

Poder Judiciário

JUSTIÇA FEDERAL

Seção Judiciária do Rio Grande do Sul

2ª Vara Federal de Uruguaiana

Rua Bento Martins, 1733, 2º andar - Bairro: Bela Vista - CEP: 97501-816 - Fone:
(55)3412-7425 - Email: rsuru02@jfrs.gov.br

AÇÃO ORDINÁRIA (PROCEDIMENTO COMUM ORDINÁRIO) Nº 5001014-88.2015.4.04.7103/RS

AUTOR: SIDNEI HOFER BIRMANN

RÉU: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

SENTENÇA

Vistos, etc.

I) Relatório

SIDNEI HOFER BIRMANN, na condição de Oficial de Registro Públicos com atuação em Uruguaiana/RS, ajuizou a presente ação em face da **UNIÃO** buscando provimento jurisdicional que (a) reconheça a incompetência do Conselho Nacional de Justiça para regulamentar o tema relativo ao concurso público de ingresso e remoção na atividade notarial e de registro em sentido diverso ao disposto em lei federal e estadual, e, por conseguinte, declare a ilegalidade da Resolução nº 81 daquele órgão, no ponto (a.1) que exige a realização de provas de conhecimento para a remoção daqueles agentes, (a.2) que estabelece a pontuação dos títulos e (a.3) que permite a remoção derivada (autorizar que candidato seja removido para serviço registral/notarial de natureza diversa daquele no qual ingressou), e que (b) declare a nulidade dos concursos públicos de provas e títulos para a outorga de delegação de serviços notariais e registrais do Rio Grande do Sul, abertos por meio do Edital nº 001/2013 e 001/2015, do Corregedor-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul.

Requeru, a título antecipatório, a suspensão dos efeitos da Resolução nº 81 do Conselho Nacional de Justiça e dos dois editais de concurso público para outorga de delegação de serviços notariais e registrais acima mencionados.

Restou indeferida a inicial relativamente ao pedido de declaração de nulidade dos concursos públicos de provas e títulos para outorga de delegação de serviços notariais e registrais do Rio Grande do Sul, abertos por meio do Edital nº 001/2013 e 001/2015, do Corregedor-Geral da Justiça do Rio Grande do Sul, em face da ilegitimidade passiva da União (evento 6).

Emendada a inicial (evento 17).

Indeferida a medida antecipatória, o autor agravou de instrumento (eventos 19 e 22).

Em contestação, a União arguiu, em preliminar, a incompetência da Justiça Federal de 1ª instância para processar e julgar a demanda, porquanto a competência originária para dirimir a lide seria do Supremo Tribunal Federal. No mérito, disse que a regra taxativa do concurso público havia sido contínua e deliberadamente inobservada em todos os Estados da Federação, razão pela qual, com base na atribuição constitucionalmente estabelecida pelo art. 103-B, §4º, inciso II, da Constituição Federal, foi editada pelo Conselho Nacional de Justiça a Resolução nº 81. Referiu que os notários e registradores não podem ser considerados servidores públicos em sentido estrito, mas que a outorga das delegações de notas e de registro, pelas modalidades de provimento e remoção, depende de aprovação em concurso público de provas e títulos, como previsto no art. 236, §3º, da Carta Magna. Asseverou que tal orientação prevalece diante de legislação estadual divergente e também frente à Lei nº 10.506/02, consoante precedentes do Supremo Tribunal Federal. Lembrou que a remoção realizada mediante concurso de provas e títulos possibilita a remoção entre delegações que prestam serviços de especialidades distintas e situadas em comarcas com diferente classificação e entrância.

Replicou a parte autora (evento 46).

Veio concluso para sentença.

II) Fundamentação

- Preliminar – incompetência da Justiça Federal de 1ª instância

Acirrados debates acerca da competência para o julgamento de ações ordinárias questionando atos do Conselho Nacional de Justiça foram travados no âmbito do Poder Judiciário, tendo em vista o disposto no art. 102, inciso I, alínea "r", da Constituição Federal, que atribui ao Supremo Tribunal Federal o julgamento de "ações contra o Conselho Nacional de Justiça".

A matéria foi pacificada pelo próprio Supremo Tribunal Federal, a partir do julgamento das Ações Originárias nº 1.814/MG e nº 1.706, sendo fixado o entendimento de que a competência da Corte Suprema para conhecer e julgar ações que questionam atos do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público se limita às ações tipicamente constitucionais, quais sejam, mandados de segurança, mandados de injunção, *habeas corpus* e *habeas data*.

Considerando-se que o presente feito – ação ordinária – não se enquadra à moldura de competência do Supremo Tribunal Federal, de rigor o reconhecimento que, por conta da presença da União no polo passivo, tal incumbe à Justiça Federal de 1ª instância.

Assim, repilo a preliminar.

- Mérito

Na questão de fundo, a controvérsia está centrada na competência normativa do Conselho Nacional de Justiça e o exercício dessa competência quando da edição da Resolução nº 81, que dispõe sobre os concursos públicos de provas e títulos para a outorga das Delegações de Notas e de Registro.

O Conselho Nacional de Justiça é órgão administrativo - e não de natureza jurisdicional! - que compõe o Poder Judiciário e é responsável pelo controle da sua atuação administrativa e financeira.

Sendo órgão do Poder Judiciário, parece claro que extrapola por completo a competência do Conselho Nacional de Justiça a edição de atos normativos primários, com força e características próprias de lei, função esta reservada ao Poder Legislativo, composto por membros eleitos pelo povo.

Além de ser extraída do próprio primado da separação dos Poderes, essa conclusão decorre, ainda, do texto do art. 103-B da Constituição Federal que disciplina e estabelece as competências do Conselho Nacional de Justiça.

De fato, especificamente quanto ao poder normativo do Conselho Nacional de Justiça, o art. 103-B, §4º, inciso I, da Carta Magna, confere àquele órgão a prerrogativa de "expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência".

Respeitados entendimentos em sentido diverso, impossível extrair daquele texto normativo a conclusão de que o constituinte derivado outorgou ao Conselho Nacional de Justiça a competência para a edição de atos normativos primários e abstratos, com efeitos semelhantes à lei.

A própria referência ao caráter "regulamentar" dos atos a serem editados por aquele órgão do Poder Judiciário já evidencia que a norma constitucional pressupõe a existência de um texto legal, produzido pelo Poder competente, a ser regulamentado (a menos que se cogite da absurda "ressurreição" dos antigos regulamentos autônomos, o que, em um Estado Democrático de Direito, não se admite).

Portanto, ultrapassa os limites de competência do Conselho Nacional de Justiça, delineados no texto da Carta da República, a edição de atos normativos primários, com força inovadora e equiparável à lei, sendo cabível apenas expedir atos normativos que regulamentem as leis devidamente aprovadas pelo Parlamento.

Apesar disso, não é possível desconsiderar que parcela da doutrina, capitaneada por Daniel Sarmento e Alexandre de Moraes, entende que a norma do art. 103-B da Constituição Federal teria outorgado competência normativa primária ao Conselho Nacional de Justiça..

Também o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Constitucionalidade nº 12, que examinou resolução do Conselho Nacional de Justiça

que veda a prática de nepotismo no âmbito do Poder Judiciário, pareceu sufragar aquele entendimento, admitindo o caráter normativo primário do ato combatido..

Contudo, mesmo que, em consonância com parcela da doutrina pátria e do entendimento aparentemente adotado pelo Pretório Excelso, se admita que o Conselho Nacional de Justiça possui competência normativa primária, é certo que o exercício dessa competência não é possível em relação às matérias que já são disciplinadas por lei.

Com efeito, nem de longe é possível inferir do texto constitucional a outorga ao aludido órgão administrativo da prerrogativa de editar atos hábeis a revogar ou desconstituir leis em sentido estrito aprovadas pelo Poder Legislativo.

Logo, ainda que se aceite que o Conselho Nacional de Justiça possui a competência para edição de atos normativos primários, tal competência não chega ao ponto de permitir a revogação de leis aprovadas pelo Parlamento, cingindo-se à edição de atos ainda não disciplinados em lei.

Ocorre que ao baixar a Resolução nº 81 e estabelecer que o ingresso por remoção na titularidade dos serviços notariais e de registros se dará por meio de concurso de provas e títulos, o Conselho Nacional de Justiça acabou editando ato que contraria frontalmente o disposto na Lei nº 8.935/94.

Isso porque o art. 16 da Lei nº 8.935/94, com a redação conferida pela Lei nº 10.506/02, expressamente prevê que as vagas para ingresso na atividade notarial e de registro "serão preenchidas alternadamente, duas terças partes por concurso público de provas e títulos **e uma terça parte por meio de remoção, mediante concurso de títulos**, não se permitindo que qualquer serventia notarial ou de registro fique vaga, sem abertura de concurso de provimento inicial ou de remoção, por mais de seis meses".

Ao definir a necessidade de realização de concurso de provas e títulos, quando o art. 16 da Lei nº 8.935/94 prevê para o mesmo fim apenas concurso de título, o Conselho Nacional de Justiça editou ato em desconformidade com a lei.

Assim agindo, o ato em apreço indubitavelmente extrapolou o poder regulamentar daquele órgão, vez que, mesmo adotando-se a tese da competência normativa primária, seu exercício, como visto, não pode levar à edição de atos contrários à legislação positiva.

E nem se diga que, no tópico, a Resolução nº 81 do Conselho Nacional de Justiça é válida porque a norma legal contrariada padece de vício de inconstitucionalidade.

Isso porque o art. 236, §3º, da Constituição Federal estabelece a necessidade de concurso de provas e títulos tão somente para o ingresso na atividade notarial e de registro, não elencando tal requisito para os casos de concurso de remoção, quando, como sabido, os concorrentes já ingressaram, já são titulares de

serventias extrajudiciais e, por conseguinte, já se submeteram em momento anterior a concurso de provas e títulos.

Vale ressaltar que com isso não se está de forma alguma prestigiando, defendendo ou chancelando formas escusas de ocupação de tais serventias, pois não há dúvida que tanto o ingresso na atividade notarial e de registro, quanto a remoção devem ocorrer mediante concurso, como expressamente determinado no texto constitucional.

A única coisa que está sendo assentada é que, diferentemente do ingresso, a remoção dispensa a realização de prova – à qual os candidatos já se submeteram anteriormente quando ingressaram na atividade –, vez que, como visto, a Constituição Federal não estabelece esse requisito e a legislação ordinária – art. 16 da Lei nº 8.935/94 – expressamente a dispensa.

Sinale-se que a constitucionalidade da norma do art. 16 da Lei nº 8.935/94 em cotejo com o texto do art. 236, §3º, da Carta Magna é objeto da Ação Declaratória nº 14, de modo que, estando aquele feito pendente de julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, e havendo no âmbito daquela Corte decisões monocráticas tanto em um sentido (ex: ADIn 2.018), quanto em outro (ex: MS 32.841), sequer é possível chancelar, no ponto, a Resolução nº 81 do Conselho Nacional de Justiça tendo como base posicionamento pacífico da Corte Superior.

Portanto, como o ato administrativo guerreado contraria o texto expresso do art. 16 da Lei nº 8.935/94, com a redação dada pela Lei nº 10.506/02, diploma normativo que não viola o texto constitucional, merece trânsito o pedido da parte autora de reconhecimento da nulidade da Resolução nº 81 do Conselho Nacional de Justiça, nos tópicos que exige concurso de provas e títulos – ao invés de apenas títulos – para a remoção no âmbito da atividade notarial e de registro.

Isso é o que basta para que se assente a irregularidade do ato administrativo guerreado, sendo desnecessário, para essa finalidade, o cotejo com diploma normativo estadual ou outros preceitos constitucionais.

Reconhecida a inviabilidade de a remoção ocorrer por meio de concurso de provas e títulos, surge como consequência lógica a necessidade de que ela se dê somente entre ocupantes de serventias que prestem serviços na mesma especialidade e classe, sob pena de restar configurada a figura do provimento derivado.

Explicação para tanto reside no fato de que, como bem salientou a ré em sua resposta, a ausência de participação em concurso de provas não autoriza que titular de delegação restrita à prestação de uma especialidade do serviço se remova para delegação com especialidade distinta, pois, na hipótese, ele não terá demonstrado, ao se submeter com sucesso à realização de provas, que tem capacidade técnica para prestar serviço com especialidade diferente daquela que atualmente exerce.

Por fim, também no que diz respeito à valoração dos títulos assiste razão à parte autora. Confiro.

O art. 18 da Lei nº 8.935/94 expressamente estabelece que a legislação estadual disporá sobre as normas e os critérios para o concurso de remoção relativo ao exercício de atividade notarial e de registro.

No âmbito do Rio Grande do Sul, foi editada a Lei nº 11.183/98, que dispõe sobre os concursos de ingresso e remoção dos serviços notarial e registral.

Aquele diploma legal, em seu art. 15, define os critérios de valorização dos títulos e a pontuação respectiva. Oportuno mencionar que a constitucionalidade do texto legal que estabelece os critérios de valorização dos títulos da lei sul-rio-grandense já foi examinada pelo Supremo Tribunal Federal no bojo das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 3.522 e 3.830.

Ocorre que, ao editar a Resolução nº 81, o Conselho Nacional de Justiça estabeleceu critérios de valorização e de pontuação distintos daqueles utilizados na Lei Estadual nº 11.183/98.

Frente a esse cenário, valem aqui as mesmas considerações tecidas anteriormente quando da análise da necessidade de concurso de provas para a remoção: não tendo o Conselho Nacional de Justiça competência normativa primária – ou, mesmo que tenha, não podendo ela servir para revogar ou subtrair os efeitos de leis em sentido estrito aprovadas pelo Poder Legislativo – e estando o tema devidamente disciplinado em lei, o ato regulamentar em apreço extrapolou os seus limites, devendo, por isso, ser arredado.

III) Dispositivo

ANTE O EXPOSTO, afasto a preliminar e, no mérito, **JULGO PROCEDENTE** o pedido para, reconhecendo a impossibilidade de o Conselho Nacional de Justiça editar ato normativo que contrarie o disposto na Lei nº 8.935/94 e na Lei Estadual nº 11.183/98, declarar a ilegalidade da Resolução nº 81 daquele Conselho no ponto (a) que exige a realização de concurso de provas de conhecimento e títulos – ao invés de apenas títulos – para a remoção no âmbito dos serviços notarial e registral, (b) que autoriza a remoção entre ocupantes de serventias que prestam serviços em especialidade e em classe diversas e (c) que define critérios de valorização e pontuação para os títulos em desacordo com a legislação estadual (ressalvados, por óbvio, os tópicos da lei que tenham sido julgados inconstitucionais).

Condeno a União ao ressarcimento das despesas processuais adiantadas pelo autor e ao pagamento dos honorários advocatícios à parte adversa, verba esta que, com base nos referenciais do art. 20, §§3º e 4º, do Código de Processo Civil, fixo em R\$1.576,00 (mil, quinhentos e setenta e seis reais), valor a ser atualizado a partir desta data pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), indicador que melhor reflete a oscilação inflacionária.

Demanda sujeita a reexame necessário..

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Documento eletrônico assinado por **ADÉRITO MARTINS NOGUEIRA JÚNIOR, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010.. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **710001312830v6** e do código CRC **385a5ce7**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): ADÉRITO MARTINS NOGUEIRA JÚNIOR

Data e Hora: 23/09/2015 11:23:28

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5022186-55.2015.4.04.0000/RS

RELATOR : LUÍS ALBERTO D AZEVEDO AURVALLE
AGRAVANTE : SIDNEI HOFER BIRMANN
ADVOGADO : LESLIE SOARES WOUTERS
AGRAVADO : UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

DECISÃO

Trata-se de agravo de instrumento interposto por SIDNEI HOFER BIRMANN contra decisão proferida ação ordinária que indeferiu antecipação da tutela..

Contudo, tendo sido prolatada sentença extingo o agravo de instrumento, por perda de objeto.

Publique-se. Intimem-se. Oportunamente, dê-se baixa.

Porto Alegre, 23 de setembro de 2015.

Desembargador Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle

Relator

Documento eletrônico assinado por **Desembargador Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle, Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de

2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **7854433v2** e, se solicitado, do código CRC **584F4CC3**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle

Data e Hora: 23/09/2015 14:35