



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO



Parecer DJ nº 174/2016

Assunto: Projeto de Lei nº 077/2016 – Aatoria Vereador Kiko Beloni – “Dispõe sobre a fixação de aviso informativo nos Cartórios de Registro de Imóveis e Imobiliárias estabelecidas no Município de Valinhos e dá outras providências”

À *Diretora Jurídica*
Dra. Ana Cláudia Mariante

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “dispõe sobre a fixação de aviso informativo nos Cartórios de Registro de Imóveis e Imobiliárias estabelecidas no Município de Valinhos e dá outras providências” de autoria do Vereador Kiko Beloni, solicitado pelo Presidente da Comissão de Justiça e Redação.

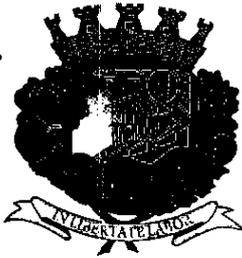
Cumpre, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

Verificamos que as disposições constantes no projeto, regulam matéria atinente à medida inerente ao poder de polícia municipal.

No que tange à iniciativa a Lei Orgânica expressamente prevê:

[Handwritten signature]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



"Art. 5º. Compete ao Município, no exercício de sua autonomia legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

XV - regulamentar, autorizar e fiscalizar a fixação de cartazes e anúncios, bem como a utilização de quaisquer outros meios de publicidade e propaganda, nos locais sujeitos ao poder de polícia municipal;"

"Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

O conceito de interesse local encontramos nas definições do mestre Hely Lopes Meirelles:

"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse

F
[Handwritten signature]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

(...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local.” (Direito Municipal Brasileiro)

Ademais a matéria versada no projeto não se amolda a nenhuma das hipóteses cuja competência é privativa do Executivo conforme estabelece a Constituição Bandeirante de observância obrigatória pelos Municípios de acordo com o princípio da simetria:

“Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

A
S R



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



- 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;
- 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos."

A proposição encontra fundamento legal, ainda, no poder de polícia, assim definido pelo art. 78 do Código Tributário Nacional:

"Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos."

No que se refere aos Cartórios de Registro de Imóveis, destaque-se que tais serviços são prestados em caráter privado por delegação do poder público estadual sob a fiscalização do Poder Judiciário conforme preconiza o art. 236 da Constituição Federal, de tal sorte que a lei municipal não pode interferir no modo de prestação de tais serviços.

Entretanto, o presente projeto de lei não visa determinar o modo pelo qual referido serviço público será prestado, mas estabelece uma obrigação acessória à prestação do serviço relacionada com o direito à informação dos consumidores em geral cujo Código de Defesa do Consumidor também se aplica à atividade cartorária.

A
R



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



Neste sentido, já decidiu o STF:

"DIREITO CONSTITUCIONAL – MANDADO DE SEGURANÇA – APELAÇÃO CÍVEL – SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO – PRAZO PARA ATENDIMENTO – AUTO DE INFRAÇÃO – LEI DISTAL 2.547/2000 – COMPETENCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO E DO DISTRITO FEDERAL – CARTÓRIOS: RELAÇÃO DE CONSUMO – ULTRA EFICÁCIA DO DIREITO DO CONSUMIDOR EM FACE DOS DEMAIS DIREITOS COLETIVOS – CONFORMIDADE DA LEI LOCAL COM OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR – DESPROVIMENTO À UNANIMIDADE.

I – As atividades desenvolvidas pelos serviços notariais e de registro estão sob a égide do Código de Defesa do Consumidor, de modo que, em que pese à condição de prestador de serviço exercido em caráter privado, por delegação do Poder Público, conforme previsão do art. 236 da CF, não podem os cartórios se furtar ao cumprimento das normas relativas a direito do consumidor. Ademais, a relação de subordinação dos Ofícios extrajudiciais à fiscalização do Poder Judiciário nada tem a ver com a relação de mercado que mantêm enquanto prestadores de serviços. Cuidase de situações que podem e devem coexistir em harmonia." (RE 397.094-1, Distrito Federal, Relator Ministro Sepúlveda Pertence)

Ademais a Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo já manifestou que "(...) o registro de imóveis tem, hoje, múltiplas funções sociais: além de sua função precípua de proteção do direito de propriedade, assumiu, ainda, funções secundárias, mas de significativa relevância, atuando como instrumento protetivo-social e de controle urbanístico e ambiental, com feição integrativa a novos ramos jurídicos diversos do direito civil (direito agrário, direito urbanístico, direito ambiental etc)." (Decisão ECGJSP, Parecer CG nº 167/2005, Relatores: Álvaro Luiz Valery Mirra, Ana Luiza Villa Nova, Roberto Maia Filho e Vicente de Abreu Amadei)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



Na mesma esteira o Código de Defesa do Consumidor igualmente estabelece a possibilidade do Município legislar em matéria de consumo quando adotar medidas em defesa ao consumidor, como no caso em tela:

"Art. 55. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias."

No mesmo sentido colacionamos entendimentos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo manifestando-se pela possibilidade do exercício do poder de polícia municipal nos cartórios:

"Apelação Cível. Administrativo. Mandado de Segurança. Oficial de Registro Civil de Pessoas Naturais pretendendo a abstenção do Município em exercer poder de polícia sobre a serventia notarial extrajudicial Taxa de alvará de licença e funcionamento Sentença de procedência Segurança concedida Recurso da Municipalidade Provimento de rigor. Poder de polícia Taxa de alvará de licença e funcionamento Serviço notarial ou registral Ao Poder Judiciário cabem apenas a ordenação e a fiscalização dos serviços públicos registrais ou notariais, podendo o Município exercer o poder de polícia para autorizar ou negar autorização aos referidos serviços. Fiscalização pelo Judiciário restrita ao serviço público de registro ou de notas Poder de Polícia Municipal que não pode ser afastado no tocante ao espaço físico utilizado

f
A JL



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



pelo Cartório Dever de observância à respectiva legislação municipal - Ausência de direito líquido e certo. R. Sentença reformada. Recurso provido.

Conforme o art. 236 da Constituição Federal, os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que o notário é o particular que colabora com o poder público, numa função galgada mediante concurso público de prova e de títulos (art. 236, § 3º, da CF) que, embora não exerça livremente sua atividade, está sujeito ao controle estatal por parte do Poder Judiciário, ao qual se vinculada. A natureza do serviço é, portanto, pública. O E. Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADIN 1378 MC/ES (Rel. Min. Celso de Mello, DJU 30.05.1997, p. 23175), teve o mesmo entendimento, in verbis:

'A possibilidade constitucional de a execução dos serviços notariais e de registro ser efetivada 'em caráter privado, por delegação do poder público' (CF, art. 236), não descaracteriza a natureza essencialmente estatal dessas atividades de índole administrativa. - As serventias extrajudiciais, instituídas pelo Poder Público para o desempenho de funções técnico-administrativas destinadas 'a garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos' (Lei n. 8.935/94, art. 1º), constituem órgãos públicos titularizados por agentes que se qualificam, na perspectiva das relações que mantêm com o Estado, como típicos servidores públicos.

Estabelecida tal premissa, faz-se necessário investigar a natureza do alvará de funcionamento e localização, instrumento insitivamente interligado ao poder de polícia administrativa.

Pontifica Hely Lopes Meirelles que o poder de polícia é:

A faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.¹



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



Neste sentido, o poder de polícia se consubstancia na fiscalização das atividades particulares que possam afetar os interesses superiores da comunidade, havendo sujeição do direito individual aos interesses coletivos.

O poder de polícia administrativa é exercido por meio de normas limitadoras e condicionadoras, leis, regulamentos e instruções, fixando requisitos para o uso da propriedade e o exercício das atividades que devam ser policiadas, e, após as verificações necessárias, é outorgado o respectivo alvará de licença ou de autorização, o qual se segue a fiscalização competente.²

Já o alvará é o instrumento da licença ou da autorização para a realização de atividade ou exercício de direito dependente de policiamento administrativo e expressa o consentimento formal da Administração à pretensão do administrado, requerida em termos.³

Contudo, quem exerce a fiscalização do espaço físico em que ocorrem tais serviços não são os entes delegantes da atividade em si. No caso dos serviços notariais e registrares, embora haja fiscalização da atividade exercida pelo Poder Judiciário⁴, quem fiscaliza o espaço físico utilizado pelo cartório é o Poder Executivo.

A fiscalização de que trata o art. 236 da Constituição Federal e o art. 37 da Lei nº 8.935/94 não exclui a que pode ser exercida pelo Município ou demais entes, restringindo-se ao desenvolvimento dos serviços públicos registrares ou notariais exercidos nas serventias extrajudiciais.

Do contrário, haveria violação ao princípio da separação dos Poderes, vez que um deles o Judiciário -, a pretexto de fiscalização, excluiria o poder de polícia de outro o Executivo Municipal.

Assim, mencionada fiscalização não exclui o poder de polícia municipal referente ao espaço físico onde os serviços do Cartório são efetivados, estando este espaço sujeito à legislação urbanística municipal, que tem a finalidade de compatibilizar o exercício do direito de propriedade com os direitos da coletividade.

[Handwritten signature]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



Portanto, ao exigir que o impetrante obtenha alvarás de licença de funcionamento, está o Município apenas cumprindo o seu dever de zelar pelo bem estar e segurança de toda a coletividade e, por conseguinte, não há direito líquido e certo da impetrante que afastasse tal Poder de Polícia Municipal. Nesse sentido:

APELAÇÃO CÍVEL MANDADO DE SEGURANÇA Oficial de Registro Civil de Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas Falta de alvará de licença e funcionamento Serviços notariais e registros também estão sujeitos à fiscalização do Município quanto à ocupação e uso do solo Legislação urbanística que se aplica A fiscalização pelo Poder Judiciário limita-se a atividade notarial em si Manutenção da sentença Recurso não provido (Apelação nº 0002704-25.2010.8.26.0587. 12ª Câmara de Direito Público. Relator: Osvaldo de Oliveira. Data de julgamento: 24/10/2012).

ANULATÓRIA DE LANÇAMENTO FISCAL NULIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO Falta de alvará de licença de localização para funcionamento de Cartório de Notas Legitimidade da fiscalização pelo Poder Executivo Auto de infração que não se refere à atividade notarial Lei municipal que prevê taxa de licença para localização que ao estabelecimento do apelante e decorre do exercício do poder de polícia Recurso improvido. (Apelação nº 9143936-52.2008.8.26.0000.15ª Câmara de Direito Público. Relator: Rezende Silveira. Data de julgamento: 31/01/2013).

A exigência do alvará, portanto, não guarda correspondência com o conteúdo ou tipo de atividade do contribuinte, mas apenas ao espaço físico por ele utilizado.

Assim, a par de sofrer fiscalização pelo Judiciário, em razão da natureza específica de suas atividades, o Cartório se submete ao exercício de poder de polícia municipal, devendo demonstrar que preenche os requisitos legais para exercer regularmente aquelas atividades, sem que isso ofenda a harmonia entre os Poderes.

Handwritten signature and initials.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



1 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 449.

2 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 5. Ed. São Paulo: Malheiros, 1985. p. 374.

3 MEIRELLES, Op. cit., p. 347.

4 Art. 37 da Lei nº 8.935/94: A fiscalização judiciária dos atos notariais e de registro, mencionados nos arts. 6º a 13, será exercida pelo juízo competente, assim definido na órbita estadual e do Distrito Federal, sempre que necessário, ou mediante representação de qualquer interessado, quando da inobservância de obrigação legal por parte de notário ou de oficial de registro, ou de seus prepostos."

(Apelação Cível nº 0003223-63.2009.8.26.0157)

"REEXAME NECESSÁRIO Mandado de segurança Registro Civil de Pessoas Naturais e Anexos Exigência do Município de regularização do estabelecimento, sob pena de fechamento e lacração Possibilidade Fiscalização pelo Judiciário restrita ao serviço público de registro ou de notas Poder de polícia municipal que não pode ser afastado no tocante ao espaço físico utilizado pelo Cartório Dever de observância à respectiva legislação municipal - Ausência de direito líquido e certo - Precedentes Reexame necessário provido." (Reexame Necessário nº 0000022-60.2012.8.26.0415)

"ANULATÓRIA DE LANÇAMENTO FISCAL - NULIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO Falta de alvará de licença de localização para funcionamento de Cartório de Notas - Legitimidade da fiscalização pelo Poder Executivo - Auto de infração que não se refere à atividade notarial - Lei municipal que prevê taxa de licença para localização que ao estabelecimento do apelante e decorre do exercício do poder de polícia Recurso improvido." (APELAÇÃO Nº: 9143936-52.8.26.0000)

"APELAÇÃO - MANDADO DE SEGURANÇA - TAXAS DE FISCALIZAÇÃO, LOCALIZAÇÃO, INSTALAÇÃO E FUNCIONAMENTO INCIDENTES SOBRE

A
pd



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO



ESTABELECIMENTO DE CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS – LEGITIMIDADE PASSIVA DO SR. SECRETÁRIO MUNICIPAL DE FINANÇAS, TENDO EM VISTA QUE O MESMO É A AUTORIDADE RESPONSÁVEL PELOS LANÇAMENTOS TRIBUTÁRIOS MUNICIPAIS E, PORTANTO, PELOS ATOS TIDOS COMO VIOLADORES E ILEGAIS - AFASTADA A DECRETAÇÃO DA CARÊNCIA DA AÇÃO, HAJA VISTA QUÊ A PROVA A SER PRODUZIDA, NO SENTIDO DE QUE A MUNICIPALIDADE EXERCEU EFETIVAMENTE O PODER DE POLÍCIA, OU COLOCOU O SERVIÇO PÚBLICO DE FISCALIZAÇÃO À DISPOSIÇÃO DOS MUNICIPAIS, É EXCLUSIVAMENTE DOCUMENTAL, NÃO HAVENDO QUALQUER INCOMPATIBILIDADE COM O "MANDAMUS" - DETERMINADA A REMESSA DOS AUTOS À PRIMEIRA INSTÂNCIA PARA JULGAMENTO DO MÉRITO - RECURSO PROVIDO." (APELAÇÃO N°: 512.253-5/0-00 (antigo 909.168-1)

No Supremo Tribunal Federal igualmente já houve posicionamento exarado no mesmo sentido:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 397.094-1 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE
RECORRENTE(S) : MANOEL ARISTIDES SOBRINHO
ADVOGADO(A/S) : RODRIGO MAZONI CURCIO RIBEIRO E
OUTRO(A/S)
RECORRIDO(A/S) : INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR DO
DISTRITO FEDERAL - PROCON-DF

EMENTA: 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 art. 30, I.

2. A LD 2.529/2000, com a redação da LD 2.547/2000, não está em confronto com a Lei Federal 8.935/90 - que disciplina as atividades dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, nos termos do art. 236, § 1º, da Constituição - por tratarem de temas totalmente diversos.

3. RE conhecido e desprovido.

[Handwritten signature]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



No mais, denota-se que o projeto prevê prazo razoável aos estabelecimentos para adequarem-se à nova regra atendendo ao princípio da razoabilidade consignado na Constituição Bandeirante:

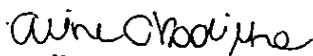
"Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência."

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições de legalidade e constitucionalidade. Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

D.J., aos 03 de junho de 2016.


Aline Cristine Padilha
Advogada

Revisado e de acordo:


Aparecida de Lourenço Teixeira
Advogada


Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Advogada