SERVENTUÁRIOS DA JUSTIÇA — LIMITE DE RENDA — DIREITO ADQUIRIDO

— Não se aplica a titulares das serventias, ofícios ou cartórios não oficializados o limite máximo de renda líquida fixada na Lei n.º 2 085-A, de 1972, do Estado do Rio de Janeiro.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Estado do Rio de Janeiro *versus* Aloysio Francisco Spinola e Castro
Recurso Extraordinário n.º 86 100 — Relator: Sr. Ministro
CORDEIRO GUERRA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em não conhecer do recurso.

Brasília, 26 de março de 1980. — *Antonic Neder,* Presidente. *Cordeiro Guerra,* Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Cordeiro Guerra. Postulou o autor da ação, como pedido principal, acolhido em ambas as instâncias locais, que, na sua condição de tabelião do 3.º Ofício de Notas do Estado, não sofresse a incidência do art. 42, parágrafo único, da Lei Estadual n.º 2 085-A, de 1972, que dispõe:

"Art. 42 Os titulares das serventias, ofícios ou cartórios não oficializados não poderão auferir mensalmente como renda líquida importância superior ao limite a que se refere o art. 11 da Lei Estadual n.º 2 013, de 1.º de dezembro de 1971.

Parágrafo único. O eventual excesso apurado na renda líquida, a que se refere este artigo, deverá ser recolhido aos cofres estaduais até o dia 31 de março do exercício subseqüente ao vencido."

Esses dispositivos legais foram submetidos ao crivo do Supremo Tribunal Federal nas Representações n.ºs 895-GB e 891-GB, ambas relatadas pelo eminente Ministro Djaci Falcão (*RTJ* 67/327 e *RTJ* 68/283) — que concluiu pela sua constitucionalidade, em face da Constituição Federal, nos termos em que foi argüída a sua inconstitucionalidade, ressalvando o Supremo Tribunal Federal a apreciação do texto em referência, em face do alegado direito adquirido dos servidores (*RTJ* 67/354), às instâncias locais, por entender "que este aspecto de ofensa ao direito adquirido, assegurado nas Constituições do Estado, dado que envolve situações as mais variadas, enseja, não há dúvida, a apreciação da matéria, ou seja, o controle jurisdicional perante o órgão competente" (*RTJ* 67/345), o que foi expressamente referido na ementa dos acórdãos, *por o particular* escapar ao âmbito das representações.

Nesta ação, como esclarece o acórdão, o autor não formulou a argüição de inconstitucionalidade, limitando-se a sustentar que o art. 42 e seu parágrafo, da Lei n.º 2 085-A de 5.9.1972, feriu-lhe direito adquirido, decorrente de normas constitucionais estaduais expressas — fls. 242.

Contestando a ação, o estado sustentou a inconstitucionalidade do regime de remuneração dos serventuários não oficializados, mediante custas, com base no art. 196 da CF, o que o V. Acórdão recorrido repeliu por entender que as custas melhor se caracterizam como preço público do que como taxas propriamente ditas — fls. 244-45, pois, de outro modo, a prevalecer a invocação do art. 196 da CF, ficariam os referidos serventuários sem remuneração — fls. 248.

A seguir examina o acórdão a situação do autor ante as sucessivas Constituições Estaduais que asseguraram aos serventuários não oficializados "os direitos e vantagens correspondentes aos cargos que ocupavam" — fls. 249.

Assim, o art. 65, § 2.º, da CF, de ... 13.5.1967:

"A lei poderá oficializar, total ou parcialmente os cartórios e ofícios de Justiça, respeitados os direitos, garantias e vantagens dos seus atuais titulares e serventuários."

O mesmo princípio foi consagrado no art. 69, § 2.º, da EC n.º 4, de 30.10.1969.

Em face desses textos constitucionais estaduais e da Lei Estadual n.º 954, de 7 de junho de 1966, art. 3.º, fls. 249, concluiu por confirmar a sentença que julgou procedente a ação.

Inconformado, o estado interpôs recurso extraordinário sustentando violação dos art. 196 e 153, § 3.º, da CF, ao entendimento de serem as custas verdadeiras taxas, tendo por conseqüente o caráter de tributo — fls. 257, invocando interpretação dos acórdãos proferidos nas Representações n.ºs 896 e 891, e, finalmente, sustentando que inexiste qualquer norma conferindo aos titulares de serventias não oficializadas o direito de embolsarem a totalidade das custas arrecadadas, não poderia ter sido reconhecido o direito adquirido do autor — fls. 264.

O recurso extraordinário foi indeferido pelo ilustre Presidente Luís Antônio de Andrade, nestes termos:

"Discute-se direito adquirido de titular de ofício de Notas, em face de normas de leis locais e da própria Constituição Estadual (fls. 271-2).

Alega-se ofensa ao art. 153, § 3.º da Constituição Federal, mas isso não parece demonstrado. O respeito ao direito adquirido, que a disposição da lei maior assegura, não foi malferido pelo acórdão; este, ao contrário, não lhe recusou ao titular.

Quanto à (também alegada) vulneração do art. 196, da Carta Magna ("É vedada a

participação de servidores públicos no produto da arrecadação de tributos e multas, inclusive da dívida ativa"), não é difícil perceber que são outros os destinatários da norma. Não se refere, o dispositivo, à remuneração dos titulares de cartórios não-oficializados, cuja manutenção (evidentemente) não pode deixar de ter apoio legal.

"Finalmente, não é possível, a um só tempo, argüir a inconstitucionalidade da forma de remuneração e defender-lhe a legitimidade até o limite (para mais) fixado pelo famigerado art. 42, da Lei n.º 2 085 (estadual) de 5.9.1972.

Não admito o recurso" (fls. 279-280).

O recurso foi processado em virtude de provimento dado ao agravo pelo eminente Ministro Thompson Flores "para melhor exame da controvérsia" — fls. 122 do apenso.

A douta Procuradoria-Geral da República, assim opina:

"O ora recorrido, Tabelião do 3.º Ofício de Notas, moveu ação contra o antigo Estado da Guanabara, para que fosse declarada a inaplicabilidade do limite máximo de remuneração dos servidores de serventias não oficializadas, fixado pelo art. 42 e seu Parágrafo único da Lei Estadual n.º 2 085-A, de 5.9.1972, invocando, para tanto, direito adquirido.

O V. acórdão recorrido, confirmando decisão de primeiro grau, concluiu pela inaplicabilidade da disposição aludida, reconhecendo aos titulares das serventias não oficializadas direito adquirido ao sistema anterior de remuneração. Afastou, por sinal, a incidência da regra, em face do art. 196 da Constituição Federal, sob o fundamento de que as custas auferidas por aqueles servidores têm o caráter de preço público, não tributário.

O recurso extraordinário do Estado do Rio de Janeiro tem por vulnerados os art. 196 e 153, § 3.º, da CF. Defende a natureza tributária das custas e afirma a inexistência de qualquer norma a conferir direito aos titulares de serventias de percepção integral das custas arrecadadas.

O recorrido foi nomeado a 20.5.41 para o cargo de 6.º Distribuidor da Justiça do antigo Distrito Federal e, a partir daí, foi titular de várias serventias, para, finalmente, ocupar, desde 14.3.67, o cargo de Tabelião do 3.º Ofício de Notas do antigo Estado da Guanabara.

A Constituição Estadual de 27.3.71, ao prever a oficialização dos cartórios e ofícios de Justiça, resguardou, em seu art. 38, § 2.º, a situação dos titulares e serventuários então existentes. Por isso mesmo, a primeira oficialização, sobrevinda com a Lei n.º 489, de 8.1.64, recaiu sobre cargos vagos ou que viessem a vagar. A Constituição Estadual de 13.5.67, inclusive na redação da EC n.º 4, de 30.10.69, também ressalvou "os direitos, garantias e vantagens dos seus atuais titulares e serventuários".

Ora, independentemente do exame da questão à luz do princípio inscrito no art. 153, § 3.º, da Constituição Federal, o certo é que a oficialização das serventias e mesmo a fixação de limite máximo de remuneração da Lei Estadual 2 085-A não poderiam prevalecer em relação aos titulares e serventuários ressalvados por expressas e sucessivas disposições das Constituições Estaduais. Se a oficialização constituía matéria da estrita competência local, o estado poderia fazê-la total ou parcialmente, resguardando, neste último caso, a situação dos titulares e serventuários então existentes.

Despicienda a análise da questão em face do direito adquirido. Ressalvada para os titulares de serventias o sistema de remuneração vigente antes do advento da Lei n.º 2 085-A, de 1972, pela própria Constituição do Estado, é o direito local, em seu conjunto, que afastava a incidência da regra que estabelecia um limite máximo de participação nas custas. Em suma, não se haverá de falar em ofensa ao art. 153, § 3.º, da Constituição Federal, porque nada existe a prejudicar direito adquirido: os limites fixados pelo art. 42 e seu Parágrafo único da Lei n.º 2 085-A não se aplicam ao recorrido, em face de expressas ressalvas das Constituições Estaduais.

Por outro lado, se o direito do estado, em seu conjunto, assegura ao recorrido o sistema de remuneração anterior à Lei n.º 2 085-A, isto é, sem submissão a seus limites, como então justificar a sua aplicação em face do art. 196 da Constituição Federal?

Se o venerando acórdão recorrido concluísse pela aplicação do art. 42 e seu Parágrafo único da Lei n.º 2 085-A, estaria, em última análise, negando eficácia a regras da Constituição do Estado, que afastaram a possibilidade de o legislador ordinário alterar a situação dos titulares de serventias existentes.

Não está em causa questão pertinente à validade do próprio sistema de remuneração, pela participação nas custas, em face do art. 196 da Constituição Federal. O que pretende o estado recorrente é a prevalência da regra que limita essa participação contra a própria Constituição do Estado, que ressalva a situação dos titulares existentes, como é o caso do recorrido.

Equacionada a questão nesses limites, o problema é de hierarquia das leis, de supremacia da Constituição sobre a lei ordinária, ambas do estado. Afastar as ressalvas da Constituição do Estado, em relação ao recorrido, para dar prevalência à Lei n.º 2 085-A, de 1972, é negar ao estado a capacidade de auto-organização, que a Constituição Federal, em seu art. 13, consagra como um de seus princípios basilares.

Ainda que admitida, portanto, a natureza jurídica tributária das custas auferidas pelas serventias não oficializadas, o art. 196 não pode ser invocado na hipótese para justificar o art. 42 e seu Parágrafo único da Lei n.º 2 085-A, porque essa regra não prevalece no direito local em relação ao recorrido e a outros na mesma situação pela própria Constituição do Estado.

O art. 196 da Constituição Federal não tem o condão de dilatar os limites do art. 42, Parágrafo único, da Lei n.º 2 085-A, de 1972, para alcançar os titulares de serventias resguardados pela Constituição do Estado.

"Finalmente, se o citado dispositivo da lei estadual não corrige o vício do regime de remuneração dos titulares de serventias, em face do art. 196 da Constituição Federal, porque não termina com a participação no produto de arrecadação das custas, sem sentido a pretensão do Estado de considerá-lo como um limite máximo e, ao mesmo tempo, como um limite mínimo, como verdadeira fixação de vencimentos. É que o Judiciário, se endossasse tal entendimento, estaria alterando o próprio conteúdo do aludido preceito da legislação estadual, isto é, estaria exercendo funções legislativas...

No julgamento da Representação n.º 891 (*RTJ* 68/383), o Supremo Tribunal Federal considerou improcedente a argüição de inconstitucionalidade do art. 42, Parágrafo único, da Lei n.º 2 085-A, de 1972, ressalvando que escapava ao âmbito da Representação questão ligada à existência de direito adquirido, em face de regras especiais da Constituição do Estado da Guanabara.

Pelo não conhecimento" (fls. 327-31).

É o relatório.

VOTO

O Senhor Ministro Cordeiro Guerra (Relator): Por mais censurável que seja o regime da remuneração dos serventuários da Justiça mediante custas e emolumentos, herança reinol que tem resistido ao evoluir dos tempos, o certo é que sua extinção poder-se-ia fazer de imediato ou progressivamente, qualquer que seja a definição jurídica das custas.

Poder-se-ia fazer de pronto, por texto constitucional federal, ou por texto estadual constitucional, se assim dispusessem, na Lei Maior, os constituintes, ou então progressivamente, respeitadas as situações ainda subsistentes, até a aposentadoria ou a morte dos serventuários sujeitos a esse regime de remuneração, com os encargos correspondentes.

Parece-me claro que tanto o constituinte federal como os constituintes estaduais op-

taram pela segunda solução — e, se assim o fizeram, não violaram qualquer direito adquirido, antes preservaram uma situação jurídica constituída.

A relevância do tema, e o vulto dos interesses em jogo, levou o constituinte de 1977, na EC n.º 7/77, a estabelecer até mesmo uma competência legislativa nova para a União Federal, qual seja a de legislar sobre normas gerais referentes a

"*e*) ... taxa judiciária, custas e emolumentos remuneratórios de serviços forenses, de registros públicos e notariais..." (art. 8.º, XVII) afastando, portanto, a competência estadual.

Ora, o sistema ou a forma de remuneração é um princípio geral que incide no preceito citado, e que ainda não foi regulamentado em lei federal.

Por outro lado, dispõe o art. 206 da CF — EC n.º 7/33:

"Ficam oficializadas as serventias do foro judicial e extrajudicial, mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, *ressalvada a situação dos atuais titulares vitalícios ou nomeados em caráter efetivo.*

§ 3.º Enquanto não fixados pelos estados e pelo Distrito Federal os vencimentos dos funcionários das mencionadas serventias, continuarão eles a perceber as custas e emolumentos estabelecidos nos respectivos regimentos."

Isto é, a oficialização das serventias, por si só, não extinguiu o sistema de custas e emolumentos, que implicitamente considerou válidos, pois, enquanto não fixados pelos estados e pelo Distrito Federal os vencimentos dos funcionários, continuarão eles a perceber as custas e emolumentos estabelecidos nos respectivos regimentos (§ 3.º do art. 206).

Com maior razão, os titulares vitalícios ou nomeados em caráter efetivo, por expressa ressalva do art. 206 da CF.

É de ver-se, portanto, que já agora foram oficializados todos os ofícios de justiça, porém ainda não foi extinto o direito dos antigos titulares de continuarem a receber as custas e emolumentos fixados em lei, pelos serviços que prestam.

Concluo, por isso, que inaplicável à espécie é a norma do art. 196 da CF, que vige no que diz respeito aos servidores públicos que têm vencimentos dos cofres públicos.

Por outro lado, se o objetivo válido da extinção dos privilégios dos serventuários da Justiça deve ser alcançado de imediato, urge que o constituinte federal disponha, como o fez no art. 206 da CF, porém, sem qualquer ressalva.

De outro modo só o tempo dará remédio às situações existentes, que têm profundas raízes, a que o legislador ordinário federal ou estadual, por melhor inspirado que seja, não pode dar remédio.

O V. acórdão recorrido se limitou a negar vigência ao art. 42 da Lei n.º 2 085-A, de 5 de setembro de 1972, em face dos preceitos constitucionais estaduais, e como bem observou o parecer da douta Procuradoria-Geral da República: "Afastar as ressalvas da Constituição do Estado, em relação ao recorrido, para dar prevalência à Lei n.º 2 085, de 1972, é negar ao estado a capacidade de auto-organização, que a Constituição Federal, em seu art. 13, consagra como um de seus princípios basilares" — fls. 330.

Realmente, não é possível assegurar-se o direito por norma constitucional e considerar-se válida a limitação desse mesmo direito por norma ordinária.

Por esses motivos, não conheço do recurso extraordinário.

VOTO

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: Sr. Presidente, peço que o Tribunal me releve a breve dedução das razões da divergência que ouso opor ao voto do eminente Relator.

Este caso foi tratado com as galas de uma contenda sobre a permanência ou extinção do regime medieval dos ofícios de justiça, mas, na verdade, ele não tem essa dignidade. É um caso corriqueiro, que versa tão-

somente, *data venia,* o problema da limitação da remuneração dos servidores públicos.

A lei estadual, cuja aplicação o recorrido pretendeu afastar por via desta ação declaratória, na qual pretendeu pronunciamento judicial de não estar sujeito à incidência da norma, não tratou de extinguir o regime dos cartórios chamados não-oficializados.

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra (Relator): Se S. Ex.ª me permite, é que o estado invocou o art. 196 da Constituição...

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: Não vou tratar disso. Não preciso desse argumento.

A lei de que se trata não mudou o regime de retribuição dos serventuários. Não lhes retirou o direito à percepção de custas e emolumentos, dando-lhes, em lugar disso, vencimentos por ela fixados. Absolutamente não cuidou disso. Não esteve a tratar, com a devida vênia, da questão de "oficializar", ou não, os Ofícios de Justiça. O que a lei fez foi dizer que os serventuários, titulares de ofícios remunerados mediante custas, não poderiam perceber além de um certo teto, e que o excesso sobre esse teto reverteria para os cofres públicos.

Portanto, cuida-se de questão corriqueira e pequena, de imposição, por lei, de teto de retribuição a servidor público.

E o que tem isso a ver, *data venia,* com o direito adquirido? O que tem isso a ver — e aí vai minha crítica, também, à defesa do estado — com o art. 196 da Constituição?

O que se decidiu nas instâncias locais foi que, em nome de direito adquirido que assistiria ao recorrido, a lei limitadora do seu ganho não lhe podia ser aplicada. Essa solução, *data venia,* não a posso aceitar. A nossa *Súmula* 27 diz que os servidores públicos não têm vencimentos irredutíveis, prerrogativa dos membros do Poder Judiciário e dos que lhes são equiparados. E é corrente, na nossa jurisprudência, que a imposição de teto de remuneração a servidor público é perfeitamente legítima e não ofende direito adquirido, porque o direito adquirido se distingue da irredutibilidade de proventos; se não fosse assim, não trataria dos dois institutos, diferentemente e distintamente, a Constituição.

Se o acórdão recorrido se houvesse limitado a dizer que as normas constitucionais e legais do estado, interpretadas desse ou daquele modo, conduzem à conclusão de que não se aplica ao recorrido a lei de que se está tratando neste processo, eu calaria, porque se estaria diante de um problema de aplicação de direito local. Mas o acórdão termina a sua longa exposição, reproduzida no excelente memorial do nobre advogado do recorrido, por dizer que tudo isso, que foi recolhido nas leis e Constituições Estaduais, está em consonância — se inspira, em outros termos — com o cânon posto na lei maior, que assegura, no art. 153, § 3.º, que o estado aponta, como violado, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Ora, direito adquirido, para mim, é conceito federal, constitucional e legal. Lei estadual nenhuma, nem Constituição de Estado, pode definir ou criar direito adquirido, porque não lhe compete legislar em matéria de direito civil.

Desta sorte, se o acórdão recorrido afastou a incidência da lei questionada, no caso do recorrido, em nome de "direito adquirido" que não se compadece com o conceito de direito adquirido, segundo a Constituição e a jurisprudência do Tribunal, não o posso manter.

O estado alega que, ao reconhecer tal direito adquirido, o acórdão feriu o art. 153, § 3.º da Constituição. A meu ver, isso aconteceu. O acórdão reconheceu direito adquirido onde ele não existe, segundo a jurisprudência maciça, torrencial, do Tribunal, a respeito da imposição de teto de retribuição a servidores públicos.

Se se estivesse cuidando da transformação efetiva do sistema de retribuição dos serventuários dos cartórios ditos não-oficializados para o dos cartórios ditos oficializados, então, sim, eu iria examinar o argumento final do memorial e do voto do eminente Relator, que chamaram em abono do acórdão recorrido a recente Emenda Cons-

titucional n.º 7, a qual, na verdade, resguardou as situações constituídas, mas as resguardou no tocante à investidura e ao sistema de retribuição. Quer isso dizer que, para os que já estavam nomeados, a chamada oficialização dos cartórios não pode implicar a subtração do direito às custas e na atribuição, em troca, de um direito a vencimentos fixos. A Constituição proíbe essa providência.

Mas, não é disso que se cuida; o de que se cuida é da imposição, no regime de percepção de custas, de um limite máximo.

Isso agride a Constituição? Não agride.

O Sr. Ministro Soares Muñoz: Parece-me que esse limite briga com o sistema das custas.

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: Parece-me, ao invés, que não. Por que brigaria com o sistema de custas, se não briga com o sistema de retribuição por vencimentos?

O Sr. Ministro Soares Muñoz: Estou em que desnatura esse sistema, que é inconfundível com o referente à remuneração mediante vencimentos.

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: Dir-se-á que o serventuário tem direito às custas lançadas no respectivo regimento, por todos os atos que haja praticado. Mas, o funcionário que recebe vencimentos, presuntivamente faz jus, também, no fim do mês, a uma retribuição que o remunera por tais ou quais atos ou serviços realizados; se a lei lhe dá remuneração de 10 — por hipótese, estou apenas ilustrando — e lhe impõe teto de sete — então, na verdade, tira-lhe três. Isto é comuníssimo, e mais o foi em um certo momento da vida administrativa brasileira, e o Supremo e os tribunais em geral sempre consideraram perfeitamente legítimo. Por quê? Porque só os magistrados não podem ter seus vencimentos reduzidos. A imposição de teto é uma redução de remuneração. Às vezes, a própria lei que dá tira, porque dá mais e impõe o teto.

