

**ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO PARANÁ
XXXII CURSO DE PREPARAÇÃO À MAGISTRATURA
NÚCLEO CURITIBA**

THAMIRES MACHADO BERTELLI

**(IM) POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO
CONSTITUCIONAL AOS INTERINOS DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS DE
NOTAS E REGISTRO**

**CURITIBA
2014**

THAMIRES MACHADO BERTELLI

**(IM) POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO
CONSTITUCIONAL AOS INTERINOS DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS DE
NOTAS E REGISTRO**

Monografia apresentada como requisito parcial para conclusão do Curso de Preparação à Magistratura em nível de Especialização. Escola da Magistratura do Paraná.

Orientador: Prof. Eduardo Novacki

**CURITIBA
2014**

TERMO DE APROVAÇÃO

THAMIRES MACHADO BERTELLI

(IM) POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO
CONSTITUCIONAL AOS INTERINOS DAS SERVENTIAIS EXTRAJUDICIAIS DE
NOTAS E REGISTRO

Monografia aprovada como requisito parcial para conclusão do Curso de Preparação à Magistratura em nível de Especialização, Escola da Magistratura do Paraná, Núcleo de Curitiba, pela seguinte banca examinadora.

Orientador: _____

Avaliador: _____

Avaliador: _____

Curitiba, 30 de Outubro de 2014.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 Considerações Iniciais da Atividade Notarial e de Registro	8
2.1 Natureza jurídica dos serviços notariais e registrais	8
2.2 Princípios gerais dos serviços notariais e registrais	12
2.2.1 Princípio da fé pública	13
2.2.2 Princípio da segurança jurídica	14
2.2.3 Princípio da publicidade	16
2.3 A remuneração dos serviços notariais e de registro	17
3. Teto Remuneratório Constitucional.....	20
3.1 Retrospecto histórico-normativo do teto remuneratório constitucional	20
3.2 Possibilidade de aplicação do teto remuneratório constitucional a interinos de cartórios	24
3.3 Estudo de caso: recentes julgamentos do Supremo Tribunal Federal.....	29
4 CONCLUSÃO	36
5 REFERÊNCIAS.....	38

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo central o estudo das atividades notariais e registras, a sua natureza jurídica e os princípios típicos que norteiam estes serviços. O estudo inicial se deu porque a atividade possui imensa importância, todavia é pouco estudada no meio acadêmico. É considerado um serviço exercido por particular por delegação do Poder Público que visa propiciar segurança jurídica, estabilidade nas relações jurídicas e prevenção de litígios. A pesquisa tem como escopo principal verificar à luz deste intuíto inicial se é possível aplicar o teto remuneratório constitucional aos interinos das serventias extrajudiciais de notas e registro. Para elaboração da pesquisa utilizou-se bibliografias, mas com maior ênfase o estudo da jurisprudência, pois é quem vem enfrentando demandas acerca do tema aqui proposto. Foi levado em conta a não sistematização da questão, posto que o Supremo Tribunal Federal ainda não demonstrou qual caminho pretende seguir. Ressalta-se que, embora neste trabalho firmou-se posicionamento pela impossibilidade aplicação do teto constitucional remuneratório, não se desconheceu a situação nebulosa em que se encontram as mais de quatro mil serventias extrajudiciais, ocupadas por titulares interinos, sem o devido concurso público.

1 INTRODUÇÃO

Os serviços notariais e de registro são regulamentados pelo constituinte de 1988, bem como pela Lei Federal n. 8.935/1994. O texto constitucional assenta que as atividades serão exercidas por particulares, por delegação do Poder Público. O ingresso ocorre através de concurso público de provas e títulos. A remuneração, por sua vez, ocorre pelos denominados emolumentos.

Inicialmente, destaca-se que os delegatários do serviço público possuem uma relevante função social, porquanto suas atividades asseguram maior estabilidade nos atos e negócios jurídicos, além evitar litígios. Todavia, o direito notarial e de registro é pouco anunciado e estudado nos meios acadêmicos. Até porque, há temas nesta seara que não possuem entendimento sistematizado.

A escolha do tema se deu, em razão da recente discussão instaurada pelo Conselho Nacional de Justiça, exarada na Resolução n. 80/2009 e que abarrotou o Poder Judiciário com litígios envolvendo a aplicação do teto remuneratório constitucional aos denominados interinos das serventias extrajudiciais de notas e registro.

De suma importância o estudo do tema, uma vez que pouco esmiuçado pela doutrina e porque há, ainda, inúmeras decisões conflitantes na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O presente visou elucidar de forma clara e objetiva, qual a natureza jurídica aplicável aos notários e registradores, ainda que ocupantes temporários, das serventias extrajudiciais. Também abordou os princípios típicos aplicáveis aos serviços de notas e de registro, a natureza jurídica e a forma da remuneração destas atividades.

Passada essa análise geral, o trabalho buscou elucidar, da melhor forma, o tema teto remuneratório constitucional e sua aplicabilidade frente aos interinos dos cartórios. Se é viável a distinção feita entre titulares das serventias extrajudiciais e interinos, à luz das normas constitucionais e da jurisprudência da Suprema Corte.

Por fim, destaca-se que o trabalho teve a utilização do método hipotético dedutivo, analisando o regramento geral e depois trazendo as questões mais específicas, com enfoque na doutrina e jurisprudência referente. Os métodos

acessórios foram o histórico, comparativo e também a internet, artigos e bibliografias específicas.

2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS DA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO

Com o rápido desenvolvimento social e com o avanço nas relações humanas, adveio a necessidade de conferir aos negócios, pactos e convenções maior segurança. A atividade notarial e de registro surgiu através dessa conveniência em assegurar maior credibilidade aos atos, negócios e contratos entre os indivíduos.

No Brasil, o primeiro decreto que regulamentou a atividade notarial e registral foi em 1851, que estabelecia o Regulamento das Correições, o qual conferiu ao Poder Judiciário a fiscalização do notariado.

Nesse intróito histórico, Romeu Felipe Bacellar Filho (2009, p. 147) define com propriedade a importância dos serviços notariais e de registro para sociedade:

(...) é lícito concluir que as atividades notariais e registrais têm por escopo atribuir segurança e certeza às relações jurídicas, servindo como poderoso instrumento de pacificação social, na medida em que atuam como forma de prevenção de possíveis conflitos de interesses.

Como se vê, é essencial para a formação de um Estado, a existência de agentes encarregados de formalizar juridicamente a vontade dos homens em suas relações jurídicas, bem como conceder segurança jurídica e fé pública aos documentos relevantes para o universo jurídico.

2.1 NATUREZA JURÍDICA DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E REGISTRAIS

A natureza jurídica da atividade notarial e registral não possui um conceito unânime, uma vez que a doutrina e a jurisprudência se dividem e formam duas direções: a primeira afirma que a atividade notarial e de registro possui natureza híbrida, a segunda defende que a natureza é exclusivamente pública.

A primeira vertente disciplina que os serviços são regidos pelo Direito Privado, contudo o exercício da função será delegado pelo Poder Público e fiscalizado pelo Poder Judiciário.

Nesta linha, podemos afirmar que o legislador constituinte de 1988 seguiu o primeiro entendimento, ao dispor expressamente que os serviços notariais e registrais são exercidos em caráter privado, mediante delegação e fiscalização da Administração Pública.

Corroborando com esse posicionamento o art. 3º da Lei nº. 8.935/94, a qual regulamenta o art. 236 da CF/88, dispondo sobre serviços notariais e de registro:

Art. 3º. Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro.

Ovídio A. Baptista da Silva (2000, p.84), ao tratar do tema, pontifica que:

Com base nos princípios estabelecidos pela Constituição, é possível revelar as seguintes características atuais do instituto notarial: a) trata-se de um serviço público delegado, a ser exercido por profissionais do direito, na condição de agentes privados; b) disso resulta que as pessoas investidas na função notarial, mediante concurso público, não são funcionários do Estado nem participam dos quadros do pessoal dos serviços públicos.

