

TEXTO INTEGRAL

PARECER SN95/2013

Processo nº [2013/002389](#)

ASSUNTO: CONSULTA. MATERIA EXTRAJUDICIAL. MINHA CASA MINHA VIDA. EMOLUMENTOS.

CAPITAL 94 OF DE REG GERAL DE IMOVEIS

KATIA REGINA DINIZ

PARECER

Trata-se de procedimento administrativo deflagrado em razão de consulta formulada ao MM. Juízo da Vara de Registros Públicos da Capital, na forma do disposto no artigo, 89, IV do [CODJERJ](#).

O MM. Juízo da Vara de Registros Públicos proferiu a r. sentença de fls. 26/28, orientando o Ilmo. Registrador do Serviço do 4º Ofício do Registro de Imóveis a cumprir o [Aviso nº 84/2010](#) da Corregedoria Geral de Justiça.

Os autos vieram para reexame da matéria pelo Exmo. Corregedor Geral da Justiça, nos termos do artigo 89, IV do CODJERJ c/c artigo 3º do [Provimento CGJ nº 02/2008](#).

Eis o breve relatório.

A questão posta em juízo versa sobre dúvida formulada pelo Ilmo. Oficial do Serviço do 4º Registro de Imóveis da Capital acerca do procedimento a ser adotado com relação à cobrança dos emolumentos relativos aos atos do programa "Minha Casa Minha Vida" tendo em vista os regramentos conflitantes em vigor.

A matéria tratada nestes autos não é nova e já foi examinada pela Corregedoria Geral da Justiça, cujo posicionamento pode ser inferido pela leitura da decisão proferida no procedimento administrativo nº [2012/042215](#), na qual concluiu que as regras inseridas nas leis federal e estadual, concedendo isenção (total ou parcial) de emolumentos, sem a respectiva fonte de custeio, não devem ser observadas, prevalecendo a orientação preconizada no Aviso CGJ nº 84/2010.

Para facilitar a sua leitura, segue abaixo a reprodução de seu conteúdo:

Trata-se de processo originário da Vara de Registros Públicos da Comarca da Capital, originado pela consulta formulada pelo Ilmo. Responsável pelo Expediente do Serviço do 4º Ofício de Registro de Imóveis, indagando acerca do procedimento a ser adotado para a fixação dos emolumentos devidos em razão de registro de títulos de imóveis abarcados pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído pela [Lei 11.977/2009](#).

De fato, a questão é complexa e merece alguns esclarecimentos.

A Lei Federal nº 11.977/2009 efetivamente criou descontos no valor dos emolumentos relativos a atos notariais e de registro, envolvendo empreendimentos imobiliários alcançados pelo Programa Minha Casa, Minha Vida.

No ano de 2010, foi editado o Aviso CGJ nº 84/2010, ao fundamento de ser inconstitucional a referida regra legal que concedia isenção de emolumentos sem a respectiva fonte de custeio, informando aos Serviços

extrajudiciais que deveriam permanecer cobrando os emolumentos nos moldes da legislação estadual.

O ato administrativo acima apontado foi alvo de ação civil pública movida pela União Federal (proc. nº 2010.51.01.006888-3), na qual não foi deferida medida liminar para suspender lhe os efeitos. A seguir, foi proferida decisão declinando da competência em favor do Supremo Tribunal Federal, haja vista a existência de conflito entre a União Federal e Estado da Federação.

A questão foi submetida ao Supremo Tribunal Federal, onde o processo recebeu o nº ACO 1646. Também foi negada a medida liminar pelo Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

DECISÃO : De início, providencie a Secretaria a inclusão do Ministério Público Federal, representado pelo procurador geral da República na autuação, para que possa exercer as funções que foram lhe atribuídas pelo art. 5º, § 1º da [Lei 7.347/1985](#)

Trata-se, na origem, de ação civil pública, com pedido para antecipação dos efeitos da tutela, ajuizada pela União contra o Estado do Rio de Janeiro, para assegurar o direito difuso à correção e à higidez dos atos praticados pelos registros imobiliários do estado réu.

Narra a parte autora ter iniciado programa destinado à construção de moradias e à melhoria das condições habitacionais, nos termos da Lei 11.977/2009. Um dos instrumentos do referido programa é a exoneração escalonada ou integral das custas e dos emolumentos registraes normalmente devidos nas operações imobiliárias (arts. 42 e 43), cujo desrespeito acarreta punição ao oficial de registro insurgente (art. 44).

Contudo, a Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro houve por bem reconhecer a inconstitucionalidade das normas de isenção (Aviso CGJ 84/2010 e Processo Administrativo [2009/077312](#)).

Entende a parte autora que a postura do estado réu é inadmissível, pois:

- a) Os descontos não se caracterizam como isenção heterônoma, dado que a União tem competência para criar normas gerais relativas aos serviços extrajudiciais e que beneficiem a população de baixa renda (art. 236, § 2º da Constituição);
- b) Inexiste direito adquirido ao recebimento integral de custas e de emolumentos;
- c) O órgão administrativo não teria competência para declarar a inconstitucionalidade de norma federal (Súmula Vinculante 10).

Para firmar o risco da demora se aguardada a resolução do mérito, diz temer que a imposição dos emolumentos como custo do programa habitacional incentivará a informalidade ("contratos de gaveta") ou diminuirá o interesse das pessoas pela solução apresentada pela União.

Ante o exposto, pede-se que os efeitos da tutela sejam antecipados, para suspender a determinação contida no Aviso CGJ 84/2010, bem como para que o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro seja obrigado a aplicar os arts. 42, 43 e 44 da Lei 11.977/2009.

Distribuída a ação no âmbito da Justiça Federal da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro, a antecipação dos efeitos da tutela foi indeferida (art. 1º, § 1º da [Lei 8.437/1992](#) e art. 1º da [Lei 9.494/1997](#) fls. 220). Citado, o estado réu apresentou contestação (Fls. 279-289).

A competência para conhecer originariamente do feito foi declinada a esta Corte (Fls. 292).

É o relatório.

Inicialmente, considero que a lide representa conflito federativo, na medida em que se discute imposição da União aos estados membros e ao Distrito Federal capaz de, em tese, violar a competência tributária e de criar estado de desequilíbrio interno, considerada a transferência do custo pela exoneração aos entes federados periféricos (art. 102, I, f da Constituição).

Declinada a competência, surge novamente a necessidade de exame do pedido para antecipação dos efeitos da tutela.

Sem prejuízo de novo exame por ocasião do julgamento de mérito, considero ausentes os requisitos que ensejariam a concessão da antecipação de tutela pleiteada.

É pacífico nesta Corte que as custas e os emolumentos judiciais e extrajudiciais têm natureza tributária (cf., por todos, a ADI 3.089, red. p/ acórdão min. Joaquim Barbosa, DJe de 01.08.2008).

A Constituição de 1988 proíbe expressamente que um ente federado conceda exoneração, total ou parcial, de tributos cuja competência para instituição seja de outro ente federado (art. 151, III da Constituição). O obstáculo tem por objetivo proteger a ampla latitude da autonomia conferida a cada um dos entes, nos termos do pacto federativo, ao assegurar que as fontes de custeio constitucionalmente destinadas ao membro da Federação fiquem livres do arbítrio caprichoso da vontade política parcial de um de seus pares.

Em especial, a salvaguarda recebe maior prestígio quando se trata do impedimento imposto à União, ente federado que reconhecidamente conta com meios mais eficientes de pressão indireta para condicionar a conduta, as chamadas sanções políticas.

Assim, a exoneração escalonada ou integral posta nos arts. 43 e 44 da 11.977/2009 caracteriza-se como isenção heterônoma, proibida constitucionalmente, ao menos neste momento de juízo inicial.

Por outro lado, o apelo à competência da União para criar normas gerais em matéria de serviços notariais extrajudiciais é destituída de plausibilidade, por duas razões preponderantes. Inicialmente, as normas em discussão referem-se à instituição de tributos e do custeio propriamente dito dos serviços notariais, matéria que também é regulada pelos arts. 145, II e 151, III da Constituição, e não apenas do art. 236, § 2º da Constituição.

Ademais, a própria Constituição imuniza certos fatos contra a instituição e cobrança de custas judiciais e de emolumentos extrajudiciais (art. 5º, XXXIV e LXXVI, a e b da Constituição). A exoneração potencialmente causa desequilíbrio entre as fontes de custeio e os custos da atividade judicial e notarial, de modo a impelir os entes federados a estabelecer "forma de compensação aos registradores civis das pessoas naturais pelos atos gratuitos, por eles praticados, conforme estabelecido em lei federal" (art. 8º da [Lei 10.169/2000](#)).

Dada a existência do dever de compensação proporcional à exoneração, o benefício estabelecido pela União tende a transferir aos estados membros e ao Distrito Federal o custo da isenção conferida, colocando-os em delicada situação interna, considerados os anseios e pleitos dos delegados notariais que serão diretamente afetados pelas normas federais.

Ante o exposto, indefiro o pedido para antecipação dos efeitos da tutela.

No prazo comum de cinco dias, digam as partes as provas que desejam produzir, de forma a especificar o respectivo objetivo e a pertinência ao desate da lide.

Comunique-se o teor desta decisão à Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Intimem-se. Publique-se.

Brasília, 14 de setembro de 2010.

Ministro JOAQUIM BARBOSA

Relator

E o Exmo. Ministro Relator, ainda, proferiu a seguinte decisão:

Vistos.

No prazo de dez dias, diga o estado réu se há legislação local que exonere, no todo ou em parte, as atividades ligadas à Lei federal 11.977/2009 do pagamento de custas e emolumentos judiciais ou extrajudiciais

(notariais).

No mesmo prazo, informe o estado réu se as exonerações locais eventualmente existentes foram precedidas de consideração sobre eventual necessidade de recomposição do valor das custas ou dos emolumentos e, em caso positivo, como foi partilhado o custo gerado.

Ainda neste prazo comum de dez dias, aponte a União se foi considerada a necessidade de recomposição das custas e dos emolumentos e se tal necessidade foi previamente debatida com os estados federados (e o Distrito Federal), bem como com representantes dos serviços delegados notariais.

Intimem-se. Publique-se.

Brasília, 11 de outubro de 2010.

Ministro JOAQUIM BARBOSA

Relator

Atualmente, o processo encontra-se na dd. Procuradoria Geral da República para parecer final.

Consequentemente, verifica-se que o Aviso CGJ nº 84/2010, não obstante a judicialização da matéria, não teve a sua eficácia suspensa.

Por sua vez, o Estado do Rio de Janeiro editou a [Lei estadual nº 5.788/2010](#), com o seguinte teor:

LEI Nº 5788, DE 19 DE JULHO DE 2010.

ESTABELECE PROCEDIMENTOS RELATIVAMENTE A CUSTAS E EMOLUMENTOS CARTORÁRIOS PARA EMPREENDEIMENTOS DENTRO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA E PARCELAMENTO DE SOLO E INCORPORAÇÕES IMOBILIÁRIAS EM GERAL.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Faço saber que a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º As custas e os emolumentos devidos pelos atos de abertura de matrícula, registro de incorporação, parcelamento do solo, averbação de construção, instituição de condomínio, registro da carta de habite se e demais atos referentes à construção de empreendimentos no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em conformidade com o estabelecido no art. 3º, serão reduzidos em:

I 90% (noventa por cento) para a construção de unidades habitacionais de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais);

II 80% (oitenta por cento) para a construção de unidades habitacionais de R\$ 60.000,01 (sessenta mil reais e um centavo) a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); e

III 75% (setenta e cinco por cento) para a construção de unidades habitacionais de R\$ 80.000,01 (oitenta mil reais e um centavo) a R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais).

Art. 2º Não serão devidas custas e emolumentos referentes à escritura pública, quando esta for exigida, ao registro da alienação de imóvel e de correspondentes garantias reais, e aos demais atos relativos ao primeiro imóvel residencial adquirido ou financiado pelo beneficiário com renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos e ao beneficiário que tenha perdido ou interditado seu imóvel em virtude de eventos extremos.

Parágrafo único. As custas e emolumentos de que trata o caput, no âmbito do PMCMV, serão reduzidos em:

I 80% (oitenta por cento), quando os imóveis residenciais forem destinados a beneficiário com renda familiar mensal superior a 6 (seis) e até 10 (dez) salários mínimos; e

II 90% (noventa por cento), quando os imóveis residenciais forem destinados a beneficiário com renda familiar mensal superior a 3 (três) e igual ou inferior a 6 (seis) salários mínimos.

Art. 3º No registro do parcelamento do solo ou da incorporação imobiliária até o registro da carta de habite se, inclusive, as averbações e registros relativos à pessoa do incorporador ou referentes a direitos reais de garantias, cessões ou demais negócios jurídicos que envolvam o empreendimento, serão realizados na matrícula de origem do imóvel e em cada uma das matrículas das unidades autônomas eventualmente abertas.

§1º Para efeito de cobrança de custas e emolumentos, as averbações e registros realizados com base no caput serão considerados como ato de registro único, não importando a quantidade de unidades autônomas envolvidas ou de atos intermediários existentes.

§2º Nos registros decorrentes de processo de parcelamento do solo ou de incorporação imobiliária, o registrador deverá observar o prazo máximo de 15 (quinze) dias para o fornecimento do número do registro ao interessado ou a indicação das pendências a serem satisfeitas para sua efetivação.

§3º Os efeitos deste artigo e seus parágrafos estendem-se a todo parcelamento de solo e incorporação imobiliária, relativos ao Programa Minha Casa Minha Vida.

Art. 4º Fica estabelecido que os atos praticados em decorrência da presente Lei não implicarão em ônus para o Estado.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Rio de Janeiro, em 19 de julho de 2010.

SÉRGIO CABRAL

GOVERNADOR

Considerando que a Lei estadual também não previu a respectiva fonte de custeio, a ANOREG/RJ ingressou com a representação nº 0041784-06.2010.8.19.0000 junto ao Órgão Especial do Tribunal de Justiça.

Na sessão de 25/07/2011, foi declarada a inconstitucionalidade da Lei estadual nº 5.788/2010, cuja ementa do v. Acórdão assim estabelece:

"Representação de Inconstitucionalidade. Lei Estadual 5788 de 2010. Isenção de emolumentos cartorários. "Programa Minha Casa, Minha Vida". Legitimidade ativa da Associação dos Notários e Registradores. Precedente do STF. Violações à Carta Estadual. Isenções que vulneram a iniciativa do Judiciário de preparar sua proposta orçamentária. Redução de arrecadação que implicará em remanejamento de verbas decorrentes da perda. Descabida a iniciativa do Executivo que enseja aumento de despesas sem indicação da fonte de custeio. Confronto com os artigos 112, §2º e 113 da Carta Fluminense. Precedentes deste Órgão Especial. Tutela antecipatória indeferida pela Corte Constitucional em outro processo. Vícios formais e materiais. Representação procedente para reconhecer como inconstitucionais os artigos 1º, 2º, §1º e §3º, 3º e 4º da Lei Estadual 5788."

Assim, podemos concluir que as regras inseridas nas leis federal e estadual, concedendo isenção (total ou parcial) de emolumentos, sem a respectiva fonte de custeio, não devem ser observadas, prevalecendo a orientação preconizada no Aviso CGJ nº 84/2010.

Por outro lado, é importante não se criar confusão com outra questão correlata.

