**PROCESSO N.º 70085493963 – TRIBUNAL PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR MARCO AURÉLIO HEINZ**

**MANIFESTAÇÃO FINAL**

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE****. Lei Estadual nº 15.172, de 25 de setembro de 2021, que ‘Dispõe sobre o atendimento dos pedidos dos serviços extrajudiciais por meio de centrais e plataformas de serviços eletrônicos no Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências’. Norma de origem parlamentar que interfere na organização e funcionamento de serventias extrajudiciais. Matéria cuja iniciativa é constitucionalmente reservada ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Inconstitucionalidade formal verificada. Desrespeito ao princípio da harmonia e da independência entre os Poderes. Afronta aos artigos 5º e 95, inciso V, alínea ‘e’, da Constituição Estadual.* ***MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***

**1.** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**,objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Estadual n.º 15.712**, de 25 de setembro de 2021, que *dispõe sobre o atendimento dos pedidos dos serviços extrajudiciais por meio de centrais e plataformas de serviços eletrônicos no Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências*, por ofensa aos artigos 5º e 95, inciso V, alínea “e”, da Constituição Estadual (fls. 04-24 e documentos das fls. 25-75).

O pedido liminar veiculado na petição inicial foi deferido, tendo sido suspensos os efeitos da Lei Estadual n.º 15.712/2021 (fls. 79-82).

A Mesa da Assembleia Legislativa, devidamente notificada, prestou informações. Discorreu, inicialmente, sobre a tramitação da proposição legislativa da qual resultou a normativa ora questionada, defendendo a sua regularidade. Argumentou, em suma, que a lei estadual impugnada não trata do tema “organização e divisão judiciárias”, *mas da ampliação da forma de atendimento das serventias extrajudiciais para o modelo eletrônico*, matéria que seria de competência legislativa concorrente. Ao final, requereu a improcedência da demanda (fls. 102-113 e documento das fls. 114-142).

Citado, o Procurador-Geral do Estado ofereceu a defesa do ato normativo, nos termos do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, com lastro na presunção de constitucionalidade das leis (fls. 155-156).

O Governador do Estado, devidamente notificado a prestar informações (fl. 96), silenciou (fl. 157).

Vieram os autos com vista.

É o relatório.

**2.** Analisados os autos, verifica-se que o Exmo. **Governador do Estado**, notificado a prestar informações a respeito da lei impugnada, deixou passar em branco o prazo para sua manifestação, não apresentando, pois, objeção ao pleito veiculado na inicial. Lado outro, observa-se que o Exmo. **Procurador-Geral do Estado**, citado para oferecer a defesa do ato normativo, limitou a sua intervenção ao argumento formal de que este conta com presunção de constitucionalidade.

A **Mesa da Assembleia Legislativa**, por sua vez, defendeu a validade da lei estadual, lastreada, em síntese, no argumento de que *a lei impugnada não trata em momento algum da ‘organização e divisão judiciárias’, mas da ampliação da forma de atendimento das serventias extrajudiciais para o modelo eletrônico* (fl. 109)*.*

Trata-se, com o devido acatamento, de argumento já enfrentado na petição inicial, em que se demonstra, com base sobretudo na jurisprudência estável do Supremo Tribunal Federal, que a matéria referente à ordenação, pelo poder público estadual, das serventias extrajudiciais e das atribuições por elas desempenhadas, está completamente inserida na seara da organização e da divisão judiciárias. E não há qualquer dúvida de que a Lei Estadual em foco, ao dispor *sobre o atendimento dos pedidos dos serviços extrajudiciais por meio de centrais e plataformas de serviços eletrônicos no Estado do Rio Grande do Sul*, tratou expressa e especificamente desse tema.

Com o objetivo de iluminar este ponto, e as consequências que dele derivam (a saber, inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa legislativa), pede-se licença, com o perdão pela repetição, para retomar em parte a exposição apresentada na abertura da demanda.

Com efeito, conforme visto alhures, a legislação em apreciação instituiu *o atendimento eletrônico centralizado dos serviços extrajudiciais no Estado do Rio Grande do Sul* (artigo 1º*, caput*),estabelecendo a obrigatoriedade da *adesão imediata de todos os notários e registradores, titulares ou responsáveis interinos pelo expediente, à central de serviços eletrônicos compartilhados* de que trata o *caput* do referido artigo 1º (§ 1º). Constam ainda, na normativa em análise, disposições a respeito dos deveres a serem atendidos pelas mencionadas *centrais e plataformas eletrônicas* (artigo 2º) e sobre a *remuneração* dos serviços por elas oferecidos (artigo 3º).

Ocorre que, como adiantado acima, a matéria disciplinada na referida lei estadual está inserida no gênero **organização e divisão judiciárias**, circunstância que reserva a correspondente iniciativa legislativa ao **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**, como se lê no artigo 95, inciso V, alínea “e”, da Constituição Estadual, a seguir transcrito:

***Constituição do Estado do Rio Grande do Sul***

*Art. 95.  Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:*

*(...)*

*V - propor à Assembleia Legislativa, observados os parâmetros constitucionais e legais, bem como as diretrizes orçamentárias:*

*(...)*

*e) a organização e divisão judiciárias;*

Aqui reside, objetivamente, a **inconstitucionalidade formal** que sustenta com a presente ação direta: a Lei Estadual n.º 15.712/2021, por ser decorrente de iniciativa **parlamentar**, padece de nulidade insuperável.

De fato, os serviços notariais e de registro, exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, são aqueles *destinados* *a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos*[[1]](#footnote-1). Trata-se, como observou o Ministro Ayres Britto, de *um feixe de competências públicas, muito embora exercidas em regime de delegação a pessoa privada*[[2]](#footnote-2), que se submete, nos termos do artigo 236 da Constituição Federal[[3]](#footnote-3), à fiscalização do Poder Judiciário.

Neste contexto, muito embora as serventias extrajudiciais não sejam consideradas *meros serviços auxiliares dos tribunais*, estas representam, na leitura do Supremo Tribunal Federal, *matéria intrinsecamente ligada à organização e divisão judiciárias* (artigos 96, inciso II, *d*[[4]](#footnote-4), e 125, §1º[[5]](#footnote-5), da Constituição Federal).

É o que se recolhe, por todos, do substancioso voto da eminente Ministra Ellen Gracie, proferido na condição de relatora da ADI 4.140/GO[[6]](#footnote-6), cujos principais trechos foram transcritos na petição inicial (fls. 08-12). A *holding* do referido precedente – a saber, a definição de que a matéria relativa à ordenação, pelo poder público estadual, das serventias extrajudiciais e das atribuições por ela desempenhadas, está inserida na seara da organização e da divisão judiciárias, para a qual se exige a edição de lei formal de iniciativa privativa dos Tribunais de Justiça – permanece consolidada no âmbito da Corte Suprema, como evidencia a estabilidade da sua jurisprudência:

*DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL REFERENTE A PROVIMENTO DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO. INICIATIVA DO PODER JUDICIÁRIO. DESFIGURAÇÃO DO PROJETO DE LEI, PELAS EMENDAS DO PODER LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1****. É da iniciativa do Poder Judiciário a lei que dispõe sobre a organização dos serviços notariais e de registro no âmbito estadual.*** *A Constituição Federal preconiza que compete privativamente aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169, a criação e a extinção de cargos e a remuneração de seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver. Dessa maneira, a iniciativa privativa dos Tribunais aplica-se, igualmente, em relação às normas das Constituições Estaduais, não havendo possibilidade de usurpação da iniciativa prevista pela Constituição Federal pelo legislador-constituinte derivado do Estado-membro. A regra, como já decidiu o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, que decorre do princípio da independência e harmonia entre os poderes e é tradicional no direito republicano, aplica-se tanto à legislatura ordinária, como à constituinte estadual, em razão do que prescreve a Constituição Federal, art. 96, II, b e d. 2. (...)* (RE 537134, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 26-04-2021 PUBLIC 27-04-2021).

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.595/2005 DO DISTRITO FEDERAL.* ***NORMAS SOBRE SERVIÇO NOTARIAL E DE REGISTRO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARA A INICIATIVA DE LEI SOBRE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA****. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE* ***ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA*** *DO DISTRITO FEDERAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.* ***1. Compete ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios a apresentação ao Congresso Nacional de projeto de lei sobre organização, funcionamento e provimento de serventias extrajudiciais no Distrito Federal por se cuidar de matéria afeta à organização judiciária, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.*** *2. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 3.595/2005 do Distrito Federal com eficácia ex nunc para que a decisão produza efeitos a partir de vinte e quatro meses da data de publicação da ata de julgamento.* (STF - ADI: 3498 DF - DISTRITO FEDERAL 0001928-24.2005.1.00.0000, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 11/05/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-135 01-06-2020).

*Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 11.383/1999 do Estado do Rio Grande do Sul. 3. Criação dos 2º e 3 º Serviços de Registro de Títulos e Documentos e Civis das Pessoas Jurídicas de Porto Alegre. 4****. Proposta encaminhada pelo Presidente do Tribunal de Justiça. Alegação de Vício de Iniciativa. 5. Improcedência da ação. Competência privativa dos tribunais de justiça para propor leis que disponham sobre serventias judiciais e extrajudiciais. Precedentes****. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.* (ADI 2127, Relator (a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 11/04/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-093 DIVULG 06-05-2019 PUBLIC 07-05-2019).

Para além disso, conforme demonstrado na peça pórtica, há igualmente decisões proferidas, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, no âmbito dos Tribunais de Justiça de Minas Gerais[[7]](#footnote-7), do Maranhão[[8]](#footnote-8) e do Paraná[[9]](#footnote-9), todas alinhadas com a visão defendida pelo Ministério Público.

De outra banda, também não passou despercebido ao autor o apontamento, referido pela Mesa da Assembleia em sua manifestação (fls. 104-108), de que o argumento referente ao vício de iniciativa chegou a ser considerado, durante a tramitação do processo legislativo do qual resultou a lei ora impugnada (Projeto de Lei n.º 218/2020), no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça. Acontece que, conforme também demarcado na inicial (fls. 16-18), a lei em exame trata de serviços prestados por notários e registradores, e não de *procedimentos em matéria processual* (artigo 24, XI, da Constituição Federal[[10]](#footnote-10)), razão pela qual não se aplicam a regência do artigo 52, inciso XIV[[11]](#footnote-11), e nem a regra de abertura prevista no artigo 59, *caput*[[12]](#footnote-12), ambos da Constituição do Estado.

E, de resto, insiste-se que não há maior impacto, para a visão defendida pelo Ministério Público nesta ação, na ressalva constante do artigo 3º da Lei impugnada, no qual se lê que *os serviços oferecidos pelas centrais e plataformas de serviços eletrônicos compartilhados se tratam de um dever dos notários e registradores e não se confundem com os atos típicos notariais e registrais praticados pelas respectivas serventias*. Independentemente da distinção traçada pelo legislador, não há dúvidas de que a normativa em tela, ao instituir o atendimento eletrônico centralizado dos serviços extrajudiciais no Estado do Rio Grande do Sul, criou obrigação a ser cumprida, de modo *imediato* (artigo 1º, §1º) para os notários e registradores, interferindo assim, de modo inequívoco, no funcionamento das serventias extrajudiciais. Assim, tratando-se de lei que aborde a *organização dos serviços notariais e de registro no âmbito estadual*[[13]](#footnote-13), ou que de qualquer modo disponha sobre *serventias judiciais e extrajudiciais*[[14]](#footnote-14), há de se respeitar a competência privativa dos tribunais para a sua propositura.

Nesse contexto, reexaminada a causa por todos os ângulos debatidos em contraditório, cabe reafirmar a conclusão de que de que houve, por parte do Poder Legislativo, quebra da reserva de iniciativa do Tribunal de Justiça, do qual decorre a inconstitucionalidade formal que fundamenta a causa, ancorada nos artigos 5º e 95, inciso V, “e”, da Constituição do Estado.

# 3. Pelo exposto, requer a PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, em exercício, seja julgado integralmente procedente o presente pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 15.712, de 25 de setembro de 2021, por ofensa aos artigos 5º e 95, inciso V, alínea “e”, da Constituição Estadual.

Porto Alegre, 14 de março de 2022.

**ANGELA SALTON ROTUNNO**,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

1. Artigo 1º da Lei Federal n.º 8.935/1994. [↑](#footnote-ref-1)
2. ADI 2.415/SP, Rel.: Min. Ayres Britto, Dje 28, 8/2/2012. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.*

   *§ 1º  Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.*

   *§ 2º  Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.*

   *§ 3º  O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.* [↑](#footnote-ref-3)
4. *Art. 96. Compete privativamente:*

   *(...)*

   *II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:*

   *(...)*

   *d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;* [↑](#footnote-ref-4)
5. *Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.*

   *§ 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.* [↑](#footnote-ref-5)
6. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.140/GO, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe de 20.9.2011. [↑](#footnote-ref-6)
7. TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000150519411000 MG, Relator: Moreira Diniz, Data de Julgamento: 13/04/2016, Data de Publicação: 29/04/2016. [↑](#footnote-ref-7)
8. TJ-MA - ADI: 229102004 MA, Relator: CLEONES CARVALHO CUNHA, Data de Julgamento: 02/02/2007, SAO LUIS. [↑](#footnote-ref-8)
9. TJ-PR - Desaforamento de Julgamento: 00140089720198160000 PR 0014008-97.2019.8.16.0000 (Acórdão), Relator: Desembargador Ruy Cunha Sobrinho, Data de Julgamento: 08/12/2020, Órgão Especial, Data de Publicação: 13/01/2021. [↑](#footnote-ref-9)
10. *Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

    *(...)*

    *XI - procedimentos em matéria processual;* [↑](#footnote-ref-10)
11. *Art. 52. Compete à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 53, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre:*

    *(...)*

    *XIV - matéria prevista no art. 24 da Constituição Federal.* [↑](#footnote-ref-11)
12. *Art. 59. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão técnica da Assembléia Legislativa, à Mesa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça, às Câmaras Municipais e aos cidadãos, nos casos e na forma previstos nesta Constituição.* [↑](#footnote-ref-12)
13. Conferir: RE 537134, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 26-04-2021 PUBLIC 27-04-2021, cuja ementa foi acima colacionada. [↑](#footnote-ref-13)
14. Conferir: ADI 2127, Relator (a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 11/04/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-093 DIVULG 06-05-2019 PUBLIC 07-05-2019, cuja ementa foi acima colacionada. [↑](#footnote-ref-14)