

PARECER: TEMPO MÁXIMO PARA O ATENDIMENTO AOS CLIENTES EM CARTÓRIOS  
PÚBLICOS<sup>1</sup>

Carlos Renato Cunha<sup>2</sup>

PARECER Nº 549/2024

CONSULENTE: SECRETARIA DE GOVERNO

ASSUNTO: PROJETO DE LEI Nº 167/2023

SÚMULA DO PROJETO: Dispõe sobre o tempo máximo de 20 minutos para atendimento aos clientes em cartórios públicos.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. ANÁLISE DE PROJETO DE LEI APROVADO PELO LEGISLATIVO MUNICIPAL. SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO. TEMPO DE ESPERA.

## I. RELATÓRIO

A Secretaria Municipal de Governo consulta esta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei n. 167/2023 ([13275655](#)), que dispõe sobre o tempo máximo de 20 minutos para atendimento aos clientes em cartórios públicos, para que o Prefeito possa se manifestar para fins de sanção ou veto.

---

<sup>1</sup> Pareceres não submetidos à revisão pelos pares.

<sup>2</sup> Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná - UFPR (2019). Mestre em Direito do Estado pela UFPR (2010). Especialista em Planejamento Tributário e Operações Societárias pela Faculdade Brasileira de Tributação - FBT (2015). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários - IBET (2005). Bacharel em Direito, pela Universidade Estadual de Londrina (2002). Procurador do Município de Londrina (PR) desde 2004. Professor do Mestrado Profissional em Direito, Sociedade e Tecnologias da Escola de Direito das Faculdades Londrina. Professor da Graduação em Direito na Pontifícia Universidade Católica - PUC-PR, Campus Londrina (PR). Professor da Graduação em Direito nas Faculdades Londrina, em Londrina (PR). Professor da Pós-Graduação "lato sensu" em Direito em diversas instituições, atuando como Professor Conferencista do IBET. Coordenador do grupo de pesquisa em "Tributação, Eficiência e Direitos Fundamentais da PUC/PR Campus Londrina. Coordenador do Curso de Especialização em Direito Tributário, Compliance e Planejamento Fiscal da PUCPR Campus Londrina. Conselheiro da Ordem dos Advogados do Brasil - PR - Subseção Londrina (2022-2024). Advogado. Atua em pesquisa com ênfase na área de Direito Público. Membro do Instituto de Direito Tributário de Londrina - IDTL. Membro da Associação dos Procuradores do Município de Londrina - APROLON. Membro da Associação Nacional dos Procuradores Municipais - ANPM. Membro do Comitê Permanente do Laboratório de Inovação da PGM-Londrina - INOVALAB-PGM LDNA. Ex-Procurador-Geral do Município de Londrina. Ex-Coordenador da Comissão da Advocacia Pública da OAB Subseção Londrina. Autor dos livros "Praticabilidade tributária: Eficiência, Segurança Jurídica e Igualdade", pela Editora Almedina (2021) e "O Simples Nacional, a Norma Tributária e o Princípio Federativo: limites da praticabilidade tributária", pela Editora Juruá (2011).

Foi anexada a íntegra do processo legislativo que resultou na aprovação do projeto (13275686).

## 2. ANÁLISE

Ressalte-se, antes de tudo, que o presente opinativo somente passa a ter validade jurídica após sua ratificação pelo Procurador-Geral do Município, mediante a assinatura eletrônica da Chefia máxima deste órgão jurídico, sem o que cuidar-se-á de mera minuta de parecer, que não produz nenhum efeito.

Também de antemão, deve ser ressaltado que a análise prévia de projetos de lei emanados do Poder Executivo, pela Gerência de Assuntos Legislativos e Normativos da Procuradoria-Geral do Município, deve se pautar em seus critérios formais, sendo indevida a incursão deste órgão de assessoria jurídica na adoção, ou não, da medida ou da política pública encetada na proposta legislativa, próprios da atividade político-administrativa (e não jurídica), salvo nos casos de flagrante inconstitucionalidade ou ilegalidade.

Aclara-se, também, que o projeto analisado é o constante no documento (13275655). *A PGM não se responsabiliza por eventuais modificações que não tenham sido encaminhados a este serviço jurídico para análise.*

Ademais, não temos conhecimento nem formas de confirmação de dados fáticos mencionados no projeto, nem condições de julgar o acerto ou não das manifestações técnicas constantes do processo administrativo, o que deve ser confirmado pela autoridade consulente.

Recordamos, por fim, que a questão jurídica não esgota a amplitude da análise para sanção ou veto de um projeto de lei. Cremos ser essencial, portanto, a manifestação das secretarias e entes da Administração Indireta com atuação pertinente para uma análise de mérito acerca da viabilidade de sanção do projeto como aprovado, além do juízo político a ser exercido pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

O projeto de lei sob análise é de mérito irretocável, bem demonstrando a preocupação dos nobres Srs. Vereadores com o interesse público. Todos os apontamentos realizados por meio do presente parecer jurídico são de ordem estritamente técnica, no cumprimento da função de consultoria jurídica legalmente determinada à Procuradoria-Geral do Município, não significando, de modo algum, qualquer objeção político-ideológica do seu subscritor ou mesmo crítica à atuação dos Srs. Edis, que representam a vontade popular na nobre função de materialização da democracia representativa no âmbito local. Trata-se de mero cumprimento do dever legal que nos é imposto, com o nítido caráter de auxílio no controle da constitucionalidade das normas municipais e no contínuo aperfeiçoamento do processo legislativo municipal.

Passemos à análise do projeto de lei aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores.

O projeto que se encontra sob análise fixa o tempo máximo de 20 (vinte) minutos para atendimento aos clientes em cartórios públicos da serventia extrajudicial.

Primeiramente, verifica-se a possibilidade do Município legislar sobre a matéria, sendo a competência fundamentada no artigo 30, incisos I da Constituição Federal, com previsão simétrica na Lei Orgânica Municipal de Londrina - LOM, tratando-se de matéria de interesse local, além de ser aplicável o inciso II do mesmo dispositivo constitucional, acerca da competência municipal de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Note-se que o E. Supremo Tribunal Federal, analisando lei de teor análogo do Município de Montes Claros - MG, declarou a constitucionalidade da lei municipal em sede de controle difuso, reconhecendo, inclusive, a competência de fiscalização do PROCON local, como aqui se pretende, determinando a aplicabilidade do CDC aos cartórios:

EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. RECURSO TEMPESTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.144/2019 DO MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS QUE FIXA TEMPO MÁXIMO PARA ATENDIMENTO DO PÚBLICO NOS CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS. CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES DESTA SUPREMA CORTE. 1. Quando da interposição do Recurso Extraordinário, o recorrente informou a antecipação dos feriados locais, conforme documentos constantes do Vol. 6, cumprindo, portanto, a determinação legal. Assim, o Recurso é tempestivo. 2. Cuida-se, na origem, de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DE MINAS GERAIS (SERJUS - ANOREG/MG) em face da Lei Municipal 5.144/2019, do Município de Montes Claros/MG, que dispõe sobre o tempo máximo de espera em fila por usuários das serventias notariais extrajudiciais. 3. Quanto à competência para legislar sobre a matéria, esta SUPREMA CORTE, no julgamento do RE 397.094/DF, de relatoria do Eminentíssimo

Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, DJe de 27/10/2006, (em que se discutia a constitucionalidade da Lei Distrital 2.529/2000, na redação dada pela Lei Distrital 2.547/2000, que previu tempo máximo de espera para diversas entidades públicas e privadas, dentre as quais os cartórios extrajudiciais, prevendo a responsabilização do respectivo dirigente), fixou tese no sentido de que a imposição legal de limitação do tempo de espera dos usuários em fila não constitui matéria relativa aos registros públicos, de forma que não há que se falar em violação ao artigo 22, XXV, da CF/1988. Afirmou-se, ainda, que a matéria se insere no conceito de “interesse local”, de forma que é permitido aos municípios legislarem sobre o assunto. 4. Em sentido semelhante, esta SUPREMA CORTE, no julgamento do RE 610.221-RG, Relatora Ministra ELLEN GRACIE, DJe de 20/8/2010, fixou tese de repercussão geral (Tema 272) no sentido de que Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, notadamente sobre a definição do tempo máximo de espera de clientes em filas de instituições bancárias. Ressalte-se que a tese foi firmada não obstante a competência constitucional conferida privativamente à União para legislar sobre sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais, bem como sobre sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular (art. 22, incisos VII e XIX, da CF/1988). 5. O acórdão recorrido se afastou desse entendimento, razão pela qual merece ser reformado, haja vista que formalmente constitucional a Lei 5.144/2019, do Município de Montes Claros/MG. 6. A norma local objeto da presente demanda em nada viola os princípios da proporcionalidade ou da razoabilidade, seja porque o tempo máximo de espera estipulado refere-se ao interregno entre o momento em que o usuário retira a senha até início do atendimento (e não à sua finalização), seja porque a aplicação da multa e suspensão do alvará de funcionamento pelo descumprimento da obrigação legal decorrem do poder de polícia do Município. 7. A prestação de serviços públicos, seja de forma direta ou mediante permissão ou concessão, deve assegurar os direitos dos usuários, bem como manter a qualidade e adequação dos serviços, conforme dispõem os incisos II e IV do parágrafo único do artigo 175 da Constituição Federal. Dessa forma, não obstante as alegações da Associação autora, de incompetência do PROCON para aplicar as penalidades pelo descumprimento da norma, certo é que o Código de Defesa do Consumidor faz parte do microsistema de direito coletivo, aplicável, portanto, a todos os serviços prestados, sejam públicos ou privados. 8. Agravo Interno a que se nega provimento. (ARE 1351776 AgR-segundo, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 28-03-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-065 DIVULG 01-04-2022 PUBLIC 04-04-2022)

Parece-nos, também, que houve a *observância da iniciativa legislativa*: o tema não nos parece afeto a nenhuma das hipóteses do artigo 29 da Lei Orgânica Municipal de Londrina - LOM. Não há a criação de uma nova estrutura fiscalizatória, eis que já compete ao PROCON-LD o exercício do poder de polícia municipal em defesa do consumidor londrinense.

Quanto ao mérito do projeto não vislumbramos nenhuma ofensa a normas constitucionais, encontrando-se dentro da discricionariedade legislativa no trato dos assuntos de interesse local.

Recordamos, contudo, que a questão jurídica não esgota a amplitude da análise para sanção ou veto de um projeto de lei, que também deve abarcar o juízo de conveniência e de oportunidade política, de competência do Chefe do Executivo Municipal.

### 3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto no tópico 2, a que remetemos a consulente, opinamos pela inexistência de razões jurídicas para o veto ao projeto de lei.

Além do aqui exposto, recordamos, no mais, que o Chefe do Executivo Municipal deve avaliar sob o ponto de vista de seu juízo político-administrativo se convém sancionar ou vetar o projeto no todo ou em parte, pois a análise não se limita à dimensão jurídica, mas de conveniência e oportunidade administrativas, também, devendo serem ouvidos os órgãos e entidades da Administração com competência para análises sob outras dimensões que não a estritamente jurídica.

São as considerações que devem ser remetidas à apreciação e à ratificação superior.

Ressalte-se, por fim, que o presente opinativo somente passa a ter validade jurídica após sua apreciação, concordância e expressa ratificação pelo Gabinete da PGM, sem o que cuidar-se-á de mera minuta de parecer.

Londrina (PR), 15 de julho de 2024.

*CARLOS RENATO CUNHA*

Procurador do Município de Londrina

Matrícula 14157-7 - OAB/PR 35.367

Ratifico-o. Tendo em vista o contido na Portaria nº 20/2014-PGM, encaminho ao Gabinete para ratificação.

*MARCELO MOREIRA CANDELORO*

Gerente de Assuntos Legislativos e Normativos

Ratifico o Parecer.

*JOÃO LUIZ MARTINS ESTEVES*

Procurador-Geral do Município de Londrina