

29/06/2026**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.797 SÃO PAULO**

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO DOS NOTARIOS E REGISTRADORES DO BRASIL
ADV.(A/S)	: GIORDANO JOELE ALVES DE MORAES E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI N. 18.145/2025 DO ESTADO DE SÃO PAULO. ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. PROTESTO DE LETRAS E TÍTULOS. ATRIBUIÇÃO DE ESPECIALIDADE A SERVENTIA PREEXISTENTE. CONCURSO PÚBLICO. CF/1988, ART. 236, § 3º. REORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS EXTRAJUDICIAIS. ACUMULAÇÃO EXCEPCIONAL. ART. 26, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 8.935/1994. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. PEDIDO JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG-BR) contra o art. 2º da Lei n. 18.145/2025 do Estado de São Paulo, que atribuiu a especialidade de Protesto de Letras e Títulos ao já existente Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, Interdições e Tutelas e Tabelião de Notas da Comarca de Paulínia.

2. A requerente sustenta que a norma impugnada teria conferido nova especialidade a delegatário não habilitado por concurso público específico para a atividade de protesto, em afronta aos arts. 37, II, e 236, § 3º, da CF/1988.

ADI 7797 / SP

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. A questão em discussão consiste em definir se a atribuição da especialidade de Protesto de Letras e Títulos a serventia extrajudicial preexistente configura ingresso ou provimento sem concurso público na atividade notarial e de registro.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. A jurisprudência do STF admite o controle abstrato de constitucionalidade de normas estaduais que reorganizam os serviços notariais e registrais, mesmo quando a disciplina legal produz efeitos concretos e imediatos sobre serventia específica.

5. O art. 236, § 3º, da CF/1988 exige concurso público de provas e títulos para o ingresso na atividade notarial e de registro, bem como para o provimento de serventia vaga, desmembrada, desdobrada ou desacomulada.

6. A exigência constitucional de concurso público não impede a reorganização, por lei de iniciativa adequada e fundada em interesse público, da distribuição das atribuições entre serventias já regularmente providas.

7. A norma impugnada não criou nova serventia autônoma nem promoveu provimento originário sem concurso público, limitando-se a atribuir a especialidade de Protesto de Letras e Títulos a unidade já existente, ocupada por delegatário previamente habilitado em concurso público.

8. A reorganização legislativa foi precedida de estudos técnicos e atendeu ao interesse público de ampliar o acesso da população local ao serviço de protesto, inexistente na Comarca de Paulínia.

9. Admite-se, em caráter excepcional, a acumulação da especialidade de Protesto de Letras e Títulos em serventia extrajudicial preexistente, desde que observadas as hipóteses previstas no parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.935/1994, permanecendo indispensável a prévia aprovação em

ADI 7797 / SP

concurso público para o provimento de eventual serventia autônoma decorrente de futura desacumulação. Precedente: ADI 7.655, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 18.9.2024.

10. A interpretação conforme à Constituição é necessária para explicitar que eventual vaga em serventia desacumulada deverá ser preenchida mediante concurso público, nos termos do art. 236, § 3º, da CF/1988.

IV. DISPOSITIVO

11. Ação direta conhecida e pedido julgado parcialmente procedente para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 2º da Lei n. 18.145/2025 do Estado de São Paulo, a fim de assentar que eventual serventia decorrente de desacumulação deverá ser provida mediante concurso público, nos termos do art. 236, § 3º, da CF/1988. Preserva-se a validade da acumulação de especialidade em serventia preexistente, desde que o delegatário tenha ingressado na atividade por concurso público e a hipótese se enquadre nas situações excepcionais previstas no parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.935/1994.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Plenário do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual realizada de 19 a 26 de junho de 2026, na conformidade da ata de julgamentos, por unanimidade, em julgar parcialmente procedente o pedido, para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 2º da Lei n. 18.145/2025 do Estado de São Paulo, a fim de assentar que eventual serventia decorrente de desacumulação deverá ser provida mediante concurso público (CF, art. 236, § 3º), preservada a validade da acumulação de especialidade em serventia preexistente, desde que o delegatário tenha ingressado na atividade por concurso público e a hipótese se enquadre nas situações

ADI 7797 / SP

excepcionais previstas no parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.935/1994, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 30 de junho de 2026.

Ministro NUNES MARQUES

Relator

Documento assinado digitalmente

29/06/2026

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.797 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO DOS NOTARIOS E REGISTRADORES DO BRASIL
ADV.(A/S)	: GIORDANO JOELE ALVES DE MORAES E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: A Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg-BR) ajuizou esta ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, contra o art. 2º da Lei n. 18.145, de 26 de março de 2025, do Estado de São Paulo. Eis o teor do dispositivo impugnado:

Art. 2º Fica atribuída a especialidade de Protesto de Letras e Títulos ao já existente Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, Interdições e Tutelas e Tabelião de Notas da Comarca de Paulínia, que passa a ser: “Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, Interdições e Tutelas e Tabelião de Notas e de Protesto de Letras e Títulos da Sede da Comarca de Paulínia”.

A requerente afirma ter legitimidade para deflagrar o controle concentrado de constitucionalidade por ser entidade de classe de âmbito nacional e haver pertinência temática entre suas finalidades associativas e o objeto da ação. Cita precedentes desta Corte nos quais reconhecida sua legitimidade – ADI 2.415, ADI 7.655, ADC 14 e ADPF 209.

Aponta violação dos arts. 37, II, e 236, § 3º, da Constituição Federal.

ADI 7797 / SP

Defende que a norma estadual confere nova especialidade a delegatário não habilitado por concurso público específico para atividades relacionadas a protesto de letras e títulos.

Segundo articula, a atribuição da atividade de protesto a serventia já existente equivale a investidura sem concurso, o que afronta os princípios da isonomia, da impessoalidade, da segurança jurídica e da continuidade do serviço público.

Acrescenta que, no Estado de São Paulo, os concursos públicos para ingresso em serventias extrajudiciais são organizados por especialidades distintas, de modo que o candidato aprovado para Registro Civil das Pessoas Naturais, ainda que com anexo de Notas, não teria concorrido para serventia abrangente da especialidade de Protesto de Letras e Títulos.

Invoca o decidido na ADI 3.016, na qual esta Corte declarou a inconstitucionalidade de legislação estadual que permitia a titular de Registro Civil das Pessoas Naturais assumir, sem concurso público, a titularidade de outras especialidades.

Alega, também, que o dispositivo impugnado promove desacumulação de serventia sem prévia vacância, em desconformidade com a jurisprudência desta Corte sobre o provimento de serventias desmembradas, desdobradas ou desacumuladas.

Requer, liminarmente, a suspensão da eficácia do art. 2º da Lei n. 18.145/2025 do Estado de São Paulo e, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo.

A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (eDoc 14), em preliminar, suscita a inadequação da via eleita, sob o argumento de que o

ADI 7797 / SP

dispositivo questionado disciplina situação específica, destituída dos atributos de generalidade e abstração indispensáveis ao controle concentrado de constitucionalidade. Assinala, ainda, a ilegitimidade ativa da requerente, ao argumento de que a entidade não atua em defesa dos interesses da categoria como um todo, haja vista a existência de interesses potencialmente contrapostos entre seus próprios associados envolvidos na controvérsia.

No mérito, defende a constitucionalidade da norma. Aduz que a lei decorreu de projeto do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no exercício da competência relativa à organização das serventias extrajudiciais. Acrescenta que a atribuição da especialidade de Protesto de Letras e Títulos ao oficial já existente em Paulínia foi amparada em estudos técnicos e na necessidade de atendimento da população local. Afirma tratar-se de reorganização administrativa legítima, fundada no art. 26, parágrafo único, da Lei n. 8.935/1994, sem ofensa à regra do concurso público.

O Governador do Estado de São Paulo (eDoc 24) sustenta a constitucionalidade da norma impugnada, afirmando que sua edição observou a iniciativa legislativa adequada, por decorrer de projeto de lei encaminhado pelo Tribunal de Justiça. Conforme argui, a medida não implicou criação ou provimento de nova serventia, limitando-se a alterar a competência de unidade extrajudicial já regularmente ocupada por delegatário aprovado em concurso público. Acrescenta que a reorganização promovida visa ao aprimoramento da prestação dos serviços notariais e registrais no Município de Paulínia, em atenção às demandas da população local. Pugna, ao fim, pela improcedência do pedido.

A Advocacia-Geral da União (eDoc 32) manifesta-se pela parcial procedência do pedido, em termos assim resumidos:

ADI 7797 / SP

Serviços Notariais e de Registro. Artigo 2º da Lei nº 18.145/2025, do Estado de São Paulo, que, ao dispor sobre a criação de serventia extrajudicial na Comarca de Paulínia/SP, atribuiu a especialidade de Protesto de Letras e Títulos ao já existente Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, Interdições e Tutelas e Tabelião de Notas da aludida Comarca. Alegada violação à exigência constitucional do concurso público (artigos 37, inciso II; e 236, § 3º, da Carta da República). A acumulação de nova especialidade (protesto) por serventia já existente (registro) não configura modalidade de ingresso nos serviços notariais e de registro. Trata-se, na verdade, de modalidade excepcional de reestruturação das delegações extrajudiciais, que é permitida pela Lei nº 8.935/1994 (artigo 26, § único) em razão do volume de serviços ou da receita de um tipo isolado de função cartorária. Acumulação absorvida por delegatário previamente habilitado em concurso público. Medida legitimamente adotada no intuito de adequar a prestação dos serviços de registro e de protesto às necessidades da população da circunscrição geográfica da Comarca de Paulínia/SP. Precedentes dessa Suprema Corte e do Conselho Nacional de Justiça. Manifestação pela procedência parcial do pedido formulado pela requerente.

O Procurador-Geral da República opina pela improcedência (eDoc 35). Segue a ementa do parecer:

Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 2º da Lei n. 18.145/2025, do Estado de São Paulo, que atribui a especialidade de Protesto de Letras e Títulos ao Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, Interdições e Tutelas e Tabelião de Notas da Comarca de Paulínia. Alegada contrariedade à exigência constitucional de concurso público. Não configuração. Acumulação de especialidade em serventia preexistente, com

ADI 7797 / SP

delegatário concursado para uma das atividades. Hipótese excepcional admitida pelo art. 26, parágrafo único, da Lei n. 8.935/1994. Precedentes do STF e do CNJ. Parecer por que o pedido seja julgado improcedente.

É o relatório.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.797 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO DOS NOTARIOS E REGISTRADORES DO BRASIL
ADV.(A/S)	: GIORDANO JOELE ALVES DE MORAES E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): A controvérsia consiste em definir se o art. 2º da Lei n. 18.145/2025 do Estado de São Paulo, ao atribuir a especialidade de Protesto de Letras e Títulos ao já existente Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, Interdições e Tutelas e Tabelião de Notas da Comarca de Paulínia, ofende a exigência constitucional de concurso público para ingresso na atividade notarial e de registro.

1. Preliminares

A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo sustenta, preliminarmente, a inadequação da via eleita, ao argumento de que o dispositivo impugnado possui natureza concreta, por cuidar da reorganização de serventia específica da Comarca de Paulínia. Alega, ainda, ilegitimidade ativa da requerente, ante a existência de interesses econômicos distintos entre eventuais associados.

Sem razão.

O Supremo Tribunal Federal tem admitido o controle concentrado

ADI 7797 / SP

de leis estaduais que reorganizam serventias extrajudiciais, ainda quando a disciplina normativa produza efeitos imediatos sobre unidades específicas. Nesse sentido: ADI 7.352, Rel. Min. Cristiano Zanin, DJe 2.10.2025; ADI 7.655, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 18.9.2024; ADI 3.016, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 16.3.2007; e ADI 4.745, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 4.11.2019.

Embora a aplicação imediata da norma recaia sobre unidade determinada, o art. 2º da Lei n. 18.145/2025 do Estado de São Paulo consubstancia ato normativo primário, editado em lei formal, com aptidão para inovar na organização dos serviços notariais e de registro.

O que se submete ao controle desta Corte não é a situação subjetiva de determinado delegatário, mas a compatibilidade da norma estadual com o regime constitucional das serventias extrajudiciais, em especial com a exigência de concurso público prevista no art. 236, § 3º, da Constituição Federal.

Quanto à legitimidade, a Anoreg-BR é entidade de classe de âmbito nacional, cuja atuação em controle concentrado, em matéria relativa à organização, à criação, ao funcionamento e ao ingresso em serventias extrajudiciais, já foi reconhecida por esta Corte em outras oportunidades. Exemplificativamente: ADI 7.655, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 18.9.2024; ADC 14, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 20.9.2023; ADPF 209, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 9.5.2023; ADI 6.883, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 17.3.2022; e ADI 2.415, Rel. Min. Ayres Britto, DJe 9.2.2012.

A controvérsia guarda pertinência temática com as finalidades institucionais da requerente, por envolver o regime jurídico de organização, delegação e provimento das serventias notariais e de registro. A eventual existência de interesses econômicos distintos entre delegatários não descaracteriza, no caso, a natureza institucional da

ADI 7797 / SP

discussão, voltada à observância da regra constitucional do concurso público na atividade notarial e registral.

Rejeito as preliminares.

2. Mérito

O art. 236 da Constituição Federal prevê que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, mediante delegação do poder público. O § 3º do dispositivo estabelece que o ingresso na atividade notarial e registral depende de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, vedada, ainda, a permanência de serventia vaga, sem a abertura de concurso de provimento ou de remoção, por período superior a seis meses. Confirmam-se os termos da norma constitucional:

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

[...]

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

Assim, é inafastável a observância do concurso público para o ingresso na atividade notarial e de registro. O mesmo requisito se aplica ao provimento de serventias vagas, inclusive nas hipóteses de desmembramento, desdobramento ou desacumulação.

A exigência, entretanto, não impede a reorganização das atribuições e das circunscrições dos serviços extrajudiciais por meio de lei, desde que respeitada a iniciativa legislativa competente, evidenciado o interesse

ADI 7797 / SP

público e preservada a necessidade de provimento das delegações mediante concurso público.

Nesse sentido, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 4.745, da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, reconheceu a constitucionalidade de lei estadual, de iniciativa do Tribunal de Justiça, que promoveu a reorganização de delegações notariais e de registro. Por oportuno, transcrevo a ementa do julgado:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE REORGANIZA AS DELEGAÇÕES CARTORÁRIAS DE REGISTRO E NOTAS. CONSTITUCIONALIDADE.

1. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei Complementar nº 196/2011, do Estado de Pernambuco, que reorganiza as delegações cartorárias de registro e notas no âmbito desse ente federado.

2. A lei estadual, de iniciativa do Tribunal de Justiça, que reorganiza as delegações cartorárias de registro e de notas do Estado não padece de inconstitucionalidade formal. Precedentes.

3. A realização de estudos prévios de viabilidade, nos quais se baseou a exposição de motivos da norma, bem como a observância aos parâmetros estabelecidos na Resolução nº 80/2009 do CNJ satisfazem o princípio da eficiência, o dever de motivação e o princípio da razoabilidade.

4. A jurisprudência do STF se firmou no sentido de que a regra do concurso público deve ser observada tanto para o ingresso na atividade notarial e de registro, como para a opção dos titulares por serventias desmembradas, desdobradas e desacomuladas. A norma impugnada não colide com essa orientação, tendo o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, inclusive, realizado processo seletivo para

ADI 7797 / SP

preenchimento das vagas.

5. O requerente não demonstra a alegada violação à isonomia e ao direito adquirido, pois não aponta em qual dos dispositivos a desacumulação se opera sem que ocorra a prévia vacância. O art. 4º da Lei Complementar estadual nº 196/2011, ao contrário, vale-se a todo o tempo das locuções “a partir de configurada a vacância” e “ao vagar”, impondo esses eventos como condição para a perda de atribuições por determinada serventia.

6. Ademais, em se tratando de serviços públicos, a titularidade das serventias notariais e de registro em suas exatas divisões territoriais e competências não gera direito adquirido. Os limites territoriais e competências de tais órgãos são matérias de interesse público que, por sua natureza, é mutável ao longo do tempo.

7. Improcedência dos pedidos, com a fixação da seguinte tese: “É constitucional lei estadual, de iniciativa do Tribunal de Justiça, que reorganiza as delegações notariais e de registro, desde que haja interesse público nas modificações e seja observada a regra do concurso público”.

Na hipótese, a requerente contesta lei do Estado de São Paulo que atribuiu a especialidade de Protesto de Letras e Títulos ao já existente Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, Interdições e Tutelas e Tabelião de Notas da Comarca de Paulínia.

Eis o teor do dispositivo impugnado:

Art. 2º Fica atribuída a especialidade de Protesto de Letras e Títulos ao já existente Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, Interdições e Tutelas e Tabelião de Notas da Comarca de Paulínia, que passa a ser: “Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, Interdições e Tutelas e Tabelião de Notas e de Protesto de Letras e Títulos da Sede da Comarca de Paulínia”.

ADI 7797 / SP

A controvérsia consiste em definir se a atribuição excepcional de nova especialidade a serventia já existente e regularmente provida equivale ao provimento de uma nova delegação ou de serventia desacumulada, hipóteses em que a observância do concurso público se impõe de forma direta, nos termos do art. 236, § 3º, da Carta da República.

Entendo que as situações não se confundem.

Com efeito, o provimento de serventia autônoma, vaga, desmembrada ou desacumulada pressupõe a existência de uma delegação própria a ser preenchida, circunstância que atrai a incidência imediata da exigência constitucional de concurso público. Diversa, porém, é a hipótese em que determinada especialidade é agregada a unidade já instalada e regularmente provida, cujo delegatário ingressou na atividade mediante prévia aprovação em concurso público.

A Constituição Federal exige concurso público para o acesso à atividade notarial e registral, mas não impede que o poder público, no exercício de sua competência de organização dos serviços extrajudiciais, promova ajustes na distribuição de atribuições entre serventias já regularmente providas. Exigir novo certame a cada alteração ou ampliação de competências, mesmo quando inexistente nova delegação a ser provida, significaria equiparar mera reorganização administrativa à investidura originária na atividade, ampliando indevidamente o alcance do art. 236, § 3º, da Lei Maior.

A finalidade da norma constitucional é assegurar a impessoalidade e a igualdade de oportunidades no acesso às delegações extrajudiciais. Não se extrai de seu texto, contudo, vedação à reorganização da estrutura cartorária quando presente interesse público e ausente qualquer

ADI 7797 / SP

mecanismo de burla à exigência do concurso público.

Além disso, não procede o argumento de que a organização dos concursos estaduais por especialidades tornaria, por si só, inconstitucional a disciplina questionada. O modelo adotado para a realização dos certames não converte automaticamente toda modificação posterior de atribuições em hipótese de novo provimento.

No caso, a especialidade de Protesto de Letras e Títulos, embora possua autonomia funcional, guarda evidente afinidade com a atividade notarial já desempenhada pela serventia. Tal circunstância reforça a razoabilidade da opção legislativa.

Não houve, portanto, dispensa do concurso público. O delegatário já havia ingressado regularmente na atividade notarial mediante aprovação em certame público. A norma impugnada limitou-se a agregar à serventia preexistente a especialidade de Protesto de Letras e Títulos, com o objetivo de viabilizar a adequada prestação do serviço na Comarca de Paulínia, consideradas as peculiaridades locais descritas nas informações prestadas.

Trata-se, assim, de hipótese de reorganização administrativa dos serviços extrajudiciais, e não de criação ou provimento de nova delegação apta a exigir a realização de novo certame.

De outra parte, o art. 5º da Lei n. 8.935/1994 – que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal e dispõe sobre serviços notariais e de registro – elenca os titulares e serviços notariais e de registro nos seguintes termos:

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

ADI 7797 / SP

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

O art. 26 do mesmo diploma legal prevê, como regra, a não acumulação dos serviços enumerados no art. 5º. Todavia, o parágrafo único do dispositivo admite a acumulação nos Municípios que não comportarem, em virtude do volume dos serviços ou da receita, a instalação de mais de uma unidade.

Na espécie, como salientado, o art. 2º da Lei n. 18.145/2025 do Estado de São Paulo não criou serventia autônoma nem promoveu provimento originário sem concurso público. A norma atribuiu a especialidade de Protesto de Letras e Títulos a serventia preexistente da Comarca de Paulínia, ocupada por delegatário já investido por concurso público para uma das atividades notariais ou registrais.

As informações prestadas nos autos indicam que a lei decorreu de projeto de iniciativa do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e foi precedida de estudos voltados à reorganização das serventias da Comarca de Paulínia.

Consta da justificativa legislativa que o Município, com 110.537 habitantes e área total de 138,777 km², não dispunha de Tabelião de Protesto de Letras e Títulos próprio e que seus moradores precisavam se deslocar aproximadamente 20 km até a Comarca de Campinas para acesso ao serviço. Também foram apresentados dados econômico-

ADI 7797 / SP

financeiros relativos aos atos praticados em relação ao Município de Paulínia pelas serventias de Campinas, inclusive pelos Tabelionatos de Protesto.

O conjunto dessas informações evidencia que a solução legislativa resultou de avaliação técnico-administrativa sobre a organização local dos serviços, orientada pela necessidade de prestação adequada, eficiente e territorialmente próxima à população.

A circunstância de o Município possuir população superior a 100 mil habitantes revela demanda local pelo serviço de protesto, mas não conduz, por si só, à obrigatoriedade de criação imediata de Tabelionato de Protesto autônomo. A definição da estrutura adequada depende de avaliação conjunta do volume dos serviços, da receita, do impacto sobre as serventias de origem e da eficiência da prestação, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei n. 8.935/1994.

Não se cuida, assim, de nova investidura em serventia vaga, mas de reestruturação da competência de unidade já existente, com agregação de especialidade à serventia regularmente provida.

Também não se aplica ao caso a orientação firmada na ADI 3.016. No precedente, a norma estadual assegurava a titulares de Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais, sem concurso público, o direito de assumir a titularidade de outras serventias, como Notas, Protesto, Registro de Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas.

A hipótese examinada nestes autos é diversa. O dispositivo impugnado não instituiu direito subjetivo de assunção de nova serventia, não promoveu provimento derivado e não conferiu titularidade autônoma ao delegatário. Limitou-se a atribuir especialidade a serventia preexistente, já regularmente provida, preservada a exigência de

ADI 7797 / SP

concurso público para eventual futura serventia desacomulada ou vaga.

Pela mesma razão, não procede a alegação de que teria havido desacomulação sem prévia vacância. A exigência de vacância relaciona-se à hipótese de desacomulação de serventia, com posterior provimento da unidade autônoma resultante.

No caso, a norma impugnada não separou especialidade antes acumulada para criar serventia independente nem retirou atribuição de delegatário regularmente investido. O que houve foi a agregação da especialidade de Protesto de Letras e Títulos a serventia já existente, em regime de acumulação excepcional.

A matéria foi recentemente apreciada por esta Corte em caso substancialmente semelhante. Na ADI 7.655, Relator o ministro Alexandre de Moraes, discutiu-se a constitucionalidade do art. 2º da Lei n. 17.939/2024 do Estado de São Paulo, que atribuíra a especialidade de Protesto de Letras e Títulos ao já existente Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, Interdições e Tutelas e Tabelião de Notas da Comarca de Arujá.

Naquele julgamento, o Plenário concluiu pela procedência parcial do pedido, para conferir interpretação conforme à Constituição ao dispositivo impugnado, preservada a acumulação da especialidade em serventia preexistente. A propósito, transcrevo a ementa do acórdão:

EMENTA. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. DESACUMULAÇÃO. CONCURSO PÚBLICO. PEDIDO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I. Caso em exame

1. Ação direta de Inconstitucionalidade que discute a

ADI 7797 / SP

exigência de concurso público em serventias extrajudiciais, objeto de desacumulação.

II. Questão em discussão

2. Observância da regra do concurso público (art. 236, § 3º da CF/1988).

III. Razões de decidir

3. O requisito constitucional do concurso público é inafastável na hipótese de delegação de serventias extrajudiciais, em quaisquer de suas modalidades: no ingresso, exige-se o concurso público de provas e títulos; na remoção (até a modificação da Lei 9.835/1994 pela Lei 10.506/2002), concurso público de provas e títulos.

4. A serventia desacumulada deve ser provida por agente aprovado em concurso público. **Inexiste qualquer ofensa constitucional à acumulação de especialidade em serventia preexistente, cujo delegatário tenha sido habilitado, em concurso público, para uma das atividades na hipótese excepcional do art. 26, parágrafo único da Lei 8.935/1994.**

IV. Dispositivo e tese

5. Pedido parcialmente procedente para, atribuindo interpretação conforme ao art. 2º da Lei 17.939, de 13 de maio de 2024 do Estado de São Paulo, ESTABELECER a exigência de concurso público à serventia desacumulada, não havendo qualquer violação aos preceitos constitucionais a acumulação de especialidade em serventia preexistente, caso o delegatário tenha sido habilitado, em concurso público, para uma das atividades.

Tese de julgamento: Exigência constitucional de preenchimento de vaga em serventia extrajudicial desacumulada por concurso público. Ausência de violação constitucional à acumulação de especialidade em serventia preexistente, caso o delegatário tenha sido habilitado, por concurso público, para uma das atividades na hipótese excepcional do art. 26, parágrafo único da Lei 8.935/1994.

ADI 7797 / SP

Dispositivos relevantes citados: Constituição Federal, arts. 37, *caput* e 236, § 3º.

Jurisprudência relevante citada: ADI 2114, rel. Min. NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, DJe de 17/4/2023; ADI 689, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJ de 21/11/2003; ADI 1.757, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 8/10/2018; MS 28.440 ED-AgR, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 7/2/2014; ADI 4745, rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe de 04/11/2019.

(ADI 7.655, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 18.9.2024 – grifei)

A razão de decidir aplica-se ao presente caso.

Assim como na ADI 7.655, a norma ora impugnada deve ser compreendida como hipótese de acumulação excepcional de especialidade em serventia preexistente, e não como forma de ingresso na atividade notarial e de registro.

Nessas condições, não há violação dos arts. 37, II, e 236, § 3º, da Constituição Federal. A lei não escolheu novo titular para serventia vaga nem instituiu forma paralela de acesso à atividade notarial e registral, tampouco dispensou concurso público em hipótese de provimento originário.

Nada obstante, embora a acumulação excepcional ora examinada não configure afronta à exigência constitucional de concurso público, a redação do dispositivo impugnado comporta interpretação que, em tese, poderia suscitar dúvidas quanto aos efeitos futuros da reorganização promovida pela legislação estadual.

A norma não pode ser compreendida como autorização para que, em momento posterior, a especialidade de Protesto de Letras e Títulos

ADI 7797 / SP

venha a ser desmembrada da serventia atualmente acumuladora ou transformada em delegação autônoma sem a observância do procedimento constitucionalmente exigido para o provimento de serventias extrajudiciais. Eventual desacumulação, desdobramento ou criação de unidade autônoma dará origem a nova delegação, hipótese que atrai a incidência direta do art. 236, § 3º, da Constituição Federal, impondo o correspondente concurso público de provas e títulos.

A interpretação constitucionalmente adequada da norma exige, portanto, que a acumulação excepcional nela prevista seja compreendida como medida de reorganização administrativa destinada exclusivamente à viabilização da prestação do serviço na realidade específica que a justificou, sem produzir efeitos aptos a afastar, no futuro, a exigência de concurso público para o provimento de serventia que venha a adquirir autonomia própria.

Por essa razão, mostra-se pertinente a procedência parcial do pedido, para conferir interpretação conforme à Constituição ao dispositivo impugnado, de modo a assentar que a acumulação excepcional da especialidade de Protesto de Letras e Títulos em serventia preexistente e regularmente provida não dispensa a realização de concurso público caso sobrevenha sua desacumulação ou transformação em serventia autônoma.

Preserva-se, assim, a validade da reorganização promovida pela lei estadual, sem qualquer mitigação da garantia constitucional de acesso impessoal às delegações notariais e registrais.

Ante o exposto, julgo parcialmente procedente o pedido, para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 2º da Lei n. 18.145/2025 do Estado de São Paulo, a fim de assentar que eventual serventia decorrente de desacumulação deverá ser provida mediante

ADI 7797 / SP

concurso público, nos termos do art. 236, § 3º, da Constituição Federal, preservada a validade da acumulação de especialidade em serventia preexistente, desde que o delegatário tenha ingressado na atividade por concurso público e a hipótese se enquadre nas situações excepcionais previstas no parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.935/1994.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.797

PROCED. : SÃO PAULO/SP

RELATOR(A) : MIN. NUNES MARQUES

REQTE.(S) : ASSOCIACAO DOS NOTARIOS E REGISTRADORES DO BRASIL

ADV.(A/S) : GIORDANO JOELE ALVES DE MORAES (73876/DF, 460233/SP)

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

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

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

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou parcialmente procedente o pedido, para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 2º da Lei n. 18.145/2025 do Estado de São Paulo, a fim de assentar que eventual serventia decorrente de desacumulação deverá ser provida mediante concurso público, nos termos do art. 236, § 3º, da Constituição Federal, preservada a validade da acumulação de especialidade em serventia preexistente, desde que o delegatário tenha ingressado na atividade por concurso público e a hipótese se enquadre nas situações excepcionais previstas no parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.935/1994. Tudo nos termos do voto do Relator, Ministro Nunes Marques. Plenário, Sessão Virtual de 19.6.2026 a 26.6.2026.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário