

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.558.453 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. FLÁVIO DINO
RECTE.(S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIO CLARO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE RIO CLARO
RECDO.(A/S) : ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO - ANOREG/SP
ADV.(A/S) : MAITE PENTEADO BARLEBEN

DECISÃO: Trata-se de agravo interposto contra decisão de inadmissibilidade do recurso extraordinário, com base no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, apresentado pelo Prefeito do Município de Rio Claro, em face do acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 5.854/2023 do Município de Rio Claro que estabeleceu prioridade de atendimento em cartórios extrajudiciais do município a advogados em exercício da função. Alegação de inconstitucionalidade formal e material da norma por disciplinar matéria de competência privativa da União (registros públicos), bem como por conferir distinção de tratamento, priorizando o atendimento dos profissionais da advocacia em detrimento do público em geral, em ofensa aos princípios da impessoalidade e igualdade. Ocorrência. Norma que regula a forma de organização da prestação de serviços nos cartórios extrajudiciais existentes no Município, sem demonstração de relevante interesse local, invadindo a disciplina de matéria de registros públicos propriamente dita, de competência privativa da União (art. 22, XXV, CF), bem como considerada a organização dos trabalhos das serventias, delegada a este E. Tribunal de Justiça, nos termos do art. 77 da Constituição Estadual Alegada proteção às prerrogativas profissionais conferidas à advocacia, tanto pela Constituição Federal como em leis ordinárias que, no caso, resulta em privilégio classista, com ofensa aos princípios da impessoalidade e isonomia - Inconstitucionalidade reconhecida

ARE 1558453 / SP

Precedentes AÇÃO PROCEDENTE.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2077314-51.2024.8.26.0000, Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, Rel. Des. Luis Fernando Nishi, j. 13.11.24)

Na minuta, sustenta-se violação do art. 30, I, da Constituição da República.

É o relatório.

Decido.

O recurso **não** comporta provimento.

Inicialmente, da análise dos autos, verifica-se a deficiência na fundamentação preliminar da repercussão geral, visto que não basta a simples afirmação genérica de que o tema possui repercussão geral ou a indicação de tema ou precedente desta Suprema Corte; faz-se necessária a fundamentação adequada que supra as exigências do disposto nos arts. 1.035, §§ 1º e 2º, do Código de Processo Civil e 327, § 1º, do Regimento Interno do STF.

Na presente hipótese, a parte recorrente não demonstrou a existência de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo.

A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que deficiência de fundamentação da preliminar acarreta a inadmissibilidade do recurso extraordinário, mesmo nos casos de repercussão geral presumida ou reconhecida em outro processo. Nesse sentido: ARE 834.512-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, DJe 27.4.2016; ARE 820.902-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 2ª Turma, DJe 28.8.2014; ARE 663.637-AgR-QO, Rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJe, 06.5.2013; RE 930.889-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, 2ª Turma, DJe 02.5.2017; e RE 1.298.416-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 1ª Turma, DJe 19.3.2021, cuja ementa transcrevo:

“AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

ARE 1558453 / SP

FUNDAMENTAÇÃO A RESPEITO DA REPERCUSSÃO GERAL. INSUFICIÊNCIA. REAPRECIAÇÃO DE PROVAS. INADMISSIBILIDADE. SÚMULA 279 DO STF. 1. Os recursos extraordinários somente serão conhecidos e julgados, quando essenciais e relevantes as questões constitucionais a serem analisadas, sendo imprescindível ao recorrente, em sua petição de interposição de recurso, a apresentação formal e motivada da repercussão geral, que demonstre, perante o Supremo Tribunal Federal, a existência de acentuado interesse geral na solução das questões constitucionais discutidas no processo, que transcenda a defesa puramente de interesses subjetivos e particulares. 2. A obrigação do recorrente em apresentar formal e motivadamente a preliminar de repercussão geral, que demonstre sob o ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, a relevância da questão constitucional debatida que ultrapasse os interesses subjetivos da causa, conforme exigência constitucional e legal (art. 102, § 3º, da CF/88, c/c art. 1.035, § 2º, do CPC/2015), não se confunde com meras invocações desacompanhadas de sólidos fundamentos no sentido de que o tema controvertido é portador de ampla repercussão e de suma importância para o cenário econômico, político, social ou jurídico, ou que não interessa única e simplesmente às partes envolvidas na lide, muito menos ainda divagações de que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é incontroversa no tocante à causa debatida, entre outras de igual patamar argumentativo. 3. A reversão do acórdão passa necessariamente pela revisão das provas constantes dos autos. Incide, portanto, o óbice da Súmula 279 (Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário) desta Corte. 4. Agravo Interno a que se nega provimento. Na forma do art. 1.021, §§ 4º e 5º, do Código de Processo Civil de 2015, em caso de votação unânime, fica condenado o agravante a pagar ao agravado multa de um por cento do valor atualizado da causa, cujo depósito prévio passa a ser condição para a interposição de qualquer outro recurso (à exceção da Fazenda Pública e do beneficiário de

ARE 1558453 / SP

gratuidade da justiça, que farão o pagamento ao final).”

No mérito, a controvérsia em análise diz respeito à constitucionalidade da Lei Municipal nº 5.854, de 12 de dezembro de 2023, que estabelece prioridade de atendimento em cartórios a advogados no exercício da função. Especificamente, busca-se definir se referida norma invade a competência legislativa privativa da União ou se está inserida no âmbito da competência legislativa municipal.

Colaciona-se, por oportuno, o texto da norma impugnada:

“LEI Nº 5.854, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2023

Estabelece prioridade de atendimento em cartórios a advogados em exercício da função.

Art. 1º. Ficam os cartórios de notas e protesto, cartório de registro civil, cartório de registro de imóveis, estabelecidos na Cidade de Rio Claro, obrigados a realizar de forma prioritária o atendimento aos profissionais inscritos nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil, que estiverem representando os interesses de seus clientes.

Art. 2º. Para gozo da prioridade estabelecida nesta Lei, caberá aos profissionais da advocacia, previamente e todas as vezes que for solicitado por funcionários do cartório, identificar-se apresentando a respectiva carteira funcional expedida pela Ordem dos Advogados do Brasil.

Art. 3º. Nas repartições estabelecidas pela presente Lei deverá ser mantido guichê, pessoal ou linha de atendimento eletrônico reservado ao atendimento prioritário estabelecido por esta Lei.

Art. 4º. O descumprimento do disposto nesta Lei sujeitará o infrator a multa diária no valor de até 400 (quatrocentos) Unidades Fiscais do Município de Rio Claro, aplicada na forma

ARE 1558453 / SP

de regulamento, respeitado o devido processo administrativo.

Art. 5º. Os estabelecimentos a que se refere o Artigo 1º terão o prazo de 30 (trinta) dias contados da data de publicação desta Lei para promoverem a alteração por ela estabelecida.

Art. 6º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação." (e-doc. 06)

A Corte de origem decidiu a controvérsia com base nos seguintes fundamentos, entre outros:

"No caso, entretanto, da análise da lei impugnada constata-se ofensa aos princípios apontados pela Associação autora, tendo em vista que a norma, além de tratar de matéria que se imiscui com a disciplina dos registros públicos, cuja competência legislativa foi atribuída à União por força do artigo 22, inciso XXV, da Constituição da República, invade competência atribuída a este E. Tribunal de Justiça, qual seja a de controle sobre atos e serviços auxiliares da justiça, abrangidos os notariais e os de registro, consoante art. 77 da Constituição Estadual."

Logo, verifico que a Lei nº 5.854/2023, do Município de Rio Claro, ultrapassa a competência municipal e invade a esfera de atuação legislativa da União em matéria de registros públicos, conforme dispõe o art. 22, inciso XXV, da Constituição Federal.

Ademais, a norma impugnada adentra à competência do Tribunal de Justiça Estadual, sobretudo ao determinar manutenção de estrutura ou pessoal específico para realização de atendimento prioritário a advogados nos cartórios, sob pena de multa diária, conforme redação dos arts. 3º e 4º, *in verbis*:

"Art. 3º. Nas repartições estabelecidas pela presente Lei

ARE 1558453 / SP

deverá ser mantido guichê, pessoal ou linha de atendimento eletrônico reservado ao atendimento prioritário estabelecido por esta Lei.

Art. 4º. O descumprimento do disposto nesta Lei sujeitará o infrator a multa diária no valor de até 400 (quatrocentos) Unidades Fiscais do Município de Rio Claro, aplicada na forma de regulamento, respeitado o devido processo administrativo.”

Portanto, a referida norma distanciou-se da competência conferida aos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual, nos termos do art. 30, I e II, da Constituição. Nesse sentido:

“EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 181/1999 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. CONHECIMENTO PARCIAL. ACUMULAÇÃO DE ATIVIDADE CARTORIAL DE NOTAS E DE REGISTRO. INVASÃO DE COMPETÊNCIA. NORMA DE NATUREZA SECUNDÁRIA. INICIATIVA RESERVADA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARA DISPOR SOBRE A ORGANIZAÇÃO E DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA. EMENDAS PARLAMENTARES. FALTA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA E AUMENTO DE DESPESA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CRIAÇÃO DE DESPESA COM PESSOAL. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO ESPECÍFICA NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. ART. 169, § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. POSSIBILIDADE DE CONTROLE COM FUNDAMENTO NESSE PARÂMETRO. INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DE EFEITOS. 1. Uma vez que a alteração do caput do art. 8º da Lei Complementar n. 181/1999 pela de n. 245/2003, ambas do

ARE 1558453 / SP

Estado de Santa Catarina, não envolve os dispositivos impugnados, permanecem as razões e os objetivos do preceito. Ausência de prejuízo do pedido. 2. A impugnação é genérica, mostrando-se específica apenas quanto aos arts. 1º, XVIII, “a”; 3º; 4º; 5º, IV; 6º; 7º; 8º, §§ 1º e 2º; e à expressão “que será anexado ao ofício do Registro Civil, Pessoas Jurídicas e Títulos e Documentos” contida no art. 5º, I, todos daquele diploma local, o que enseja, no ponto, o conhecimento parcial da ação. Precedentes. 3. A acumulação de ofícios das serventias extrajudiciais é matéria afeta à organização dos serviços judiciários que não contraria a competência privativa da União para legislar sobre registros públicos. Precedentes. 4. É reservada ao Tribunal de Justiça a iniciativa para instaurar processo legislativo que venha a dispor sobre a organização e divisão judiciárias do Estado, sendo vedado ao Poder Legislativo formalizar emendas que não guardem pertinência com a matéria originalmente proposta ou impliquem aumento de despesa, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º). Precedentes. 5. A ausência do preenchimento dos pressupostos constitucionais para a criação de cargos impõe a nulidade do ato. É inconstitucional lei que verse sobre criação de cargos, empregos e funções sem prévia dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias. 6. A eficácia da declaração de inconstitucionalidade deve ser modulada de modo que produza efeitos a partir da data de publicação da ata de julgamento da presente decisão, para (i) extinguirem-se os cargos listados nos dispositivos declarados inconstitucionais; (ii) ressalvarem-se da incidência do acórdão os atuais ocupantes daqueles cargos, desde que neles investidos mediante aprovação em concurso público; (iii) ressalvarem-se da incidência do acórdão os servidores que já estejam aposentados e aqueles que implementaram os requisitos para aposentação até a data da publicação da ata de julgamento; (iv) preservarem-se todos os atos já praticados. 7. Pedido julgado

ARE 1558453 / SP

parcialmente procedente para declarar-se a inconstitucionalidade dos arts. 1º, XVIII, “a”; 3º; 4º; 6º; 7º e 8º, §§ 1º e 2º; e 13 da Lei Complementar n. 181, de 21 de setembro de 1999, do Estado de Santa Catarina, com efeitos ex nunc.” (ADI 2114, Relator(a): Nunes Marques, Pleno, DJe 17-04-2023)

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 9.366/1996 do Estado de São Paulo. Obrigatoriedade de microfilmagem de documentos arquivados nos cartórios extrajudiciais. 3. **Norma estadual que trata de registros públicos e de responsabilidade civil dos notários e oficiais de registro. Ofensa à competência privativa da União para legislar sobre registros públicos.** 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 3723, Relator(a): Gilmar Mendes, Pleno, DJe 15-04-2020)

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo. Iniciativa de lei sobre serventias judiciais e estabelecimento de critérios e prazos para sua criação. 3. **Pertence ao Tribunal de Justiça estadual a iniciativa privativa para legislar sobre organização judiciária, na qual se inclui a criação, alteração ou supressão de cartórios.** Precedentes. 4. Vulnera o princípio da separação dos Poderes a imposição de diretrizes e prazos, pelo Constituinte Estadual, para a elaboração de projeto de lei de iniciativa reservada ao Tribunal de Justiça. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 24, § 2º, 6, da Constituição do Estado de São Paulo e do art. 17, caput e parágrafos, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do mesmo diploma.” (ADI 4223, Relator(a): Gilmar Mendes, Pleno, DJe 02-04-2020)

Assim, tal como se apresenta a lei municipal, agiu com acerto o TJSP,

ARE 1558453 / SP

ante a invasão das competências do Congresso Nacional e do Tribunal de Justiça paulista.

Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **nego seguimento** ao recurso.

Publique-se.

Brasília, 18 de agosto de 2025.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente