reserva destina-se a todos os concursos estaduais para provimento de cargos de qualquer espécie. Por fim, requer a concessão da segurança.

A liminar foi indeferida (fls. 59/62).

Manejado agravo regimental, restou improvido (fls. 86/90).

A autoridade impetrada prestou as informações, aduzindo a impossibilidade de aplicação da Lei nº 14.147/2012 ao certame em tela ante a ausência de decreto regulador e de previsão legislativa para preservar vagas em concursos de delegação pública.

O Ministério Público opina pela denegação da segurança (fls. 93/96v).

É o relatório.

VOTOS



EU

Nº 70055549091 (Nº CNJ: 0279536-18.2013.8.21.7000)
2013/CÍVEL

DES. EDUARDO UHLEIN (RELATOR)

Eminentes Colegas.

A questão submetida no presente *writ* diz respeito à garantia de reserva de vagas a negros e pardos, em percentual equivalente a sua representação na composição populacional do Estado, aos cargos públicos de provimento efetivo “de quaisquer dos Poderes” no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.

Especificamente, vindica o Impetrante que seja aplicada, com relação ao último concurso de ingresso nos serviços notariais e registrais do Estado, já em andamento, a lei local de reserva de vagas aos negros e aos pardos (Lei Estadual nº 14.147/2012), anulando-se a prova preambular objetiva realizada em 07/07/2013 e determinando-se a reabertura das inscrições.

Neste momento processual, superada a fase do exame da liminar, que reclamava cognição sumária, tenho como fundamental e prévio ao exame da segurança apreciar o direito alegado na inicial sob um indispensável olhar constitucional.

A Lei Estadual nº 14.147/2012, de iniciativa do Poder Legislativo¹, no *caput* do seu art. 1º, determina que **“Fica assegurada aos negros e aos pardos, nos concursos públicos para provimento de cargos da Administração Pública Direta e Indireta de quaisquer dos Poderes e Órgãos do Estado do Rio Grande do Sul, a reserva de vagas em percentual equivalente a sua representação na composição populacional do Estado, apurada pelo censo realizado pelo IBGE”**.

¹ Segundo se extrai do sítio da Assembléia Legislativa, a Lei Estadual nº 14.147/2012 nasceu do PL nº 6/2007, de autoria do Deputado Estadual Raul Carrion, tendo sido aprovada pela Assembléia Legislativa em 27/11/2012 e sancionada pelo Senhor Governador do Estado em 19/12/2012



EU

Nº 70055549091 (Nº CNJ: 0279536-18.2013.8.21.7000)
2013/CÍVEL

Vislumbro que a questão impõe, antes de proclamar-se, em definitivo, se esse dispositivo da Lei Estadual nº 14.147/2012 comporta aplicação ao concurso público para a outorga de delegação de serviços notariais e registrais do Estado, uma reflexão sobre se, como dispôs, poderia o Poder Legislativo do Estado do Rio Grande do Sul tomar a iniciativa que tomou e, de forma ampla, estabelecer a reserva de vagas em cargos atinentes aos outros Poderes de Estado e, no particular, a este Tribunal de Justiça, a quem compete (art. 15 da Lei Federal 8.935/1994) realizar os concursos para o provimento dos serviços notariais e registrais.

A Constituição Federal assegurou aos tribunais, como forma de garantia institucional, a garantia da autonomia orgânico-administrativa, “*que compreende sua independência na estruturação e funcionamento de seus órgãos*”². Essa garantia, estabelecida no art. 96 da Constituição Federal, consiste, entre outras competências privativas, em organizar seus serviços auxiliares (alínea a) e prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, § 1º, os cargos necessários à administração da Justiça (alínea e).

A reserva de iniciativa privativa é atributo substancial do princípio da separação e independência entre os Poderes (art. 2º da Carta Constitucional), e delimita a interferência de um Poder sobre os assuntos do outro. Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “*o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante*”³

² Comentário Contextual à Constituição, JOSÉ AFONSO DA SILVA, 4ª Ed., pág. 515-516, Malheiros Editores, 2007.

³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo, 3ª Ed., Saraiva, 1995, pág 204



EU

Nº 70055549091 (Nº CNJ: 0279536-18.2013.8.21.7000)
2013/CÍVEL

Já o art. 95, IV, da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul⁴, de 03/10/1989, trilhando o mesmo caminho da Carta Federal, determina que **compete ao Tribunal de Justiça prover, por concurso público de provas ou de provas e títulos**, exceto os de confiança, assim definidos em lei, **os cargos necessários à administração da justiça comum**, inclusive os de serventias judiciais, atendido o disposto no art. 154, X, da Constituição Estadual.

Por certo que nos cargos necessários à administração da justiça comum estão compreendidos, dentre outros, os serviços do foro extrajudicial (registrar e notarial), nos termos do art. 1º da Lei Estadual nº 7.356/80 (Código de Organização Judiciária).

Neste compasso, convenço-me de que a Lei Estadual nº 14.147/2012 contém, em parte⁵, *data venia*, insuperável vício de inconstitucionalidade formal por usurpação da reserva de iniciativa exclusiva do Poder Judiciário.

No poder de organizar seus serviços auxiliares e de prover seus cargos administrativos, atributos da autonomia orgânico-administrativa do Poder Judiciário, incluem-se não só a competência privativa para propor a definição do regime jurídico de seu pessoal, como o de estabelecer as condições necessárias para o acesso e recrutamento a seus cargos.

A respeito, calha trazer à baila trecho do voto do Min. Néri da Silveira no julgamento realizado pelo Supremo Tribunal Federal na Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.905-7/RS, *in verbis*:

⁴ Art. 95. Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:

(...)

IV - prover, por concurso público de provas ou de provas e títulos, exceto os de confiança, assim definidos em lei, os cargos necessários à administração da justiça comum, inclusive os de serventias judiciais, atendido o disposto no art. 154, X, desta Constituição.

⁵ Justamente na parte em que, por lei de iniciativa do Legislativo, cria obrigação de reserva de vagas em concursos públicos aos demais Poderes do Estado.



EU

Nº 70055549091 (Nº CNJ: 0279536-18.2013.8.21.7000)
2013/CÍVEL

A norma do art. 99 da Constituição, dispõe que:

“Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada a autonomia administrativa e financeira.”

Essa norma representa uma inovação no sistema de 1988 e, mais do que isso, uma nova dimensão da independência do Poder Judiciário.

Com a Constituição do Império, tínhamos a primeira dimensão, que continua até hoje, ou seja, a independência do magistrado para decidir de acordo com a sua consciência e com a lei, não se sujeitando a nenhum outro Poder, a nenhum outro império. Esse foi o primeiro traço da independência. Mas o Poder Judiciário do Império não era independente, segundo a concepção que se tem hoje de independência, em que o Poder Judiciário pode controlar atos dos outros Poderes e os seus próprios, declarando-os inválidos e inconstitucionais. Essa dimensão só surgiu com a implantação da República, que adotou o sistema americano e definiu-o na Constituição de 1891.

A terceira dimensão, resultou de uma longa campanha do Poder Judiciário no sentido de adquirir o que chamamos de autonomia administrativa e financeira. **Essa autonomia administrativa não significa, apenas, confirmar o que está no art. 96, I, alíneas “a” e “b”, da Constituição, porque isso já existia desde a República, quer dizer, de gerir a sua própria secretaria, os seus próprios serviços, nomear os servidores de sua secretaria, adotar essas providências efetivas, por exemplo, quanto à sua administração, os tribunais elegem os seus presidentes. Isso faz parte, também, da autonomia administrativa, mas quando a Constituição de 1988, no art. 99, quis assegurar ao Poder Judiciário autonomia administrativa, fê-lo, exatamente, para conferir a esse Poder competência para dispor, pensar, planejar a respeito dos seus próprios serviços, negócios.** Fica vencida aquela fase do tempo em que o Poder Judiciário somente se queixava que os outros Poderes não lhe davam recursos, condições de desenvolver os seus serviços. Os cartórios não podiam se ampliar; as comarcas não podiam ter mais juízes, porque o Poder Executivo não encaminhava projeto de criação de cargos. **A Constituição quis propiciar ao Poder**



EU

Nº 70055549091 (Nº CNJ: 0279536-18.2013.8.21.7000)
2013/CÍVEL

Judiciário, com independência, gerir seus negócios, dispor sobre seus próprios serviços, não, a seu modo, a seu talante, ou arbitrariamente, mas de acordo com a lei, como os outros dois Poderes, não dependendo, para todos os assuntos, da iniciativa do Poder Executivo, como ocorria no regime anterior, em que, por exemplo, a criação de cargos, a ampliação do número de cargos dependia, sempre de iniciativa, no âmbito federal, do Presidente da República; no âmbito dos Estados, do Governador. A Constituição quis introduzir, precisamente, essa dimensão. **Sempre entendi tal dispositivo com esta amplitude: que o Poder Judiciário pense a respeito de si mesmo, isto é, as administrações dos tribunais, cada um em sua área de jurisdição, possam prover a respeito da modernização dos serviços, adotar aquelas técnicas e tudo aquilo que mais convém a uma boa prestação do serviço, que é público, essencial à Nação.**

O controle de qualidade, a verificação de tudo que mais convenha a uma boa prestação da Justiça, é evidente que está dentro da competência do Poder Judiciário dispor. Não é possível, entretanto, entender-se que, vigentes essas normas, caiba o Poder Executivo encaminhar um projeto de lei submetendo os serviços judiciários a um controle de qualidade, de verificação por parte de um Órgão, de uma Secretaria do Poder Executivo, inclusive com conseqüências que a própria lei prevê. Isso, evidentemente, fica fora dos limites traçados pela Constituição quanto a essa terceira dimensão da independência do Poder Judiciário.

(grifei)

É assim que qualquer definição prévia acerca dos requisitos de acesso para cargos ou funções próprias ou de competência administrativa do Tribunal de Justiça e que não decorra da própria Lei Maior depende de iniciativa do próprio Judiciário (assim como se dá com os demais Poderes de Estado), sob pena de usurpação de sua reserva de iniciativa legislativa exclusiva.

Nem mesmo o Poder Executivo poderia, por sua iniciativa, inovar em matéria atinente a regime de pessoal do Poder Judiciário. Ao



EU

Nº 70055549091 (Nº CNJ: 0279536-18.2013.8.21.7000)
2013/CÍVEL

comentar o disposto no art. 61, § 1º, inc. II, da CF. a, a doutrina de Paulo Napoleão Nogueira da Silva aponta para a imprecisão do enunciado daquele dispositivo constitucional, visto na sistemática adotada pela Constituição, porque *“na verdade são de iniciativa privativa do Presidente da República os projetos de lei que criem cargos ou aumentem a remuneração apenas no âmbito federal e especificamente do respectivo Poder Executivo; cargos no Legislativo ou Judiciário federais, assim como nos Poderes dos Estados, Distrito Federal e Municípios, obviamente, não poderiam estar sujeitos a tal iniciativa, sob pena de restar violado o princípio federativo”*⁶

A propósito, o tema específico em debate, concernente à competência para deflagração do processo legislativo sobre serventias extrajudiciais, restou apreciado pelo colendo Supremo Tribunal Federal, conforme segue⁷:

É pacífica a jurisprudência do STF no sentido de que as leis que disponham sobre serventias judiciais e extrajudiciais são de iniciativa privativa dos Tribunais de Justiça, a teor do que dispõem as alíneas b e d do inciso II do art. 96 da CR. Precedentes: ADI 1.935/RO, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 4-10-2002; ADI 865/MA-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 8-4-1994.” (ADI 3.773, Rel. Min. Menezes Direito, julgamento em 4-3-2009, Plenário, DJE de 4-9-2009.)

⁶ Comentários à Constituição Federal de 1988, Paulo Bonavides (org.) e outros, Edit. Forense, 1ª edição, 2009, pág. 1017.

⁷ <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp>



EU

Nº 70055549091 (Nº CNJ: 0279536-18.2013.8.21.7000)
2013/CÍVEL

Competência do Tribunal de Justiça para criar e disciplinar seus serviços auxiliares. Inconstitucionalidade da estipulação de prazo para que o Tribunal de Justiça envie projeto de lei dispondo sobre matéria que lhe é privativa. (ADI 106, Rel. p/ o ac. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 10-10-2002, Plenário, DJ de 25-11-2005.)

Não se está, frise-se bem, a examinar o disposto na Lei Estadual nº 14.147/2012 sob o viés da inconstitucionalidade substancial ou material. É certo que as formas de combate à desigualdade racial e a adoção de políticas afirmativas constituem veículos admissíveis para a consecução do objetivo de redução das desigualdades sociais e promoção do bem de todos, o que é um dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, III e IV, da CF).

Ocorre que as Cartas Constitucionais Federal e Estadual não contem qualquer disposição concreta sobre reserva de vagas a afrodescendentes como medida a ser observada pelos Poderes da República ou do Estado no acesso a cargos públicos, diferentemente do que se dá, frise-se, no atinente a pessoas portadoras de deficiência, em que decorre da própria Constituição (art. 37, VIII) o comando para que a lei infraconstitucional proceda à reserva de percentual de cargos e empregos públicos para aquelas e respectivos critérios para sua admissão.

Forçoso, então, reconhecer que somente a cada Poder de Estado – e o Poder Judiciário em particular, observada a questão aqui discutida – compete a decisão a respeito da oportunidade e da conveniência para deflagrar processo legislativo de sua iniciativa privativa e que venha a dispor, validamente, sobre a hipótese de estabelecer reserva de vagas para negros e pardos em concursos para seus quadros de pessoal, como para os



EU

Nº 70055549091 (Nº CNJ: 0279536-18.2013.8.21.7000)
2013/CÍVEL

quadros das funções públicas que lhe cabe organizar e fiscalizar, como se dá aqui, na hipótese vertente, em que a lei afetou substancialmente a forma universal de ingresso nos cargos e funções do Poder Judiciário.

Incontornável, destarte, antes de qualquer manifestação definitiva acerca do mérito por este Grupo Cível, a remessa dos autos ao Órgão Especial desta Corte, para afirmar, se assim o entender, a **inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, do estabelecido no caput do art. 1º da Lei Estadual nº 14.147/2012, especificamente em relação à expressão “de quaisquer dos Poderes do Estado”**, conforme prevê o art. 97 da Carta Magna⁸ e o art. 209, do Regimento Interno desta Corte Estadual⁹, e como ainda resulta do enunciado da Súmula Vinculante nº 10 do Supremo Tribunal Federal.

O voto, pois, na esteira do que exposto, é no sentido de **suscitar incidente de inconstitucionalidade do estabelecido no caput do art. 1º da Lei Estadual nº 14.147/2012, quanto à expressão “de quaisquer dos Poderes do Estado”, ao c. Órgão Especial desta e. Corte.**

DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO (PRESIDENTE) - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES.^a AGATHE ELSA SCHMIDT DA SILVA - De acordo com o(a) Relator(a).

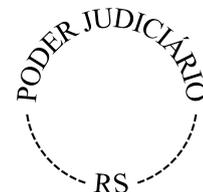
DES. JOSÉ LUIZ REIS DE AZAMBUJA - De acordo com o(a) Relator(a).

⁸ Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

⁹ Art. 209. Sempre que os órgãos fracionários do Tribunal se inclinarem pela inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo, determinarão a remessa do processo ao Órgão Especial.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



EU

Nº 70055549091 (Nº CNJ: 0279536-18.2013.8.21.7000)
2013/CÍVEL

DES. LEONEL PIRES OHLWEILER - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO - Presidente - Mandado de Segurança nº 70055549091, Comarca de Charqueadas: "SUSCITARAM INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME."