



1ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

AÇÃO ORDINÁRIA
Autos nº 0115699-79.2014.4.02.5101

AUTORA: ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – ANOREG/RG.
RÉUS: UNIÃO FEDERAL e ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

JFRJ
Fls 196

SENTENÇA (A)

RELATÓRIO

Trata-se de ação ordinária, com pedido liminar, ajuizada pela **ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – ANOREG/RG** em face da **UNIÃO FEDERAL** e do **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, objetivando a condenação dos réus a se absterem de exigir a aplicação do art. 37, XI, da Constituição da República, por força dos emolumentos cobrados pelo desempenho das atividades notariais e registras pelos interinos designados provisoriamente pelas serventias do Estado do Rio de Janeiro. Intenciona, também, a restituição, pelo segundo réu, dos valores já recolhidos pelos interinos que, no desempenho da atividade notarial e de registro, perceberam e recolheram valores acima do teto, por meio de ação judicial específica, a ser intentada por cada prejudicado.

Como causa de pedir, alegou que o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 80, de 09/06/2009, que declarou a vacância dos serviços notariais e de registro ocupados em desacordo com as normas constitucionais, sendo que, no pedido de providências nº 000384-41.2010.2.00.0000, o Corregedor Nacional de Justiça entendeu que o serventuário e/ou interino, provisoriamente designado para exercer as funções notariais e registras dentro de serventia com vacância de titular, deveria se submeter às regras da Administração Pública no tocante à sua remuneração, respeitando o teto estabelecido no inciso XI do art. 37 da Constituição da República.

Inicial às fls. 01/14, acompanhada da documentação às fls. 15/89, complementada às fls. 100.

Contestação da União às fls. 103/110, acompanhada da documentação às fls. 111/119, arguindo as preliminares de incompetência da Justiça Federal de 1ª instância e de ilegitimidade ativa, e, no mérito, pugnando pela improcedência dos pleitos autorais.

p/omw



1ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

Contestação do Estado do Rio de Janeiro às fls. 120/134, acompanhada da documentação às fls. 135/151, arguindo as preliminares de ilegitimidade ativa e de ilegitimidade passiva, e, no mérito, pugnano pela improcedência dos pleitos autorais.

JFRJ
Fls 197

A União informou, às fls. 155, não ter mais provas a produzir.

Réplicas às fls. 156/164 e 166/175 - esta, acompanhada da documentação às fls. 176/194.

É o relatório do necessário. Decido.

FUNDAMENTAÇÃO

I – Da competência da Justiça Federal de 1º grau

De saída, afasto a preliminar ventilada pela União, que sustentou, em decorrência da previsão da alínea ¹r, inciso I, do art. 102 da Constituição da República – CR, que a competência para conhecer da ação seria do Supremo Tribunal Federal – STF.

Visando a melhor interpretação do dispositivo em questão, é importante ter em vista que o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, órgão perante o qual tramitou o pedido de providências que resultou na imposição do teto remuneratório constitucional aos interinos, não tem personalidade jurídica própria. Diferentemente, ele se limita a um órgão que integra a administração direta federal – ou seja, da União – e, enquanto tal, as ações que tenham por causa de pedir condutas imputáveis ao CNJ devem ser ajuizadas em face da União. Trata-se de conclusão singela que se deduz a partir de conhecimentos básicos de direito administrativo e processual civil.

Por outro lado, o constituinte derivado, quando criou o CNJ, acrescentou, entre as ações que cabem ao STF originariamente processar e julgar, aquelas “contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público” – o que, ao que tudo indica, é o fator determinante para as dúvidas em torno do assunto.

A redação da alínea em questão induziu a interpretação de que o CNJ é dotado de personalidade judiciária e é, portanto, apto, em tese, a ser parte em qualquer relação processual, o que faria com que toda e qualquer ação contra si intentada fosse, por força do novel dispositivo constitucional, de competência do STF.

¹ “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

r) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)”

p/omw



1ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

Nada obstante, tal conclusão não parece se coadunar com o regramento processual de fixação de competência dos Tribunais Superiores. Quando se trata do critério *ratione personae*, a Constituição apenas reserva a tais Tribunais a competência para julgamento de ações penais e ações mandamentais constitucionais – mandado de segurança, mandado de injunção, habeas corpus e habeas data – que envolvam certas autoridades taxativamente elencadas.

JFRJ
Fls 198

Qualquer outra ação, ainda que envolva as autoridades listadas, não é de competência do Tribunal em questão. Assim, o critério em razão da pessoa está submetido à natureza da ação em questão; ao que parece, nas ações em que a autoridade estiver mais direta e pessoalmente envolvida, tem-se o deslocamento da competência para Tribunal Superior; caso contrário, incide-se na regra geral de que responderá em juízo a pessoa de direito público integrada pelo órgão de que a autoridade faz parte, geralmente em primeira instância. Eis a *ratio* da distinção de regimes de competência adotados pela Constituição em decorrência do tipo de ação.

No caso do STF, tais autoridades estão elencadas nas alíneas 'b', 'c', 'd', 'i' e 'q' do inciso I do art. 102 da CR. Assim, se tais pessoas forem demandadas em relação processual de natureza distinta das mencionadas (penal ou mandamental), a competência para conhecimento da matéria não será do STF. Por exemplo: caso um Ministro de Estado venha a ser demandado em ação de improbidade, não restam dúvidas de que a ação deve ser ajuizada junto à primeira instância.

Esta é também a posição do STF, cujo plenário recentemente examinou a questão e reafirmou a interpretação restrita de sua competência originária. Abaixo, ementa de julgado da 2ª Turma, mantido pelo plenário por unanimidade²:

"CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO PROPOSTA CONTRA O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ART. 102, I, "R", DA CONSTITUIÇÃO. INTERPRETAÇÃO RESTRITA DA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1. Intempestivo o agravo regimental interposto fora do prazo previsto pelo art. 317, RISTF, considerada a regra do art. 188 do CPC. 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, afirmada inclusive por decisão unânime do Plenário, é no sentido de que as "ações" a que se refere o art. 102, I, "r", da Constituição, são apenas as ações constitucionais de mandado de segurança, mandado de injunção, habeas data e habeas corpus (AO 1706 AgR/DF, Min. Celso de Mello, Dje de 18.02.2014). As demais ações em que se questionam atos do Conselho Nacional de Justiça – CNJ ou do Conselho Nacional do

² A ementa do agravo regimental ainda não foi disponibilizada; a informação foi obtida junto ao sítio eletrônico do STF: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=275944>.
p/omw



1ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

Ministério Público - CNMP submetem-se, conseqüentemente, ao regime de competência estabelecido pelas normas comuns de direito processual, com as restrições e limitações previstas nos artigos 1º, 3º e 4º da Lei 8.347/92 e art. 1º da Lei 9.494/97. 3. Agravo regimental interposto pela União não conhecido. Agravo regimental interposto pelos demandantes improvido."

(Ag. Reg. Na Ação Originária 1.680/DF; julgamento em 26/08/2014; Segunda Turma; Relator: Ministro Teori Zavascki)

JFRJ
Fls 199

Segundo parece, a norma de competência inscrita na alínea 'q' do inciso I do art. 102 deve ser entendida como regra de competência *ratione personae*, de maneira que só justificará o deslocamento de demanda cível em face de membro desses Conselhos quando se tratar de ação mandamental, impetrada, como sói acontecer, diretamente em face de alguma dessas autoridades – a exemplo do Presidente do CNJ ou do Ministro-Corregedor.

Diante do exposto, em síntese, tratando-se o presente feito de ação ordinária proposta em face da União, a situação se enquadra no inciso I do art. 109 da Constituição.

II – Da irregularidade de representação

O segundo réu arguiu, às fls. 121 de sua contestação, irregularidade de representação. Porém, os documentos essenciais que sustentou estarem ausentes – ato constitutivo, ata de eleição e termo de posse – instruem a inicial às fls. 15/30, sendo que alguns foram novamente juntados às fls. 176/194. Logo, evidentemente afastada a preliminar.

III – Da legitimidade ativa da Associação autora

Afasto, também, a preliminar de ilegitimidade ativa da Associação autora, ventilada por ambos os réus, examinando cada uma das causas alegadas.

Primeiro, cumpre enfrentar a alegação de que a Associação autora não teria legitimidade para representar os interinos, mas somente os titulares de serviços notariais e registrais no Rio de Janeiro.

Examine-se o artigo estatutário que versa sobre os associados (fls. 177):

"Art. 4º - Os associados classificam-se nas seguintes categorias:

I - titulares;

II - titulares aposentados;

III - titulares beneméritos;

IV - honorários.

p/omw



1ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

§ 1º - São associados titulares os Tabeliães e os Oficiais dos Registros.

§ 2º - São associados titulares aposentados aqueles que, por motivo de aposentadoria, deixaram de ser titulares da delegação.

§ 3º - São associados titulares beneméritos os associados fundadores, titulares ou aposentados que tenham prestado relevantes serviços à classe notarial ou de registro, e que assim sejam declarados pela Assembleia Geral.

