



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6589

Requerente: Partido Socialista Brasileiro

Requerido: Corregedor Nacional de Justiça

Relatora: Ministra ROSA WEBER

Serventias extrajudiciais. Provimento nº 77/2018 do Conselho Nacional de Justiça, que “dispõe sobre a designação de responsável interino pelo expediente”. Designação de delegatário em exercício no mesmo município ou no município contíguo que detenha uma das atribuições do serviço vago. Pedido de interpretação conforme a Constituição, no sentido de priorizar titulares de serventias do mesmo município, ainda que não detenham uma das atribuições do serviço vago. Ausência de violação aos artigos 5º, caput; 37, caput e inciso II; e 236 da Constituição Federal. Inaplicabilidade da técnica de decisão pleiteada. A interpretação questionada não vulnera o princípio da eficiência e da continuidade do serviço público, pois prioriza aquele notário ou registrador que já atua na área da serventia vaga, possuindo o necessário conhecimento para dar continuidade aos trabalhos desenvolvidos pelo antigo delegatário. Ausência de violação aos princípios da isonomia, da moralidade e do concurso público. Não se extrai da norma questionada a possibilidade de designação de delegatários em situação irregular. Manifestação pela improcedência do pedido formulado pelo requerente.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro, tendo por objeto o artigo 5º do Provimento nº 77, de 7 de novembro de 2018, do Conselho Nacional de Justiça, que “*dispõe sobre a designação de responsável interino pelo expediente*”. Eis o teor do dispositivo impugnado:

Art. 5º Não havendo substituto que atenda aos requisitos do § 2º do art. 2º e do art. 3º¹, a corregedoria de justiça designará interinamente, como responsável pelo expediente, delegatário em exercício no mesmo município ou no município contíguo que detenha uma das atribuições do serviço vago.

§ 1º Não havendo delegatário no mesmo município ou no município contíguo que detenha uma das atribuições do serviço vago, a corregedoria de justiça designará interinamente, como responsável pelo expediente, substituto de outra serventia bacharel em direito com no mínimo 10 (dez) anos de exercício em serviço notarial ou registral.

§ 2º A designação de substituto para responder interinamente pelo expediente será precedida de consulta ao juiz corregedor permanente competente pela fiscalização da serventia extrajudicial vaga.

Sustenta o requerente, em síntese, que a norma questionada, ao priorizar a designação de notário ou registrador interino, em exercício no município contíguo, que detenha uma das atribuições do serviço vago, em detrimento de serventuários da mesma comarca da serventia vaga, seria incompatível com os artigos 5º, *caput*; 37, *caput* e inciso II; e 236 da Constituição Federal.²

¹ “Art. 2º Declarada a vacância de serventia extrajudicial, as corregedorias de justiça dos Estados e do Distrito Federal designarão o substituto mais antigo para responder interinamente pelo expediente.

§1º A designação deverá recair no substituto mais antigo que exerça a substituição no momento da declaração da vacância.

§2º A designação de substituto para responder interinamente pelo expediente não poderá recair sobre parentes até o terceiro grau do antigo delegatário ou de magistrados do tribunal local.”

“Art. 3º A designação de substituto para responder interinamente pelo expediente não poderá recair sobre pessoa condenada em decisão com trânsito em julgado ou proferida por órgão jurisdicional colegiado, nas seguintes hipóteses:”

² “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos

Em seu entendimento, “*ao se priorizar os titulares de serventias de municípios contíguos com a mesma atribuição da serventia vaga – em detrimento dos titulares concursados de outras serventias no mesmo município da vaga – está-se (é preciso dizer com todas as letras) prestigiando quem não é concursado*”. Nessa linha, pretende que, “*em qualquer situação, seja dada preferência na designação do interino àqueles titulares de serventias que ingressaram mediante concurso público*” (fl. 07 da petição inicial).

A tese sustentada pelo requerente repousa na premissa de que, em alguns estados, os delegatários das serventias dos municípios contíguos não seriam concursados, seja porque já são interinos, seja porque foram designados quando ainda não havia a exigência constitucional de submissão a concurso público.

Em outra vertente, sustenta que haveria violação aos princípios da eficiência e da continuidade do serviço público, pois, ao se conferir precedência à designação de interino de outro município, haveria prejuízo financeiro injustificável para o Poder Público. A esse respeito, o requerente assevera que a interpretação conferida pelo Provimento nº 77/2018 do CNJ “*viola frontalmente o princípio da eficiência, por trazer um custo muito alto – de deslocamento do*

estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:”

“*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;”

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

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 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.”

titular da serventia, de conhecimento da realidade local, de presença física do interino na comarca – sem melhora substancial da prestação do serviço” (fl. 13 da petição inicial)

Com esteio nesses argumentos, o autor requer a concessão de medida cautelar para:

c.1) seja fixada liminarmente a interpretação do art. 5º do Provimento nº 77, de 2018, do CNJ, de modo a que só seja designado como interino o **delegatário concursado** de serventia em município contíguo quando não houver nenhum delegatário concursado de serventia no mesmo município da vaga interessado em assumir a serventia interinamente, vedando-se, em qualquer hipótese, a designação como interino de quem não seja concursado;

c.2) sejam tornadas provisoriamente sem efeito todas e quaisquer designações em desconformidade com essa interpretação, e que sejam designados novos interinos com base na interpretação do art. 5º do Provimento nº 77, de 2018, do CNJ, em conformidade com os arts. 37 e 236 da CF; (fl. 16 da petição inicial).

No mérito, postula a procedência do pedido para que seja conferida interpretação conforme a Constituição à disposição questionada, *“de modo que se designe como interino o delegatário concursado titular de delegação no mesmo município em que ocorre a vaga, só se atribuindo a substituição a delegatário concursado de município contíguo (e que detenha uma das atribuições do serviço vago) quando não houver nenhum delegatário de serventia no mesmo município da vaga interessado em assumir a serventia vaga interinamente, vedada, em qualquer hipótese, a designação de exercente não concursado”* (fl. 17 da petição inicial).

O processo foi distribuído à Ministra ROSA WEBER que, nos termos do rito previsto pelo artigo 12 da Lei nº 9.868/99, solicitou informações ao órgão requerido, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, a Corregedora Nacional de Justiça

asseverou que o ato normativo questionado fora editado à vista do poder de fiscalização e normatização do Poder Judiciário quanto aos atos praticados por seus órgãos, especialmente no que concerne aos serviços extrajudiciais, bem como da competência da Corregedoria Nacional de Justiça de expedir provimentos e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos serviços extrajudiciais.

Destacou, ainda, que o provimento questionado teria por objetivo proporcionar a melhor prestação do serviço e corrigir as distorções em busca da modicidade dos emolumentos, da produtividade, da economicidade, da moralidade e da proporcionalidade na prestação dos serviços extrajudiciais, em observância às diretrizes fixadas nas Resoluções nº 7, de 18 de outubro de 2005; e nº 156, de 08 de agosto de 2012, ambas do Conselho Nacional de Justiça.

Ressaltou, também, que o Provimento nº 77/2018 coaduna-se com a obrigação dos serviços extrajudiciais de cumprir as normas técnicas estabelecidas pelo Poder Judiciário (artigos 37 e 38 da Lei 8.935, de 18 de novembro de 1994) e as Metas Nacionais do Serviço Extrajudicial nº 13, nº 14, nº 15 e nº 16, de 2017, da Corregedoria Nacional de Justiça. Informou, por fim, que o processamento do Provimento nº 77/2018 ocorrera no bojo do Pedido de Providências nº 0006070-33.2-18.2.00.0000, instaurado de ofício pela Corregedoria Nacional de Justiça, visando à normatização nacional da Meta 15, estabelecida no I Encontro de Corregedores de Justiça do Serviço Extrajudicial.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – MÉRITO

Conforme relatado, o requerente sustenta que a norma atacada, ao priorizar a designação como interino de delegatário em exercício no município

contíguo que detenha uma das atribuições do serviço vago, em detrimento de titulares de outras serventias na própria comarca, ofenderia os artigos 5º, *caput*; 37, *caput* e inciso II; e 236 da Constituição Federal.

De acordo com o autor, “*a interpretação ora adotada pela Corregedoria do CNJ (de que, em qualquer caso, o delegatário designado como interino deve ter uma das atribuições da serventia vaga, mesmo que seja de outro município) é inconstitucional, pois privilegia delegatários de outros municípios, e não do mesmo município, o que viola os princípios do concurso público, da moralidade e da eficiência e, pior ainda, privilegia os delegatários não concursados, em detrimento dos concursados, o que viola a regra constitucional do concurso público*” (fl. 06 da petição inicial).

O inconformismo, contudo, não merece prosperar.

Ressalte-se, inicialmente, que a instituição do Conselho Nacional de Justiça foi determinada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que incluiu o artigo 103-B no texto da Carta Maior. Referido dispositivo prevê, de modo expresso, as competências que tal órgão deve desempenhar. Veja-se:

Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: (...)

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos

do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;

V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;

VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa. (Grifou-se).

São nítidas, pois, duas funções precípuas reservadas ao CNJ, quais sejam: controlar a atividade administrativa e financeira do Poder Judiciário e exercer controle ético-disciplinar sobre seus membros e órgãos, inclusive sobre os serviços auxiliares e serventias, zelando, desse modo, pela observância dos princípios que regem a Administração Pública.

Acerca das competências do Conselho, esse Supremo Tribunal Federal reconheceu, especialmente em face do princípio da separação de Poderes e no que diz respeito à criação de tal órgão, a “(...) *subsistência do núcleo político do princípio, mediante preservação da função jurisdicional, típica do Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial*”³.

Nesse sentido, decidiu-se, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3367, que, “(..) *mais que encargo de controle, o Conselho recebeu aí uma alta função política de aprimoramento do autogoverno do Judiciário, cujas estruturas burocráticas dispersas inviabilizam o esboço de*

³ Excerto do voto proferido pelo Ministro Relator CEZAR PELUSO nos autos da ADI nº 3367, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 13/04/2005, Publicação em 17/03/2006.

*uma estratégia político-institucional de âmbito nacional*⁴. Daí que, para tanto, a Lei Maior conferiu-lhe a competência de “*expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências*” (artigo 103-B, § 4º, inciso I, da Constituição).

Ademais, nos autos da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12⁵, essa Excelsa Corte fixou o entendimento de que referido controle administrativo pode ser feito por meio de atos dotados de caráter normativo primário, notadamente quando destinadas a densificar o conteúdo dos princípios previstos pelo artigo 37, *caput*, da Constituição da República. Em tal oportunidade, restou explicitada a importância do CNJ como órgão de planejamento estratégico do Poder Judiciário. Veja-se:

(...) O segundo reforço argumentativo está na interpretação panorâmica ou sistemática ou imbricada que se possa fazer dos dispositivos que se integram na compostura vernacular de todo o art. 103-B da Constituição. É que tais dispositivos são tão ciosos da importância do CNJ em ambos os planos da composição e do funcionamento; tão logicamente concatenados para fazer do Conselho um **órgão de planejamento estratégico do Poder Judiciário, assim no campo orçamentário como no da celeridade, transparência, segurança, democratização e aparelhamento tecnológico da função jurisdicional do Estado**; tão explicitamente assumidos como **estrutura normativa de contínua densificação dos estelares princípios do art. 37 da Lei Republicana; tão claramente regrados para tornar o CNJ uma genuína instância do Poder Judiciário, e não uma instituição estranha a esse Poder elementar do Estado**, enfim, que negar a esse Conselho o poder de aplicar imediatamente a Constituição-cidadã, tanto em concreto como em abstrato, seria concluir que a Emenda 45 homiziou o novo órgão numa fortaleza de paredes intransponíveis, porém fechada, afinal, com a mais larga porta de papelão. Metáfora de que muito se valia o gênio ético-libertário de Geraldo Ataliba para ensinar como não se deve interpretar o Direito, notadamente o de estirpe constitucional.⁶

⁴ Excerto do voto proferido pelo Ministro Relator CEZAR PELUSO nos autos da ADI nº 3367, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 13/04/2005, Publicação em 17/03/2006.

⁵ ADC nº 12, Relator: Ministro CARLOS BRITTO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 20/08/2008, Publicação em 18/12/2009.

⁶ Excerto do voto proferido pelo Ministro Relator CARLOS BRITTO nos autos da ADC nº 12 MC, Órgão Julgador:

A previsão de um órgão como o CNJ, revestido de caráter nacional, deixa bem marcada a intenção do Poder Constituinte reformador de conferir, ao Poder Judiciário, normatização uniforme, de modo que sejam observados, dentre outros, os princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade, da legalidade e da eficiência. Nesse sentido, o Ministro CEZAR PELUSO⁷, ao proferir o voto condutor do julgamento da já referida Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3367, enfatizou o seguinte:

(...) sem profanar os limites constitucionais da independência do Judiciário, agiu dentro de sua competência reformadora o poder constituinte derivado, **ao outorgar ao Conselho Nacional de Justiça o proeminente papel de fiscal das atividades administrativa e financeira daquele Poder. A bem da verdade, mais que encargo de controle, o Conselho recebeu aí uma alta função política de aprimoramento do autogoverno do Judiciário, cujas estruturas burocráticas dispersas inviabilizam o esboço de uma estratégia político-institucional de âmbito nacional. São antigos os anseios da sociedade pela instituição de um órgão superior, capaz de formular diagnósticos, tecer críticas construtivas e elaborar programas que, nos limites de suas responsabilidades constitucionais, dêem respostas dinâmicas e eficazes aos múltiplos problemas comuns em que se desdobra a crise do Poder. Como bem acentuou JOSÉ EDUARDO FARIA:**

“(...) como o Judiciário tem diferentes braços especializados organizados em diferentes instâncias, é natural que cada um deles e cada uma delas sintam-se tentado a definir seu próprio programa de ação, o que, obviamente, **torna de fundamental importância a criação de um órgão representativo de todos esses braços e instâncias capazes de atuar numa dimensão de política-domínio, responsabilizando-se pela uniformização dos diferentes programas ‘parcialmente contraditórios’ e ‘parcialmente compatíveis’ sob a forma de uma estratégia global da instituição**”.

Ao Conselho atribuiu-se esse reclamado papel de órgão formulador de uma indeclinável política judiciária nacional. (Grifou-se).

Logo, competindo ao CNJ controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, bem como zelar pela observância do artigo 37 da

Tribunal Pleno, Julgamento em 16/02/2006, Publicação em 01/09/2006; grifou-se.

⁷ Excerto do voto proferido pelo Ministro Relator CEZAR PELUSO nos autos da ADI nº 3367, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 13/04/2005, Publicação em 17/03/2006; grifou-se.

Constituição Federal – podendo, para tanto, expedir atos regulamentares –, revela-se plenamente válida, sob o ponto de vista formal, a edição do ato normativo impugnado, que, ao dispor sobre a designação de responsável interino pelo expediente, contribui para a preservação da produtividade, da continuidade dos serviços públicos, da moralidade, da igualdade e da eficiência na prestação dos serviços extrajudiciais.

Sob o ponto de vista material, a disposição questionada também se compatibiliza com a Lei Maior. De fato, infere-se dos artigos 2º e 3º do Provimento nº 77/2018 que, declarada a vacância da serventia extrajudicial, as corregedorias de justiça dos Estados e do Distrito Federal designarão o substituto mais antigo para responder interinamente pelo expediente. Tal designação não poderá recair sobre cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau do antigo delegatário ou de magistrado do tribunal local, ou sobre pessoa condenada em decisão com trânsito em julgado ou proferida por órgão jurisdicional colegiado, nas hipóteses elencadas pelo referido ato normativo.

Somente no caso de não haver substituto que atenda tais requisitos é que a corregedoria poderá designar, interinamente, como responsável pelo expediente, delegatário em exercício no mesmo município ou no município contíguo que detenha uma das atribuições do serviço vago (artigo 5º do Provimento nº 77/2018). Trata-se, portanto, de providência excepcional, a ser adotada na impossibilidade de provimento imediato por concurso público e da designação de substituto.

Segundo alegado pelo autor, tal norma seria dotada de ambiguidade, razão pela qual seria necessária a concessão de interpretação conforme a Constituição, no sentido de priorizar a designação de titulares de serventias no mesmo município, ainda que não detenham uma das atribuições do serviço vago.

Conforme afirma LUÍS ROBERTO BARROSO⁸, em sede doutrinária, na aplicação da interpretação conforme a Constituição, “*além da eleição de uma linha de interpretação, procede-se à exclusão expressa de outra ou outras interpretações possíveis, que conduziriam a resultado contrastante com a Constituição*”. Dessa forma, “*a interpretação conforme a Constituição não é mero preceito hermenêutico, mas, também, um mecanismo de controle de constitucionalidade pelo qual se declara ilegítima uma determinada leitura da norma legal*”.

A interpretação questionada pelo requerente, entretanto, não ofende a Carta Republicana, o que afasta a incidência da técnica de decisão pleiteada na petição inicial. Com efeito, insurge-se o autor contra suposta interpretação conferida pelo CNJ ao dispositivo impugnado, em ordem de que “*deve ser dada prioridade ao delegatário em exercício no mesmo Município e que detenha uma das atribuições do serviço vago; não havendo, deve ser convocado o delegatário em exercício em outro município, desde que detenha uma das atribuições do serviço vago*” (fl. 04 da petição inicial).

A toda evidência, a referida interpretação não vulnera o princípio da eficiência e da continuidade do serviço público, pois prioriza aquele notário ou registrador que já atua na área da serventia vaga, possuindo o necessário conhecimento para dar continuidade aos trabalhos desenvolvidos pelo antigo delegatário. Dessa forma, não há que se falar em ofensa ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

Do mesmo modo, a norma questionada compatibiliza-se com os princípios da igualdade, da moralidade e do concurso público (artigos 5º, *caput*; 37, *caput* e inciso II; e 236, § 3º, da Carta), haja vista que determina que a designação de responsável interino pelo expediente recaia sobre **delegatário** em

⁸ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 1. ed., São Paulo: Saraiva, 1996, p. 175.
ADI nº 6589, Rel. Min. Rosa Weber

exercício no mesmo município ou no município contíguo que detenha uma das atribuições do serviço vago.

No ponto, o autor parte da premissa de que poderiam ser designados como interinos titulares de serventias que não prestaram concurso público. A alegação, entretanto, é desprovida de suporte fático, presumindo que possam ser designados delegatários em situação irregular. A norma questionada, como se nota, não autoriza referida exegese, referindo-se, expressamente, à designação interina de delegatários.

Ainda que haja titulares de serventias nomeados anteriormente à Constituição Federal de 1988, a qual passou a exigir concurso público para o provimento das serventias extrajudiciais, não se pode compreender tal situação como inválida a ponto de justificar a proibição de que tais serventuários sejam designados como responsáveis interinos pelo expediente.

A burla à regra de concurso público ocorre quando, vaga a serventia extrajudicial na vigência da atual ordem constitucional, não se observa o disposto no artigo 236, § 3º, da Carta Republicana para o seu provimento, conforme se observa do seguinte julgado dessa Suprema Corte:

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 inseridas 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, 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-AgR/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. (MS nº 28279, Relatora: Ministra ELLEN GRACIE, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 16/12/2010, Publicação em 29/04/2011; grifou-se).

Essa, contudo, não é a hipótese dos autos, em que a disposição questionada se limita a permitir a designação de delegatários de outras serventias extrajudiciais, em exercício no mesmo município ou em municípios contíguos, quando não houver substituto que por ela responda em caso de vacância.

Assim, não se vislumbra a incompatibilidade da norma questionada

com os parâmetros de controle suscitados na petição inicial.

Note-se, outrossim, que os atos de designação serão precedidos de consulta ao juiz corregedor competente pela fiscalização da serventia extrajudicial vaga, nos termos do artigo 5º, § 2º, do Provimento nº 77/2018.

Nessa linha, o ato normativo impugnado coaduna-se com o disposto nos artigos 37 e 38 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, o qual estabelece que juízo competente zelará para que os serviços notariais e de registro sejam prestados com rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente. Eis o teor dos dispositivos em comento:

CAPÍTULO VII

Da Fiscalização pelo Poder Judiciário

Art. 37. A fiscalização judiciária dos atos notariais e de registro, mencionados nos arts. 6º a 13, será exercida pelo juízo competente, assim definido na órbita estadual e do Distrito Federal, sempre que necessário, ou mediante representação de qualquer interessado, quando da inobservância de obrigação legal por parte de notário ou de oficial de registro, ou de seus prepostos.

Parágrafo único. Quando, em autos ou papéis de que conhecer, o Juiz verificar a existência de crime de ação pública, remeterá ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia.

Art. 38. O juízo competente zelará para que os serviços notariais e de registro sejam prestados com rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente, podendo sugerir à autoridade competente a elaboração de planos de adequada e melhor prestação desses serviços, observados, também, critérios populacionais e sócio-econômicos, publicados regularmente pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Resta evidenciada, portanto, a natureza excepcional da providência questionada, a qual, longe de vulnerar os postulados da isonomia, da moralidade, da eficiência e do concurso público, busca evitar o comprometimento das atividades notariais e de registro, de forma eficiente, adequada e razoável.

Ressalte-se que, conforme destacado pela Corregedora Nacional de

Justiça, o Provimento nº 77/2018 foi editado no contexto do Pedido de Providências nº 0006070-33.2-18.2.00.0000, instaurado de ofício pela referida corregedoria, visando à normatização nacional da Meta 15, estabelecida no I Encontro de Corregedores de Justiça do Serviço Extrajudicial. Na oportunidade, foram estabelecidas, dentre outras, as seguintes metas: 13ª: fiscalizar cumprimento do teto remuneratório dos interinos; 14ª: intervir nas demandas sobre teto remuneratório; 15ª: realizar levantamento da existência de nepotismo em nomeação de interinos; e 16ª: fiscalizar o cumprimento da Resolução CNJ 80⁹.

Como visto, a designação de responsável interino pelo expediente, por expressa disposição do artigo 5º, § 2º, do Provimento nº 77/2018, não se enquadra em nenhuma das condutas definidas como nepotismo na Resolução nº 7, de 18 de outubro de 2005, do Conselho Nacional de Justiça.

Há que se salientar, ademais, a compatibilidade da disposição vergastada com o princípio da proporcionalidade, previsto no artigo 5º, inciso LIV, da Lei Maior.

A esse respeito, GILMAR FERREIRA MENDES¹⁰ entende que o exame acerca da ocorrência de excesso do poder de legislar demanda a análise da compatibilidade da lei com o mencionado postulado, isto é, a apreciação sobre a necessidade e adequação da providência legislativa.

De acordo com o jurista citado¹¹, *“a doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso (...), que se revela mediante*

⁹ Disponível em: < <https://www.anoreg.org.br/site/2017/12/08/corregedoria-nacional-divulga-metas-para-metas-para-o-servico-extrajudicial-em-2018/>> Acesso em: 15 dez. 2020.

¹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 321.

¹¹ *Ibidem*, p. 330.

contraditoriedade, incongruência e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins”.

Concebida a proporcionalidade como o liame de adequação entre meios e fins, nota-se que a designação de responsável interino para a ocupação de serventia extrajudicial vaga atende aos objetivos perseguidos pelo Conselho Nacional de Justiça de preencher, temporariamente, o referido cargo, especialmente nas situações em que não haja condições de provimento regular imediato.

De se salientar, ainda, que não se revela adequado analisar a norma em questão de forma isolada em relação às demais disposições que disciplinam a matéria. Ao contrário, deve-se buscar a interpretação sistemática das regras sob investida, a qual “*consiste em comparar o dispositivo sujeito à exegese, com outros do mesmo repositório ou de Leis diversas, mas referentes ao mesmo objeto*”¹².

Desse modo, tem-se que, na impossibilidade de provimento imediato da serventia vaga, deve ser designado substituto e, caso não haja interessados qualificados, a designação deve recair sobre delegatário em exercício no mesmo município ou no município contíguo que detenha uma das atribuições do serviço vago. Conforme já mencionado, trata-se de providência excepcional, que tem por objetivo manter a adequada prestação dos serviços notariais e de registro.

Nessa medida, o artigo 5º do Provimento nº 77/2018 do CNJ atende ao princípio da proporcionalidade, uma vez que contribui para evitar o comprometimento das atividades notariais (adequação); representa providência que menos agride os interesses envolvidos, uma vez que condicionada à hipótese excepcional e momentânea (necessidade); e homenageia o direito ao acesso à

¹² MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 104-105.

Justiça, previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Lei Maior¹³ (proporcionalidade em sentido estrito).

Pelas razões acima declinadas, constata-se ausência de contrariedade entre as disposições impugnadas e o texto constitucional.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela improcedência do pedido veiculado pelo autor.

São essas, Excelentíssima Senhora Relatora, as considerações que se tem a fazer até o momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, de dezembro de 2020.

JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR
Advogado-Geral da União

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE
Secretária-Geral de Contencioso

CHRISTINA FOLTRAN SCUCATO
Advogada da União

CAMILLA JAPIASSU DORES BRUM
Advogada da União

¹³ “Art. 5º (...)

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;”