

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2.312 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. TEORI ZAVASCKI**
AUTOR(A/S)(ES) : ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL - ANOREG - MS
ADV.(A/S) : MAURICIO GARCIA PALLARES ZOCKUN
RÉU(É)(S) : CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
RÉU(É)(S) : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

DECISÃO: 1. Trata-se de ação cível originária proposta pela Associação dos Notários e Registradores do Estado de Mato Grosso do Sul – ANOREG/MS, com pedido liminar, contra atos do Conselho Nacional de Justiça (Resolução 80/2009 e decisão do Corregedor Nacional de Justiça que efetivou seu art. 1º), que limitaram o valor dos emolumentos dos ocupantes interinos das funções de notário ou registrador de serventia extrajudicial, ao teto de 90,25% do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, com fundamento no art. 37, XI, da Constituição.

Diz a parte autora que: (a) os notários e registradores interinos não são prepostos do Estado, mas se assemelham aos titulares da delegação e não podem se submeter ao teto remuneratório constitucional; (b) o Estado do Mato Grosso do Sul realizou concurso público para as vagas existentes anteriormente à publicação da Resolução 80/2009 do CNJ, e novo concurso foi iniciado no ano de 2013, o que descaracteriza o “periculum in mora” inverso; (c) e as verbas remuneratórias recebidas pelos interinos têm natureza alimentar.

2. Está consolidada a jurisprudência do STF sobre o regime jurídico-constitucional dos serviços notariais e de registro, fixado no art. 236 e seus parágrafos da Constituição, normas consideradas autoaplicáveis. Cuida-se de serviço exercido em caráter privado e por delegação do

ACO 2312 MC / DF

poder público, para cujo ingresso ou remoção exige-se concurso público de provas e títulos.

Ou seja, a partir de 05.10.1988, a atividade notarial e de registro é essencialmente distinta da atividade exercida pelos poderes de Estado, e, assim, embora prestado como serviço público, o titular da serventia extrajudicial não é servidor e com este não se confunde (ADI 865-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Plenário, DJ de 08.04.1994; ADI 2602, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Plenário, DJ de 31.03.2006; e ADI 4140, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Plenário, DJe de 20.09.2011).

Confirma esse entendimento o julgado na ADI 2.891-MC (Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Plenário, DJ de 27.06.2003), nos termos da ementa seguinte:

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

A eventual persistência de serventias judiciais privatizadas, como ainda ocorre em alguns Estados da Federação, ademais de incompatível com o preceito do art. 31 do ADCT e do art. 96, I, da CF, pelo qual ficou assentado serem organizadas as carreiras e cargos dos tribunais e serviços auxiliares seus e dos juízos a eles vinculados, não serve como referência para igualar os serviços judiciais com os das serventias notariais e de registro.

De outra parte, a legislação estadual que os equipare ou assemelhe para qualquer finalidade, seja legislação de iniciativa do Poder Judiciário ou não, anterior à Constituição de 1988, deixou de ser compatível com a superveniente ordem normativa constitucional, o que, ressalvadas apenas as situações previstas no art. 32 do ADCT, importou sua não-recepção e,

ACO 2312 MC / DF

portanto, sua revogação.

À base desse pressuposto, tem-se como certo que, a partir da vigência da Constituição de 1988, o ingresso ou a movimentação dos titulares de serviço notarial e de registro, devem sempre estrita observância ao novo regime, ficando dependentes de prévio concurso de provas e títulos.

A superveniência da Lei 8.935/94 (de 18.11.1994), que regulamentou o art. 236 da Constituição, manteve a exigência de concurso de provas e títulos, tanto para o provimento originário quanto para o de remoção. Eis a redação originária do art. 16:

“Art. 16. As vagas serão preenchidas alternadamente, duas terças partes por concurso público de provas e títulos e uma terça parte por concurso de remoção, de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia notarial ou de registro fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses”.

Com a nova redação dada ao art. 16 pela Lei 10.506/02 (de 09.07.2002), a exigência de provas e títulos permaneceu exigível apenas para o provimento inicial. A partir de então, exige-se, para remoção, apenas o concurso de títulos:

“Art. 16. As vagas serão preenchidas alternadamente, duas terças partes por concurso público de provas e títulos e uma terça parte por meio de remoção, mediante concurso de títulos, não se permitindo que qualquer serventia notarial ou de registro fique vaga, sem abertura de concurso de provimento inicial ou de remoção, por mais de seis meses”.

3. Esse entendimento foi cristalizado no Plenário desta Corte, no julgamento do MS 28.279 (Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJe de 29.04.2011), embora pendentes embargos declaratórios, em tema semelhante. Na ocasião, a Corte afirmou expressamente: que (a) o art. 236, caput e § 3º, da

ACO 2312 MC / DF

CF contêm normas de natureza autoaplicável, produzindo efeitos que independem da Lei 8.935/94; (b) a decadência (art. 54 da Lei 9.784/99, e art. 91, parágrafo único, do RICNJ) não se aplica a situações inconstitucionais; e (c) não há direito adquirido à titularidade de serventias que tenham sido efetivadas sem a observância das exigências do art. 236, quando o ato tiver ocorrido após a vigência da CF/88.

Quanto à prevalência do regime constitucional novo e suas regras, não há dúvida de que a exigência de concurso de provas e títulos, específico para o ingresso na atividade e remoção dentro do serviço (sendo, nesse último caso, depois de 2002, apenas de títulos), não poderia ser dispensada qualquer que fosse a legislação local anterior.

4. É à luz desse regime que se deve examinar a questão aqui em foco, a cujo respeito a Corte ainda não possui jurisprudência firmada, sobre a limitação – ou não – dos emolumentos recebidos por titular interino de serventia extrajudicial, ao teto de 90,25% do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal. A propósito, há decisões monocráticas determinando a observância do teto constitucional, sob o fundamento de que a situação de interinidade assemelha os titulares aos servidores públicos. Nesse sentido, v.g.: MS 29.037 MC-AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. 24/05/2013, DJe de 31/05/2013; MS 29.332/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 23/11/2010, DJe de 01/12/2010; MS 29.039 MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29/05/2013, DJe de 04/06/2013; MS 29.192/DF, Min. Rel. Dias Toffoli, j. 11/09/2013, DJe de 16/09/2013; MS 28.815 MC AgR/DF, Rel. Min. Luiz Fux, j. 13/08/2013, DJe de 16/08/2013; MS 29.573 MC-AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. 31/05/2013, DJe de 05/06/2013; MS 29.037 MC-AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. 24/05/2013, DJe de 31/05/2013; MS 29.487 MC-AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. 24/05/2013, DJe de 03/06/2013; MS 29.334/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 15/11/2010, DJe de 25/11/2010; MS 29.400/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 14/11/2010, DJe de 23/11/2010.

Por outro lado, há também decisões em sentido diferente, entendendo que os delegatários das serventias extrajudiciais, ainda que ocupantes da

ACO 2312 MC / DF

titularidade de forma temporária, não são equiparados aos servidores públicos. Com esse entendimento:

“(…) Aparentemente, inexistente fundamentação legal a embasar a submissão dos cartórios, ainda que temporários, ao teto salarial dos servidores públicos. Do ponto de vista constitucional, a solução da questão apontada pelo Senhor Corregedor Nacional de Justiça passa pelo célere provimento dos cargos consoante legalmente previsto.

Pelo exposto, num juízo precário, inerente à fase processual, tenho como plausíveis os argumentos iniciais, por não vislumbrar similitude entre as atividades desempenhadas pelos delegatários de serventias extrajudiciais (titulares ou interinos) e o instituto previsto no artigo 37, XI, da Constituição Federal, motivo pelo qual defiro a liminar pleiteada, para suspender os efeitos da decisão do Corregedor Nacional de Justiça” (MS 29.039 MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 27/09/2010, DJe de 01/10/2010).

“(…) 7. Na espécie, demonstra-se a existência de pelo menos um dos requisitos legais expressamente exigidos para o deferimento de medida liminar em mandado de segurança, a saber, a relevância do fundamento (art. 7º, inc. III, da Lei 12.016/2009).

O Impetrante manteve-se na condição, ainda que precária, de responsável pelos trabalhos da serventia de Araguaína/TO até que ela fosse regularmente provida. Contudo, ao limitar a renda percebida pelo Impetrante em contrapartida às atividades dessa serventia – em atenção ao previsto no art. 37, inc. XI, da Constituição da República -, parece, nesse juízo precário de delibação, ter o Conselho Nacional de Justiça atuado além de sua competência constitucional.

8. Na presente impetração, é certo que o indeferimento da medida liminar não acarretaria, incontornavelmente, a ineficácia da medida se, ao final, vier a ser deferida, como também exige a norma do art. 7º, inc. III, da Lei 12.016/2009.

ACO 2312 MC / DF

Isso porque o reconhecimento do direito à totalidade das receitas provenientes das serventias extrajudiciais, independentemente de vinculação ao teto remuneratório constitucional, teria como consequência a restituição dos valores indevidamente recolhidos aos cofres públicos.

Ainda que contornáveis, os efeitos imediatos da decisão ora atacada podem provocar prejuízos que devem ser evitados neste momento processual, em razão da relevância do fundamento em que se ampara o pedido do Impetrante, o que justifica, nesse ponto, a suspensão do ato apontado como coator.

Pelo exposto, defiro a medida liminar para suspender os efeitos da decisão do Corregedor Nacional de Justiça no Processo n. 0000.384.41.2010.2.00.0000 do Conselho Nacional de Justiça, apenas na parte em que determina que ‘nenhum responsável por serviço extrajudicial que não esteja classificado dentre os regularmente providos poderá obter remuneração máxima superior a 90,25% dos subsídios dos Srs. Ministros do Supremo Tribunal Federal, em respeito ao artigo 37, XI, da Constituição Federal’” (MS 29.109 MC/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 27/08/2010, DJe de 06/09/2010).

Esta segunda orientação, s.m.j., é a que reflete de forma mais adequada o regime jurídico a que estão submetidos, segundo a jurisprudência desta Corte, os serviços cartorários e notariais. A retribuição dos correspondente atos se dá por via de emolumentos, de valor preestabelecido por norma estatal, incidente sobre cada ato praticado na serventia. Ora, independentemente de ter ingressado – ou não – por meio de concurso público, ou mesmo da legitimidade ou não do exercício do cargo (tema que aqui não está em questão) o autor é titular de serventia extrajudicial por ter sido designado pela Corregedoria de Justiça do Estado e recebe emolumentos pelos serviços específicos e divisíveis que presta, sobre os quais incide taxa estadual, independentemente de exercer a delegação de modo definitivo ou interino. Em consequência, e por não ser um servidor público, mas um

ACO 2312 MC / DF

delegatário de serviço público que recebe emolumentos correspondentes aos serviços prestados, Esse regime de retribuição, por sua própria natureza, não é suscetível de qualquer equiparação com a dos servidores públicos, notadamente no que diz respeito a limitações de teto.

5. A concessão de medidas de urgência, em processo civil, está condicionada a requisitos próprios, da relevância do direito (*fumus boni iuris*) e do risco de dano (*periculum in mora*) previstos, fundamentalmente, no art. 273 do CPC (para medidas antecipatórias de tutela) e nos arts. 804 e 798 (para medidas de natureza cautelar). No caso, (a) pelas razões expostas, há probabilidade de êxito do pedido principal, a atestar situação de verossimilhança; (b) por outro lado, as restrições decorrentes da limitação dos ganhos configuram situação de risco que reclama imediata intervenção do STF indispensável a evitar dano irreparável ao direito pleiteado.

6. Ante o exposto, defiro o pedido liminar, *ad referendum* do Plenário, para suspender a decisão atacada, assegurando aos notários e registradores interinos do Estado do Mato Grosso do Sul a percepção do valor integral dos emolumentos recebidos como titulares de serventia extrajudicial. Citem-se os réus para apresentarem resposta no prazo de 60 dias (arts. 188 e 297 do CPC c/c art. 110, I, e 247, § 1º, do Regimento Interno do STF).

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 03 de fevereiro de 2014.

Ministro TEORI ZAVASCKI

Relator

Documento assinado digitalmente