Nesse passo infere-se que, os titulares dos serviços notariais e de registro atuam como prestadores de serviço público ao usuário. O Estado confere autonomia e independência na prestação desses serviços, competindo-lhe apenas a fiscalização do mesmo. O Poder Público assim age com base no princípio da descentralização, ou seja, visa descongestionar a Administração Pública e dar maior efetividade aos serviços prestados.

Há dois outros pontos que contribuem para essa lógica: o primeiro é que as serventias de notas e registro não são dotadas de personalidade jurídica ou personalidade judiciária. O segundo é que não existe vínculo de hierarquia próprio da situação funcional, isto é, não há subordinação, mas tão somente atos fiscalizatórios.

Nesse contexto, elucida a doutrina de Mario Antônio Silveira:

O Estado atribui poderes ao particular que, por sua vez, exercita esses serviços públicos em colaboração com o próprio Estado. A delegação da competência dos serviços de registro baseia-se no princípio da

descentralização, pois é forma de descongestionamento da Administração. O princípio da descentralização visa assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender. (SILVEIRA, 2007, p. 283).

Em sentido oposto, há quem entenda que a atividade notarial exprime função de natureza precipuamente pública. Os adeptos desse entendimento afirmam que é imprópria a consideração de delegação de serviço público. O fundamento é que os titulares das serventias não se submetem a procedimento licitatório, o qual é o meio ideal para outorga de delegação. Aduzem, ainda, que as atividades realizadas por essas pessoas são dotadas de fé pública, ou seja, estão acobertadas pela autoridade do Poder Público.

O art. 25 da Lei nº. 8.935/94 reforça os argumentos dessa corrente minoritária, pois vedou a acumulação do exercício das atividades notariais com a ocupação de qualquer cargo público, o que demonstra a natureza pública do ofício.

A jurisprudência, por sua vez, já considerou os notários e registradores como agentes públicos, ocupantes de cargos públicos, sujeitos, por exemplo, à aposentadoria compulsória.

(...) As serventias extrajudiciais, instituídas pelo Poder Público para o desempenho de funções administrativas, e 'destinadas a garantir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos' (Lei n. 8.935/94, art. 1), constituem órgãos públicos titularizados por agentes que se qualificam, na perspectiva das relações que mantêm com o Estado, como típicos servidores públicos. (...)" (RTJ, 162: 772).

Nesta linha de raciocínio, podemos afirmar que a questão é, no mínimo, conflituosa. Embora assente na doutrina que os serviços notariais e de registro estejam inseridos na categoria de particulares em colaboração com a Administração Pública, inúmeras são as decisões judiciais que reiteram em manter o contrário.

Para os limites desse trabalho entende-se que a natureza jurídica dos serviços notariais e de registro é híbrida, mas isso não implica em considerá-la uma atividade econômica, de natureza privada, passível de ser exercida pelos indivíduos, sob os princípios da livre concorrência e iniciativa.

Podemos afirmar que a atividade notarial e registral é uma função pública, cujo titular é o Estado, passível de delegação às pessoas privadas.

Sobre o tema nos ensina Celso Antônio Bandeira de Mello:

(...) Não se deve confundir a titularidade do serviço com a titularidade da prestação do serviço. Uma e outra são realidades jurídicas visceralmente distintas. O fato de o Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) ser titular de serviços públicos, ou seja, de ser o sujeito que detém 'senhoria' sobre eles (a qual, de resto é, antes de tudo, um dever em relação aos serviços que a Constituição ou as leis puseram ou venham a por seu cargo) não significa que deva obrigatoriamente prestá-los por si ou por criatura sua quando detenha a titularidade exclusiva do serviço. (...) Assim, tanto poderá prestá-los por si mesmo como poderá promover-lhes a prestação conferindo a entidades estranhas ao seu aparelhamento administrativo (particulares e outras pessoas de direito público interno ou da administração indireta delas) titulação para que os desempenhem, isto é para que os prestem segundo os termos e condições que fixe. (...) É óbvio que nos casos em que o Poder Público não detém a exclusividade do serviço, não caberá imaginar esta outorga, pois quem o desempenhe prescinde dela para o exercício da atividade em questão. (2013, p. 138).

O Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2602 decidiu que os notários e registradores não estão sujeitos à aposentadoria compulsória por idade. A controvérsia residia na possibilidade dos notários e registradores serem equiparados a servidores públicos, para fins de aposentadoria compulsória:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROVIMENTO N. 055/2001 DO CORREGEDOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. NOTÁRIOS E REGISTRADORES. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. INAPLICABILIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 20/98. EXERCÍCIO DE ATIVIDADE EM CARÁTER PRIVADO POR DELEGAÇÃO DO PODER PÚBLICO. INAPLICABILIDADE DA APOSENTADORIA COMPULSÓRIA AOS SETENTA ANOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. O artigo 40, § 1º, inciso II, da Constituição do Brasil, na redação que lhe foi conferida pela EC 20/98, está restrito aos cargos efetivos da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios --- incluídas as autarquias e fundações. 2. Os serviços de registros públicos, cartorários e notariais são exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público --- serviço público não-privativo. 3. Os notários e os registradores exercem atividade estatal, entretanto não são titulares de cargo público efetivo, tampouco ocupam cargo público. Não são servidores públicos, não lhes alcançando a compulsoriedade imposta pelo mencionado artigo 40 da CB/88 --- aposentadoria compulsória aos setenta anos de idade. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2602 / MG - MINAS GERAIS - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE; Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA; Relator(a) p/ Acórdão: Min.

EROS GRAU; Julgamento: 24/11/2005; Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

Isto demonstra que a jurisprudência, por oportunidade do julgamento da ADI 2602, já firmou posicionamento sobre a impossibilidade de equiparação dos notários e registradores a servidores públicos, à luz da sua natureza jurídica. Todavia, a própria Corte admite que há decisões em sentido oposto.

De todo modo, incontroverso é que a função notarial e de registro possui natureza pública. Os notários e registradores, por sua vez, apenas exercem essa função pública, de natureza administrativa, mas não como um servidor público. São delegados prestadores de função administrativa do Poder Público. Inviável, por conseguinte, qualquer desordem a respeito.

2.2 PRINCÍPIOS GERAIS DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E REGISTRALIS

Os princípios são norteadores, pois exprimem preceitos, que auxiliam na interpretação da norma. Com efeito, alguns princípios não estão expressos na lei, mas são extraídos dela ou criados para a sua melhor aplicação.

O doutrinador Humberto Ávila (2008, pg. 55) possui um conceito de princípio, dentre os mais adotados atualmente:

(...) normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção. (ÁVILA, 2008, pg. 55).

Partindo desta definição, entende-se que os princípios pressupõem um estado ideal de coisas a ser alcançado.

No presente trabalho, não serão abordados todos os princípios relativos ao Direito Notarial e Registral, mas apenas os necessários e apropriados para elucidar o objetivo principal disposto nesta pesquisa. Os principais princípios que orientam a

atividade notarial e registral são os princípios da fé pública, da segurança jurídica e da publicidade.

Ressalta-se, por oportuno, que atividade notarial e registral também está sujeita aos princípios constitucionais basilares aplicáveis a Administração Pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

2.2.1 Princípio da fé pública

A segurança jurídica é o objetivo central que norteia as atividades notariais e de registro. Essa necessidade de conferir maior confiança aos atos notariais e registrais, fez com que a lei atribuísse à atividade a fé pública. Nada mais do que a credibilidade naquilo que é declarado ou realizado pelos notários e registradores no exercício de suas funções.

Ou seja, os atos realizados pelos notários e registradores importam em presunção de veracidade. O art. 3º da Lei n. 8.935/1994, ratifica este conceito, senão vejamos:

Art. 3º. Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro.

O doutrinador Paulo Roberto Gaiger Ferreira acrescenta que:

A fé pública, como princípio – e como efeito do ato notarial -, ou princípio da notoriedade, implica em reconhecer que os fatos que o tabelião presencia e também os que não presencia, mas pela cognição indireta decide declara no ato notarial como verdadeiros, têm a presunção de veracidade. (FERREIRA, 2007, pg. 41).

Assente, nesta seara, que a atividade típica exercida pelo notário ou registrador é dotada de presunção de veracidade, contudo esta presunção não é absoluta, ou seja, os atos podem ser impugnados judicialmente, caso se verifique que esta autenticidade contém vícios.

Com efeito, a Lei n. 8.935/94 que regula o art. 236 e dispõe sobre os serviços de notas e registros, disciplina em seu Capítulo VII, artigos 37 e 38, sobre a fiscalização pelo Poder Judiciário.

Art. 36. Quando, para a apuração de faltas imputadas a notários ou a oficiais de registro, for necessário o afastamento do titular do serviço, poderá ele ser suspenso, preventivamente, pelo prazo de noventa dias, prorrogável por mais trinta.

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.

Conclui-se que, embora os notários e registradores gozem de independência funcional, as suas atribuições estão sujeitas ao controle do Poder Judiciário. Essa possibilidade confere maior adequação na prestação dos serviços e segurança jurídica aos terceiros interessados.

Portanto, conferir fé pública aos atos notariais e de registro, também evita a instauração de demandas judiciais, até porque a confiança atribuída por ela à convenção das partes impede que por qualquer motivo, o aparente prejudicado, busque a tutela do judiciário.

2.2.2 Princípio da segurança jurídica

A breve explanação, em capítulo anterior, sobre a evolução dos serviços notariais e registrais assentou que essa toda essa atividade surgiu por uma razão central, qual seja, conferir segurança jurídica aos atos praticados pelos particulares e por estes e a Administração Pública.

O artigo 1º da Lei nº 8.935/1994, que trata dos notários e registradores, prevê que as serventias extrajudiciais devem desempenhar suas funções, a fim de assegurar a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Com efeito, a segurança jurídica é objetivo a ser perseguido, porque oferece estabilidade as relações jurídicas e evita litígios. O possível lesado, antes de buscar o Poder Judiciário, pode demonstrar o seu direito pré-conferido no ato realizado em sede extrajudicial. O protesto de título, por exemplo, confere ao credor a possibilidade de receber o seu crédito, sem que para isso necessite buscar a via judicial.

Também à título de exemplo o registro de imóveis, protege a propriedade e reclama por estabilidade jurídica, a fim de garantir segurança nos negócios e contratos jurídicos.

Neste sentido:

Isso porque, uma vez que os atos registrais sedimentem a segurança jurídica do direito de propriedade ao seu titular, estará investindo-lhe, imediatamente, a preservação da própria garantia ao direito à propriedade privada. (...) Neste contexto, verifica-se que a função social integra o próprio sentido da propriedade privada, razão pela qual o fim a que se destina deve ser preservado de modo que não desequilibre, não desarmonize as relações sociais entre os particulares frente aos interesses de toda a coletividade. (FOLLE, 2013, pg. 28).

Ou seja, os atos registrais devem conferir segurança jurídica, uma vez que possibilitam aos negócios jurídicos a sua realização de modo eficaz e estável.

Assim, a partir do momento em que o ato realizado pelos notários e registradores estiver acobertado pela segurança jurídica os particulares estarão obrigados a cumpri-lo, gerando maior confiabilidade entre as relações negociais.

Cabe nos mencionar, ainda, que embora a segurança esteja expressa na Lei nº 8.935/1994, não está esculpida no texto constitucional, isto é, se apresenta como princípio implícito. É, em suma, uma interpretação do Estado Democrático de Direito, pois engloba os valores esculpidos no princípio da confiança, da boa-fé e da intangibilidade das relações jurídicas. De modo que, em algumas hipóteses o princípio da segurança jurídica deve se sobrepor sobre a norma jurídica, a fim de conferir maior justiça na decisão.

2.2.3 Princípio da publicidade

Inicialmente, relevante observar que o princípio da publicidade encontra previsão constitucional e deve ser observado pela Administração Pública, com o objetivo de que a sociedade possa controlar a execução dos atos públicos.

Ao passo que, a publicidade é inerente aos serviços de notas e registro, porque a prática de uma atividade notarial ou registral, por si só, gera conhecimento da coletividade. Isto significa que a publicidade é a regra, a qual comporta exceções previstas em lei.

Sobre o tema, Maria Sylvia Zanella Di Pietro explica que (2012, p. 72-74):

O inciso LX determinar que a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem; como a Administração Pública tutela interesses públicos, não se justifica o sigilo de seus atos processuais, a não ser que o próprio interesse público assim determine, como, por exemplo, se estiver em jogo a segurança pública; ou que o assunto, se divulgado, possa ofender a intimidade de determinada pessoa, sem qualquer benefício para o interesse público.

Como exposto, a publicidade é inerente ao próprio serviço público de notas e registro, inclusive com previsão expressa nas Leis nº 8.934 e 8.935 de 1994 que trata da matéria.

O acesso aos atos em serventias extrajudiciais proporciona segurança jurídica, pois impede a alegação de desconhecimento do ato. Também oportuniza a verificação da existência do terceiro de boa-fé, uma vez lavrado o ato e dotado de fé pública, impossível a justificativa de não conhecimento.

Nesse ponto, Walter Ceneviva (2001, p. 05) assenta que:

O registro, propiciado publicidade em relação a todos os terceiros, no sentido mais amplo, produz o efeito de afirmar a boa-fé dos que praticam atos jurídicos baseados na presunção de certeza daqueles assentamentos.

Ou seja, a publicidade registral, por exemplo, busca propiciar aos terceiros interessados a informação do conteúdo do registro. Todavia, a publicidade não é absoluta e encontra restrições na própria Carta Magna. Como exemplo, os registros ligados à filiação e à adoção, que só podem ser certificados mediante autorização judicial ou requerimento da própria parte.

Conclui-se que, o princípio da publicidade encontra respaldo legal e deve ser aplicado, fora as exceções legais, a todos os atos praticados pelos notários e registradores no exercício de suas funções, a fim proporcionar a maior transparência e assegurar a moralidade dos serviços.

2.3 A REMUNERAÇÃO DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO

Os serviços notariais e de registro são exercidos por delegação do Poder Público, o que significa que a Administração possui interesse na melhor realização destas atividades. Afirma-se que o Estado, como delegante do serviço, pode alterar as suas condições de prestação e o modo de desempenho sempre que a utilidade pública exigir.

Com efeito, o Estado é o maior interessado em disciplinar a prestação dos serviços de notas e registro, a fim de garantir que os seus prestadores possuam condições adequadas para fornecer o mais benéfico atendimento ao interesse público como um todo. Isto nos assegura que, não há justificativa plausível, para o Poder Público agravar economicamente da atividade notarial e de registro. Caso assim o fosse, haveria verdadeiro contra-senso.

Sobre o tema, nos interessa a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2009) em parecer exarado a requerimento da Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo:

Há duas ordens de interesses que se devem compor na relação em apreço. O interesse público, curado pela Administração, reclama dele flexibilidade suficiente para atendimento das vicissitudes administrativas e variações a que está sujeito. O interesse particular postula suprimento de uma legítima pretensão ao lucro extraível do desempenho da atividade em apreço, segundo os termos que as vinham regendo ao tempo do tratamento do

vínculo. Daí que se defere a cada qual o que busca no negócio jurídico. (...) A contrapartida dos poderes da Administração é, então, uma proteção em proveito do particular, de modo que a desigualdade encarecida, equilibra-se com o resguardo do objetivo de lucro por ele buscado ao se credenciar como notário ou registrador.

Conforme posicionamento acima referido pelo nobre jurista, assente que o Poder Público deve observar o equilíbrio econômico financeiro no que tange a função notarial e de registro, pois é o maior interessado no eficaz desenvolvimento da atividade.

Ademais, os particulares no exercício da atividade notarial e de registro buscam essas funções com o propósito de adquirir uma remuneração pelo serviço que oferecem e prestam.

Ainda, nas palavras de Bandeira de Mello (2009):

Logo, se o Estado lhes confere essa delegação – que não é um favor, mas algo disputado em concurso –, e lhes atribui esses encargos, oferece, em contrapartida, condições pelas quais eles serão remunerados. Os emolumentos são uma forma de remuneração, portanto, se o Estado pretende que algumas atividades não sejam cobradas cabe a ele equilibrar essa relação jurídica. A imagem de uma balança, que se usa para a concessão, serve também para os delegados: num dos pratos estão os encargos aos quais o delegado se submete, ou seja, o trabalho que ele deve realizar; no outro está a remuneração que ele vai receber. Esses pratos estão em equilíbrio, que se instituiu no momento da concessão ou da delegação. O contratado das concessões administrativas tem direito à manutenção desse equilíbrio para sempre, o que quer dizer que aquele equilíbrio inicial deve ser mantido do começo ao fim da relação jurídica. Essa é a situação que deve ser aplicada aos notários e registradores. O poder público não pode alterar esse equilíbrio, se o fizer estará levando vantagem indevida e onerando indevidamente a outra parte, o que não é correto.

Ou seja, necessária a preservação do equilíbrio econômico- financeiro frente as atividades de notas e registro.

Posto isto, relevante a análise da natureza jurídica e das regras concernente aos emolumentos.

A doutrina De Plácido e Silva (2004, pg. 519) nos ensina que:

Emolumento. Pela CF/88, é a remuneração que os notários e os oficiais registradores recebem pela contraprestação de seus serviços; custas é a remuneração devida aos escrivães, oficiais de justiça e demais auxiliares da justiça; e a taxa judiciária é o tributo correspondente à efetiva utilização dos serviços judiciais ou do Ministério Público (este, por exemplo, para a

aprovação e controle das fundações privadas). (DE PLÁCIDO E SILVA, 2004, pg. 519).

A Lei Federal nº 10.169/2000, que regula o §2º do art. 236 da CF/88, consolidou normas gerais para fixação dos emolumentos relacionados aos atos praticados na atividade notarial e de registro, prevê que a lei estadual ou distrital que estabelecer o valor dos emolumentos deve considerar o custo e a apropriada e suficiente remuneração dos serviços ofertados.

O art. 28 da Lei dos Notários e Registradores, por sua vez, preceitua que, os notários e registradores tem direito a percepção integral dos emolumentos pelos serviços prestados:

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.

Em abordagem específica sobre os emolumentos, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já tratou do tema diversas vezes (ADI n. 1709, 1444, 3694 e 3887), sendo que desde 2000 assentou posicionamento de que as custas e emolumentos são taxas e devem ser fixadas por lei.

Nesse sentido:

A jurisprudência do STF firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade." (ADI 1.378-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 30-11-1995, Plenário, DJ de 30-5-1997.)

Partindo dessa premissa, possuem os emolumentos natureza jurídica de taxa. São caracterizados pela determinação legal de valores, que são percebidos, por direito, pelos notários e registradores, através de pagamento feito pelo usuário dos serviços de notas e registro. E por fim, sem qualquer intervenção do Estado, salvo a regulamentação legal das bases dos emolumentos.

Ainda, oportuno destacar que a remuneração através dos emolumentos deve atender todos os custos da serventia, tais como: tributos, aluguel, energia elétrica, material, salário dos funcionários. Ainda, deve possibilitar um valor razoável conferido ao titular por exercício da função delegada.

Nesta seara, salienta-se que os emolumentos não devem se enquadrar em um conceito restrito de remuneração dos tabeliães, mas também servem para oferecer condições para a realização do serviço e cobrir todas as despesas com pessoal e materiais.

Conclui-se que, os serviços de notas e registro são remunerados através de taxas conceituadas como emolumentos e são pagos diretamente pelos usuários.

Portanto, passamos ao estudo sobre a (im) possibilidade de submissão da remuneração dos interinos das serventias extrajudiciais de notas e registro ao teto constitucional instituído pela Constituição Federal de 1988.

3. TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL

O presente capítulo visa oferecer elementos para facilitar a compreensão sobre o teto remuneratório constitucional, com a apresentação da evolução das normas constitucionais sobre o limite remuneratório e, posteriormente, uma análise crítica sobre a aplicação no âmbito dos notários e registradores.

Imperioso destacar que a vigente Carta Magna de 1988 inaugurou um novo cenário em relação à remuneração dos agentes públicos. O texto constitucional estabelece diversas normas relativas à remuneração dos servidores públicos, a fim de evitar distorções e abusos danosos ao equilíbrio do orçamento público e proteger a moralidade administrativa. Esta é a função primordial do teto constitucional, pois busca limitar a remuneração aplicável aos servidores públicos, bem como aos proventos e pensões correspondentes.

3.1 RETROSPECTO HISTÓRICO-NORMATIVO DO TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL

Antes da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, não havia norma que regulamentava a remuneração dos servidores públicos.

A primeira norma que dispôs sobre o limite das remunerações aos servidores públicos foi o art. 37, inciso XI, da CF/88.

Com o advento da Carta Magna, a redação original desse dispositivo determinava três tetos diferentes para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e para os três níveis de governo, exceto nos Municípios, em que o limite era representado pela remuneração do Prefeito, com o seguinte teor:

XI - a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito;

Nesse contexto, a melhor doutrina elucida que a normatização não alcançou inteira aplicação, uma vez que se tratava de norma de eficácia limitada.

Essa regra nunca foi inteiramente aplicada, seja porque a jurisprudência se firmou no sentido de que se excluía do teto as vantagens pessoais e as inerentes ao cargo, seja porque leis ordinárias criavam determinadas vantagens pecuniárias, expressamente excluindo-as do teto. (DI PIETRO, 2012, página 612).

A jurisprudência, por sua vez, analisou a questão primariamente ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 14, Relator Ministro Célio Borja, em 13/09/1989.

A Ação em tela foi proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros, a fim de que fosse desconsiderado do conceito de remuneração previsto na norma constitucional as vantagens pessoais. O julgamento pelo Supremo Tribunal Federal foi positivo.

Diante disso, concluiu-se que o limite constitucional não apresentava real limitação, em razão da possibilidade das vantagens pessoais incorporadas, ou não, aos vencimentos ultrapassarem o teto fixado em lei.

Os vícios e incongruências não foram rapidamente resolvidos. Até porque a doutrina teve dificuldades em definir a abrangência do que seria entendido como remuneração. Conceito aberto, que hoje é definido como gênero, o qual alcança os subsídios, proventos, pensões e outras espécies remuneratórias dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da Administração direta e indireta, inclusive dos detentores de mandato eletivo e demais agentes políticos.

Devido às discussões e a decisão do STF que excluiu as vantagens pessoais do limite remuneratório, foi editada a Emenda Constitucional nº 19/98, com o objetivo de sanar as incorreções e desvios práticos do art. 37, inciso XI, da CF/88. O artigo de lei original foi alterado e fixou novo teto, que passaria a ser representado pelo subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, igual para todo o funcionalismo público. Aboliu, nesses termos, a possibilidade de aplicação de subteto.

Contudo, a nova disposição não foi observada, uma vez que a Corte Suprema, em sessão administrativa, decidiu que as normas do art. 37, inciso XI, e art. 39, §4º, da CF/88, não eram autoaplicáveis. A explicação para esse entendimento foi de que a fixação do subsídio mensal, em espécie, de Ministro do STF, que serviria de teto, dependia da edição de lei de iniciativa conjunta do Presidente da República, do Presidente do Senado, do Presidente do Congresso Nacional e do Presidente do Supremo Tribunal Federal.

Após cinco anos, houve nova modificação com a promulgação da Emenda Constitucional 41/2003, dando ao artigo 37, inciso XI, o conteúdo atualmente em vigor:

Art. 37.

(...)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio

mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

Conforme disposição expressa, atualmente há um teto geral, que é o subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal, e outros limites nos estados, Distrito Federal e municípios, cujos tetos não podem superar o daquele subsídio.

Observa-se que, posteriormente foi promulgada a Emenda Constitucional 47/2005, a qual não alterou o texto do inciso XI, do art. 37, mas acrescentou a esse dispositivo os parágrafos 11 e 12, com reflexos relevantes na aplicação da regra.

O parágrafo 11 do art. 37 informa que não serão computadas na aplicação do limite remuneratório as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. O parágrafo 12, por sua vez, faculta aos Estados e ao Distrito Federal aplicar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a 90,25% dos subsídios mensal dos Ministros do STF.

Neste contexto, imperioso destacar que o STF julgou inconstitucional, ADIMC 3.854/DF, rel. Min. Cezar Peluso, 28.02.2007, o estabelecimento de limites diferentes de remuneração aos magistrados estaduais e federais, por afronta ao princípio da igualdade.

Sobre o tema, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2014, pg. 408) esclarecem que:

Frise-se que só foi considerada ilegítima a distinção de limites remuneratórios entre os magistrados federais e estaduais. Vale dizer, o subteto de 90,25% do subsídio mensal, em espécie, dos ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplica aos desembargadores do Tribunal de Justiça, nem aos demais juízes estaduais, mas a esse limite estão sujeitos, sim, os servidores do Poder Judiciário estadual, os membros do Ministério Público estadual e os procuradores e defensores públicos estaduais. Por essa razão, não foi suprimida nenhuma parte das disposições constitucionais relativas às regras de teto de remuneração. O que a Corte Excelsa fez foi dar interpretação conforme a Constituição ao art. 37, inciso XI, e seu §12, para excluir a aplicação do subteto de remuneração aos membros da magistratura estadual. (PAULO, Vicente e ALEXANDRINO, Marcelo).

Nesse passo, conclui-se que o constituinte de 1988, ao estabelecer um limite remuneratório, determinou que os servidores públicos com as mesmas funções,

devem receber a mesma remuneração, ou seja, parcelas relativas especificadamente às funções do cargo, em harmonia ao princípio da igualdade.

Isto significa que o legislador ordinário não pode fixar remuneração desigual de vencimentos de cargos iguais ou assemelhados, de igual Poder ou não, relativos às atribuições dos cargos.

3.2 POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO TETOREMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL AOS INTERINOS DAS SERVENTIAS EXTRAJUCIAIS DE NOTAS E REGISTRO

Inicialmente, cumpre-nos observar que a controvérsia sobre a viabilidade de aplicação do teto remuneratório constitucional aos interinos de serventias extrajudiciais surgiu por uma determinação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

Observa-se que, o Conselho Nacional de Justiça foi criado pela Emenda Constitucional 45/2004 e, conforme o texto constitucional detém o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, além de outras atribuições.

Recentemente, o CNJ, com base no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal e na Resolução nº 80/2009, prolatou decisão que determinou a limitação do valor dos emolumentos dos ocupantes interinos das funções de notário ou registrador de serventia extrajudicial, ao teto de 90,24% do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Os fundamentos do entendimento do CNJ ficam assentados no Pedido de Providências n. 384-41.2010.2.00.0000, o qual visou apurar possíveis irregularidades nas delegações de serviços notariais e registrais em todo o Estado Brasileiro.

Sobre o teor decisório, primeiramente foi feita uma distinção entre notários e registradores e os interinos, nos seguintes termos:

No que se refere ao limite da renda obtida com o serviço notarial, conforme dispõe o artigo 3º da Lei n. 8.935/1994, dá-se a denominação de notário ou registrador àquele a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro. Os demais são interinos.

A decisão também reconheceu que os notários e registradores por delegação não são servidores públicos: “O delegado não é servidor público, conforme já reconheceu esse C. Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.602.”

Após essas considerações iniciais, firmou entendimento de que, quanto aos interinos, o serviço deve ser revertido ao Poder Público, uma vez que o titular interino não atua como delegado do serviço de notas e registro e não preenche os requisitos de investidura para tanto, porque não foi aprovado em concurso público.

Sobre o tema, oportuno transcrever as razões expostas pelo CNJ:

4.2. Quando desprovido de delegado, o serviço é revertido ao poder delegante. Em consequência, os direitos e privilégios inerentes à delegação, inclusive a renda obtida com o serviço, pertencem ao Poder Público. 4.3. O responsável pelo expediente de serviço extrajudicial que não está classificado dentre os providos por delegado é um preposto interino do Estado delegante, e como tal não pode apropriar-se da renda de um serviço público cuja delegação reverteu para o Estado e com o Estado permanecerá até que nova delegação seja efetivada. 4.4. O interino escolhido dentre pessoas que não pertencem aos quadros permanentes da administração pública deve ser remunerado de forma justa, mas compatível com os limites estabelecidos para a administração pública em geral, já que atua como preposto do Estado. 4.5. Interino não é delegado de serviço público, já que não preenche os requisitos constitucionais ou legais inerentes à delegação. E o princípio da isonomia, ao contrário do que sustenta a parte impetrante, autoriza justamente que se dê tratamento desigual aos desiguais, com a exclusão daquele que responde precariamente por um serviço extrajudicial da regra remuneratória prevista no artigo 28 da Lei n. 8.935/1994.

Nesse passo, recentes ações cíveis originárias foram ajuizadas perante o STF, as quais contestam a aplicação do teto remuneratório constitucional aos interinos de cartórios. Em específico, as entidades que representam notários e registradores dos Estados do Mato Grosso do Sul, Paraná e Goiás. Todas as demandas questionam a aplicação do teto limite, bem como defendem que os notários e registradores interinos não são prepostos do Estado, mas se assemelham aos titulares da delegação.

O presente trabalho visa elucidar a possível aplicação do teto remuneratório constitucional aos titulares interinos de serventia extrajudicial frente a nossa Carta Magna. Todavia, cumpre assinalar a impossibilidade de resultado pacífico, pois embora o STF tenha deferido o pedido liminar nas ações e suspenso a decisão do CNJ, ainda não sedimentou entendimento acerca da matéria, porque há liminares

divergentes sobre o tema. O assunto, portanto, está pendente na 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal.

Após breve exposição sobre os fatos que ensejaram a questão, é necessário verificar o conceito de interino, bem como averiguar se esses delegatários das serventias extrajudiciais, ainda que ocupantes da titularidade de forma temporária podem ser equiparados aos servidores públicos, para fins de aplicação do teto remuneratório constitucional.

Atualmente, existem duas situações significativas, as quais o CNJ enquadra como hipótese de interinidade: os delegatários, por nomeação, das serventias extrajudiciais ocupantes da titularidade de forma temporária e o titular de serventia que realizou concurso público, mas por pedido de permuta, passou a ser titular em serventia diversa àquela em que fora aprovado.

São conceituados como interinos, aqueles servidores que foram designados pelo Tribunal Estadual para responder pelas serventias vagas. Há também os interinos escolhido dentre as pessoas que não pertencem a Administração Pública. Além deles, temos os interinos que assumiram a titularidade de serventia, diversa da de origem, através de permuta.

No ponto, oportuno esclarecer que o tema relativo a possibilidade ou não da efetivação destas permutas, após a Constituição de 1988, por interino que realizou concurso público, é bastante controverso.

Duas questões merecem destaque. A primeira é que há um Projeto de Lei sob n. 6.465-B de 2013, de autoria do Deputado Federal (Paraná) Osmar Serraglio, o qual visa legitimar a situação dos interinos que foram aprovados por concurso público, mas requereram remoção para serventias vagas ou remoção pontual por permuta funcional entre dois titulares concursados. Os princípios da segurança jurídica, da estabilidade das relações jurídicas e da boa-fé da Administração Pública são os fundamentos que pautam o Projeto de Lei.

Projeto de Lei da Câmara nº 89, de 2014 (nº 6.465/2013, na Casa de Origem)

Altera a Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro.

O Congresso Nacional decreta:

Art.1º. Esta Lei resguarda as remoções que obedeceram aos critérios estabelecidos na legislação estadual e na do Distrito Federal até 18 de novembro de 1994.

Art.2º. O art. 18 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

Parágrafo único. Aos que ingressaram na atividade notarial e de registro por meio de concurso público são resguardadas as remoções que obedeceram aos critérios estabelecidos na legislação estadual e na do Distrito Federal até 18 de novembro de 1994.

Art. 3º O disposto no parágrafo único do art. 18 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, aplica-se exclusivamente aos que permanecem respondendo pela serventia na data da publicação desta Lei.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O Projeto de Lei seguiu seu trâmite legal e foi aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, no entanto no dia 24.09.2014 a Presidente da República vetou-o integralmente, nos seguintes termos:

Ouvidos, os Ministérios da Justiça, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Advocacia-Geral da União manifestaram-se pelo veto ao projeto pela seguinte razão: Ao resguardar remoções no âmbito da atividade notarial e de registro realizadas independentemente de concurso público, o projeto de lei viola o disposto no art. 236, §3º, da Constituição. Essa, Senhor Presidente, a razão que me levou a vetar o projeto em causa, a qual ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Como se vê, o tema está longe de uma resolução a curto prazo e como este trabalho não tem como objetivo o estudo do tema, cabe nos apenas mencionar os que se enquadram como interinos, para fins de aplicação do limite remuneratório constitucional. Imperioso destacar que, conforme as informações prestadas pelo CNJ há verdadeiros desmandos e abusos na substituição das serventias sem o devido concurso público.

De todo modo, a análise sobre a possibilidade de aplicação do art. 37 inciso XI, da Constituição Federal aos notários e registradores, ainda que de forma temporária, deve ser feito à luz da natureza jurídica anteriormente estudada.

Tanto a doutrina majoritária, quanto a jurisprudência mais recente do Supremo Tribunal Federal, conclui que os delegatários das serventias extrajudiciais não são e, não podem ser, equiparados a servidores públicos. Como, então, aplicar-lhes o teto constitucional exclusivamente criado para os servidores considerados públicos?

Diga-se, ainda, que não se pretende apoiar a questão dos interinos sem a devida aprovação em concurso público, mas apenas demonstrar verdadeira inviabilidade de aplicação da remuneração limite àqueles que não são considerados

servidores públicos. Isto é, independentemente de ter ingressado ou não através de concurso público, os interinos são titulares de serventias extrajudiciais por designação da Corregedoria de Justiça do respectivo Estado e recebem pelos serviços prestados, através dos emolumentos.

Por conta disso, esse modo de remuneração, por sua natureza jurídica, não pode ser equiparada com a dos servidores da Administração Pública. Ainda que se façam interpretações diversas, a realidade é que os interinos são notários e registradores, pelo menos até o momento em que sejam removidos do cargo que ocupam.

Ademais, a função notarial e de registro envolve a admissão de poderes de autoridade e não pode ser exercido sobre o manto do Poder Público, até porque é considerado uma delegação do serviço público.

Esclarece-se, por fim, que é necessária uma imediata regularização da situação em que se encontram os interinos, sejam os nomeados ou os titulares por remoção ou permuta fora da serventia de origem. Mesmo porque, como já dito, a ocupação das serventias extrajudiciais ocorreu por designação da Corregedoria de Justiça do respectivo Estado. Assim, além das normas jurídicas vigentes, é preciso observar o princípio da segurança jurídica, bem como a máxima do direito adquirido.

Sobre o tema, leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, pg. 49):

A segurança jurídica tem muita relação com a ideia de respeito à boa-fé. Se a Administração adotou determinada interpretação como a correta e aplicou a casos concretos, não pode depois vir a anular atos anteriores, sob o pretexto de que os mesmos foram praticados com base em errônea interpretação. Se o administrado teve reconhecido determinado direito com base em interpretação adotada em caráter uniforme para toda a Administração, é evidente que a sua boa-fé deve ser respeitada. Se a lei deve respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, por respeito ao princípio da segurança jurídica, não é admissível que o administrado tenha seus direitos flutuando ao sabor de interpretações jurídicas variáveis no tempo.

Em sentido oposto, o CNJ afirma que o interesse público é o que deve prevalecer, uma vez que os serviços prestados são de natureza eminentemente pública e atingem a coletividade, o que demonstra a inviabilidade de aceitar que os interinos permaneçam nas serventias extrajudiciais ou, ainda que permaneçam, recebam acima do teto remuneratório constitucional.

A Advocacia Geral da União, por sua vez, já emitiu diversos pareceres pela defesa do teto do funcionalismo público aos interinos de cartórios. Afirma que a

atuação do Conselho Nacional de Justiça é constitucional, porque possui competência para anular atos administrativos inconstitucionais, ainda que fora do prazo legal de cinco anos. Assevera que o titular interino não é delegado do Poder Público por um único e simples motivo, não preenche o requisito para investidura no cargo, qual seja a aprovação em concurso público de provas e títulos.

Disto decorre, que a aplicação do teto constitucional irá criar um novo conceito de agentes públicos, incluindo os interinos dos cartórios. O que não pode ser aceito, pois viola o regramento constitucional aplicável aos particulares delegatários do serviço público.

A jurisprudência já trata do tema a algum tempo, principalmente quando firmou entendimento sobre a impossibilidade de concessão aos serventuários da Justiça a aposentadoria de servidor público. É sob esta perspectiva que devemos analisar a seara aqui proposta, porque os notários e os registradores prestam serviços públicos, mas não são titulares de cargo público e não estão submetidos ao regime jurídico aplicável aos servidores denominados públicos.

Abordaremos no capítulo seguinte alguns julgamentos do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, mas faz-se uma ressalva, desde logo, que estamos longe de um entendimento pacífico.

3.3 ESTUDO DE CASO: RECENTES JULGAMENTOS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Abordando especificadamente a questão do teto remuneratório constitucional, foram selecionados os seguintes julgamentos, MS 29.109 MC/DF, Relator Ministra Cármen Lúcia; MS 29.039 MC/DF, Relator Ministro Gilmar Mendes; MS 29.192/DF, Relator Ministro Dias Toffoli. E as decisões monocráticas proferidas nas ações cíveis originárias nº 2.331 e 2.328, pelo Ministro Relator Teori Zavascki.

O Mandado de Segurança 29.109 de Relatoria da Ministra Cármen Lúcia posicionou-se negativamente a aplicação do teto constitucional aos delegatários, ainda que temporários, de serventias extrajudiciais. O *mandamus* foi impetrado por um particular contra ato do Corregedor Nacional de Justiça que determinou aos que, estão provisoriamente ocupando as serventias extrajudiciais, não podem mais receber acima do teto constitucional.

Como dito, a decisão pautou-se pela impossibilidade de emprego da forma de remuneração idêntica à dos servidores públicos.

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 deliberação, ter o Conselho Nacional de Justiça atuado além de sua competência constitucional. (...) 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. (MS 29.109 MC/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 27/08/2010, DJe de 06/09/2010).

A decisão da Ministra Relatora também destacou que a determinação do CNJ ultrapassou o campo de competência que lhe é outorgado pela Constituição. E, ainda, enfatizou que a medida de restrição pode causar situação de risco aos delegatários, além de que a questão exige regulamentação destes particulares frente à nova ordem constitucional.

Pois bem, em sentido oposto, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que a contenção é plenamente cabível e viável, principalmente em razão da situação dessemelhante em que se encontram os interinos de cartórios em relação aos demais titulares das serventias de notas e registro.

O Mandado de Segurança n. 29.192/DF de Relatoria do Ministro Dias Toffoli, movido por particular também contra ato do Corregedor Nacional de Justiça, reconheceu a viabilidade de aplicação do limite. A decisão teve como principal fundamento a jurisprudência da Corte Suprema, de que é substancial a observância da norma que exige prévia aprovação em concurso público para o ingresso como titular de serventia extrajudicial.

Ou seja, o assunto volta ao que já aqui mencionamos: embora nos direcionamos acerca da impossibilidade de aplicação do teto aos interinos, não nos afastamos da necessidade primordial que é a regularização dos titulares de serventias ocupadas sem a realização do concurso público. Todavia, cabe nos salientar que uma coisa não deve levar a outra. A consequência da inobservância das normas constitucionais vigentes há mais 20 anos, não é apenas do particular delegatário, mas também do Poder Judiciário, o qual posterga a análise, em

definitivo, da questão. É medida que se impõe, a fim de evitar mais litígios, como o exemplo do teto remuneratório constitucional àquele que não é, por sua natureza jurídica, servidor público.

Nos termos da decisão proferida no Mandado de Segurança n. 29.192 houve o reconhecimento da competência do CNJ para a prática do ato que impôs o teto limite:

Consigno, por fim, que o ato praticado pelo c. CNJ ora impugnado está amparado no art. 103-B, §4º, II, da CF/88 – que prescreve sua atuação como órgão de controle da legalidade e constitucionalidade de atos administrativos praticados pelos demais órgãos do Poder Judiciário – bem como vai ao encontro do preceito constitucional (art. 236, §3º, da CF/88) e da jurisprudência desta Suprema Corte – que elege a prévia aprovação em “*concurso de provimento ou de remoção*” como requisito para que nomeações de titulares de serventias públicas ocorra validamente -, razão pela qual afasto a alegação de prática de ato ilegal ou abusivo para autoridade impetrada.

Quanto ao teto remuneratório, em específico, assentou que:

Não vislumbro ilegalidade na incidência do teto remuneratório máximo dos servidores públicos aos interinos responsáveis pelos trabalhos de serventias extrajudiciais. Isso porque, tendo em vista a situação inconstitucional ostentada pela impetrante, que, após a promulgação da CF/88, ingressou no exercício da titularidade de serventia sem prévia aprovação em concurso, mostra-se absolutamente legítima a limitação dos rendimentos que auferem ao teto constitucional estabelecido pela Constituição Federal. Enquadra-se o exercício de sua titularidade como caráter interino. O titular interino não atua como delegado do serviço notarial e de registro porque não preenche os requisitos para tanto. Age, portanto, como preposto do Estado delegante e, nessa condição, deve se submeter aos limites remuneratórios previstos para os agentes estatais, não se lhe aplicando o regime remuneratório previsto para os delegados do serviço público extrajudicial (art. 28 da Lei n. 8.935/1994).

O Mandado de Segurança n. 29.039 de Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, primeiramente perfilhou entendimento, em pedido liminar, sobre a impraticável aplicação do teto. No entanto, após análise do mérito sedimentou entendimento de que é cabível o teto aos interinos e revogou a liminar anteriormente concedida.

Na decisão liminar proferiu que:

(...) Aparentemente, inexistente fundamentação legal a embasar a submissão dos cartorários, 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).

Posteriormente, revogou a liminar anteriormente concedida e consignou que:

A princípio, verifico que a longa manutenção da situação provisória alterou o quadro fático da espécie. (...). Apesar do claro comando constitucional, as informações atualizadas oferecidas pelo Conselho Nacional de Justiça demonstram o verdadeiro abuso na substituição sem concurso público de serventias extrajudiciais. Com efeito, ainda estão vagas mais de 4.700 serventias extrajudiciais apesar dos esforços do próprio CNJ em declarar a vacância há mais de 4 anos. Em pelo menos 15 unidades da Federação não se realizou sequer um certame para preenchimento dessas vagas, em verdadeiro desprezo ao prazo constitucionalmente consignado e desprestígio da regra do concurso público. Na realidade, a eternização da situação irregular indica o periculum in mora inverso na concessão da medida cautelar, rechaçado pela jurisprudência desta Corte (AC-MC 1657, Redator para o acórdão Min. Cezar Peluso, Pleno, DJe 31.8.2007; ADI-MC 2435, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, DJe 31.10.2003) e alegado no agravo regimental da União, dada a difícil, se não impossível, reversibilidade dos efeitos da medida cautelar. Por outro lado, a aplicação do teto remuneratório do serviço público não implica violação à dignidade da pessoa humana, nem risco relevante à subsistência dos atingidos, razão pela qual entendo afastado o indispensável periculum in mora. Ante o exposto, acolho os fundamentos do agravo da União (eDOC 50) e reconsidero a decisão proferida no eDOC 12, para cassar a medida liminar, restando prejudicados o mencionado agravo e os correspondentes pedidos de extensão.

Com efeito, observamos que o cerne da questão não foi devidamente esmiuçado. Disto decorre que, a preocupação maior tanto do órgão fiscalizador, quando da Corte Suprema, é a situação de irregularidade em que se encontram os interinos. O que acaba prejudicando, no mais, a análise da remuneração.

Embora verifica-se a tendência jurisprudencial em apoiar a fixação do teto limite, recentemente o Ministro Teori Zavascki, em decisão proferida nas ações cíveis originárias 2.328 (GO) e 2.331 (PR), suspendeu a medida imposta pelo CNJ e assegurou aos notários e registradores interinos do Estado de Goiás e Paraná, respectivamente, a percepção do valor integral dos emolumentos recebidos como titulares de serventia extrajudicial.

Sobre o teor decisório, em ambas demandas, o Ministro admite que a jurisprudência do STF possui posições opostas sobre o tema e reconhece a necessidade de sedimentar o entendimento.

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 (...). Por outro lado, há também decisões em sentido diferente, entendendo que os delegatários das serventias extrajudiciais, ainda que ocupantes da titularidade de forma temporária, não são equiparados aos servidores públicos.

E arremata, discordando da determinação do CNJ:

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 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.

Com a devida permissão, a inteligência deste entendimento coaduna com a melhor doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pois ambas afirmam que os princípios da boa-fé e da segurança jurídica devem limitar a prática e revisão dos atos administrativos. A determinação do CNJ foi um tanto descuidada, porque constituiu um elemento perturbador de insegurança e instabilidade nas relações entre o Poder Público e os interinos.

O texto constitucional é claro e não autoriza a inovadora interpretação sugerida no ato do CNJ, que retira do interino o direito a integral remuneração pelos

emolumentos por considerá-lo mero preposto do Estado, não igualável aos titulares das serventias extrajudiciais investidos por delegação estatal.

No entanto, embora o entendimento exarado pelo Ministro Teori Zavascki perfilhe a adequada solução para o tema proposto, as liminares concedidas foram revogadas, mas por fundamento diverso. A decisão foi revista porque a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal possui entendimento firmado sobre a impossibilidade de análise de atos dos órgãos de controle da Justiça por meio de ações cíveis originárias. As ações serão remetidas à Justiça Federal. Na análise, levou-se em conta o posicionamento de que a Corte Suprema não possui competência para julgar as demandas que questionem atos do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, exceto nas hipóteses de mandados de segurança, mandados de injunção, habeas corpus e habeas data.

Com efeito, a revogação das liminares se deu por razão diversa do próprio mérito da questão, o que não impede a manutenção do posicionamento do Ministro Teori Zavascki como o mais coerente e adequado para a solução jurisdicional dos interinos das serventias extrajudiciais de notas e registro.

Ademais, se reconhece que a figura do interino é uma consequência da extinção das delegações, por inúmeros motivos. A Administração Pública, em observância ao princípio da continuidade dos serviços públicos, buscou regularizar essa situação de vacância, o que gerou verdadeiro direito adquirido aos notários e registradores denominados como interinos, posto que desempenham as mesmas atribuições do delegatário. Assim, essa similitude de funções impede que seja aplicado regimes opostos, pois fere toda a coerência lógico do ordenamento jurídico vigente e a jurisprudência firmada pelos Tribunais Superiores.

Cabe nos mencionar fundamentação exarada no Mandado de Segurança n. 70057231375, de Relatoria do Desembargador Arminio José Abreu Lima da Rosa, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, acerca da questão:

Não bastasse tal, há de se convir ser inerente ao exercício da atividade privada – ainda que em delegação – a remuneração assente nos emolumentos, modo integral, ausente alguma situação subjetiva que se possa enquadrar em o artigo 37, XI, CF/88. Ao que acrescento ser imprópria a atração da baliza do artigo 37, XI, CF/88, peculiar à remuneração laboral, quando, a rigor, o que se tem em face de notários e registradores, irrelevante a condição de titulares ou interinos, é de receita empresarial. Distinção que se reflete em variada gama de situações.

Desse modo, a natureza jurídica do delegado titular é idêntica ao do interino, uma vez que realizam os mesmos serviços e estão submetidos ao mesmo regramento jurídico, vale dizer, o art. 28 da Lei dos Notários e Registradores. Não há, no momento, fundamentos relevantes que possam sustentar a submissão dos interinos, ainda que temporários, ao teto remuneratório constitucional aplicado aos servidores públicos.

Esclarecemos que, muitos obstáculos serão encontrados, pois já existem inúmeras medidas judiciais que tramitam no Poder Judiciário e defendem a manutenção da situação dos interinos dos cartórios, em harmonia aos princípios da segurança jurídica, do direito adquirido e da estabilidade das relações jurídicas.

Nos tempos atuais, a jurisprudência norteia todas as decisões judiciais, como deixar de lado entendimento pacificado pelos Tribunais Superiores e acatar determinação do CNJ, que foge a natureza jurídica estabelecida aos notários e registradores de todo país?

Por ora, impossível, pois não há argumentos plausíveis que legitimem a aplicação do teto constitucional limite àqueles que, por mais de 20 anos, são considerados particulares que prestam serviços públicos por delegação do Poder Público.

4 CONCLUSÃO

Devemos reconhecer que o presente estudo analisou um tema, no mais, bastante perturbador e longe de um fim benéfico e eficaz. Todavia, não nos impediu de demonstrar quais os entendimentos envolvidos ao teto remuneratório constitucional e sua aplicabilidade frente aos interinos das serventias extrajudiciais de notas e registro.

O estudo histórico-normativo à luz da melhor doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal demonstrou a ausência de fundamentos relevantes que nos possibilitem concluir que a submissão do teto limite constitucional àqueles que são, por natureza jurídica, delegatários de serviços públicos, é a melhor solução para legitimar a situação irregular em que se encontram mais de 4.000 mil serventias extrajudiciais de notas e registro.

Ademais, devemos notar que o constituinte de 1988 e a Lei dos Notários e Registradores não abordam, com eficácia, temas controversos que envolvem as atividades notariais e de registro.

A jurisprudência, por sua vez, não se posiciona. Ora traz um entendimento, ora outro. O que ficou bastante claro no último capítulo e o que traz tremenda insegurança jurídica aos interinos dos cartórios. Embora tenhamos reconhecido que a situação irregular de mais de quatro mil serventias extrajudiciais no país, não concordamos que este possa ser o único e exclusivo fundamento para impedir que os interinos sejam considerados idênticos aos titulares de cartórios, porque exercem as mesmas funções, ainda que temporariamente. A ocupação irregular, ou seja, sem o preenchimento de um dos requisitos para investidura do cargo, qual seja o concurso público, também não basta como fundamento para aplicação do teto do funcionalismo público.

Isto porque, a situação pretérita se deu de forma lícita e respeitou os ditames legais. Cabe, agora, ao Poder Judiciário através de uma enxurrada de demandas judiciais regular um ato administrativo acobertado pelo manto do direito adquirido e da segurança jurídica. Não enxergamos esta possibilidade, no entanto, caso regulamentada as ocupações dos interinos, ainda assim persiste a impossibilidade de aplicação do teto, porque foge de toda a conclusão doutrinária sobre o regime jurídico, sob a ótica da CF/88, aplicado aos notários e registradores.

Neste contexto, podemos concluir que o presente não visou se sobrepor as normas constitucionais, principalmente a que se refere à necessária e imperiosa submissão ao concurso público de provas e títulos para o ingresso no serviço notarial e registral, mas apenas esclareceu que a aplicação do teto constitucional também afronta as normas constitucionais e viola jurisprudência sedimentada sobre a natureza jurídica aplicável aos delegatários.

Por hora, como já dito, não existem fundamentos relevantes que demonstrem a possibilidade de aplicação do teto. No entanto, aguardemos um posicionamento da Suprema Corte, com a devida análise do mérito como todo.

5 REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação**

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Reflexões sobre direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 05 jan. 2014.

_____. Lei nº. 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm>. Acesso em: 05 jan. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2602**. Rel. Joaquim Barbosa. Brasília, 24 nov. 2005.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS 29.039 MC/DF**. Rel. Gilmar Mendes. Brasília, 04 jun. 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS 29.109 MC/DF**. Rel. Cármen Lúcia. Brasília, 06, set. 2010.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS 29.191/DF**. Rel. Dias Toffoli. Brasília, 10, set. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1.378-MC**. Rel. Celso de Mello, 30, nov. 1995.

_____. **Processo Administrativo Disciplinar**. 4. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2013.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos Comentada**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Declara a vacância dos serviços notariais e de registro ocupados em desacordo com as normas constitucionais pertinentes à matéria, estabelecendo regras para a preservação da ampla**

defesa dos interessados, para o período de transição e para a organização das vagas do serviço de notas e registro que serão submetidas a concurso público. 9, jun. 2009. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/imagens/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_80a.pdf>. Acesso em: 13, out. 2014.

DALLEDONE, Rodrigo Fernandes Lima. **O processo administrativo disciplinar dos notários e registradores no Estado do Paraná**; prefácio de Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **A atividade administrativa em face do sistema constitucional**. In: MORAES, Alexandre. Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Direito administrativo**. 25. Ed. – São Paulo: Atlas, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo** – 9. Ed. rev., atual e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Parecer**. São Paulo: 10, jul. 2009. Disponível em: <http://www.anoregsp.org.br/pdf/Parecer_Prof_CelsoABdeMello.pdf>. Acesso em: 23 set. 2014.

_____. **Curso de direito administrativo** – 30ª. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador. As sanções administrativas à luz da Constituição de 1998**. São Paulo; Editora Malheiros, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles. **Direito administrativo brasileiro**. 37ª Edição – Malheiros Editores, 2011.

FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger Ferreira em co-autoria com Francisco José Cahali, Antonio Herance Filho e Karin Regina Rick Rosa. **Escrituras Públicas - Separação, Divórcio, inventário e Partilha Consensuais**. São Paulo: RT, 2007.

FOLLE, Eliane. **Registro de Imóveis**. Curitiba: INOREG, 2013.

SANTOS, Emanuel Costa Santos. **Emolumentos Notariais e de Registro: Desvendando os Segredos desta Esfinge**.

SILVA, De Plácido e. **Dicionário do Advogado**. Revisão e atualização de Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 25ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SILVA, Ovídio A. Baptista da. **O notariado brasileiro perante a Constituição**. Revista de Direito Imobiliário, n. 48, ano 23 (jan/jun 2000), Ed. Revista dos Tribunais.

SILVEIRA, Mario Antonio. **Registro de Imóveis – Função Social e Responsabilidades**. São Paulo: RCS Editora, 2007.

VICENTE, Paulo, ALEXANDRINO Marcelo. **Direito Constitucional descomplicado**. – 12. Ed. – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO: 2014.