

**MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 40.852 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. NUNES MARQUES**  
**IMPTE.(S)** : \_\_\_\_\_ E OUTRO(A/S)  
**ADV.(A/S)** : LUIS FELIPE FREIRE LISBOA E OUTRO(A/S)  
**IMPDO.(A/S)** : CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**DECISÃO**

1. \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ impetraram mandado de segurança contra ato do Conselho Nacional de Justiça, proferido no Procedimento de Controle Administrativo n. 000768803.2024.2.00.0000, no qual se julgou parcialmente procedente o pedido para determinar que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro implementasse, no prazo máximo de 180 dias, cronograma previamente definido, mediante diálogo institucional e com garantia da continuidade do atendimento aos usuários, destinado à limitação das atribuições notariais dos 9º, 15º e 16º Ofícios de Justiça da Comarca de Niterói/RJ nas hipóteses vedadas pelo art. 6º da Lei Estadual n. 10.124/2023.

Segundo narram, exercem, há mais de 20 anos, as delegações do 9º e do 16º Ofícios de Justiça de Niterói/RJ, respectivamente, e sustentam que o ato impugnado consolidou indevida restrição ao exercício de suas atribuições notariais, ao impedir a lavratura de escrituras públicas relativas a imóveis situados em suas próprias circunscrições imobiliárias.

Alegam que a decisão do CNJ, além de violar direito líquido e certo, promoveu verdadeira redução funcional de suas delegações sem observância das garantias constitucionais e legais pertinentes.

Afirmam ser cabível a presente impetração, uma vez que o ato apontado como coator possui conteúdo positivo e efeitos concretos, consubstanciados na imposição, à Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro, de cronograma destinado à limitação das atribuições

notariais dos ofícios por eles titularizados. Sustentam, ainda, a competência originária do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, I, “r”, da Constituição Federal, bem como a tempestividade do writ, porquanto a ciência do acórdão ocorreu em 2.2.2026.

Relatam que o ato impugnado decorreu de Procedimento de Controle Administrativo instaurado por Rafael Antônio dos Santos, titular do 4º Ofício de Justiça de Niterói/RJ, que requereu ao CNJ a adoção de providências destinadas a impedir que os 2º, 9º, 14º, 15º e 16º Ofícios de Justiça lavrassem escrituras relativas a imóveis situados em suas respectivas circunscrições imobiliárias, bem como a elaboração de cronograma para a efetiva desacumulação de determinadas serventias.

Esclarecem que o presente mandado de segurança se volta exclusivamente contra o acolhimento parcial do primeiro pedido formulado no PCA, relacionado à imposição de restrições à lavratura de escrituras públicas relativas a imóveis situados nas circunscrições imobiliárias dos 9º, 15º e 16º Ofícios de Justiça de Niterói/RJ.

Sustentam que o CNJ, por maioria apertada, acolheu a tese de aplicação imediata do art. 6º da Lei Estadual n. 10.124/2023 aos 9º, 15º e 16º Ofícios de Justiça de Niterói/RJ, embora tais serventias não tenham passado por vacância após a edição da Lei Estadual n. 7.416/2016.

Defendem que a aplicação imediata do art. 6º da Lei Estadual n. 10.124/2023 às serventias já providas importaria redução material das atribuições originalmente outorgadas aos impetrantes, configurando hipótese de desacumulação parcial sem observância da vacância exigida pela Lei n. 8.935/1994, em afronta aos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da irretroatividade normativa.

Alegam que o acórdão impugnado atribuiu à Corregedoria-Geral da Justiça a implementação gradual da limitação das atribuições notariais das

serventias, sob o fundamento de que a vedação prevista na legislação estadual possuiria eficácia imediata.

Aduzem que o ato impugnado viola os arts. 5º, XXXVI, e 22, XXV, da Constituição Federal, ao alterar materialmente os atos de outorga e investidura praticados em 2003 e 2004, reduzindo atribuições inerentes às delegações exercidas pelos impetrantes após regular aprovação em concurso público. Apontam afronta ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito, à segurança jurídica, à proteção da confiança e à irretroatividade da lei.

Argumentam, ainda, que o art. 6º da Lei Estadual n. 10.124/2023 padeceria de manifesta inconstitucionalidade formal, por invasão da competência privativa da União para legislar sobre registros públicos.

Sustentam que a norma estadual, originalmente destinada à reorganização dos serviços extrajudiciais da Comarca de Angra dos Reis/RJ, extrapolou os limites da organização judiciária estadual ao instituir restrição aplicável a todas as serventias do Estado do Rio de Janeiro, criando hipótese de “desacumulação parcial imediata” não prevista na legislação federal.

Afirmam que a restrição territorial imposta pela legislação estadual não configuraria simples medida administrativa, mas verdadeira alteração da competência funcional dos serviços notariais e registrais, matéria inserida no âmbito dos registros públicos e submetida à competência legislativa privativa da União.

Asseveram que a Lei Estadual n. 7.416/2016, responsável pela reorganização das serventias extrajudiciais da Comarca de Niterói/RJ, condicionou eventual desacumulação à vacância das respectivas serventias. Assim, a aplicação superveniente do art. 6º da Lei Estadual n. 10.124/2023 aos ofícios já providos implicaria esvaziamento da própria sistemática legal instituída para a reorganização das serventias de

Niterói/RJ.

Nesse contexto, invocam precedentes do Supremo Tribunal Federal que reconheceriam a inconstitucionalidade de leis estaduais que disponham sobre matéria afeta a registros públicos.

Sublinham que o ato impugnado teria criado figura inédita de “notário mutilado”, ao permitir a manutenção formal da delegação, porém com limitação substancial de parcela das atribuições notariais originalmente conferidas, apesar da inexistência de previsão legal para serventia híbrida ou parcialmente limitada em suas competências.

Afirmam, ainda, que o requerente do PCA formulou pretensão de caráter eminentemente concorrencial e subjetivo, buscando restringir a atuação dos demais tabeliães e registradores da Comarca de Niterói/RJ, especialmente daqueles que exercem cumulativamente funções notariais e registrais.

Alegam que o próprio histórico normativo e jurisprudencial relativo à desacumulação das serventias extrajudiciais do Estado do Rio de Janeiro demonstraria a imprescindibilidade da vacância para qualquer alteração estrutural das delegações.

Sustentam que tanto o Supremo quanto o Conselho Nacional de Justiça consolidaram entendimento no sentido de que a reorganização de serventias não pode atingir delegações regularmente providas sem observância do requisito legal da vacância.

Ao final, requerem:

- (a) o deferimento de liminar, inaudita altera parte, para ofim de suspender, até o julgamento definitivo deste processo, os efeitos do ato impugnado, no que se refere à determinação de implementação de cronograma pela Corregedoria-Geral de

Justiça do Estado do Rio de Janeiro, de modo a limitar as atribuições notariais dos 9º e 16º Ofícios de Justiça de Niterói, nas hipóteses vedadas pelo artigo 6º da Lei Estadual nº 10.124, de 2023;

(b) a notificação da autoridade coatora e da pessoa jurídica de direito público interessada, no caso a UNIÃO, representada pela Advocacia-Geral;

(c) a intimação do Ministério Público; e

(d) ao final, após as formalidades legais aplicáveis, seja concedida a ordem para que seja anulada a decisão ora atacada, afastando-se a imposição de qualquer limitação ao exercício das funções já outorgadas aos 9º e 16º Ofícios de Niterói, por

Foram apresentadas as informações (eDoc 21).

É o relatório. **Decido.**

2. A concessão de medida cautelar em mandado de segurança pressupõe a presença concomitante do perigo da demora e da plausibilidade jurídica da tese formulada pela parte impetrante.

Passo, então, a analisar o pedido sob o ângulo dos mencionados requisitos.

A controvérsia posta nestes autos consiste em definir se o Conselho Nacional de Justiça poderia determinar ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro a implementação de cronograma destinado a limitar as atribuições notariais dos 9º e 16º Ofícios de Justiça de Niterói/RJ, atualmente providos, impedindo-os de lavrar escrituras públicas relativas a imóveis situados em suas respectivas circunscrições imobiliárias, com fundamento no art. 6º da Lei Estadual n. 10.124/2023.

Em sede de cognição sumária, entendo que a medida liminar deve ser deferida.

De início, cumpre assinalar que o Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que o controle jurisdicional de processo administrativo disciplinar restringe-se ao exame da legalidade do ato impugnado e da existência de eventuais vícios formais ou afrontas aos postulados constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal (MS 40.507 AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Cristiano Zanin, DJe 13.11.2025; RMS 34.004 ED-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 11.12.2017; e RMS 27.934 AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 3.8.2015).

No caso, porém, ao que parece, não se está diante de mera discordância quanto à conveniência administrativa da reorganização dos serviços extrajudiciais. A controvérsia envolve a preservação de delegações regularmente providas, o alcance temporal de lei estadual superveniente e a possibilidade de imposição, por via administrativa, de restrição substancial ao núcleo das atribuições notariais já outorgadas aos impetrantes.

O acórdão impugnado, por maioria, não conheceu do pedido relativo à desacumulação dos 2º e 14º Ofícios de Niterói/RJ, em razão de prévia judicialização da matéria (AO 2710), mas julgou procedente o pedido remanescente para determinar ao Tribunal de Justiça fluminense a implementação, no prazo máximo de 180 dias, de cronograma destinado a limitar as atribuições notariais dos 9º, 15º e 16º Ofícios de Justiça de Niterói/RJ, nas hipóteses previstas no art. 6º da Lei estadual n. 10.124/2023 (eDoc 8).

A premissa adotada pela corrente majoritária foi a de que a legislação estadual superveniente teria instituído vedação de eficácia imediata à lavratura de escrituras públicas por serventias que também exercem

atribuição registral imobiliária, relativamente a imóveis situados na mesma circunscrição territorial.

Essa compreensão, nesse exame inicial, contudo, não se harmoniza com o regime jurídico aplicável às serventias extrajudiciais já providas.

A Lei n. 8.935/1994, ao regulamentar o art. 236 da Constituição Federal, estabelece, em seu art. 26, a regra geral de não acumulação de atribuições notariais e registrais, ressalvadas as hipóteses excepcionais legalmente admitidas em seu parágrafo único.

O mesmo diploma, porém, disciplina expressamente o momento em que a desacumulação deve ocorrer, ao prever, no art. 49, que “**quando da primeira vacância da titularidade** de serviço notarial ou de registro, será procedida a desacumulação, nos termos do art. 26” (grifei).

A exigência de vacância não constitui simples formalidade procedimental. Trata-se de garantia voltada à preservação da estabilidade jurídica das delegações regularmente outorgadas e da própria exigência constitucional de concurso público, impedindo que a Administração, sob o pretexto de reorganizar os serviços, modifique substancialmente o conteúdo da delegação durante o respectivo exercício (ADI 7.655, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 18.8.2024).

Desse modo, a reorganização das serventias extrajudiciais pode e deve ser promovida pelo Poder Público, especialmente quando necessária à adequação do serviço à legislação federal e às diretrizes do Conselho Nacional de Justiça. Essa reorganização, contudo, deve observar os limites legais e constitucionais incidentes sobre delegações já providas (ADI 7.352, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cristiano Zazin, DJe 2.10.2025).

A distinção é essencial.

Medidas de fiscalização, orientação ou padronização da atividade notarial inserem-se ordinariamente na esfera de atuação administrativa do Poder Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça.

Diversa, porém, é a hipótese em que se retira do titular da delegação a possibilidade de praticar atos **que integram a própria atribuição recebida**, criando-se, na prática, uma delegação notarial reduzida, inexistente no modelo legal de classificação dos serviços.

Não há, no art. 5º da Lei n. 8.935/1994, previsão de tabelionato de notas parcialmente impedido de lavrar escrituras públicas em determinada circunscrição. A lei federal enumera as espécies de serviços notariais e de registro, mas não contempla a criação de categoria híbrida ou funcionalmente mutilada, na qual o titular conserva formalmente a atribuição notarial, mas perde parcela substancial de seu exercício.

Também não procede o argumento de que a limitação determinada pelo CNJ não configuraria desacumulação, mas mero cumprimento imediato de vedação legal superveniente.

O Provimento CNJ n. 2019, de 20 de março de 2026, define desacumulação como sendo “reorganização funcional, por lei, de uma serventia extrajudicial, que dá origem a novas unidades, na mesma base territorial, com perda de alguma especialidade antes acumulada, cujos efeitos sobre o titular somente se operam após a vacância, gerando vagas a serem incluídas na relação geral de vacância assim que criadas por lei, ainda que não preenchidas imediatamente”.

Esse ato não se caracteriza apenas pela extinção formal de determinada atribuição ou pela transformação nominal da serventia. Ela também se verifica quando há redução material do conteúdo da delegação, com subtração de parcela relevante das funções anteriormente exercidas pelo delegatário. Se a serventia deixa de poder praticar atos próprios do tabelionato de notas, ainda que mantenha formalmente essa denominação, há inequívoca alteração funcional da delegação.

Por essa razão, a aplicação imediata do art. 6º da Lei estadual n. 10.124/2023 aos 9º e 16º Ofícios de Justiça de Niterói/RJ, antes da vacância, representa forma indireta de desacumulação, incompatível com o art. 49 da Lei n. 8.935/1994.

A própria legislação estadual invocada no ato impugnado não autoriza conclusão diversa.

Lei estadual n. 10.124/2023, ao reorganizar os serviços extrajudiciais da Comarca de Angra dos Reis/RJ, estabeleceu que as transformações necessárias à implantação da nova estrutura ocorreriam à medida que sobreviesse a vacância dos respectivos serviços, nos seguintes termos:

1. Os serviços extrajudiciais da Comarca de Angra dos Reis serão estruturados da seguinte forma:

I - 2 (dois) Ofícios de Registro;

II - 2 (dois) Tabelionatos de Notas e Protesto de Títulos;

eIII - 1 (um) Ofício de Registro Civil de Pessoas Naturais.

Parágrafo único. As transformações que se fizerem necessárias à implantação da estrutura prevista no caput **ocorrerão na medida da vacância dos respectivos serviços, salvo se importarem em mera alteração de suas denominações, sem alteração de suas atuais atribuições**, ou se acarretarem em ganho de atividades em função da extinção ou transformação de outros serviços, ressalvadas as determinações especiais desta lei.

(grifei)

Essa previsão revela a preocupação do legislador estadual em preservar as delegações já providas, observando a lógica da vacância como marco temporal para a reorganização das serventias.

Não se mostra coerente, portanto, extrair do art. 6º da mesma lei consequência mais gravosa do que aquela prevista para a própria reestruturação por ela disciplinada, de modo a impor restrição imediata a serventias providas em outra comarca, sem vacância e sem lei específica de reorganização local que assim o determine.

No caso da Comarca de Niterói/RJ, a Lei Estadual n. 7.416/2016 já havia disciplinado a reestruturação dos serviços notariais e registrais, condicionando as transformações à vacância:

Ficam criados na Comarca de Niterói, por transformações dos Serviços de Ofícios de Justiça, os seguintes Serviços Extrajudiciais:

- I - 7 (sete) Ofícios de Registro de Imóveis;
- II - 6 (seis) Ofícios de Notas;
- III - 3 (três) Ofícios de Protesto de Títulos;
- IV - 1 (um) Ofício de Registro de Títulos e Documentos e de Registro Civil de Pessoas Jurídicas.

**Parágrafo único. A transformação prevista no caput ocorrerá com a vacância dos respectivos Ofícios de Justiça.**

(Grifei)

A aplicação superveniente do art. 6º da Lei estadual n. 10.124/2023, com eficácia imediata sobre serventias já providas, esvazia a lógica da legislação específica anteriormente editada para a comarca e altera, por via reflexa, a situação jurídica dos delegatários em exercício.

Situação distinta foi a examinada pelo Conselho Nacional de Justiça no Pedido de Providências n. 0004377-53.2014.2.00.0000. Naquele expediente, o CNJ determinou a desacumulação dos serviços extrajudiciais da Comarca de Niterói/RJ, reconhecendo a necessidade de reorganização das serventias para adequação à legislação federal e às diretrizes do próprio Conselho.

O aspecto central do pronunciamento, contudo, foi o reconhecimento expresso de que os delegatários aprovados no concurso público assumiram as serventias cientes da precariedade decorrente da possível futura desacumulação. O CNJ consignou que os candidatos foram previamente cientificados da existência de estudos e discussões acerca da reorganização das serventias e da possibilidade de posterior desacumulação das atribuições. A decisão menciona, inclusive, que essa circunstância constava dos atos do concurso e era de conhecimento dos candidatos antes da investidura.

Além disso, o órgão de fiscalização destacou que a eventual desacumulação não configuraria surpresa nem violação à segurança jurídica dos delegatários, precisamente porque o ingresso nas serventias ocorreu em contexto no qual já havia controvérsia instaurada e procedimento administrativo em curso acerca da reorganização das unidades extrajudiciais. O Conselho registrou que os titulares tomaram posse “cientes da situação” e da possibilidade de alteração futura da estrutura das serventias.

A conclusão do CNJ foi no sentido de que o interesse público na reorganização dos serviços extrajudiciais prevaleceria sobre os interesses privados dos candidatos aprovados, especialmente porque a desacumulação já era previsível e conhecida quando da assunção das delegações.

