



Número: **0003703-65.2020.2.00.0000**

Classe: **PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS**

Órgão julgador colegiado: **Plenário**

Órgão julgador: **Corregedoria**

Última distribuição : **15/05/2020**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Acompanhamento de Cumprimento de Decisão**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
FELIPE PINTO MACIEL (REQUERENTE)		FELIPE PINTO MACIEL (ADVOGADO)	
COLEGIO REGISTRAL IMOBILIARIO DE MINAS GERAIS (REQUERIDO)		SERGIO AUGUSTO SANTOS RODRIGUES (ADVOGADO) CAMILA COSTA PEIXOTO (ADVOGADO)	
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
4024240	23/06/2020 15:16	Acórdão	Acórdão



Conselho Nacional de Justiça

Autos: **PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS - 0003703-65.2020.2.00.0000**
Requerente: **FELIPE PINTO MACIEL**
Requerido: **COLEGIO REGISTRAL IMOBILIARIO DE MINAS GERAIS**

EMENTA

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. RATIFICAÇÃO DE LIMINAR. COBRANÇA DE CONTRIBUIÇÃO OU TAXAS POR SERVIÇOS PRESTADOS POR CENTRAIS CARTORÁRIAS SEM PREVISÃO LEGAL. IMPOSSIBILIDADE.

1. Presentes os requisitos do art. 25, XI, do RICNJ, caberá ao relator deferir a medida liminar urgente e acauteladora de forma motivada.

2. Não cabe a nenhuma central cartorária do País efetuar cobranças dos seus usuários, ainda que travestidas de contribuições ou taxas, pela prestação de seus serviços, sem previsão legal. A atividade extrajudicial é um serviço público, exercido em caráter privado, cujos valores dos emolumentos e das taxas cartorárias pressupõem a prévia existência de lei estadual ou distrital.

3. Liminar ratificada.

IJ4/Z04/S13

ACÓRDÃO

O Conselho, por maioria, ratificou a liminar, nos termos do voto do Relator. Vencido o Conselheiro Mário Guerreiro, que não ratificava a liminar. Presidiu o julgamento o Ministro Dias Toffoli. Presidiu o julgamento o Ministro Dias Toffoli. Plenário Virtual, 19 de junho de 2020. Votaram os Excelentíssimos Conselheiros Dias Toffoli, Humberto Martins, Emmanoel Pereira, Luiz Fernando Tomasi Keppen, Rubens Canuto, Tânia Regina Silva Reckziegel, Mário Guerreiro, Candice L. Galvão Jobim, Flávia Pessoa, Maria Cristiana Ziouva, Ivana Farina Navarrete Pena, Marcos Vinícius Jardim Rodrigues, André Godinho, Maria Tereza Uille Gomes e Henrique Ávila.





Conselho Nacional de Justiça

Autos: PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS - 0003703-65.2020.2.00.0000

Requerente: FELIPE PINTO MACIEL

Requerido: COLEGIO REGISTRAL IMOBILIARIO DE MINAS GERAIS

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS, CORREGEDOR NACIONAL DE JUSTIÇA (Relator):

Cuida-se de pedido liminar, nos autos do Pedido de Providências, formulado por FELIPE PINTO MACIEL em desfavor do COLÉGIO REGISTRAL IMOBILIÁRIO DE MINAS GERAIS (CORI), a fim de que seja determinada a imediata suspensão da prestação de serviços de “intermediação” do requerido e demais colégios registrais do País, com a consequente suspensão da exigibilidade da cobrança de contribuição de 4,89% a ser descontada do valor a ser repassado aos cartórios, conforme comunicado datado de 30/4/2020, até final julgamento do presente Pedido de Providências.

Alega o requerente que o requerido, em 29/2/2016, passou a operar a Central Eletrônica de Registro de Imóveis (CRI-MG), por força do Provimento n. 317/2016 do TJMG, extrapolando as atribuições delineadas no referido ato normativo como: intermediação de serviços cartorários, atuando como se fosse um cartório centralizador; instituição e cobrança de taxas junto aos terceiros usuários do sistema CRI sem lei autorizadora; ausência de transparência acerca (a) da destinação das respectivas receitas obtidas com terceiros, e (b) do encontro de contas, escritas fiscais e registro de livros perante os associados; instituição e cobrança de “contribuição” perante os cartórios, com retenção diretamente na fonte, entre outras.

É no essencial, o relatório.

IJ4/Z04/S13



Conselho Nacional de Justiça



Autos: PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS - 0003703-65.2020.2.00.0000
Requerente: FELIPE PINTO MACIEL
Requerido: COLEGIO REGISTRAL IMOBILIARIO DE MINAS GERAIS

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS, CORREGEDOR NACIONAL DE JUSTIÇA (Relator):

Nos termos do art. 25, XI, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, submeto ao referendo do Plenário a liminar deferida em 16.5.2020, votando, desde logo, por sua ratificação.

Conforme demonstrado na decisão Id. 3978053, foi concedida a liminar em razão da comprovação, pelo requerente, de seus requisitos, quais sejam, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, nos seguintes termos:

Verificou-se, nos autos, a presença dos requisitos para a concessão da liminar.

O *fumus boni iuris* foi devidamente demonstrado nos autos pelo requerente, na medida em que a Central Eletrônica de Registro de Imóveis – CRI-MG, flagrantemente, extrapolou suas finalidades previstas no Provimento n. 317/2016 do TJMG que inseriu o art. 1.024-A no Código de Normas do TJMG.

O art. 1024-A possui a seguinte dicção:

“[...]”

Art. 1.024-A. O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis - SREI, regulamentado por meio do Provimento da Corregedoria Nacional de Justiça nº 47, de 19 de junho de 2015, será operado com utilização da Central Eletrônica de Registro de Imóveis do Estado de Minas Gerais - CRI-MG, criada em plataforma única e integrada obrigatoriamente por todos os Oficiais de Registro de Imóveis, para o armazenamento, a concentração e a disponibilização de informações, bem como para efetivação das comunicações obrigatórias sobre os atos praticados nos serviços de registro de imóveis, além da prestação dos respectivos serviços por meio eletrônico e de forma integrada.

[...]”

Diante do referido dispositivo normativo, verifica-se que, em nenhum momento, é atribuída à CRI-MG a função para prestar ou intermediar a prestação de serviços a terceiros, como se fosse um cartório de registro de imóveis.

Ainda, o § 2º do referido dispositivo é categórico ao estabelecer que:

“[...]”

§ 2º Toda e qualquer solicitação feita por meio da CRI-MG será enviada ao órgão de registro de imóveis competente, único responsável pelo respectivo processamento e atendimento.

[...]”

Portanto, não cabe à CRI-MG realizar nenhum serviço além daqueles estritamente



previstos na norma que a instituiu.

Ocorre que foi demonstrado pelo requerente que a CRI-MG instituiu e cobra uma “taxa” pelos serviços que presta.

Taxa é uma espécie tributária, portanto, vinculada à prévia existência de lei que a institua.

O art. 77 do CTN estabelece que taxa é um tributo “*que tem como fato gerador o exercício regulador do poder de polícia, ou a utilização efetiva e potencial, do serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição.*”

Ocorre que apesar de, há muito, ser conhecida a natureza tributária da taxa cartorária, a Central de Registro de Imóveis de Minas Gerais instituiu e passou a cobrar uma “taxa” pela prestação de seus serviços, como demonstrado pelo requerente na inicial.

A título de exemplo, para que o cliente do serviço apenas tenha acesso à visualização eletrônica da matrícula, ele deve pagar a quantia de R\$ 3,71 (três reais e setenta e um centavos), equivalente a mais de 50% do valor dos emolumentos. Entretanto, caso queira formular um pedido de certidão, o cliente deve efetuar o pagamento da quantia de R\$ 11,14 (onze reais e catorze centavos), equivalente a mais de 10% dos emolumentos cobrados pelos cartórios.

Ressalte-se, ainda, que essa cobrança, além de manifestamente ilegal, é tratada pelo requerido com absoluta normalidade, conforme consta do COMUNICADO AOS ASSOCIADOS, de 28 de abril de 2020, juntado aos autos.

Neste documento, o requerido, sob o fundamento de déficit mensal considerável, instituiu uma “contribuição” de 4,89%, a ser descontada do valor repassado aos cartórios e que incidirá sobre a visualização de matrícula, pedido de certidão e prenotação. Um absurdo em si mesmo!

Não cabe a nenhuma central cartorária do País efetuar cobranças dos seus usuários, ainda que travestidas de contribuições ou taxas, pela prestação de seus serviços, sem previsão legal. A atividade extrajudicial é um serviço público, exercido em caráter privado, cujos valores dos emolumentos e taxas cartorárias pressupõem a prévia existência de lei estadual ou distrital.

Ressalte-se que, o então Provimento n. 47/2015 (revogado pelo Provimento n. 89/2019) que criou o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis-SREI, em nenhum de seus artigos, autorizava qualquer cobrança por parte das Centrais de Registros Eletrônicos de Imóveis.

Portanto, as cobranças praticadas pelo requerido na Central Eletrônica de Registro de Imóveis – CRI-MG, bem como em qualquer central eletrônica de registro de imóveis existentes em território nacional, são manifestamente ilegais.

Vale ressaltar, ainda, que a Corregedoria Nacional de Justiça, em 18 de dezembro de 2019, editou o Provimento n. 89, revogando o Provimento n. 47/2015, regulamentando o Código Nacional de Matrículas, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado, o acesso da Administração Pública Federal ao SREI, bem como estabelecendo o estatuto do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico –ONR, ato de observância obrigatória por todas as corregedorias dos Estados e do Distrito Federal, sem criar ou estabelecer nenhuma “taxa ou contribuição” pelos serviços que serão disponibilizados.

Assim, não houve dúvidas acerca da presença do *fumus boni iuris*.



Quanto ao *periculum in mora*, este apresentou-se inequívoco já que a não concessão da liminar permitiria que cobranças ilegais continuassem a ser efetuadas pelo requerido, em total inobservância das regras tributárias de nosso País, bem como em absoluto prejuízo aos clientes do serviço extrajudicial de Minas Gerais e de todo o País.

Ante o exposto, VOTO PELA RATIFICAÇÃO DA LIMINAR CONCEDIDA para:

1- DETERMINAR ao requerido a imediata suspensão da prestação de serviços não previstos no Provimento n. 89/2019 da Corregedoria Nacional de Justiça pela Central Eletrônica de Registro de Imóveis – CRI-MG, bem como a suspensão da exigibilidade da cobrança da contribuição de 4,89%, descontada do valor a ser repassado aos cartórios, conforme comunicado do requerido datado de 30/4/2020, ante a sua manifesta ilegalidade;

2- DETERMINAR a imediata restituição de qualquer valor retido ou pago pelos cartórios de Minas Gerais, a contar de 30/4/2020, em 24h, até final julgamento do presente Pedido de Providências;

3- DETERMINAR a todas as Centrais Eletrônicas de Registro de Imóveis dos Estados e do Distrito Federal, a imediata suspensão da prestação de serviços não previstos no Provimento n. 89/2019, da Corregedoria Nacional de Justiça, bem como a suspensão da exigibilidade de quaisquer cobranças de valores, ainda que sob a denominação de “taxas e contribuições”, sem previsão legal.

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Corregedor Nacional de Justiça

IJ4/Z04\S13

VOTO DIVERGENTE

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. COLÉGIO REGISTRAL IMOBILIÁRIO DE MINAS GERAIS. CENTRAL ELETRÔNICA DE REGISTRO DE IMÓVEIS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS FACULTATIVOS AO USUÁRIO POR ENTIDADE PRIVADA. NECESSIDADE DE FONTE DE CUSTEIO PARA A MANUTENÇÃO DA ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO. POSSIBILIDADE DE COBRANÇA. NATUREZA JURÍDICA NÃO TRIBUTÁRIA. VALOR QUE NÃO SE CONFUNDE COM OS EMOLUMENTOS DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. EXIGIBILIDADE APENAS NO CASO DE INTERESSE NA CONVENIÊNCIA DO SERVIÇO ELETRÔNICO OFERTADO PELA ENTIDADE PRIVADA. COBRANÇA REALIZADA PELO COLÉGIO REGISTRAL AO SEU REGISTRADOR ASSOCIADO. RELAÇÃO JURÍDICA DE NATUREZA PRIVADA. DESCABIMENTO DE INTERVENÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA ÀS NORMAS QUE REGEM A MATÉRIA. AUSÊNCIA DE *FUMUS BONI IURIS*. CONCESSÃO DE LIMINAR QUE PODE INVIABILIZAR O SERVIÇO ELETRÔNICO EM TODO O PAÍS DURANTE O PERÍODO DE PANDEMIA. *PERICULUM IN MORA* INVERSO. LIMINAR NÃO RATIFICADA.



Trata-se de pedido de providências, com pedido de liminar, proposto por Felipe Pinto Maciel contra o Colégio Registral Imobiliário de Minas Gerais (CORI/MG) e os demais colégios registrais do país ou centrais eletrônicas de registro de imóveis, por considerar indevida a cobrança pelos serviços eletrônicos prestados.

O Ministro Corregedor propõe a ratificação da liminar que contemplou as seguintes determinações:

- “1- [...] a imediata suspensão da prestação de serviços não previstos no Provimento n. 89/2019 da Corregedoria Nacional de Justiça pela Central Eletrônica de Registro de Imóveis – CRI-MG, bem como a suspensão da exigibilidade da cobrança da contribuição de 4,89%, descontada do valor a ser repassado aos cartórios, conforme comunicado do requerido datado de 30/4/2020, ante a sua manifesta ilegalidade;
- 2- [...] a imediata restituição de qualquer valor retido ou pago pelos cartórios de Minas Gerais, a contar de 30/4/2020, em 24h, até final julgamento do presente Pedido de Providências;
- 3- [...] a todas as Centrais Eletrônicas de Registro de Imóveis dos Estados e do Distrito Federal, a imediata suspensão da prestação de serviços não previstos no Provimento n. 89/2019, da Corregedoria Nacional de Justiça, bem como a suspensão da exigibilidade de quaisquer cobranças de valores, ainda que sob a denominação de ‘taxas e contribuições’, sem previsão legal.”

É o breve relato.

Em que pesem os fundamentos apontados pelo relator, considero que não há razões de fato ou de direito a ensejar a ratificação da liminar concedida, conforme passo a expor.

É bem verdade que as diretrizes fixadas pela Corregedoria Nacional de Justiça para a instituição e o funcionamento das centrais de serviços eletrônicos compartilhados, inauguradas no já revogado Provimento 47/2015 e consolidadas no Provimento 89/2019, representaram inegáveis avanços para os serviços prestados pelos cartórios de registro de imóveis do país.

Não se pode olvidar, entretanto, que, embora voltadas ao aperfeiçoamento das atividades cartorárias e à facilitação da utilização do serviço pelos usuários, com a oferta de documentos pela via eletrônica, as funcionalidades disponibilizadas por essas centrais permanecem sendo facultativas, pois não impedem que os interessados formulem o requerimento de informações, documentos e certidões diretamente no balcão do cartório.

Também não se pode desconsiderar que a constituição, operacionalização e manutenção desse tipo de tecnologia implicam gastos que pressupõem a correspondente fonte de custeio. Tanto é assim que todas as entidades que receberam dos tribunais a incumbência de desenvolver e operar a central de serviços eletrônicos e se manifestaram



até o momento no feito cobram valores dos usuários para suportar as despesas com infraestrutura e pessoal, bem como com o recebimento, armazenamento e disponibilização de informações cartorárias.

E não podia ser diferente. Se os serviços eletrônicos fornecidos são opcionais e destinados a garantir a comodidade e a redução de tempo e gastos com deslocamento, por que os interessados (que têm ciência da cobrança, autorizam e optam por sua utilização) não poderiam arcar com esse custo? Ou o CNJ irá, a partir de agora, obrigar que as entidades que viabilizam esse serviço eletrônico atuem de forma gratuita?

Ressalte-se que não se trata da simples disponibilização de certidão gerada pelo próprio usuário em um sítio eletrônico, como ocorre, por exemplo, com as certidões de “nada consta”, mas sim da manutenção, por um terceiro, de uma infraestrutura independente da do Poder Judiciário e das serventias extrajudiciais.

Conquanto sejam regulamentadas pelos tribunais e dependam da atuação dos cartórios de registros de imóveis – verdadeiros responsáveis pela emissão dos documentos e informações solicitados – as atividades dessas centrais não se confundem com as judiciárias nem com as cartorárias. Cuida-se, na verdade, de unidades facilitadoras do serviço registral, que ficam à disposição dos interessados na conveniência que oferecem.

Por essas razões, nem se diga que o que as entidades responsáveis por essas centrais estão a cobrar dos usuários seria uma taxa, porquanto, como já registrado, trata-se de importância paga em contrapartida pela utilização de serviço facultativo, que não se equipara aos emolumentos referentes aos serviços registrais, cuja natureza jurídica é de tributo, e por tal motivo não comporta qualquer ilegalidade. Além disso, os valores exigidos são razoavelmente acessíveis à população em geral.

Corroborar tal entendimento o fato de a Corregedoria Nacional de Justiça já ter proferido decisão em situação bastante semelhante (PP 0009651-56.2018.2.00.0000), reconhecendo a inexistência de ilegalidade na cobrança de valores pela oferta de serviços das centrais estaduais de serviços eletrônicos compartilhados (grifei):

“Cuida-se de pedido de providências, com pedido de liminar, formulado por Miguel Felício de Albuquerque em desfavor da Associação dos Registradores de Imóveis de São Paulo e do Instituto dos Registradores do Brasil, objetivando o fim da cobrança de taxas e/ou emolumentos pelas Centrais Estaduais de Serviços Eletrônicos Compartilhados.

[...]

Após detida análise dos fatos narrados nos presentes autos e da decisão da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, verifica-se que foi instaurado procedimento administrativo na origem e, devidamente apurado, sobreveio decisão pelo arquivamento do feito por não vislumbrar irregularidades na cobrança dos emolumentos pelas Centrais Estaduais de Serviços Eletrônicos Compartilhados, pois remuneram o



serviço público divisível e específico, nos seguintes termos (Id 3733774, fls. 2-4): [...]

‘3 - Das taxas administrativas cobradas, em conformidade com autorização do Col. Conselho Nacional de Justiça e da Eg. Corregedoria Geral da Justiça.

Conforme acima esclarecido, as chamadas taxas administrativas, embora o uso da expressão não seja propriamente taxa em sentido tributário, se destinam ao próprio funcionamento da Central de Serviços Eletrônicos Compartilhados, comportando natureza estritamente de reembolso de despesas, e não de remuneração por serviços prestados. [...]

4 - Conclusão.

Assim pontuadas todas as questões, conclui-se, portanto, que não há qualquer ilegalidade ou ofensa às normas vigentes na cobrança de emolumentos e de taxas administrativas pela Central Estadual de Serviços Compartilhados do Registro de Imóveis, administrada pela ARISP, razão pela qual, com respeito ao esforço do autor, sugere-se que o pedido formulado nos autos do Pedido de Providências n. 0009651-56.2018.2.00.0000 seja julgado totalmente improcedente.’

Assim, da análise dos documentos que instruem este feito depreende-se que a questão foi adequadamente tratada, sendo satisfatória a apuração dos fatos na origem, bem como a constatação de que **não há ilegalidade na cobrança de emolumentos e de taxas administrativas pelas Centrais Estaduais de Serviços Eletrônicos Compartilhados.**” (Id. 3854798)

No caso específico dos autos, percebe-se, como informou o próprio requerente, que os valores exigidos pelo CORI/MG não são exorbitantes, já que, para a visualização eletrônica, é cobrado R\$ 3,71, enquanto para os pedidos de certidões, R\$ 11,14. Também se extrai do feito que os atos praticados pelo CORI/MG são aqueles estabelecidos pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) e não diferem dos constantes do Provimento CNJ 89/2019:

P
r
o
v
i
m
e
n
t
o
3
1
7
/
2



“Art. 1.024-B. A CRI-MG compreende os seguintes módulos:

- I - Protocolo Eletrônico de Títulos;
- II- Certidão Eletrônica;
- III- Banco de Dados Simplificado;
- IV- Pesquisa Eletrônica de Bens e Direitos;
- V - Ofício Eletrônico;
- VI - Mandado Judicial Eletrônico;
- VII - Matrícula *Online*;
- VIII - Repositório Confiável de Documento Eletrônico; IX - Acompanhamento Registral *Online*;
- X- Monitor Registral;
- XI- Cadastro de Regularização Fundiária;
- XII- Cadastro de Aquisição e Arrendamento de Imóvel Rural por Estrangeiro;
- XIII - Informações Estatísticas;
- XIV - Correção *Online*.

[...]

§ 6º Todos os oficiais de registro de imóveis do Estado de Minas Gerais acessarão diariamente os módulos referidos no caput deste artigo, pelo menos duas vezes, sempre no início e no fim do expediente, a fim de receber, processar e enviar os arquivos eletrônicos e as comunicações que lhes são remetidas na forma deste Título, bem como para atender às solicitações de informações e/ou emissão de certidão em relação aos atos praticados em suas serventias.”

Provimento 89/2019 (Corregedoria CNJ)

“Art. 25. Compete às centrais de serviços eletrônicos compartilhados, em conjunto com o SAEC e na forma do regulamento do SREI:

- I – o intercâmbio de documentos eletrônicos e de informações entre os ofícios de registro de imóveis, o Poder Judiciário, a administração pública e o público em geral;
- II – a recepção e o envio de títulos em formato eletrônico;
- III – a expedição de certidões e a prestação de informações em formato eletrônico.

Parágrafo Único. Todas as solicitações feitas por meio das centrais de serviços eletrônicos compartilhados serão enviadas ao ofício de registro de imóveis competente, que é o único responsável pelo processamento e atendimento.”



No mesmo sentido é a manifestação do Tribunal de Justiça de Minas Gerais que, além de defender a regularidade da cobrança, afirma que não há desvio de finalidade da central eletrônica (grifei):

“Assim, em que pese as alegações apresentadas pelo requerente Felipe Pinto Maciel, **não se verifica qualquer comprovação de desvio de finalidade da referida central eletrônica**, que exerce as atribuições delineadas no Provimento nº 317/CGJ/2016, Provimento nº 260/CGJ/2013 e no Provimento nº 89/CNJ/2019.

O valor cobrado do usuário pela utilização dos serviços da Central Eletrônica de Registro de Imóveis do Estado de Minas Gerais - CRI-MG, **tem como objetivo a manutenção do serviço prestado pelo Colégio Registral Imobiliário - CORI/MG, cujo montante mostra-se acessível à população em geral e em consonância com os princípios da modicidade e do acesso à informação, pela comodidade de obterem os seus serviços de forma eletrônica.**”

Por fim, quanto à cobrança de valores dos delegatários, o que se verifica é que a matéria foi submetida à Assembleia Geral (órgão máximo da entidade), oportunidade em que foi deliberada e aprovada, à unanimidade, pelos seus associados, razão por que não cabe a ingerência deste Conselho, eis que a relação jurídica que aqui se estabelece é entre o delegatário e a sua associação representativa privada (grifei):

“2) Demais assuntos de interesse da classe: O presidente expôs a situação financeira do CORI-MG, com o auxílio do Tesoureiro, demonstrando a necessidade de outras fontes de receita, e **encaminhada proposta de contribuição mensal do associado de valor equivalente a 3% (três por cento) do valor recolhido a título de RECOMPE, o que possibilitará ao CORI desenvolver serviços diferenciados para o associado contribuinte. A matéria foi colocada em votação e foi APROVADA, por unanimidade, pela Assembleia Geral.**” (Id. 3980168)

Logo, não havendo nos autos qualquer prova de atuação do CORI/MG contrária aos regramentos deste Conselho ou do TJMG, considero que a liminar não deve ser ratificada, notadamente em razão do risco de *periculum in mora* inverso, consubstanciado na inviabilização do serviço eletrônico em todo o país e nos consequentes prejuízos aos usuários, máxime no atual cenário de pandemia.

Ante o exposto, voto pela **NÃO RATIFICAÇÃO DA LIMINAR CONCEDIDA**, para que permaneçam hígidas as atuações e cobranças feitas pelo Colégio Registral Imobiliário de Minas Gerais, bem como as de todas as demais entidades responsáveis pelas centrais eletrônicas de registro de imóveis, desde que observados os preceitos normativos que regem a matéria.

É como voto.



Conselheiro **MÁRIO GUERREIRO.**

Conselho Nacional de Justiça

Presidência

Pedido de Providências nº 0003703-65.2020.2.00.0000

Requerente: Felipe Pinto Maciel

Recorrido: Colégio Registral Imobiliário de Minas Gerais

Relator: Corregedor Nacional de Justiça – Ministro Humberto Martins

DECLARAÇÃO DE VOTO

O SENHOR PRESIDENTE MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Cuida-se de Pedido de Providência onde o eminente Corregedor Nacional de Justiça deferiu liminar para o seguinte: 1- DETERMINAR ao requerido a imediata suspensão da prestação de serviços não previstos no Provimento n. 89/2019, da Corregedoria Nacional de Justiça, pela Central Eletrônica de Registro de Imóveis – CRI-MG, bem como suspender a exigibilidade da cobrança da contribuição de 4,89%, descontada do valor a ser repassado aos cartórios, conforme comunicado do requerido datado de 30/04/2020, ante a sua manifesta ilegalidade; 2- DETERMINAR a imediata restituição de qualquer valor retido ou pago pelos cartórios de Minas Gerais, a contar de 30/04/2020, em 24h, até final julgamento do presente Pedido de Providências; e 3- DETERMINAR a todas as Centrais Eletrônicas de Registro de Imóveis dos Estados e do Distrito Federal, a imediata suspensão da prestação de serviços não previstos no Provimento n. 89/2019, da Corregedoria Nacional de Justiça, bem como a suspensão da exigibilidade de quaisquer cobranças de valores, ainda que sob a denominação de “taxas e contribuições”, sem previsão legal.

Agora Sua Excelência traz o feito ao Plenário, propondo a ratificação do provimento cautelar.

É o relatório.

Passo a votar:

Tenho que a liminar é de ser ratificada.

Forçoso reconhecer presentes os pressupostos para o deferimento da tutela administrativa cautelar, com fundamento na previsão constante do art. 25, XI,



do Regimento Interno deste Conselho Nacional de Justiça.

As apontadas cobranças, cuja cessação foi determinada, não têm nenhum amparo legal.

Desse modo, a sua manutenção permite afirmar presentes os pressupostos que concernem à **existência de fundado receio de prejuízo** para os usuários do serviço de registro imobiliário de todo o país, **que sofreriam indevida exação**, sendo ao mesmo tempo possível entrever a possibilidade de **dano irreparável para a coletividade de usuários** desse serviço público **e para a própria imagem e credibilidade da instituição registral imobiliária**, que opera por delegação do Poder Público, sob a fiscalização do Poder Judiciário.

Assim, **além do perigo da demora, avulta a plausibilidade do direito** trazido à discussão, como será visto a seguir.

Por esses motivos, impõe-se sejam reconhecidos presentes os permissivos regimentais apontados, autorizadores das medidas acauteladoras deferidas pelo eminente Conselheiro relator, o Ministro Humberto Martins, Corregedor Nacional de Justiça, no exercício de sua competência regimental.

Ainda que o exame da questão central, relativa a essas apontadas cobranças pelas centrais eletrônicas de serviços compartilhados, deva ser mais bem examinado no momento processual apropriado, quando acontecerá o julgamento definitivo do mérito deste pedido de providências, importante seja a questão enfocada nesta fase do juízo de delibação, ainda que de modo perfunctório, a fim de se verificar a presença do *fumus boni juris* a autorizar a medida provisória.

Com esse escopo e postas as balizas que devem nortear o exame da questão nesta fase do procedimento, passo a situar a matéria, cingido apenas ao exame daquilo que, por ora, me parece pertinente para um seguro exame do cabimento das medidas acauteladoras adotadas pelo relator.

Posteriormente, já com todos os elementos informativos nos autos, o exame da questão de mérito deverá merecer análise mais aprofundada, com um exame especificado de tudo o que for trazido para os autos pelos interessados.

Nesse sentido, passo a examinar a plausibilidade do direito cuja proteção é buscada neste Pedido de Providências.

Delimitada a matéria central em debate, possível sintetizar que ela está relacionada com a possibilidade ou não de **cobranças que estariam sendo feitas por parte de associações de classe integradas por registradores de imóveis ou outras entidades assemelhadas**, em razão de serviços eletrônicos prestados



aos usuários do serviço público de registro de imóveis.

Esses serviços têm sido prestados pelas chamadas Centrais Eletrônicas de Serviços Compartilhados, que no caso foram assumidas por essas entidades de classe integradas por registradores imobiliários.

Para uma melhor compreensão do tema, importante salientar que esse modelo há muito surgiu por iniciativa dos próprios registradores imobiliários, em determinadas regiões do país, onde buscaram implantar, de modo mais racional, algumas ferramentas eletrônicas destinadas à prestação de seus serviços.

Mais tarde, o modelo foi regulamentado pelo Provimento 47/2015 da Corregedoria Nacional de Justiça, que tratou da implantação dessas centrais. O Provimento 47/2015 hoje está revogado pelo Provimento 89/2019, que tratou da matéria em maior amplitude.

Para melhor contextualizar, importante lembrar que o **serviço público de notas e registro**, desde o advento da Constituição Federal de 1988, passou a ser exercido em caráter privado, **por delegação do Poder Público**, cabendo ao Poder Judiciário a fiscalização da atividade (nesse sentido o art. 236 e seus parágrafos que vieram com a promulgação da nova ordem constitucional em 5 de outubro de 1988).

Como é sabido, sempre foi da tradição do direito brasileiro, que os serviços de notas e de registro, prestados por Tabeliães e Oficiais de Registro, integrantes do chamado “foro extrajudicial”, eram serviços auxiliares do Poder Judiciário.

A superveniência do regime de delegação, outorgada ao particular por meio de concurso público de provas e títulos, ainda que tenha alterado substancialmente o regime constitucional aplicável a esses serviços públicos, não retirou deles a **natureza de serviço público**, posto que a titularidade desses serviços permanece com o poder público delegante.

Na verdade, a partir da Constituição Federal de 1988, a **titularidade** dos serviços notariais e registrais **permaneceu com o Poder Público**, enquanto **apenas o exercício** passou a ser realizado **em caráter privado**, por delegação do Poder Público, assim como é da essência do regime de delegação. **Evidentemente não haveria como delegar o serviço se a titularidade dele não fosse do poder delegante.**

Desse modo, ficou determinado ao Poder Público delegante promover concursos públicos de provas e títulos para a transferência **do exercício** do serviço ao particular, outorgando-lhes a **delegação**, que ficou **sujeita à fiscalização do**



Poder Judiciário, por expressa disposição constitucional.

Em 1994 essa regra da Constituição de 1988 foi regulamentada pela Lei Federal 8.935, quando então foram definidas as especialidades, competências, organização, direitos e deveres, regime disciplinar, regras para organização e provimento das unidades, entre outras disposições.

Com o advento da Emenda Constitucional 45/2005, ficou ainda mais claro que os serviços notariais e de registro são hoje, como sempre o foram, **órgãos auxiliares** do Poder Judiciário.

Nessa mesma oportunidade, com a criação deste Conselho Nacional e Justiça, entre as suas competências estabelecidas no art. 103-B da Constituição Federal, ficou expresso o que segue:

Art. 103-B O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de quinze membros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e seis anos de idade, com mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:...

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

...

III receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive **contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados**, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; (grifo não no original)

No exercício de sua competência constitucional e na forma de seu Regimento Interno, portanto, passou o Conselho Nacional de Justiça a regular o funcionamento dos serviços notariais e registrais, a editar regras para o provimento



das unidades no país, fiscalizar a prestação desse serviço público, tudo concorrentemente com as unidades federativas.

Quando da edição da Lei Federal 11.977/2009, ficou determinado aos registradores públicos do país, nos art. 37 a 39 dessa lei, a implantação do registro público eletrônico, como segue:

Art. 37. Os serviços de registros públicos de que trata a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, observados os prazos e condições previstas em regulamento, instituirão sistema de registro eletrônico.

Art. 38. Os documentos eletrônicos apresentados aos serviços de registros públicos ou por eles expedidos deverão atender aos requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP e à arquitetura e-PING (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico), conforme regulamento.

Parágrafo único. Os serviços de registros públicos disponibilizarão serviços de recepção de títulos e de fornecimento de informações e certidões em meio eletrônico

Art. 39. Os atos registrais praticados a partir da vigência da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, serão inseridos no sistema de registro eletrônico, no prazo de até 5 (cinco) anos a contar da publicação desta Lei.”

Parágrafo único. Os atos praticados e os documentos arquivados anteriormente à vigência da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, deverão ser inseridos no sistema eletrônico. (grifo não no original)

Nesse sentido, este Conselho Nacional de Justiça passou a organizar e promover estudos visando à elaboração dos requisitos para o desenvolvimento de um sistema eletrônico destinado aos registros imobiliários brasileiros, então denominado SREI, cujo projeto foi concluído em 2012.

Posteriormente, foi editada a Recomendação 14/2014 deste Conselho Nacional de Justiça, que orientava as Corregedorias Gerais dos Estados e do



Distrito Federal a regularem a implantação dos sistemas eletrônicos, segundo o Projeto SREI, desenvolvido para atender ao disposto na Lei Federal 11.977/2009, e que estabelecia os requisitos para a universalização da prestação do serviço de registro imobiliário eletrônico no país.

Sobreveio, então, o Provimento 47/2015, que veio regulamentar a organização, pelos registradores imobiliários, de centrais eletrônicas de serviços compartilhados, especialmente para dar cumprimento ao cumprimento do comando da Lei Federal 11.977/2009 citada, que determinou, no parágrafo único do art. 38, a implantação obrigatória de alguns serviços eletrônicos pelos cartórios de registros públicos, como segue: **“Os serviços de registros públicos disponibilizarão serviços de recepção de títulos e de fornecimento de informações e certidões em meio eletrônico”**.

Essa política pública de compartilhamento adotou experiência que já estava em curso, visou implementar um caminho mais racional e, ao mesmo tempo, menos oneroso para a implantação daqueles serviços eletrônicos determinados na lei, uma vez que a esse tempo eles já eram um imperativo legal, *ex vi* das disposições da Lei Federal 11.977/2009 citada.

Eis aí o marco legal.

Antes disso o serviço eletrônico era apenas facultativo. Até então estava previsto assim no art. 41 da Lei Federal 8.935/1994, como abaixo transcrito:

Art. 41. Incumbe aos notários e aos oficiais de registro praticar, independentemente de autorização, todos os atos previstos em lei necessários à organização e execução dos serviços, **podendo**, **ainda, adotar sistemas de computação**, microfilmagem, disco ótico e outros meios de reprodução. (grifo não no original)

Todavia, a partir da Lei Federal 11.977/2009, depois regulamentada pelo Provimento 47/2015, da Corregedoria Nacional de Justiça, os serviços previstos na lei e no regulamento **passaram a ser obrigatórios, um dever legal dos registradores públicos**.

É dessa perspectiva que deve ser examinada da questão posta nestes autos.

O fato de as centrais eletrônicas de serviços compartilhados terem sido assumidas por associações de classe **não muda em nada a questão** em debate.



Essas centrais poderiam estar sob a responsabilidade de associações de classe ou **organizadas diretamente pelos próprios registradores**. Isso pouco importa. O comando legal foi dirigido aos registradores imobiliários e nada impediria dessem cumprimento à determinação da lei por meio de uma associação de registradores.

Todavia, seja como for, **jamais foi autorizada qualquer cobrança de valores não previstos em lei para a prestação desses serviços que tinham passado a ser obrigatórios**, ao contrário do que antes dispusera o art. 41 da Lei Federal 8.935/1994, que aconteceu numa época sabidamente muito diversa, quando os meios eletrônicos eram ainda apenas incipientes.

Mas foi com o advento da Lei Federal 13.465/2017 que o SREI foi tornado oficial.

Na mesma oportunidade a lei criou um ente que deveria implantar e gerir o denominado Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis – ONR, ao qual **foram vinculados ex lege** todos os registradores do país.

O ONR foi instituído com a natureza de serviço social autônomo e **está sob a regulação da Corregedoria Nacional de Justiça por expressa disposição legal**. A figura do Operador Nacional, criada na referida lei, bem reflete o regime constitucional de delegação, quando o serviço é **exercido em caráter privado**, sob a **fiscalização do Poder Judiciário**.

Com a edição da Lei Federal 13.465/2017, as centrais de serviços compartilhados tiveram, então, a sua regulamentação adequada ao novo quadro normativo pela Corregedoria Nacional de Justiça, que publicou o Provimento 89/2019, submetendo as centrais à coordenação do ONR.

Segundo essa ordem de ideias, imperioso concluir que cabe aos titulares de delegação implantar e manter o registro eletrônico, agora por meio do ONR, ao qual estão vinculados por força de lei.

Mas isso não é novidade.

Desde a instituição do regime de delegação para os serviços notariais e registrais na Constituição Federal de 1988, fazer os investimentos e suportar o custeio dos serviços de notas e registro sempre coube aos que recebem a delegação.

Assim já dispunha o artigo 21 da Lei Federal 8.935/1994, como segue:

Art. 21. O gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de registro **é da responsabilidade exclusiva do**



respectivo titular, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal, cabendo-lhe estabelecer normas, condições e obrigações relativas à atribuição de funções e de remuneração de seus prepostos **de modo a obter a melhor qualidade na prestação dos serviços**. (grifo não no original)

Desse modo, aos titulares das delegações de notas e registro incumbe o gerenciamento administrativo e financeiro das unidades, fazer os investimentos necessários e custear a prestação do serviço com qualidade, de modo adequado e eficiente.

Nesse sentido está a disposição expressa do art. 4º da Lei Federal 8.935/1994:

Art. 4º **Os serviços notariais e de registro serão prestados, de modo eficiente e adequado**, em dias e horários estabelecidos pelo juízo competente, atendidas as peculiaridades locais, **em local de fácil acesso ao público e que ofereça segurança para o arquivamento de livros e documentos**. (grifo não no original)

De outro lado, cabe aos titulares das delegações de notas e registro manter a guarda e conservação dos livros, documentação, sistemas eletrônicos e tudo o que integra o acervo dos serviços notariais e registrais. E isso já estava disposto expressamente desde 1994, no art. 46 da chamada Lei dos Cartórios.

Confira-se a disposição legal abaixo;

Art. 46. Os **livros**, fichas, **documentos**, papéis, microfilmes e **sistemas de computação** deverão **permanecer sempre sob a guarda e responsabilidade do titular de serviço notarial ou de registro**, que **zelar**á por sua **ordem, segurança e conservação**. (grifo não no original)

Com efeito, mesmo a lei de 1994 já cometia ao titular do serviço registral a guarda, conservação e responsabilidade dos livros, documentos e **sistema de**



computação.

Não seria necessário dizer que com o passar dos anos e o vertiginoso avanço tecnológico verificado desde 1994, bem como desde o já antigo comando legal de 2009, que determinou a implantação dos registros públicos eletrônicos, esses “*livros, documentos e sistemas de computação*” a que se referia a lei de 1994 passariam a ser, ou pelo menos deveriam ter passado a ser eletrônicos.

E isso não terá alterado em nada a responsabilidade de guarda e conservação do acervo dos serviços notariais e registrais.

Tal como ocorre desde tempos imemoriais, notários e registradores continuam, por óbvio, com a mesma responsabilidade de guarda e conservação dos livros, da documentação, que agora são ou deveriam ser eletrônicos. E certamente também são os guardiões e os conservadores dos **sistemas eletrônicos**, os mesmos que a lei de 1994, no contexto da época, chamou de **sistemas de computação**.

Não há nada de novo nisso tudo.

Cabe hoje, como sempre coube, ao titular da delegação de notas e registro investir e custear o que for necessário para a prestação de um serviço público de qualidade, adequado e eficiente, mantendo sob sua responsabilidade a guarda e a conservação dos livros (livros físicos ou eletrônicos), da documentação (documentação física ou eletrônica), dos sistemas de computação (sistemas eletrônicos), e de tudo mais que integrar o acervo público das unidades dos serviços notariais e registrais (acervo físico ou eletrônico) a eles confiado.

Mesmo antes de 2009, quando o registro eletrônico ainda era uma faculdade, embora os meios eletrônicos já fossem uma necessidade que decorria naturalmente dos tempos então correntes, e das inovações tecnológicas existentes, jamais se imaginou que a implantação dos serviços eletrônicos, ou mesmo os seus custos de manutenção, pudessem ser suportados por meio de cobranças feitas aos usuários dos serviços eletrônicos, **como se isso fosse uma facilidade facultativa** a eles oferecida.

Ao contrário. Os meios eletrônicos não são uma **faculdade** do usuário que pretenda pagar por um serviço compatível com a era digital. **O registro eletrônico não é um luxo oferecido apenas a quem pretenda ou possa pagar por ele.**

Mas retomando.

Trata-se o registro imobiliário de um serviço público. E a lei determinou que ele seja prestado pelos meios eletrônicos. Portanto, **cabe aos que recebem a**



delegação prestar um serviço de qualidade e eficiente, adequado e compatível com o tempo em que vivemos, tal como está expresso em lei.

Não há opção para aquele que recebe a delegação. **Fala-se de um imperativo legal**. É disso que se trata. E isso assim há de ser compreendido.

A inobservância de prescrições legais e normativas, que há muito já impôs a obrigatoriedade do serviço de registro eletrônico como visto, pode constituir, pelo menos em tese, a **infração administrativa** prevista no art. 31, I, da Lei Federal 8.935/1994, que assim dispõe:

Art. 31. **São infrações disciplinares** que sujeitam os notários e os oficiais de registro às penalidades previstas nesta lei:

I - **a inobservância das prescrições legais ou normativas;**
(grifo não no original)

De resto, afigura-se de rigor a observância das normas técnicas estabelecidas pelo juízo competente. Nesse sentido, o art. 30, XIV, da Lei Federal 8.935/1994, estabelece que esse é um dever legal.

Confira-se abaixo:

Art. 30. **São deveres** dos notários e dos oficiais de registro:

...

XIV - **observar as normas técnicas estabelecidas pelo juízo competente.** (grifo não no original)

Nada justifica nem autoriza, portanto, a pretensão de repassar os custos, ou de cobrar dos usuários quaisquer valores sem nenhuma previsão legal, ainda que se afirme que esses recursos seriam investidos na implantação de meios eletrônicos para a prestação desses serviços públicos de modo adequado e eficiente, como impõe sejam universalmente prestados.

A quem recebe a delegação desses serviços cabe prestá-los na forma determinada em lei e não à sua moda.

Cumpra que os registradores exerçam o serviço público delegado com eficiência e adequação, assegurando a todos em igualdade de condições acesso aos serviços por meio eletrônicos, de modo ininterrupto, garantindo a continuidade do serviço público delegado, pena de descumprimento das prescrições legais a que



estão sujeitos.

O compartilhamento das plataformas eletrônicas não retira a autonomia e a independência de cada registrador no exercício do seu juízo de qualificação dos títulos a registrar conforme as suas competências, nem tampouco os exime da responsabilidade de guarda e conservação dos assentamentos a seu cargo.

Todavia, é da natureza dos meios eletrônicos a adoção de **padrões universais**, para o nivelamento dos serviços. Mas eles são meras ferramentas de trabalho que podem ser compartilhadas, por simples questão de racionalidade, adequação, eficiência e economicidade. É isso apenas.

Acrescente-se mais.

Qualquer cobrança, ainda que para financiar investimentos ou custear a manutenção do obrigatório registro público eletrônico não tem permissão legal.

Cabe aos registradores, os delegados do serviço público, implantar o necessário, como for determinado pela lei e pelo poder público delegante.

Registradores e notários são remunerados por meio dos emolumentos a que fazem jus, previstos em lei, na forma do disposto no art. 28 da Lei Federal 8.935/1994 e art. 14 da Lei Federal 6.015/1973. E os **emolumentos**, segundo a pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, têm **natureza tributária**, subsumindo-se na espécie de taxa. Não podem ser instituídos ou majorados senão por lei própria.

A propósito confira-se:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CUSTAS E EMOLUMENTOS: SERVENTIAS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO Nº 7, DE 30 DE JUNHO DE 1995, DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ: ATO NORMATIVO.

1. Já ao tempo da Emenda Constitucional nº 1/69, julgando a Representação nº 1.094-SP, o Plenário do Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que "**as custas e os emolumentos judiciais ou extrajudiciais**", **por não serem preços públicos, "mas, sim, taxas, não podem ter seus valores fixados por decreto, sujeitos que estão ao princípio constitucional da legalidade** (parágrafo 29 do artigo 153 da Emenda Constitucional nº 1/69), garantia essa que não pode ser ladeada mediante delegação legislativa" (RTJ 141/430, julgamento ocorrido a 08/08/1984). 2. Orientação que reiterou, a 20/04/1990, no julgamento do RE nº 116.208-MG. 3. Esse entendimento persiste, sob a vigência da Constituição



atual (de 1988), cujo art. 24 estabelece a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, para legislar sobre custas dos serviços forenses (inciso IV) e cujo art. 150, no inciso I, veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, a exigência ou aumento de tributo, sem lei que o estabeleça. 4. O art. 145 admite a cobrança de "taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição". **Tal conceito abrange não só as custas judiciais, mas, também, as extrajudiciais (emolumentos), pois estas resultam, igualmente, de serviço público, ainda que prestado em caráter particular (art. 236). Mas sempre fixadas por lei.** No caso presente, a majoração de custas judiciais e extrajudiciais resultou de Resolução - do Tribunal de Justiça - e não de Lei formal, como exigido pela Constituição Federal. 5. Aqui não se trata de "simples correção monetária dos valores anteriormente fixados", mas de aumento do valor de custas judiciais e extrajudiciais, sem lei a respeito. 6. Ação Direta julgada procedente, para declaração de inconstitucionalidade da Resolução nº 07, de 30 de junho de 1995, do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. (ADI 1444, Relator(a): SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 12/02/2003, DJ 11-04-2003 PP-00026 EMENT VOL-02106-01 PP-00046) (grifo não no original)

(...) Custas e emolumentos: serventias judiciais e extrajudiciais: natureza jurídica. **É da jurisprudência do Tribunal que as custas e os emolumentos judiciais ou extrajudiciais têm caráter tributário de taxa.** Lei tributária: prazo nonagesimal. Uma vez que o caso trata de taxas, devem observar-se as limitações constitucionais ao poder de tributar, entre essas, a prevista no art. 150, III, c, com a redação dada pela EC 42/2003 – prazo nonagesimal para que a lei tributária se torne eficaz. (ADI 3.694, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 20-9-2006, P, DJ de 6-11-2006) (grifo não no original)

Os emolumentos **são a única forma prevista de remuneração**, pois instituídos para que com eles também sejam feitos os investimentos necessários e suportados os custos para a prestação do serviço de modo adequado e eficiente, e pelos meios eletrônicos conhecidos e aplicáveis, observando-se as permanentes inovações tecnológicas disponíveis.

Aliás, qualquer outra cobrança não prevista em lei pode, em tese,



configurar infração administrativa prevista no art. 30, III, da Lei Federal 8.935/1994, como está expresso no texto legal:

Art. 31. **São infrações disciplinares** que sujeitam os notários e os oficiais de registro às penalidades previstas nesta lei:

I - ...

II - ...

III - **a cobrança indevida ou excessiva de emolumentos, ainda que sob a alegação de urgência;** (grifo não no original)

Cabe ao poder público, por seu turno, exigir a melhor qualidade na prestação do serviço público, exercer a fiscalização e a regulação, bem como aplicar e fazer cumprir as leis incidentes, assim como preceitua o art. 38 da Lei Federal 8.935/1994, que assim dispõe:

Art. 38. **O juízo competente zelará para que os serviços notariais e de registro sejam prestados com rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente, podendo sugerir à autoridade competente a elaboração de planos de adequada e melhor prestação desses serviços**, observados, também, critérios populacionais e socioeconômicos... (grifo não no original)

Importante frisar que notários e registradores prestam **serviços públicos**, cujo exercício não se confunde com a titularidade do serviço, que permanece com o Poder Público delegante.

Nesse sentido, leciona **Celso Antônio Bandeira de Mello** que não se deve confundir a titularidade do serviço com a titularidade da prestação do serviço, sendo realidades jurídicas totalmente diversas (MELLO, Celso Antônio Bandeira de.

Curso de Direito Administrativo, São Paulo: Malheiros, 17^a ed., 2004, p. 641/642).

O festejado autor conceitua serviço público como:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em



geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Opus cit.*, pag. 632). LL

Por sua vez, **Maria Sylvia Zanella Di Pietro**, conceitua o serviço público como:

(...) toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 15ª Ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 99 – negrito da autora).

O administrativista e doutrinador **Hely Lopes Meireles**, ao conceituar o serviço público, assenta que:

Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado. (MEIRELLES Hely Lopes, *in* *Direito Administrativo*. São Paulo: RT, 2003, p.131).

Não há dúvida que notários e registradores prestam serviços públicos por delegação do Poder Público.

O conhecido autor **Walter Ceneviva** define a atividade registral, ainda que exercida por particulares, como um serviço público, afirmando o que segue: “a atividade registrária, embora exercida em caráter privado, tem características



típicos de serviço público” (CENEVIVA, Walter. Lei dos Registros Públicos Comentada. 18ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p. 06-07).

Destaque-se que no recente julgamento da ADI 1531, o Ministro **Gilmar Mendes** (relator) assentou em seu voto, com a eloquência que lhe é particular, que o exercício da atividade notarial e de registro constitui função pública *latu sensu*, submetendo o respectivo delegatário, agente público, às regras do serviço público, em especial aquelas estabelecidas na Lei 8.935/94, com fiscalização do Poder Judiciário (art. 236, § 1º, CF). Cite-se trecho do voto do relator:

(...)

Conforme já ressaltado, **a natureza jurídica dos serviços de registros públicos, cartorários e notariais é de atividade jurídica própria do Poder Público, delegada a pessoa natural para seu exercício**, após aprovação em concurso público de provas e títulos. **É, então, função pública *lato sensu*, não privativa do Estado, destinada à práticas de atos imbuídos de fé pública e exercida sob exclusiva fiscalização do Poder Judiciário.**

Sua atividade, portanto, acarreta o aproveitamento de particularidades dos setores público e privado, uma vez que as serventias extrajudiciais, além de atuarem de forma independente, sem relação hierárquica, podem auferir lucros pela percepção de emolumentos fixados em lei. No entanto, seus atos são passíveis de impugnação na esfera administrativa, e o desvio de atribuições pode ocasionar, inclusive, a suspensão ou extinção da delegação.

Nesses termos, **embora o titular de cartório extrajudicial não ocupe cargo público, exerce atividade típica de Estado por delegação.** Ademais, sua remuneração é decorrente da percepção de emolumentos, os quais possuem natureza jurídica tributária de taxa, conforme assente jurisprudência desta Corte (ADI 1.148, de minha relatoria, Dje 2.11.2015). Conclui-se assim, que o titular de cartório extrajudicial exerce atividade estatal e é remunerado por receita pública, atraindo a incidência das incompatibilidades previstas no art. 54 da Constituição.

(...)



(ADI 1531, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-065 DIVULG 19-03-2020 PUBLIC 20-03-2020) (grifo não no original)

Nesse passo, possível asseverar que o regime de delegação não exclui o dever de prestar o serviço público com a observância aos princípios que informam e regem a Administração em geral e o submetem à regulação e fiscalização do poder público delegante, no caso ao Poder Judiciário. É esse o sentido que move a atividade correcional em todos os níveis.

Não há fundamento constitucional, legal ou regulamentar, em todo o ordenamento jurídico de regência, que justifique possam associações de classe, que assumam as centrais eletrônicas compartilhadas, cobrar de usuários quaisquer valores, e a qualquer título, pelo uso de serviços eletrônicos.

Se fosse dado interpretar como possível essas cobranças feitas por meio de associações de classe, para intermediar os serviços dos próprios registradores, seria como admitir a burla de expressa disposição legal que afirma **incompatível com a atividade dos registradores e notários a intermediação dos próprios serviços**, como está expresso no *caput* do art. 25 da Lei Federal 8.935/1994, abaixo transcrito:

Art. 25. O exercício da **atividade notarial e de registro é incompatível com** o da advocacia, **o da intermediação de seus serviços** ou o de qualquer cargo, emprego ou função públicos, ainda que em comissão. (grifo não no original)

Evidentemente, se não podem registradores e notários intermediarem seus serviços diretamente, tampouco isso poderia se dar por meio de interposta pessoa. **E isso é curial.** O contrário não haveria como ser legitimamente sustentado.

O direito não se conforma com uma interpretação capaz de permitir seja burlada uma vedação legal expressa e irretorquível.

Registradores e notários são remunerados pelos emolumentos previstos em lei, e não por chamadas “taxas, cobradas por associações de classe aos usuários que pretendam ter um serviço eletrônico de qualidade”.



Como se fosse possível diferenciar os usuários do serviço público entre aqueles que pagam e os que não pagam pelo conforto, disponibilizando-se a eficiência apenas para os que pagarem uma “**taxa de facilidade**” não prevista em lei e de duvidosa legitimidade constitucional.

A doutrina de **Luís Paulo Aliende Ribeiro** vem abonar os fundamentos deduzidos acima, lecionando que notários e registradores se submetem à regulação do Poder Judiciário e, por isso mesmo, não se lhes é dado tangenciar as disposições normativas emanadas dos órgãos censórios que tenham disciplinado a sua atividade para fazer cumprir as leis incidentes.

Veja-se o que segue:

O serviço público vai até o reconhecimento de que se trata de função estatal; de que o Estado mantém a titularidade do poder da fé pública cujo exercício delega a particulares, o que abrange a regulação da atividade no âmbito da relação de sujeição especial que liga cada particular titular de delegação ao Estado outorgante, a organização dos serviços, a seleção (mediante concurso de provas e títulos) dos profissionais do direito, a outorga e cessação da delegação, a regulamentação técnica e a fiscalização da prestação dos serviços para assegurar aos usuários sua continuidade, universalidade, uniformidade, modicidade e adequação. (RIBEIRO, Luís Paulo Aliende, *in* Regulação da função pública notarial e de registro. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 181 – o negrito não é do original).

Essas cobranças, portanto, como visto, mais que ilegais, sugerem ofensa ao próprio regime constitucional de delegação do serviço público de notas e registro, pelo que se impõe a ratificação da medida liminar deferida, já que além de plausível o direito posto, há claro risco de prejuízo difuso e dano de difícil reparação.

Ante o exposto, aderindo ao voto do eminente relator, e também por esses fundamentos que acrescento, apresento voto no sentido de que seja **RATIFICADA** a medida liminar em todos os seus termos.

É como voto.

Data registrada no sistema.



Ministro **DIAS TOFFOLI**
Presidente