Então, a meu ver, o de que se cuida não é de substituição do regime; não é de transformar um serventuário vitalício, que tem direito a custas, num funcionário público. Não. A questão é de se saber, tão-somente, se um serventuário que percebe custas pode, tal qual todos os demais funcionários públicos, ter seus vencimentos submetidos a um limite máximo. Esta, a meu ver, é que é a questão.

Com a devida vênia do eminente Relator e dos nobres colegas que já o acompanharam, o meu voto é conhecendo do recurso e dando-lhe provimento.

CONFIRMAÇÃO DE VOTO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra (Relator): Sr. Presidente, estudei atentamente os julgados nas Representações 891 e 895, e vejo, com prazer, que o eminente Ministro Xavier de Albuquerque mantém, na íntegra, o pronunciamento que fez àquela época. S. Ex.ª dera pela legitimidade irrestrita do teto de vencimentos estabelecido pelo art. 42 da Lei n.º 2 085, de setembro de 1972. O egrégio plenário decidiu que era legítima, em tese, essa limitação, mas que não se podia consagrar essa legitimidade sem levar em conta os direitos adquiridos ou assegurados pelas legislações locais, Constituições estaduais. De modo que S. Ex.ª não está fazendo mais do que reproduzir a sua íntima convicção com o brilho que, aliás, sabe traduzir em todos os seus pronunciamentos.

O Supremo Tribunal Federal decidiu que havia o teto, válido, em tese, em face da Constituição Federal, porém ressalvou que tinha que ser perquirido se era violador, ou não, dos direitos adquiridos, em face das novas normas constitucionais estaduais. Diante disso, parece-me, tinha que se verificar se havia ou não legitimidade na redução das custas dos serventuários não-oficializados. Ora, como o Governo iria limitar os ganhos sem provar o aumento das despesas, que correm por conta do serventuário, esse conjunto de circunstâncias levou o constituinte estadual a dizer que ficava respeitado o direito adquirido dos serventuários. Quais são os direitos adquiridos do serventuário da Justiça? Receber as custas

ilimitadamente, porque, de outro modo, nós teríamos uma fixação indireta de vencimentos. Dá-se um teto, e esse teto seria a negação do regime que ficou assegurado pela Constituição estadual e, agora, pela Emenda Constitucional n.º 7, sem criar recursos para atender às despesas que continuam a correr integralmente por conta dos serventuários.

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: A essência do regime não é a ilimitação.

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra (Relator): É a ilimitação. É um privilégio reinol: pode ser antipático, mas é real. É tão poderoso e certo que até a Constituição Federal o regula. De modo que o fato é esse, houve a opção. O problema não está em se saber se o teto é legítimo. Exatamente, o que o Supremo Tribunal Federal disse, nas duas representações de que foi Relator o eminente Ministro Djaci Falcão, é que o teto é legítimo, mas não de incidência plena. Temos de verificar se ele viola, ou não, o direito adquirido, em face da legislação estadual, pois isso foi determinado nos julgados das Representações n.ºs 895 e 891-GB.

VOTO (VISTA)

O Sr. Ministro Décio Miranda: Sr. Presidente, confesso que o voto adverso do eminente Ministro Xavier de Albuquerque impele-me colocar sob exame a convicção com que acompanhara o voto do eminente Relator. Para melhor verificação da espécie, peço vista dos autos.

EXTRATO DA ATA

RE. 86 100-9 — RJ — Rel., Min. Cordeiro Guerra. Recte.: Estado do Rio de Janeiro. (Adv.: Ricardo César Ferreira Lira). Recdo.: Aloysio Francisco Spínola e Castro. (Advs.: José de Aguiar Dias, José Dias e José Guilherme Villela).

Decisão: Pediu vista o Min. Décio Miranda, após os votos dos Ministros-Relator, Rafael Mayer, Soares Muñoz e Cunha Peixoto, que não conheceram do recurso, e do voto do Min. Xavier de Albuquerque que dele conheceu e lhe deu provimento. Impedidos os Exmos. Srs. Ministros Djaci Falcão e Moreira Alves. Falou pelo Recdo. o Dr. José Guilherme Villela. T. Pleno, 27.2.80.

Presidência do Sr. Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Décio Miranda e Rafael Mayer. Ausente, licenciado, o Sr. Ministro Leitão de Abreu. Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.

VOTO

O Sr. Ministro Décio Miranda: Sr. Presidente, ao proceder-se à discussão e votação deste recurso na sessão de 27 do mês próximo passado, acompanhei o voto do Relator, eminente Ministro Cordeiro Guerra, que, analisando a situação dos titulares de serventias do foro judicial e extrajudicial ainda não oficializadas no Estado do Rio de Janeiro, considerou: a) que o acórdão local se limitara a negar vigência à Lei Estadual n.º 2 085-A, de 5.9.1972, em face de preceito constitucional estadual; b) que, de resto, não era possível assegurar-se o direito de tais serventuários por norma constitucional, e considerar-se válida, ao mesmo tempo, a limitação desse mesmo direito por norma ordinária.

Pareceu-me, como parecerá ao eminente relator, que além de configurar a decisão local simples contraste da lei estadual ordinária com a Constituição do respectivo Estado, operação reservada à Justiça local, a consistência da solução adotada era transparente, quando o conflito se feria entre normas de hierarquia diversa.

É que já a Constituição do Estado da Guanabara, de 27.3.61, ao admitir, no § 2º do art. 38, que a lei poderia oficializar, total ou parcialmente, os cartórios e ofícios de Justiça, ressalvou: "Respeitados os direitos, garantias e vantagens dos seus atuais titulares e serventuários."

Mesmas palavras foram repetidas no § 2º do art. 65 da Constituição Estadual promulgada em 31.5.67, e, bem assim, no § 2º do art. 69 da Emenda nº 4, de 30.10.69.

Por último, na Constituição resultante da fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, promulgada a 17.7.75, voltou a frase a figurar no art. 225.

Estava eu advertido, pelo voto do eminente relator, de que o tema da inconstitucionalidade do art. 42 e respectivo Parágrafo único, da citada Lei nº 2 085-A, fora versado nas Representações 895 e 891, relator o eminente Ministro Djaci Falcão, conforme acórdãos publicados, respectivamente, em *RTJ* 67/237 e 68/283. Nesses acórdãos, rejeitou-se a argüição de inconstitucionalidade, mas ressalvou-se à Justiça local o exame da alegação de direito adquirido de serventuários nomeados anteriormente.

Desta sorte, o presente caso, em que se reconheceu a ocorrência de situação funcional anterior à norma constitucional ensejadora da oficialização, deveria levar em conta este particular aspecto, sem se adstringir exclusivamente à solução, proclamada no julgamento das citadas Representações 895 e 891, da constitucionalidade dos já referidos art. 42 e Parágrafo único da Lei nº 2 085-A.

Ora, considerada a situação de serventuários a quem, por força da época de sua investidura, a Constituição Estadual mandara respeitar "os direitos, garantias e vantagens" do regime anterior à oficialização, tive eu implicitamente como certo, no meu voto de adesão, que tal respeito envolvia a manutenção daquele regime, não apenas na sua modalidade específica da percepção de custas, como na ilimitação do montante global da remuneração.

Fixar a quantia mensal ou anual da percepção seria colocar o serventuário na mesma posição do funcionário público desprovido daquela peculiar ressalva constitucional.

Eis que o voto do eminente Ministro Xavier de Albuquerque despertou minha atenção para um novo aspecto: não estaria em jcgo o problema da garantia de direito adquirido, visto que a imposição, por lei, de teto de vencimento não ofende tal direito; o já antigo enunciado 27 da Súmula do Supremo Tribunal Federal exprime o consagrado princípio de que os funcionários públicos não têm vencimentos irredutíveis, prerrogativa dos membros do Poder Judiciário e dos que lhes são equiparados.

Foi essa a objeção que me fez sustar o voto de adesão que já pronunciara, e pedir vista dos autos.

Meditando sobre ela, não posso fazer abstração de que o tema sob exame não é propriamente o da redutibilidade de vencimentos, mas o de uma particular modalidade daquela, o da instituição de um teto único de estipêndios, para toda uma categoria indiscriminadamente abrangida.

Da instituição de teto de vencimentos tivemos repetidos exemplos na legislação federal da década de 1960: art. 8º da Lei nº 4 069, de 11.6.1962; art. 18 da Lei nº 4 242, de 17.7.1963 (abrangendo literalmente serventuários da Justiça); art. 18 da Lei nº 4 345, de 26.6.1964; art. 12 da Lei nº 4 439, de 27.10.64 (abrangendo literalmente os magistrados); art. 13 da Lei nº 4 863, de 29.11.1965; art. 35 do Decreto-lei nº 81, de 21.12.1966; art. 6º da Lei nº 5 368, de 1.12.67.

Contra essas limitações não vingaram investidas dos interessados, perante o Poder Judiciário.

Fortificavam-se, porém, essas disposições, pela sua ampla aplicabilidade, a constituir verdadeira regra geral sobre estipêndios de funcionários públicos, ao passo que o teto, de que ora se cogita, contrapõe-se, precisamente, à categoria de funcionários públicos aos quais a Constituição Estadual quis especialmente resguardar de novos detrimentos, assegurando-lhes o respeito a "direitos, garantias e vantagens".

É bem de ver que, no caso, a alusão a "direitos, garantias e vantagens" não tem correspondência literal com o que no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União recebe enunciação sob essas palavras. Ali (art. 118), as vantagens são adições especiais aos vencimentos, ora indenizatórias, ora remuneratórias, ao passo que aqui são

os próprios vencimentos, constituídos pela percepção direta das custas e emolumentos do regimento e respectiva tabela.

Tais "direitos, garantias e vantagens", que tão uniforme e reiteradamente se mandaram respeitar, por certo não são aqueles de que os funcionários públicos gozam de modo geral, os quais já são assegurados pela Constituição ou leis pertinentes.

Quis o legislador constituinte estadual deixar claro que, além dos direitos genéricos do funcionalismo, estes funcionários públicos, cujas serventias poderiam ser "oficializadas", ou seja, destituídas de sua particular disciplina de autonomia, teriam conservados seus atributos específicos, advindos de tempo anterior à oficialização.

Ora, no aspecto particular da remuneração, o mais característico atributo dessa categoria era a percepção da totalidade de seus estipêndios através do pagamento direto, pelo público, dos serviços por eles executados, segundo o regimento ou tabela de custas.

Prefixar o rendimento global ou limitar por um teto o montante mensal ou anual desses estipêndios será privar o funcionário de sua mais distintiva vantagem: a percepção unitária, em cada operação de serviço prestado, da quantia fixada na tabela de custas, e a percepção íntegra, em cada período de tempo considerado, da soma absoluta das percepções unitárias.

Cancelada a percepção em espécie das custas ou substituído seu montante aleatório por uma quantia prefixada ou limitada, desaparecem as vantagens características da categoria, enfaticamente ressalvadas.

Não se segue, daí, que durante toda a vigência da ressalva fique o legislador ordinário tolhido de conformar os estipêndios das serventias a valores que considere razoáveis.

Tal conformação, porém, haveria de ser buscada por outros mecanismos, os quais, sem transformação do estipêndio específico global em estipêndio genérico limitado (transformação vedada pela cláusula constitucional do respeito às anteriores vantagens), teriam, além da desejada eliminação de ganhos excessivos, conseqüências benéficas no aperfeiçoamento do serviço ou na redução de seus preços.

Pode o legislador ordinário desdobrar as serventias sobrecarregadas de serviço e por isso excessivamente remuneradas.

Pode reduzir os valores unitários da tabela de custas.

Dentro do contexto formado pela ressalva constitucional estadual, esta última operação é que estaria coberta pelo princípio da redutibilidade dos vencimentos.

Não a prefixação de quantia global fixa, ou a imposição de teto, alteradoras da imanente imprecisão do total dos ganhos.

Tais providências tenderiam a fixar em bases não excessivas os estipêndios líquidos dos titulares de ofício, sem ofensa à mais característica das vantagens, que o legislador constituinte estadual lhes ressalvou.

O regime de remuneração dos funcionários públicos é mutável, não havendo direito adquirido a determinado sistema legal.

No caso dos autos, porém, ressalvou-se constitucionalmente certo regime.

Em conclusão: concordaria eu com o eminente Ministro Xavier de Albuquerque em que, normalmente, na chamada oficialização de cartórios, determinada por disposição constitucional, o titular do ofício ou de serventia não teria direito à manutenção do anterior regime de remuneração, podendo seu rendimento pessoal ser transformado em quantia fixa ou conformado a um teto.

Se, porém, o Constituinte Estadual (como no caso ocorreu), obriga a que, nessa oficialização, se observem os "direitos, garantias e vantagens" da situação anterior, o regime de remuneração persiste nas qualificações que o especializam: na percepção direta das custas pagas pelo público e na impossibilidade de sujeição do total destas a um valor certo, seja obtido este por prefixação de seu montante, seja por imposição de um teto.

Com a vênia devida ao eminente Ministro Xavier de Albuquerque, reitero a adesão que, antes do pedido de vista, manifestara aos votos dos eminentes Ministros Cordeiro Guerra, relator, e Rafael Mayer.

CONFIRMAÇÃO DE VOTO

O Sr. Ministro Soares Muñoz: Dois são os sistemas de remuneração dos servidores da Justiça: o de vencimentos e o mediante custas.

No primeiro, o servidor é funcionário público, em sentido estrito, trabalhando em serventia pertencente ao estado e por este mantida, e recebe os vencimentos, estabelecidos em lei, de conformidade com o padrão de seu cargo. Não há direito adquirido à irredutibilidade dessa remuneração, porque esta garantia constitucional não abrange aquela, tanto que a Constituição da República instituiu a irredutibilidade de vencimentos, exclusivamente, para os magistrados.

No segundo sistema, o serventuário, embora nomeado pelo Governo para determinado cartório, é titular de serventia mantida às suas expensas, sendo o responsável pelas despesas de instalação, manutenção e funcionamento. Ao escrivão, tabelião ou oficial pertence a casa onde funciona a serventia; os móveis e utensílios são de sua propriedade; os demais servidores, que nela trabalham, recebem remunerações do titular. É uma empresa que funciona às expensas e sob a responsabilidade do serventuário.

O estabelecimento de um teto, além do qual as custas devem ser entregues ao estado, importa na criação de um terceiro sistema, em detrimento do serventuário, que continua com as mesmas despesas e responsabilidades, mas com sua renda reduzida em favor da Administração Pública, que passa a receber parte dela, sem outro título do que o resultante do poder de limitá-la, através de lei.

Dir-se-á que, no Brasil, os dois sistemas não funcionam de maneira estanque. Há serventuários que recebem custas e vencimentos. E outros, embora sob o regime exclusivo de custas, têm os seus cartórios judiciais funcionando nos foruns, sob a direta e imediata fiscalização do Juiz da Vara. Tais peculiaridades não se aplicam, porém, aos tabeliães, como é o caso do recorrido, visto que eles constroem, pessoalmente, a clientela, mercê da confiança que conquistam dos interessados.

Os acórdãos que julgaram as Representações de Inconstitucionalidade nºs 891 e 895 não enfrentaram "o fundamento referente à violação de direito adquirido pelo art. 42 da Lei nº 2 085-A, do Estado da Guanabara, por escapar ao âmbito das representações a apreciação dessas particularidades e, por isso, resguardaram aos interessados, em cada caso concreto, o direito de obterem exame dessa questão pelo órgão local competente" (*RTJ* 67/327).

Esse exame foi feito no acórdão recorrido, à luz de atos, leis e Constituições Estaduais, usando da reserva que o Supremo Tribunal Federal reconhecera à Justiça local, e sem afronta à Constituição da República, art. 153, § 3º, e 196. É o que demonstra a leitura do dito aresto (240/257).

Ante o exposto, confirmo o voto de adesão, que havia proferido, acompanhando o eminente Ministro Cordeiro Guerra, Relator: não conheço do recurso extraordinário.

VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores: Senhor Presidente, a matéria versada na controvérsia relaciona-se, em parte, com o que foi objeto das Representações nºs 891 e 895, apreciadas neste plenário e das quais foi relator o eminente Ministro Djaci Falcão.

Em ambas, reconhecida ficou a constitucionalidade, em tese, do art. 42, da Lei nº 2 085.

Não foi apreciada, como de resto não seria próprio, o direito adquirido que, porventura, ocorresse em prol dos servidores, aos quais se destinava o preceito.

A questão foi despertada no voto do eminente Ministro Aliomar Baleeiro, mas sua apreciação ficou relegada para procedimento próprio, como foram expressos os votos dos eminentes Ministros Djaci Falcão, Rodrigues Alckmin, Eloy da Rocha e Xavier de Albuquerque.

Acompanhei o voto do eminente Relator e fiz breves considerações sobre o tema da

inconstitucionalidade, focando caso anterior do qual fora relator o eminente Ministro Luiz Gallotti, o qual, por impedido, não votou nestas duas representações.

Refiro-me ao conhecido caso do tabelião Gaspar Saldanha, o qual, a meu ver, apresentava lances capazes de aproveitamento no pertinente às teses, objeto da representação.

Naquele ensejo avançara sobre o direito o eminente Ministro Xavier de Albuquerque, negando sua existência.

Agora, S. Ex.ª, coerente com aquele pronunciamento, voltou a negá-lo, conhecendo do recurso extraordinário e provendo-o.

Confesso que fiquei profundamente impressionado com a argumentação deduzida por S. Ex.ª. E não houvera pedido de vista pelo eminente Ministro Décio Miranda, eu o faria, para melhor exame da controvérsia.

Sobre ela meditei no interregno aberto com aquela vista, e convenci-me, *data venia*, que o recurso não merece conhecido, como concluíram os demais votos, seguindo o do eminente Relator, Ministro Cordeiro Guerra.

Acabei de ler o acórdão recorrido e a petição de recurso extraordinário.

E, se dúvidas pairassem no meu espírito, resultaram espancadas com dita leitura, face às observações que acabam de ser feitas pelos eminentes Ministros Décio Miranda e Soares Muñoz.

Com o eminente Ministro Xavier de Albuquerque, concordo que a petição do extraordinário é sumamente infeliz.

Sustenta contrariedade aos art. 196 e 153, § 3º, da Constituição — direito adquirido.

Peca pela impertinência a invocação do primeiro, o qual cuida de hipóteses outras.

Resta o direito adquirido.

Sucede que o aresto o reconheceu fundado no Parágrafo único, do já citado art. 42, da Lei nº 2 085, o qual conjuga com uma série de dispositivos outros, alguns da Constituição do extinto Estado da Guanabara e rememorados pelo eminente Ministro Décio Miranda.

Bem ou mal fugiu o decisório de enfrentar tese constitucional, situando-se no campo do art. 6º, da L.I.C.C. e disposições legais do estado.

Não seria possível, pois, dar como contrariado o citado art. 153, § 3º.

Reconheceu o eminente Ministro Soares Muñoz que as custas atribuídas aos servidores são intangíveis, não se permitindo, assim, qualquer redução. Não acompanho S. Ex.ª na conclusão. Parece-me que entraria tal referência com o que ficou decidido pelo plenário, nas representações já aludidas.

Estou, nesse passo, mais próximo do raciocínio do eminente Ministro Xavier de Albuquerque.

Considero possível a fixação de um teto. Sucede que este foi repelido pelo acórdão impugnado, como já ficou dito com base em situações que resultaram examinadas à luz do direito local, em reiterados diplomas, com as ressalvas que introduziram.

Assim, incidiria a Súmula 280, no particular. Em conclusão, com a vênia do eminente Ministro Xavier de Albuquerque, não conheço, também, do recurso.

É como voto.

VOTO

O Sr. Ministro Antonio Neder (Presidente): Voto com o eminente Relator *data venia*.

EXTRATO DA ATA

RE 86 100-9 — RJ — Rel., Min. Cordeiro Guerra. Recte.: Estado do Rio de Janeiro (Adv.: Ricardo César Pereira Lira). Recdo.: Aloysio Francisco Spínola e Castro (Advs.: José de Aguiar Dias, José Dias e José Guilherme Villela).

Decisão: Pediu vista o Min. Décio Miranda, após os votos dos Ministros Relator, Rafael Mayer, Soares Muñoz e Cunha Peixoto, que não conheceram do recurso, e do voto do Ministro Xavier de Albuquerque que dele conheceu e lhe deu provimento. Impedidos os Exmos. Srs. Ministros Djaci

Falcão e Moreira Alves. Falou pelo Recdo. o Dr. José Guilherme Villela. Ausente, licenciado, o Sr. Ministro Leitão de Abreu. T. Pleno, 27.2.80.

Decisão: Não se conheceu do recurso, vencido o Ministro Xavier de Albuquerque que dele conheceu e lhe deu provimento. Votou o Presidente. Impedidos os Ministros Moreira Alves e Djaci Falcão. T. Pleno, 26.3.80.

Presidência do Sr. Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Décio Miranda e Rafael Mayer. Ausente, licenciado, o Sr. Min. Leitão de Abreu. Procurador-Geral da República, Substituto, Dr. Francisco de Assis Toledo.