Diversamente, a segurança jurídica e a proteção da confiança assumem especial relevo na hipótese dos autos.

Os autores exercem suas delegações há mais de duas décadas, após regular aprovação em concurso público e investidura em serventias dotadas de atribuições notariais e registrais. A outorga da delegação, tal como recebida e exercida ao longo dos anos, constitui situação jurídica

consolidada, que não pode ser substancialmente reduzida por ato administrativo fundado em interpretação ampliada de lei superveniente.

Não se afirma, com isso, a existência de direito adquirido a regime jurídico imutável ou à perpetuação indefinida de estruturas cartorárias acumuladas. O que se reconhece é que a reorganização dessas estruturas deve observar o marco legal da vacância, especialmente quando a providência implica redução material das atribuições já delegadas.

A atuação estatal, nesse campo, deve conciliar o interesse público na adequada organização dos serviços extrajudiciais com a preservação da estabilidade das delegações regularmente providas. Essa conciliação foi precisamente a solução adotada pelo art. 49 da Lei n. 8.935/1994.

O ato impugnado tampouco pode ser preservado sob o fundamento de que o cronograma determinado permitiria implementação gradual e dialogada da restrição.

A gradação temporal da medida não descaracteriza sua natureza jurídica. Ainda que a limitação seja implementada por etapas, mediante diálogo institucional e com garantia de continuidade do serviço, subsiste o vício de origem: a imposição de restrição substancial a serventias providas, sem vacância e em desconformidade com o regime federal aplicável à desacumulação.

O cronograma apenas disciplina o modo de execução da medida. Não possui aptidão para convalidar providência que, em si mesma, ultrapassa os limites da atuação administrativa e vulnera a garantia legal conferida aos delegatários em exercício.

Nesse contexto, a solução juridicamente adequada é a adotada no voto vencido do Conselheiro Ulisses Rabaneda: não se afasta a possibilidade de futura reorganização das serventias, nem se impede a aplicação do regime

de desacomulação quando configurada a vacância. Reconhece-se apenas que, em relação aos 9º e 16º Ofícios de Justiça de Niterói/RJ, atualmente providos, não é possível aplicar o art. 6º da Lei Estadual n. 10.124/2023 como forma indireta de restrição ou desacomulação das atribuições notariais já outorgadas.

Está demonstrada, assim, a a plausibilidade jurídica do direito invocado, consubstanciado na exigência de respeito ao devido processo legislativo e às garantias de defesa.

Igualmente presente está o *periculum in mora*, uma vez que o Corregedor-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por meio do Aviso CGJ n. 225/20269 (eDoc 17), trata da aplicação da restrição prevista no art. 6º, parágrafo único, da Lei Estadual n. 10.124/2023 aos Serviços Extrajudiciais situados em comarcas com único serviço extrajudicial. O ato normativo comunica aos titulares, delegatários, responsáveis por expedientes e interventores que, a partir de 1º de junho de 2026, passará a ser efetivamente implementada a vedação à lavratura de atos relacionados a imóveis localizados fora da circunscrição territorial de atuação da serventia.

Ressalta-se, contudo, que a concessão da medida liminar, não importa chancela definitiva à acumulação de atribuições nem interfere na competência do Estado para organizar seus serviços extrajudiciais, nos limites constitucionais e legais. Apenas impede que essa reorganização atinja, de imediato, delegações providas sem observância da vacância exigida pela Lei n. 8.935/1994.

3. Ante o exposto, defiro o pedido de liminar para determinar a suspensão do acórdão do Conselho Nacional de Justiça proferido no Procedimento de Controle Administrativo n. 0007688-03.2024.2.00.0000, na parte em que determinou ao TJRJ a implementação de cronograma destinado à limitação das atribuições notariais dos 9º e 16º Ofícios de Justiça de Niterói/RJ, afastando, quanto aos impetrantes, a aplicação do art.

6º da Lei estadual n. 10.124/2023 como forma direta ou indireta de restrição das funções já outorgadas, sem prejuízo de eventual reorganização futura das serventias, observados os requisitos legais pertinentes, especialmente a vacância prevista no art. 49 da Lei n. 8.935/1994.

4. Comunique-se, com urgência, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

5. Nos termos do art. 21, inciso V, do Regimento Interno do Supremo, submeto esta decisão a referendo do Plenário, na próxima sessão virtual.

6. Intime-se. Publique-se.

Brasília, 1º de junho de 2026.

Ministro NUNES MARQUES

Relator

*Documento assinado digitalmente*