A Lei 11.977/2009 incluiu na [Lei 6.015/73](#) o artigo 237-A, que assim dispõe:

Art. 237 A. Após o registro do parcelamento do solo ou da incorporação imobiliária, até a emissão da carta de habite-se, as averbações e registros relativos à pessoa do incorporador ou referentes a direitos reais de garantias, cessões ou demais negócios jurídicos que envolvam o empreendimento serão realizados na matrícula de origem do imóvel e em cada uma das matrículas das unidades autônomas eventualmente abertas. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

§ 1º Para efeito de cobrança de custas e emolumentos, as averbações e os registros relativos ao mesmo ato jurídico ou negócio jurídico e realizados com base no caput serão considerados como ato de registro único, não importando a quantidade de unidades autônomas envolvidas ou de atos intermediários existentes. (Redação dada pela [Lei nº 12.424](#), de 2011)

A seguir, foi editado o [Aviso CGJ nº 421/2009](#), orientando os Serviços extrajudiciais a interpretar a regra do artigo 237-A, § 1º da Lei 6.015/73 no sentido de que seu alcance estaria limitado aos empreendimentos imobiliários abrangidos pelo Programa Minha Casa, Minha Vida.

A edição do Aviso CGJ nº 421/2009 gerou a deflagração do PCA nº 0005525-75.2009.2.00.0000 junto ao Conselho Nacional de Justiça, que decidiu em sentido inverso, isto é, pela ampla aplicabilidade da regra do artigo 237-A da Lei 6.015.

Por conseguinte, a Corregedoria Geral da Justiça editou o [Aviso nº 328/2011](#), nos seguintes termos:

AVISO CGJ nº 328/2011

O Desembargador ANTONIO JOSÉ AZEVEDO PINTO, Corregedor Geral da Justiça, no exercício das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 44, inciso XX do Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Rio de Janeiro, em cumprimento à decisão do Conselho Nacional de Justiça no julgamento do PCA nº 0005525 75.2009.2.00.0000 que anulou o Aviso CGJ nº 421/2009, e tendo em vista o que consta nos autos do procedimento nº [2009/301743](#), AVISA aos Srs. Titulares, Delegatários e Responsáveis pelo Expediente dos Serviços Extrajudiciais deste Estado que a regra do artigo 237 A, § 1º da Lei 6.015/73, introduzida pela Lei 11.977/2009, tem aplicação abrangente, alcançando todos os parcelamentos do solo urbano e incorporações imobiliárias, não se limitando aos projetos incluídos no Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV.

Rio de Janeiro, 05 de maio de 2011.

Desembargador ANTONIO JOSÉ DE AZEVEDO PINTO

Corregedor Geral da Justiça

Portanto, não se deve confundir a questão da regra que prevê isenção de emolumentos para a prática de atos notariais e de registro, relativos a imóveis abrangidos pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, e a forma de cobrança de emolumentos, prevista no artigo 237-A, § 1º da Lei 6.015/73, para as averbações e registros relativos à pessoa do incorporador ou referentes a direitos reais de garantias, cessões ou relativos ao mesmo ato ou negócio jurídico.

Assim, a r. sentença proferida pelo MM. Juiz da Vara de Registros Públicos deve ser referendada, na forma do artigo 3º do Provimento CGJ nº 02/2008.

Encaminhe-se o presente expediente à superior apreciação do Exmo. Desembargador Corregedor Geral da Justiça.

Rio de Janeiro, 05 de março de 2013.

Sérgio Ricardo de Arruda Fernandes

Juiz Auxiliar da CGJ

DECISÃO

Acolho o parecer supra e, por conseguinte, consoante o disposto no artigo 3º do Provimento CGJ nº 02/2008, referendo a r. sentença proferida pelo MM. Juiz de Direito da Vara de Registros Públicos da Capital.

Publique-se. Após, encaminhem-se os autos ao MM. Juízo de origem.

Rio de Janeiro, 05 de março de 2013.

Desembargador VALMIR DE OLIVEIRA SILVA

Corregedor Geral da Justiça

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial.