JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL — CORREGEDOR — FIXAÇÃO DE REMUNERAÇÃO DE ESCREVENTES — ILEGALIDADE

— O Corregedor da Justiça do Distrito Federal não tem competência legal para fixar remuneração de escreventes substitutos.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
(Tribunal Pleno)

Recorrentes: Geraldo Malvar e outros. Recorrida: Corregedoria da Justiça do Distrito Federal.
Recurso Extraordinário nº 79 935 — DF — Relator: O Sr. Ministro BILAC PINTO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, sessão plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conhecer do recurso e dar-lhe provimento.

Brasília, 6 de março de 1975. *Djaci Falcão*, Presidente. *Bilac Pinto*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Bilac Pinto: Em junho de 1971, o Desembargador-Corregedor da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, alegando competência concedida pelo art. 38 do Decreto-lei nº 8 527, de 1945, baixou o Provimento nº 141, resolvendo entre outros pontos:

"Atribuir aos escreventes juramentados substitutos das serventias sem titulares a remuneração de cinco por cento (5%) da renda líquida do Cartório, pela responsabilidade da chefia da serventia e *si et in quantum*.

Determinar que seja recolhido ao Tesouro Nacional o sobejo da renda líquida a que se refere o item anterior, mediante guia, à conta de "Receita Tributária (1.1.2.00) — Emolumentos da Justiça do Distrito Federal (02.00)", devendo os serventuários substitutos remeter à Corregedoria, junto com a estatística mensal do movimento da serventia, uma via daquela guia de recolhimento."

O oficial substituto do Cartório do 1º Ofício do Registro de Imóveis do Distrito Federal, na direção do Cartório em razão da aposentadoria do titular (ocorrida em 25.3.71 — *D.O.* de 26.3.71), requereu mandado de segurança. Fê-lo argüindo, em síntese, que o recebimento de custas, percentagens e emolumentos, fixados no regimento de custas, é direito que assiste ao serventuário, tanto ao titular como aquele que o substitui plenamente, daí não competir à autoridade coatora restringir

a percepção de custas e emolumentos legalmente estabelecidos, chegando mesmo a legislar quando criou nova fonte de receita para a União, avançando em área de estrita competência de outro poder, além de ferir o princípio da irretroatividade, com a retroação nele determinada.

Como litisconsortes foram admitidos o oficial do Primeiro Ofício do Registro Civil, em exercício (fls. 27-28), e o funcionário que respondia pelo Cartório da Vara da Fazenda Pública (fls. 49-50), aos quais se estendeu a liminar deferida ao impetrante.

Em maioria de votos, o Tribunal de Justiça indeferiu o pedido, considerando, conforme a ementa do acórdão, não haver certeza e liquidez do direito postulado, ressalvando, contudo, a irretroatividade do ato impugnado (fls. 76-135).

Foram oferecidos embargos de declaração, com estes argumentos:

"A questão, pois, é essa:

Pode o Corregedor, pelo seu provimento, estabelecer diversamente ao preceituado pela legislação, e atribuir as rendas do Cartório, com a aposentadoria do Titular, aos cofres públicos em prejuízo do substituto e demais auxiliares? Poderia Sua Excelência oficializar, com seu Provimento, apenas o Cartório do 1º Ofício do Registro de Imóveis?

Como se viu, apenas o Exmº Sr. Desembargador Milton Sebastião Barbosa enfrentou essa questão, não, porém, os demais desembargadores. Há omissão do acórdão na apreciação dessa questão, pois o acórdão não expressa apenas a apreciação do nobre relator designado, Desembargador Milton Sebastião Barbosa, mas, todos votos vencedores, os quais, se omitiram no apreciar essa questão, posta na inicial, como *causa petendi*, como fundamentos principais da segurança requerida" (fls. 11).

Os embargos não foram conhecidos, ao entendimento de que:

"Inexistem quaisquer omissões ou obscuridades. Matéria constitucional de alta relevância que merece decisão em favor do interesse público" (fls. 210).

Daí o recurso extraordinário, visto nestes termos pelo parecer da Procuradoria-Geral da República:

"5. O recurso extraordinário de fls. 213, pelas letras *a* e *c* do permissivo constitucional, diz vulnerados os arts. constitucionais 57 e 8, XVII, *t;* os arts. 340, 341 e 339 do Decreto-lei nº 8 527/45, aplicável por força da Lei nº 3 754/60; o art. 73 da Lei nº 1 711 aplicável por força dos arts. 84 e 94 da Lei nº 3 754/60; os arts. 1º e 3º do Decreto-lei nº 115, de 1967, além de dispositivos do Decreto-lei nº 8 124.

6. Parece-nos desnecessário aludir, dentre outros tópicos, à qualidade de servidores públicos dos impetrantes; à natureza jurídica das custas e emolumentos pelos mesmos recebidos; ao princípio da irredutibilidade de vencimentos em face da vitaliciedade por constituírem matéria doutamente versada por esse Pretório Excelso na Representação nº 891 (*R.T.J.*, 68/283).

