



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Tribunal Pleno Jurisdicional

Acórdão nº **10.047**

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1001281-48.2015.8.01.0000

Órgão : Pleno Jurisdicional
 Relator : Des. **Samoel Evangelista**
 Autora : Associação dos Notários e Registradores do Estado do Acre
 Réu : Município de Rio Branco
 Advogado : Adriano Drachenberg
 Advogado : Alexandre Cristiano Drachenberg
 Advogado : Marcos Vinícius Jardim Rodrigues

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei. Cartórios. Usuário. Tempo de atendimento. Competência legislativa. Município. Fiscalização. Atribuição. Ente Estatal. Ilegitimidade.

- Acolhe-se a inconstitucionalidade do artigo 3º, caput e parágrafo único, incisos I e II, da Lei do Município de Rio Branco nº 2.117/15, que atribui a fiscalização de seu cumprimento a Ente estadual.

- Ação Direta de Inconstitucionalidade procedente em parte.

Vistos, relatados e discutidos estes autos da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1001281-48.2015.8.01.0000**, acordam, por maioria, os Membros que compõem o Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Acre, em julgar a mesma procedente em parte, nos termos do Voto do Relator, que faz parte deste Acórdão.

Rio Branco, 9 de maio de 2018



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Tribunal Pleno Jurisdicional

Des. Denise Bonfim

Presidente

Des. Samoel Evangelista

Relator

Relatório - A Associação dos Notários e Registradores do Estado do Acre - ANOREG - propõe Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de concessão de Medida Cautelar, em face da Lei nº 2.117, de 7 de julho de 2015, do Município de Rio Branco.

A autora discorre sobre a competência deste Tribunal de Justiça, para conhecer da Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei Municipal em face da Constituição do Estado do Acre. Tratando dos fatos, relata que o Prefeito do Município de Rio Branco sancionou a Lei nº 2.117/15, que regulamenta o tempo máximo para atendimento aos usuários em Cartórios desta Capital.

Assenta que a referida Lei atenta contra o princípio da separação dos Poderes e constitui ingerência na administração do Poder Judiciário. Consigna que o artigo 236, § 1º, da Constituição Federal e a Lei nº 8.935/94, dispõem que os serviços notariais e de registro são fiscalizados pelo Poder Judiciário, sendo que a Lei atacada contraria essa determinação.

Afirma que a Lei atacada atribuiu competência ao Procon do Estado do Acre, para fiscalizar a sua aplicação, autuar e aplicar multa de dois mil reais em caso de descumprimento, valor esse que é dobrado em cada incidência. Afiança que a Lei atacada afronta o



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Tribunal Pleno Jurisdicional

artigo 11, da Constituição do Estado do Acre.

Prossegue dizendo que o Estado do Acre já legislou sobre a matéria, por meio da Lei nº 2.579, de 2 de agosto de 2012. Refere-se à impossibilidade de aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos serviços notariais e de registro, bem como da inviabilidade da aplicação da Lei atacada.

Postulou a concessão da Medida Cautelar com vistas à suspensão liminar da Lei nº 2.117/15, do Município de Rio Branco. No mérito, pretende a procedência da Ação e a Declaração de Inconstitucionalidade da Lei nº 2.117/15, do Município de Rio Branco.

A Medida Cautelar postulada foi deferida pela Corte, para suspender os efeitos da Lei nº 2.117/15, do Município de Rio Branco, com efeito *ex nunc*, até o julgamento de mérito desta Ação Direta de Inconstitucionalidade.

O Prefeito e o Presidente da Câmara Municipal de Rio Branco foram notificados para prestarem as informações. O Município de Rio Branco foi citado.

As informações do Prefeito e a manifestação do Município de Rio Branco vieram em uma única peça, subscrita por Procurador Jurídico do Ente, onde postulam a **improcedência** da Ação.

A Câmara Municipal de Rio Branco prestou informações subscritas pelo seu Presidente e pelo seu Procurador, nas quais se manifestam pela **improcedência** da Ação.

A Procuradoria Geral do Estado apresentou manifestação, postulando a **procedência** da Ação.

O Procurador de Justiça **Cosmo Lima de Sousa** subscreveu Parecer opinando pela **procedência parcial** do pedido contido na Ação, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 3º, *caput* e



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Tribunal Pleno Jurisdicional

parágrafo único, incisos I e II, da Lei nº 2.117/15, do Município de Rio Branco.

É o Relatório.

Voto - O Desembargador *Samuel Evangelista* (Relator) - A **Associação dos Notários e Registradores do Estado do Acre** postula que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 2.117/15, do Município de Rio Branco. A citada Lei foi sancionada no dia 7 de julho de 2015 e "*dispõe sobre o tempo máximo para atendimento aos clientes em Cartórios no Município de Rio Branco*". Eis o seu inteiro teor:

"O Prefeito do Município de Rio Branco - Acre, usando das atribuições que lhe são conferidas por Lei, faço saber, que a Câmara Municipal de Rio Branco aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º *Ficam os Cartórios que operam no âmbito do Município de Rio Branco, obrigados a atender cada cliente no prazo máximo de 15 (quinze) minutos, e até 30 (trinta) minutos em vésperas de feriados, contados a partir da emissão do bilhete eletrônico pelo cliente para atendimento.*

Parágrafo único . *Para efeitos desta Lei, entendem-se como Cartórios:*

- I - os Cartórios de Notas;*
- II - os Cartórios de Registro Civil e Pessoas naturais;*
- III – os Cartórios de Registro Civil de Pessoas Jurídicas;*
- IV – os Cartórios de Registro de Títulos e Documentos;*
- V- os Cartórios de Registro de Imóveis;*
- VI – os Cartórios de Protesto de Títulos.*



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Tribunal Pleno Jurisdicional

Art. 2º Para comprovação do tempo de espera, o usuário apresentará o bilhete da senha de atendimento, onde constará, impresso mecanicamente, o horário de atendimento, CNPJ, nome e endereço do Cartório.

Parágrafo único. O Cartório que ainda não faz uso do sistema de atendimento disposto no caput, fica obrigado a fazê-lo no prazo definido no regulamento desta Lei.

Art. 3º A competência para fiscalizar e receber denúncias relativas ao descumprimento serão feitas pelo Serviço de Proteção e Defesa do Consumidor – Procon.

Parágrafo único. Os estabelecimentos de que trata o art. 1º desta Lei afixarão, em posição visível ao cliente que estiver na fila, cartaz legível com dizeres que expressem:

I – obrigatoriamente a que se refere o art. desta Lei;

II – o número telefônico do Procon ou de autoridade administrativa que o substituir.

Art. 4º O descumprimento do disposto nesta Lei sujeitará o Cartório infrator:

I – à aplicação de multa no calor de 20 (vinte) UFMRB, sempre que notificados, deixarem de atender ao disposto nesta Lei;

II – o valor previsto no inciso anterior dobra a cada incidência.

Art. 5º Fica concedido o prazo de 60 (sessenta) dias, após a publicação desta Lei, para que os cartórios possam se adequar ao disposto no art. 2º desta norma.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Tribunal Pleno Jurisdicional

Art. 6º *A presente Lei entra em vigor na data de sua publicação".*

A autora argumenta que a competência para legislar sobre o assunto - tempo máximo para atendimento aos usuários -, é do Estado do Acre, sendo do Poder Judiciário a iniciativa de Lei sobre o tema. Sustenta que há afronta ao artigo 11, da Constituição do Estado do Acre.

Na sua visão, *"a Lei nº 2.117/2015 visa dispor sobre matéria que não lhe é de sua competência, uma vez que o Estado do Acre já legislou acerca da matéria, através da Lei Ordinária nº 2.579, de 2 de agosto de 2012, que dispõe sobre: "Estabelece aos cartórios extrajudiciais limite de tempo para atendimento ao Público". Acrescenta que "é inadmissível, Nobres Desembargadores, aceitar que Ente municipal tente legislar acerca de matéria de competência única e exclusiva do Tribunal de Justiça (Estado)!"*

Como assentei alhures, a Lei atacada guarda semelhança com a Lei nº 2.529/00, do Distrito Federal, cuja constitucionalidade foi examinada pelo Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 397.094-1, relatado pelo Ministro Sepúlveda Pertence e cuja Ementa é a seguinte:

"Distrito Federal. Competência legislativa para fixação de tempo razoável de espera dos usuários dos serviços de cartórios.

1. A imposição legal de um limite ao tempo de espera em fila dos usuários dos serviços prestados pelos cartórios não constitui matéria relativa à disciplina dos registros públicos, mas assunto de interesse local, cuja competência legislativa a Constituição atribui aos Municípios, nos termos do seu artigo 30, inciso I.

2. A Lei Distrital nº 2.529/00, com a redação da Lei Distrital nº 2.547/00, não está em confronto com a Lei Federal nº 8.935/90



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Tribunal Pleno Jurisdicional

- que disciplina as atividades dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, nos termos do artigo 236, § 1º, da Constituição - por tratarem de temas totalmente diversos".

Ficou assetando nesse julgamento que:

"O município é competente para legislar sobre limite de tempo de espera em fila dos usuários dos serviços prestados pelos cartórios localizados no seu respectivo território. Com base nesse entendimento, a Turma desproveu recurso extraordinário em que se alegava ofensa à competência privativa da União para legislar sobre registros públicos (CF, art. 22, XXV), ao argumento de que lei distrital impusera aos cartórios limite temporal para atendimento ao público. Entendeu-se que a Lei 2.529/2000, com a redação dada pela Lei 2.547/2000, ambas do Distrito Federal, não dispõe sobre matéria relativa à disciplina dos registros públicos, mas trata de assunto de interesse local, cuja competência legislativa a Constituição atribui aos municípios, nos termos do inciso I do seu art. 30. Rejeitou-se, também, a alegação de que a citada norma estaria em confronto com a Lei 8.935/90 - que disciplina as atividades notariais e de registro, nos termos do art. 236, § 1º, da CF -, já que elas cuidam de temas diversos".

Conferindo competência ao Município para legislar sobre assunto de interesse local, há os seguintes precedentes no âmbito do Supremo Tribunal Federal:

"Constitucional. Recurso Extraordinário. Ofensa à Constituição. Legislação municipal. Assunto de interesse local. CF, artigo 30, I. I - Somente a ofensa direta à Constituição autoriza a admissão do recurso extraordinário. No caso, o acórdão limita-se a interpretar normas infraconstitucionais.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Tribunal Pleno Jurisdicional

II - O município, ao legislar sobre a instalação de cadeiras de espera em agências bancárias, por se tratar de matéria de interesse local, o fez dentro da competência que lhe é atribuída pelo art. 30, I, da Constituição Federal. Precedentes. III. - Agravo não provido (Agravo de Instrumento 506.487, do Paraná, Relator Ministro Carlos Veloso).

"Recurso Extraordinário. Constitucional. Consumidor. Instituição bancária. Atendimento ao público. Fila. Tempo de espera. Lei municipal. Norma de interesse local. Legitimidade.

Lei Municipal nº 4.188/01. Banco. Atendimento ao público e tempo máximo de espera na fila. Matéria que não se confunde com a atinente às atividades-fim das instituições bancárias. Matéria de interesse local e de proteção ao consumidor. Competência legislativa do Município. Recurso extraordinário conhecido e provido" (Recurso Extraordinário 432.789, de Santa Catarina, Relator Ministro Eros Grau).

"Agravo regimental em recurso extraordinário.

2. Recurso que não demonstra o desacerto da decisão agravada, proferida em consonância com entendimento desta Corte.

3. Agências bancárias. Instalação de bebedouros e sanitários. Competência legislativa municipal. Interesse local. Precedentes.

4. Agravo regimental a que se nega provimento" (Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 418.492, de São Paulo, Relator Ministro Gilmar Mendes).

Por fim, há a Súmula Vinculante nº 38,

assim redigida:

"É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial".

Assentado, por conseguinte, que o assunto tratado na Lei nº 2.117/15, é de interesse local, o Município de Rio



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Tribunal Pleno Jurisdicional

Branco tem competência para legislar sobre ele. Afasto, portanto, o argumento de inconstitucionalidade da Lei por esse motivo.

Atribuição ao Procon

A autora argumenta que *"é cediço que o Ente Municipal "criou" atribuições ao Órgão Estadual e inclusive estipulando multa (tributo) a ser cobrada pelo mesmo!! Um tanto quanto teratológico, Nobres Desembargadores"*.

A insurgência da autora vem a propósito do artigo 3º, da Lei nº 2.117/15, assim redigido:

"Art. 3º *A competência para fiscalizar e receber denúncias relativas ao descumprimento serão feitas pelo Serviço de Proteção e Defesa do Consumidor – Procon.*

Parágrafo único. *Os estabelecimentos de que trata o art. 1º desta Lei afixarão, em posição visível ao cliente que estiver na fila, cartaz legível com dizeres que expressem:*

I – obrigatoriamente a que se refere o art. desta Lei;

II – o número telefônico do Procon ou de autoridade administrativa que o substituir".

Na sua manifestação a Procuradoria Geral do Estado do Acre consignou:

"A impor ao órgão estadual determinadas competências, a Lei Municipal nº 2.117/2015 ofende ao pacto federativo, já que extrapolou os limites definidos em sua competência ao prevê competência de fiscalização ao Procon, órgão integrante da Administração Pública estadual. Logo, se o Estado é ente autônomo no limite de sua competência, não



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Tribunal Pleno Jurisdicional

pode ser impelido a cumprir competência prevista em lei definida por outro ente".

No Parecer lançado nos autos, o ilustre Procurador de Justiça disse:

"Por outro lado, importa ressaltar a incompatibilidade constitucional do art. 3º, caput, e parágrafo único, incisos I e II, da Lei Municipal nº 2.117, de 7 de julho de 2015, porquanto trouxe imposição - quanto à atribuição de fiscalizar e receber denúncias relativas ao seu descumprimento - a órgão pertencente à esfera estadual, qual seja, o Procon.

Aqui, pode-se afirmar que houve violação ao Princípio Federativo, haja vista que a autonomia do ente estadual restou aniquilada, posto que a lei municipal determinou, direta e unilateralmente, atribuição dissociada à sua esfera de competência, quando lhe investiu na obrigação de fiscalização municipal.

Nesse contexto, sendo a federação um pacto de igualdade entre as pessoas políticas, e sendo a autonomia garantia de auto-organização, de autogoverno e de autoadministração, tem-se que qualquer agressão a esses dogmas, ainda que velada, constitui inconstitucionalidade.

Por esse motivo, deve referida parte do texto legal ser extirpada do ordenamento jurídico mirim, por incompatibilidade constitucional, permanecendo os demais dispositivos inalterados, válidos e eficazes, nos termos do que já foi exposto alhures".

Na verdade, esse foi o ponto que levou a Corte a deferir a Medida Cautelar e suspender os efeitos da Lei. O Procon foi criado pela Lei do Estado do Acre nº 1.343/00 e é um Órgão da estrutura da



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Tribunal Pleno Jurisdicional

Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos. Isto é, pertence a outro Ente.

Quando atribuiu competência a Órgão de outro Ente para fiscalizar o que foi disciplinado, a Lei incorreu em inconstitucionalidade.

Frente a essas considerações, julgo **parcialmente procedente** o pedido contido na Ação, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 3º, *caput* e parágrafo único, incisos I e II, da Lei do Município de Rio Branco nº 2.117/15, com efeitos.

É como voto.

Declaração de Voto da Desembargador Waldirene Cordeiro:

A Senhora Desembargadora Waldirene Cordeiro, Membro do Tribunal de Justiça do Estado do Acre:

1. Em relação ao controle de constitucionalidade em face da Lei Municipal nº 2.117/2015, pressupõe-se a ocorrência de vício de iniciativa da norma referenciada, eis que a legislação concernente aos Serviços Notarias e de Registros é de iniciativa privativa do Poder Judiciário, à luz do art. 96, inciso II, 'b e 'd' da Constituição Federal (ADIN nº. 865, nº 1.935, nº 3.773, nº 4110/GO, etc) ¹.

¹ 3. Exemplo de Precedentes:

STF – ADI 4110/GO, Relatora: Ministra ELLEN GRACIE, Data de Julgamento: 29/06/2011. DJ nº 180, de 19.09.2011:

(...)

3. A matéria relativa à ordenação das serventias extrajudiciais e dos serviços por elas desempenhados está inserida na seara da organização judiciária, para a qual se exige, nos termos dos arts. 96, II, d, e 125, § 1º, da Constituição Federal, a edição de lei formal de iniciativa privativa dos Tribunais de Justiça. Precedentes: ADI 1.935, rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 4.10.2002; ADI 2.350, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 30.4.2004; e ADI 3.773, rel. Min. Menezes Direito, DJe de 4.9.2009.

(...)



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Tribunal Pleno Jurisdicional

2. Nessa esteira de raciocínio, considerando que compete ao Poder Judiciário a iniciativa de lei que trate sobre a organização das Serventias Extrajudiciais, depreendo ser incabível a manutenção da norma municipal, mormente porque as regras nela dispostas eram desnecessárias para a realidade local, até porque a Lei Estadual nº 2.579/2012 já havia regulamentando o tempo de atendimento no âmbito dos Cartórios do Acre, assim como o Órgão Competente para a fiscalização dos Serviços Extrajudiciais, qual seja, o Poder Judiciário do Estado do Acre – por meio da Corregedoria-Geral da Justiça – já tem normatizado o tempo do atendimento dos usuários, considerado suficiente e adequado.

3. No ponto, vale destacar que o tempo previsto na legislação estadual e nas normas editadas pela Corregedoria-Geral da Justiça é de 30 (trinta) minutos, lapso temporal que diverge daquele previsto na Lei Municipal, qual seja 15 (quinze) minutos.

4. Nesse contexto, depreendo que os Tabelionatos e os Ofícios de Registros Públicos são serviços auxiliares da Justiça, e como tal, ao Poder Judiciário cabe disciplinar, fiscalizar e aplicar as sanções pertinentes àqueles que os exercem. Nesse sentido, trago à baila a as lições de Costa Benício:

"... se considerarmos que as serventias notariais e de registro são serviços auxiliares da Justiça, uma vez que visam à preservação de conflitos e cujos agentes públicos servem de consultores jurídicos aos cidadãos, sintomática será a conclusão de que competirá, nos termos do art. 96 da CF e em conformidade com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao Judiciário a organização, criação e extinção de tais serviços" (Responsabilidade Civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro, RT, pg. 83).

5. Assim, depreende-se que cabe ao Poder Judiciário a iniciativa de leis que tenham por objeto a organização dos seus serviços auxiliares, consoante diretrizes insertas no art. 96, inc. I, b e inc. II, b, da [Constituição Federal](#).



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Tribunal Pleno Jurisdicional

6. Avançando, quanto à análise do Controle de Constitucionalidade, vê-se, ainda, clara invasão das atribuições conferidas ao Poder Judiciário, eis que o art. 3º da legislação ora combatida prevê competência ao PROCON para fiscalizar os Notários e Registradores, situação que vai de encontro com as regras previstas no art. 236 da Carta Magna e na Lei Federal nº 8.935/94, que regulamenta os Serviços Notariais e de Registro no Brasil.

7. À luz desse intelecto, tem-se que o município - *ao impor aos notários e registradores obrigações de atendimento de usuários em 15 (quinze) minutos, sob pena de pagamento de multa* -, extrapolou sua competência e invadiu a esfera das atribuições do Poder Judiciário para a fiscalização dos serviços e a aplicação de penas aos Tabeliães e Oficiais de Registros Públicos.

8. Sob essa ótica, colaciono as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, comentando a Lei n. [8.935/94](#), que expõe que compete ao Poder Judiciário, entre outras, a tarefa de:

"aplicar aos notários e oficiais de registro, em caso de infrações disciplinares, assegurada ampla defesa, as penalidades previstas de repreensão, multa, suspensão e perda da delegação", além de "exercer, através do juízo competente, como tal considerado aquele assim definido na órbita estadual ou distrital, a fiscalização dos atos notariais e de registro, sempre que necessário ou quando da inobservância de obrigação legal desses agentes ou seus prepostos" (RDI 47/203-204).

9. Para além do exposto, é válido anotar que a Atividade Notarial e Registral é prestada em todos os municípios do Estado do Acre, fato que enseja a uniformização e padronização de procedimentos no âmbito dos Cartórios do Acre. Logo, afigura-se desarrazoado que um serviço prestado em determinada unidade da Federação tenha regras distintas entre suas cidades, ou seja, um tempo de atendimento na Capital e outro nas Comarcas do interior.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Tribunal Pleno Jurisdicional

10. Diante dessas considerações, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.117/2015.

11. É como voto.

Desembargadora Waldirene Cordeiro

Membro do Tribunal de Justiça do Estado do Acre

Decisão

Certifico que o Pleno Jurisdicional proferiu a seguinte Decisão:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade procedente em parte, por maioria".

Presidiu o julgamento a Desembargadora **Denise Bonfim**. Da votação participaram os Desembargadores **Eva Evangelista, Samoel Evangelista - Relator -, Pedro Ranzi, Roberto Barros, Francisco Djalma, Waldirene Cordeiro, Regina Ferrari, Laudivon Nogueira, Júnior Alberto e Elcio Mendes**. Ausente, justificadamente, a Desembargadora **Cezarinete Angelim**. Procuradora de Justiça **Giselle Mubarac**.

Bel^a. **Denizi Reges Gorzoni**

Diretora Judiciária