§ 4º - São associados honorários aqueles que, sem serem titulares de delegação, tenham prestado relevantes serviços à classe notarial ou de registro, e que assim sejam declarados pela Assembleia Geral.

§ 5º - Os associados aposentados e os honorários não têm direito de votar ou de serem votados para os cargos eletivos da entidade.

§ 6º - A qualidade de associado, em qualquer das categorias, é intransmissível.”

Tal previsão atende ao Código Civil – CC, que estabelece que o estatuto de associação deve prever, sob pena de nulidade, “os requisitos para a admissão, demissão e exclusão dos associados” (inciso II, art. 54, CC). Naturalmente, cabe à própria Associação decidir se aqueles que pretendem ser associados enquadram-se ou não nos requisitos previstos em seu estatuto, cabendo-lhe deferir ou negar o requerimento de inscrição.

Uma vez deferido esse requerimento, o demandante torna-se associado para todos os fins de direito, só podendo ser excluído mediante justa causa, em processo que lhe garanta direito de defesa e de recurso (cf. art. 57³ do CC, na redação dada pela Lei nº 11.127/2005).

Assim, embora possa haver alguma discussão acerca do mérito de se a Associação autora deveria ou não, na forma de seu estatuto, admitir os interinos como associados, essa discussão é irrelevante neste processo, porque diz respeito tão somente à própria Associação. Se ela admitiu interinos como associados – como afirma às fls. 167 –, nada resta senão considerá-los seus associados para todos os fins de direito; isto, inclusive para que tenham seus direitos defendidos judicialmente pela Associação, na qualidade de substituta processual.

Trata-se de assunto *interna corporis*, que não admite intromissão por terceiro estranho à Associação, muito menos que o Judiciário se substitua à Assembleia Geral, para dizer quem deve e quem não deve ser associado.

³ “Art. 57. A exclusão do associado só é admissível havendo justa causa, assim reconhecida em procedimento que assegure direito de defesa e de recurso, nos termos previstos no estatuto”.



1ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

Resta examinar a questão da legitimidade da Associação autora para representar seus associados, com apoio no inciso XXI⁴, art. 5º da Constituição. Embora haja controvérsia doutrinária a respeito, entendo que a situação é de substituição processual – logo, onde se defende, em nome próprio, direito alheio. No caso concreto, a Associação, parte neste processo na qualidade de autora, defende, em nome próprio, direito de seus associados.

JFRJ
Fls 201

Tal substituição processual é certamente possível, portanto que, nos termos da previsão constitucional, as entidades associativas estejam “expressamente autorizadas”. A questão controversa cinge-se a que tipo de autorização expressa seria essa: bastaria uma previsão estatutária genérica, uma deliberação em assembleia ou seria indispensável a autorização individual?

Entendo que à Constituição basta qualquer anuência manifesta, de maneira que é suficiente a previsão estatutária genérica que faça constar, entre suas finalidades, a defesa dos interesses dos associados em juízo. Tal interpretação se coaduna com o papel proativo reservado pela Constituição à sociedade civil organizada, contribuindo para reforçar a atuação de associações na democracia brasileira e para o fortalecimento da noção de democracia direta.

No caso concreto, constata-se que há previsão expressa no estatuto da Associação autora quanto à defesa dos interesses de seus associados em juízo – mais especificamente, nos incisos II e III do art. 2º (fls. 176). Logo, a Associação autora é parte legítima, na qualidade de substituta processual, para figurar no polo ativo do feito.

É verdade que este posicionamento vai de encontro a recente julgamento proferido no Recurso Extraordinário nº 573.232/SC, onde o pleno do STF, por maioria, entendeu que é necessária autorização específica, seja individual, seja em assembleia, para que se garanta legitimidade processual à Associação, quando esta pretender agir na defesa de direitos individuais homogêneos de seus associados com fundamento no inciso XXI do art. 5º da Constituição.

Porém, é certo, a um, que tal julgado não tem força vinculante (mesmo porque sequer transitou em julgado), e a dois, que o julgamento por maioria apresentou uma série de posicionamentos e fundamentações divergentes, de maneira que a questão não pode ser dita pacificada naquele colegiado.

IV – Da legitimidade passiva do Estado do Rio de Janeiro

⁴ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)”

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;”

p/omw



1ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

Finalmente, resta afirmar a legitimidade do segundo réu para figurar no polo passivo, o que se faz com apoio na bem conhecida teoria da asserção, segundo a qual a legitimidade processual deve ser aferida a partir da causa de pedir tal qual aduzida na narrativa constante da inicial – e, fazendo-o, percebe-se que a Associação autora imputa (cf. fls. 13 da inicial) ao Estado do Rio de Janeiro o recebimento de parcelas supostamente indevidas que, em caso de procedência da ação, deverão ser devolvidas pelo ente federativo em comento.

JFRJ
Fls 202

Ao que tudo indica, trata-se de litisconsórcio passivo necessário unitário, uma vez que está em jogo apenas uma relação jurídica de direito material, qual seja, a obrigação de repassar aos Cofres Públicos do Judiciário Estadual os rendimentos que excederem o teto constitucional.

Logo, patente sua legitimidade para figurar no polo passivo do feito. Repisando as razões acima, acrescente-se que, às fls. 168, a autora esclareceu que os valores repassados de maneira supostamente indevida foram destinados a um Fundo Especial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

V – Do mérito

A pretensão autoral busca afastar a incidência de teto remuneratório (inciso XI do art. 37 da Constituição da República) sobre os emolumentos recebidos pelos interinos designados provisoriamente para provimento das serventias no Estado do Rio de Janeiro, obtidos no exercício das atividades notariais e registrais.

A questão merece ser problematizada sob dois enfoques, que se intercomunicam: i) se poderia o CNJ disciplinar o tema da forma como o fez, considerando a existência de lei específica que rege o regime jurídico dos titulares das delegações das atividades notariais e; ii) a relação jurídica do interino quanto à responsabilidade pessoal pelas atividades desempenhadas nas atividades notariais.

De início, e voltando a atenção para o primeiro questionamento, cumpre definir quem seriam os destinatários da resolução do CNJ (Resolução 80, de 09 de junho de 2009 – fls. 35/48), cujo cumprimento pela corregedoria do conselho intentou a imposição do teto do funcionalismo público aos rendimentos daqueles que ocupam interinamente as serventias declaradas vagas (fls. 49/53).

Analisando a exposição de motivos da Resolução 80/CNJ (fls.37) bem como o art. 4º, parágrafo único, da mesma norma (fls. 42/43), verifica-se claramente que esta versa sobre serviços extrajudiciais ocupados em desacordo com o disposto no art. 236 da CRFB e não se confunde com a desconstituição de delegações regularmente concedidas. E por serviços de notas e registro ocupados em desacordo com o texto constitucional, o CNJ compreende o exercício do ofício quando a vacância tiver ocorrido após a promulgação da Carta de 1988, em consonância com farta jurisprudência do STF.

p/omw



1ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

Esta discussão jurídica envolve a alegação de direito adquirido à sucessão dos serviços notariais e registrais com base no art. 208 da Constituição de 1967, acrescentado pela Emenda Constitucional 22/1982, que previa aos substitutos das serventias *"na vacância, a efetivação, no cargo de titular, desde que, investidos na forma da lei, contem ou venham a contar cinco anos de exercício, nessa condição e na mesma serventia, até 31 de dezembro de 1983"*.

Segundo vem sendo confirmado pelo STF, diante da autoaplicabilidade do art. 236, §3º, da Constituição de 1988, não têm direito adquirido os substitutos que, mesmo preenchendo as condições do art. 208 da Constituição passada, concorram à vacância ocorrida sob a égide da nova ordem constitucional. Confira-se o precedente abaixo, elucidativo da situação:

"MANDADO DE SEGURANÇA. ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO. INGRESSO. CONCURSO PÚBLICO. EXIGÊNCIA. ARTIGO 236, PARÁGRAFO 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMA AUTO-APLICÁVEL. DECADÊNCIA PREVISTA NO ARTIGO 54 DA LEI 9.784/1999. INAPLICABILIDADE A SITUAÇÕES INCONSTITUCIONAIS. PREVALÊNCIA DOS PRINCÍPIOS REPUBLICANOS DA IGUALDADE, DA MORALIDADE E DA IMPESSOALIDADE. SUBSTITUTO EFETIVADO COMO TITULAR DE SERVENTIA APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. ORDEM DENEGADA. 1. O art. 236, § 3º, da Constituição Federal é norma auto-aplicável. 2. Nos termos da Constituição Federal, sempre se fez necessária a submissão a concurso público para o devido provimento de serventias extrajudiciais eventualmente vagas ou para fins de remoção. 3. Rejeição da tese de que somente com a edição da Lei 8.935/1994 teria essa norma constitucional se tornado auto-aplicável. 4. Existência de jurisprudência antiga e pacífica do Supremo Tribunal Federal no sentido da indispensabilidade de concurso público nesses casos (Ações Diretas de Inconstitucionalidade 126/RO, rel. Min. Octavio Gallotti, Plenário, DJ 05.6.1992; 363/DF, 552/RJ e 690/GO, rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ 03.5.1996 e 25.8.1995; 417/ES, rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ 05.5.1998; 3.978/SC, rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJe 29.10.2009). 5. Situações flagrantemente inconstitucionais como o provimento de serventia extrajudicial sem a devida submissão a concurso público não podem e não devem ser superadas pela simples incidência do que dispõe o art. 54 da Lei 9.784/1999, sob pena de subversão das determinações insertas na Constituição Federal. 6. Existência de jurisprudência consolidada da Suprema Corte no sentido de que não há direito adquirido à efetivação de substituto no cargo vago de titular de serventia, com base no art. 208 da Constituição pretérita, na redação atribuída pela Emenda Constitucional 22/1983, quando a vacância da serventia se der já na vigência da Constituição de 1988 (Recursos Extraordinários 182.641/SP, rel. Min. Octavio Gallotti,



1ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

*Primeira Turma, DJ 15.3.1996; 191.794/RS, rel. Min. Maurício Corrêa, Segunda Turma, DJ 06.3.1998; 252.313-AgR/SP, rel. Min. Cezar Peluso, Primeira Turma, DJ 02.6.2006 ; 302.739-AgR/RS, rel. Min. Nelson Jobim, Segunda Turma, DJ 26.4.2002; 335.286/ SC, rel. Min. Carlos Britto, DJ 15.6.2004; 378.347/MG, rel. Min. Cezar Peluso, DJ 29.4.2005; 383.408-AgR/MG, rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJ 19.12.2003; 413.082-A gR/SP, rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJ 05.5.2006; e 566.314/GO, rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 19.12.2007; Agravo de Instrumento 654.228-AgR/MG, rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 18.4.2008). 7. Reafirmada a inexistência de direito adquirido de substituto que preencheria os requisitos do art. 208 da Carta pretérita à investidura na titularidade de Cartório, quando a vaga tenha surgido após a promulgação da Constituição de 1988, pois esta, no seu art. 236, § 3º, exige expressamente a realização de concurso público de provas e títulos para o ingresso na atividade notarial e de registro. 8. Os princípios republicanos da igualdade, da moralidade e da impessoalidade devem nortear a ascensão às funções públicas. 9. Segurança denegada.”
(STF, MS 28279, Min. Ellen Gracie)*

JFRJ
Fls 204

Coteje-se com os motivos da resolução (fls. 37):

“Considerando os sucessivos precedentes monocráticos e colegiados do C. Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a atual ordem constitucional estabelece que a investidura na titularidade de unidade do serviço, cuja vacância tenha ocorrido após a promulgação da Constituição Federal de 1988, depende da realização de concurso público para fins específicos de delegação, inexistindo direito adquirido ao que dispunha o artigo 208 da Constituição Federal de 1967, na redação da EC 22/1982, quando a vaga ocorreu já na vigência da Constituição Federal de 1988 (RE 182641, 378347 e 566314, MS 27118 e 27104, Agravos de Instrumento 516427 e 743906, ADI 417-4, 363-1 e ADI/MC 4140-1, dentre outros;

Considerando que a declaração de vacância de unidades dos serviços extrajudiciais de notas e registro ocupados em desacordo com o art. 236 da Constituição Federal, não se confunde com a desconstituição de delegações regularmente concedidas, procedimento sempre antecedido do devido contraditório;”

Desta maneira, conclui-se que as disposições da Resolução 80/CNJ não são dirigidas às delegações ocorridas sob as formas da Lei 8935/94, tampouco àquelas sucessões pelo substituto que tenham se dado com fulcro na norma da Constituição de 1967, desde que ainda na sua vigência. A norma do CNJ volta-se aos interinos que ocupam as serventias notariais e

p/omw



1ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

registrais sem o título de investidura constitucionalmente previsto: o concurso público.

E assim sendo, não socorre aos interinos qualquer disposição do regime legal previsto pela Lei 8935/94 no que tange à forma jurídica de substituição, como alega a autora em sua inicial, pois este diploma legal rege as relações de delegação providas através de concurso público (art. 14) ou as relações com notários e registradores legalmente nomeados até a promulgação da Carta de 1988 (art. 47), nenhum dos dois casos subsumindo-se à sua hipótese.

A previsão legal de substituição dos titulares da delegação das serventias prevista no art. 39, §2º, (prevê a assunção da serventia pelo substituto mais antigo após a vacância) não é aplicável aos denominados interinos, vez que a resolução exclui de sua abrangência as delegações realizadas sob o império da Lei 8935/94. Apenas àquelas delegações constitucionalmente ocorridas é que seria possível a objeção do rito do art. 39, §2º, como método de obtenção do substituto. Ademais, reafirme-se que interino e substituto não se confundem, são figuras jurídicas diversas dentro da disciplina das delegações dos serviços notariais.

Foi com base na norma constitucional que estabelece o teto remuneratório do funcionalismo público, por considerar o CNJ que o interino responsável pelos trabalhos da serventia não regularmente provida é um preposto do Estado delegante (fls. 51 – item 6.1), que se resolveu limitar a remuneração dos interinos a 90,25% dos subsídios de Ministro do STF (fls. 52- item 6.3).

Todavia, afirmar que a Lei 8935/94 não se aplica na totalidade ao caso dos interinos seria equivocado. Não se aplica a forma de substituição na hipótese de extinção da delegação, vez que a delegação constitucionalmente aceita prevê como termo inicial um concurso público que a legitime, mas as demais disciplinas da lei são aplicáveis, sobretudo no que tange aos deveres e direitos, já que a atividade que exercem os interinos são as mesmas que exercem os titulares das delegações, com os mesmos ônus e riscos, salvo algumas restrições impostas pela resolução no que tange à gestão administrativa da serventia.

Tal conclusão é óbvia quando se observa o rol de deveres dos notários e registradores (art. 30, Lei 8935/94). O fato de o agente estar exercendo a função como delegado legítimo ou interino não tem relevância quando se trata de exigir que, por exemplo, mantenha os livros, papéis e documentos da serventia em ordem (art. 30, I). Ou quando se exija o dever de atender o público com eficiência, urbanidade e presteza (art. 30, II). Assim, parece claro que algumas disposições da Lei 8935/94 são inaplicáveis quando tratarem-se de interinos e outras serão plenamente aplicáveis.

Daí a importância de analisar a aplicabilidade do art. 28 da lei aos interinos. Pela relevância, segue a transcrição:

p/omw

JFRJ
Fls 205



1ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

*"Art. 28. Os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições, **têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia** e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei."*

JFRJ
Fls 206

Cotejando a norma com a situação fática dos interinos, concluo que o comando acima veicula três premissas: independência no exercício das atribuições, direito a percepção integral dos emolumentos e garantia de perda da delegação apenas nas hipóteses legalmente previstas. Esta última, por óbvio, não socorre aqueles que estão na interinidade. Não sendo delegados, não poderiam exigir que lhes fossem aplicadas as hipóteses de perda da delegação exclusivas aos delegados. A independência no exercício das atribuições, ao revés, parece de tranquila conclusão no sentido de que sim, aos interinos também é garantida a independência na atividade fim, por exemplo no momento de lavrar uma escritura ou registrar uma compra e venda. Tal garantia é inerente ao próprio ofício, não tendo importância o título pelo qual o agente o exerce.

A premissa complexa é a que determina a percepção integral dos emolumentos pelos atos praticados na serventia. O ato do CNJ limita esta percepção ao patamar constitucional dirigido a servidores públicos e a lei garante o recebimento integral. Sob minha visão, a questão está diretamente ligada ao grau de responsabilidade do interino pelos atos que pratica nesta condição.

De início, cumpre atentar para o fato de a Resolução 80/CNJ nada dispor expressamente quanto ao tema. O artigo 3º assevera que fica preservada a situação dos (então) atuais responsáveis pelas unidades declaradas vagas nos termos da norma, que permanecerão respondendo pelas unidades dos serviços vagos de forma precária e interina. O item 2 da decisão executória da resolução (fls. 50) reafirma que *"os atuais responsáveis pelas unidades declaradas vagas permanecerão respondendo pelos serviços, precária e interinamente, e sempre em confiança do Poder Público responsável pela designação (...)"*.

Pelo que posso interpretar, "responder pelo serviço" significa arcar com as consequências dos atos realizados. Tal conclusão se infere das seguintes constatações: tanto a Resolução 80/CNJ quanto a decisão que deu cumprimento ao seu art. 2º, parágrafo único, não passam totalmente ao largo na questão da autonomia gerencial do interino. No art. 3º, §4º, da Resolução 80/CNJ (fls. 42), limita-se a esfera de atuação do interino, vedando-lhe a contratação de novos prepostos, o aumento dos salários dos já existentes, a locação de bens móveis ou imóveis, dentre outras medidas, sem que haja a devida autorização do tribunal a que estiver afetado o serviço. Trata-se de medidas tendentes a manter a contabilidade da serventia hígida, evitando o comprometimento da renda da delegação a ser disponibilizada para algum delegado que a obtenha após concurso público ou de remoção. Mas silencia em relação à responsabilização pessoal do responsável.

p/omw



1ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

Além dos dispositivos do CTN citados na inicial, o art. 22 da Lei 8935/94 imputa aos notários e registradores a responsabilidade pelos danos que causem a terceiros na prática de atos da serventia, vide transcrição:

JFRJ
Fls 207

"Art. 22. Os notários e oficiais de registro responderão pelos danos que eles e seus prepostos causem a terceiros, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos."

Permitir que o interino arque com todos os deveres e ônus de um delegado legitimamente investido (exceto algumas questões de gestão tratadas na resolução), mas limitando sua remuneração, não parece a solução mais justa para o caso. A remuneração dos serviços notariais e registrais guarda relação com a responsabilidade da atividade desempenhada. Há uma espécie de proporção entre sua responsabilidade e o risco de atingimento de seu patrimônio pessoal e os lucros que auferem com os emolumentos cobrados. São duas grandezas compatíveis. Mexer em apenas um dos fatores da equação ofenderia seu equilíbrio e faria com que o Estado recebesse o excedente do trabalho do interino sem arcar com os custos deste trabalho, notadamente o risco de indenizações pelos atos praticados no ofício. Não é exagero afirmar que estaria sendo legitimada uma espécie de enriquecimento sem causa pelo Estado.

A vedação ao enriquecimento sem causa é mais do que um princípio de direito civil, é um princípio geral do direito. O valor que exprime é reconhecido cotidianamente em relações entre particulares e Administração Pública. Observe-se os dizeres de Celso Antonio Bandeira de Mello sobre o tema:

*"De todo modo, como se vê, por um ou outro fundamento, o certo é que não se pode admitir que a Administração se locuplete à custa alheia e, segundo nos parece, o enriquecimento sem causa – que é um princípio geral do Direito – supedaneia, em casos que tais, o direito do particular indenizar-se pela atividade que proveitosamente dispensou em prol da Administração, **ainda que a relação jurídica se haja travado irregularmente ou mesmo ao arrepio de qualquer formalidade**, desde que o Poder Público haja assentido nela, ainda que de forma implícita ou tácita, inclusive a ser depreendida do mero fato de havê-la boamente incorporado em seu proveito, salvo se a relação irrompe de atos de inquestionável má-fé, reconhecível no comportamento das partes ou mesmo simplesmente do empobrecido."*⁵

⁵ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. O Princípio do Enriquecimento Sem Causa em Direito Administrativo. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 5, fev/mar/abr de 2006. Disponível na Internet: [HTTP://www.direitodoestado.com.br](http://www.direitodoestado.com.br). Acesso em: 17 de outubro de 2014.
p/omw



1ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

Conquanto a contestação do Estado do Rio de Janeiro afirme categoricamente que o interino não é onerado com a responsabilidade direta (fls. 132/133), suas razões não possuem carga normativa, ao contrário do ato emanado pelo CNJ que, notadamente, nada dispõe sobre o tema. Não deixa de prever restrições ao seu atuar, mas apenas no campo da assunção de novas dívidas, silenciando no ponto, a meu ver, mais importante. Em sede de doutrina, especificamente na seara da responsabilidade extracontratual, encontra-se posição no sentido de que os delegados de notas e registros atuam em nome próprio e respondem pessoal e diretamente pelos danos causados, sem que haja responsabilização do Estado, que responderia apenas subsidiariamente no caso do patrimônio pessoal do delegado ser insuficiente para cobrir a indenização. Assim dispõe a fonte doutrinária:

JFRJ
Fls 208

*"Poderá haver, todavia, **responsabilidade solidária do Estado** em duas situações: nas hipóteses em que houver falha na fiscalização e controle da atividade e dos delegados pelo Poder Público que outorgou a delegação e sempre que, caracterizada situação de vacância, o Estado designar uma pessoa para, provisória e precariamente, responder pelo expediente da unidade vaga até seu provimento mediante realização de concurso público."*⁶

É importante frisar que não deixa de haver certa diferenciação entre os graus de responsabilização: no caso de delegados legitimamente investidos, a responsabilidade do Estado dar-se-ia apenas se insuficiente o patrimônio pessoal do agente, mas no caso dos substitutos a responsabilidade seria solidária com o Estado. Solidariedade com o Estado não afasta a responsabilidade do substituto, apenas a comunga com a pessoa de direito público, em igualdade de condições.

Todavia, o ator jurídico que a doutrina citada trata é o substituto, e não o interino. Ao que tudo indica, o ato do CNJ não diferenciou a responsabilização pelos atos de ofício no caso do delegado constitucionalmente investido e do interino. Mas limitou a percepção dos rendimentos da serventia apenas a este último. Mantém seu patrimônio respondendo por seus atos profissionais, mas com ganhos limitados ao patamar previsto no art. 37, XI, da CRFB.

Em síntese, limitar apenas a percepção dos rendimentos do interino sem que haja expressa exclusão de sua responsabilidade pessoal pelos riscos da atividade notarial e registral significa alterar apenas um dos polos que compõem a relação entre natureza do ato praticado e contraprestação pecuniária.

Outro ponto merece destaque, finalizando a fundamentação: a argumentação de perpetuação no tempo de uma situação eivada de irregularidade. Não vejo como a limitação da percepção de

⁶ RIBEIRO, Luis Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009. P. 128.
p/omw



1ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

rendimentos por parte dos interinos poderia otimizar a regularização das serventias por eles ocupadas. Na verdade, acredito até que manter a limitação da percepção, com o repasse do excedente aos cofres estaduais, pode, ao revés, desestimular o Estado do Rio de Janeiro a promover o concurso de provimento de vagas para delegado das serventias ocupadas na interinidade. Ao fazê-lo, o Estado estaria abrindo mão de uma receita que auferir sem nenhuma contraprestação. Ademais, a norma que obriga a realização de concursos em seis meses a contar da vacância integra o texto original da Constituição de 1988 e, se passados mais de vinte e cinco anos de sua promulgação os concursos ainda não foram realizados, não vai ser aviltando a legítima expectativa dos interinos de receberem os rendimentos de acordo com sua responsabilidade funcional que os certames serão postos em prática.

JFRJ
Fls 209

Concluindo: por entender que a percepção dos rendimentos daqueles que exercem a atividade registral e notarial é proporcional à responsabilização direta de seu patrimônio por seus atos, bem como que não há diferenças no tema de responsabilidade pessoal quando se tratar de delegado constitucionalmente investido ou interino, e ainda por não dispor o CNJ expressamente sobre o tema, é que entendo ser indevida a limitação da remuneração ao limite próprio do serviço público.

Tivesse o CNJ expressamente limitado também a responsabilização dos interinos, nada haveria a prover. Não o tendo feito (ou enquanto não o fizer), devem os interinos ser os destinatários dos emolumentos pagos, integralmente, como determina o art. 28 da Lei 8935/94, aplicável tanto aos delegados constitucionalmente investidos como aos interinos, enquanto estes arcarem com os riscos tanto como aqueles.

DISPOSITIVO

Em face de todo o exposto, rejeito todas as preliminares e, no mérito, com base na fundamentação acima, **JULGO PROCEDENTE O PEDIDO para condenar a UNIÃO e o ESTADO DO RIO DE JANEIRO na obrigação de não fazer consistente em absterem-se de exigir a aplicação do art. 37, XI, da CRFB, aos interinos das serventias notariais e registrais neste estado, suspendendo a eficácia do PP CNJ 00384.41.2010.2.00.0000.** Condene também o ESTADO DO RIO DE JANEIRO a restituir os valores que tenham sido recolhidos aos seus cofres com base no pedido de providências acima listado, com correção monetária e juros de mora contados desde a citação, tendo como base o Manual de Cálculos da Justiça Federal.

Custas na forma da lei. Condene ainda a UNIÃO e o ESTADO DO RIO DE JANEIRO, *pro rata*, em honorários advocatícios fixados em 10% (dez por cento) do valor da condenação.

Considerando o juízo de certeza formado após cognição exauriente, bem como o fato de que, a manter-se o recolhimento dos valores

p/omw



1ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

excedentes aos cofres estaduais o pagamento ao final será acrescido de juros moratórios, onerando desnecessariamente o erário estadual, **ANTECIPO OS EFEITOS DA TUTELA no que se refere à ordem de abstenção contida na sentença**, com eficácia a partir da intimação da sentença.

JFRJ
Fls 210

Sentença sujeita a reexame necessário pelo E. TRF.

P.I.

Rio de Janeiro, 24 de outubro de 2014.

RAFFAELE FELICE PIRRO

Juiz Federal na 1ª Vara Federal Cível/RJ