7. Salientaremos que o cargo de Corregedor na Justiça do Distrito Federal, criado pelo Decreto-lei nº 803, de 1938, e alterado por legislação pertinente, conservou as características principais que o limitam, de exercício do poder de disciplina e correição dos serviços judiciários.

8. O provimento em questão baseia-se no Decreto-lei nº 8 527/45, o art. 38, e veio suprir, conforme sustenta o v. acórdão, omissão da lei com respeito a substitutos das serventias cartoriais.

Entende o Exmº Desembargador Waldir Meuren que a norma do artigo 38 tem seguimento no art. 39. Aduz ainda:

"As providências que o Corregedor entender sejam necessárias tomar e que não

estejam contempladas no art. 38, deverão constar do relatório que anualmente, até 15 de fevereiro, está obrigado a apresentar ao Tribunal de Justiça. Nesse relatório poderá indicar as medidas que, não sendo da sua competência e o sejam da do Tribunal, se tornem necessárias.

Procedeu o legislador sabiamente, eis que somente o Tribunal de Justiça pode, em matéria de organização judiciária, suprir as lacunas da Lei de Organização Judiciária, expedindo atos normativos, vinculativos na esfera administrativa" (fls. 194).

Dispõe a Constituição vigente no art. 115 e al. II, *verbis*:

"Art. 115. Compete aos Tribunais:

I — eleger seus Presidentes e demais titulares de sua direção;

II — elaborar seus regimentos internos e organizar os serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos na forma da lei; propor ao Poder Legislativo a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos."

11. Não nos parece, de qualquer forma, que no Provimento nº 141 se haja singelamente pretendido preencher lacuna da Organização Judiciária, ao se atribuir aos impetrantes a remuneração de 5% do líquido do Cartório; ao se determinar o recolhimento, ao Tesouro Nacional, do sobejo da renda líquida; ao se conferir retroatividade de seis meses ao mesmo ato.

12. Dispõe a Magna Carta nos arts. 57, nº IV e 8, XVII, *t*, respectivamente:

"Art. 57. É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que:

.....

IV — disponham sobre *organização administrativa e judiciária*... do Distrito Federal..."

"Art. 8º. Compete à União:

XVII — legislar sobre:

T — Organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e dos Territórios."

13. Aduzam-se aos mesmos os arts. 17 e § 1º, e 43 — V, *in verbis*:

Art. 17. A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1º. Caberá ao Senado Federal discutir e votar projetos de lei sobre matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal.

Art. 43. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente:

.....

V — criação de cargos públicos e fixação dos respectivos vencimentos, ressalvando o disposto no item III do art. 55."

14. Cientes embora de que a legislação relativa aos titulares e serventuários da Justiça está a merecer reforma urgente, certo é que a lei só por outra se revoga, e por quem investido de competência para fazê-lo.

15. Sustenta-se à fls. 273:

"As disposições do art. 98 e do art. 108 da Constituição vigente não podem ser aplicadas no caso *sub judice*, tanto mais quanto, mesmo para outros casos, devem ser precedidas de definições de lei federal, que o art. 109 da mesma Constituição recomenda sejam aprovadas depois da iniciativa exclusiva do Presidente da República".

16. Este o entendimento dos ilustres juristas que subscrevem os doutos pareceres de fls. 256 e 268.

17. Ainda que visando efeitos moralizantes, estamos em que a ilustre autoridade recorrida delirou de sua competência.

18. *Ex positis*, somos pelo conhecimento e provimento do apelo."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Bilac Pinto (Relator): Conheço do recurso pelas letras *a* e *c* do permissivo constitucional.

O Provimento nº 141, de 27.6.71, do Corregedor da Justiça do Distrito Federal, foi parcialmente impugnado nesta ação, na qual se argüiu a incompetência da autoridade requerida para emitir as determinações contidas nos seus incisos III e IV, cujos textos passamos a reproduzir:

III — Atribuir aos escreventes juramentados substitutos das serventias sem titulares a remuneração de cinco por cento (5%) da renda líquida do Cartório, pela responsabilidade da chefia da serventia e *si et in quantum*.

IV — Determinar que seja recolhido ao Tesouro Nacional o sobejo da renda líquida a que se refere o item anterior, mediante guia, à conta de "Receita Tributária (1.1.2.00) — Emolumentos da Justiça do Distrito Federal (02.00)", devendo os serventuários substitutos remeter à Corregedoria, junto com a estatística mensal do movimento da serventia, uma via daquela guia de recolhimento (fls. 17).

Examinarei, preliminarmente, a alegação de incompetência, dado que, admitida a sua procedência, desnecessária será a apreciação das demais alegações do impetrante.

Os comandos do Provimento nº 141, que estão sob censura são:

a) o que fixou em 5% (cinco por cento) da renda líquida do Cartório a remuneração dos escreventes juramentados substitutos das serventias vitalícias sem titulares;

b) o que determinou o recolhimento ao Tesouro Nacional do saldo da renda líquida do Cartório a que se refere o item anterior, mediante guias, à conta da "Receita Tributária" — "Emolumentos da Justiça do Distrito Federal".

Pela primeira norma foi fixada a remuneração dos escreventes substitutos nas condições especificadas, e pela segunda foi criada uma fonte de receita para os cofres da União Federal, em razão da prática de atos previstos no Regimento de Custas da Justiça do Distrito Federal.

Teria o Corregedor da Justiça do Distrito Federal competência para emitir essas regras de direito?

A norma de competência expressamente invocada no Provimento nº 141, foi a do art. 38, do Decreto-lei nº 8.527, de 31.12.45 (Lei de Organização Judiciária do antigo Distrito Federal), que dispõe:

"Art. 38. O Corregedor expedirá, mediante provimento, as providências e instruções que entender necessárias ou convenientes ao bom e regular funcionamento dos serviços cuja fiscalização lhe compete, podendo fazê-lo igualmente mediante despachos em inquéritos administrativos."

Tenho como evidente que a atribuição dada ao Corregedor para expedir provimentos, determinando providências e instruções necessárias ou convenientes ao regular funcionamento dos serviços cuja fiscalização lhe compete, não envolve a competência para fixar a remuneração dos escreventes substitutos ou para criar receita pública para a União Federal.

A propósito da importância da norma de competência, como necessária à legitimidade dos atos dos agentes públicos, convém lembrar a lição do Professor Hans Kelsen, na sua *General Theory of Law and State* que, com clareza insuperável, expõe esse princípio de direito público:

"Um indivíduo age como órgão do Estado somente enquanto atua mediante a autorização de alguma norma válida.

Esta é a diferença entre o indivíduo e o Estado como pessoas atuantes, isto é, entre o indivíduo agindo como pessoa privada e o indivíduo agindo como órgão do Estado.

O indivíduo que não age como órgão do Estado pode fazer tudo o que não seja proibido pela ordem legal, enquanto que

o Estado, isto é, o indivíduo que age como órgão do Estado pode fazer apenas aquilo que a ordem legal o autorize a fazer.

Do ponto de vista da técnica legal, portanto, é supérfluo estatuir proibições para um órgão do Estado.

Basta não autorizá-lo.

Se o indivíduo age sem a autorização da ordem legal, ele não está mais agindo como órgão do Estado. Seu ato é ilegal pela simples razão de que não está apoiado por nenhuma autorização legal. Não é necessário que o ato seja proibido por norma legal. Só é necessário proibir a um órgão a prática de certos atos quando se deseja restringir uma anterior autorização.

A Constituição, por exemplo, normalmente concede ao órgão Legislativo uma competência ilimitada para criar normas gerais.

Para impedir, entretanto, a criação, pelo órgão Legislativo, de normas de certa espécie, a Constituição proíbe, explicitamente, a sua criação.

Os órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário por outro lado, não têm, normalmente, competência ilimitada para criar normas individuais.

Eles são unicamente autorizados a executar as leis e as normas de direito costumeiro. Ainda que a Constituição não proibisse os órgãos Executivo e Judiciário de exigir uma fiança excessiva, de impor uma multa inoderada ou de infligir punições cruéis e extraordinárias, estes órgãos não poderiam praticar legalmente quaisquer dos atos enumerados, a menos que para isso estivessem autorizados por uma lei ou por uma regra de direito costumeiro" (ob. cit. ed. 1949, p. 264).

O Provimento nº 141 alterou o *Código de Organização Judiciária do Distrito Federal* ao fixar a remuneração dos escreventes substitutos de serventias sem titular e ao determinar o recolhimento aos cofres da União de parte da renda líquida dos cartórios ocupados por aqueles escreventes.

Ora, nos termos do art. 57 da Constituição Federal é da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que disponham sobre organização Administrativa e Judiciária do Distrito Federal.

Tendo o Corregedor da Justiça do Distrito Federal, ao baixar os incisos III e IV, do Provimento nº 141, agindo sem apoio em norma válida de competência e, o que é mais grave, tendo pretendido exercer competência que a Constituição outorga privativamente ao Presidente da República, seu ato é nulo.

Com esses fundamentos deu provimento ao recurso para conceder a segurança.

EXTRATO DA ATA

RE 79 935 — DF — Rel., Ministro Bilac Pinto. Rectes., Geraldo Malvar e outros (Adv., Antonio Gonçalves de Oliveira). Recda., Corregedoria da Justiça do Distrito Federal.

Decisão: Conhecido e provido o recurso, para se declarar inconstitucionais os incs. 3º e 4º do Provimento nº 141, de 27.6.71, da Corregedoria de Justiça do Distrito Federal, à unanimidade. Votou o Presidente. Falou pelos recorrentes o Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira.

Presidência do Sr. Ministro Djaci Falcão. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Aliomar Baleeiro, Eloy da Rocha, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmim, Leitão de Abreu e Cordeiro Guerra. Procurador-Geral da República, o Prof. José Carlos Moreira Alves.

Brasília, 6 de março de 1975. *Alberto Veronese Aguiar*, Diretor do Departamento Judiciário.