



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal Delegado Pablo

Ofício GDDP nº 212/2021

Brasília/DF, 26 de outubro de 2021.

Ao Exmo. Senhor

Deputado Federal José Nelto

Coordenador do GT Serventias Notariais Registro e Custas Forenses

Câmara dos Deputados

Nesta

Senhor Coordenador,

Venho a presença de Vossa Excelência apresentar sugestões ao Relatório Final do Grupo de Trabalho Serventias Notariais Registro e Custas Forenses, conforme convocação da Reunião Ordinária a ser realizada no dia 26 de outubro de 2021.

Sem mais para o momento, despeço-me, antes, renovando meus votos de estima e apreço.

Atenciosamente,

Delegado Pablo

Deputado Federal – PSL/AM



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Delegado Pablo

**GRUPO DE TRABALHO – SERVENTIAS NOTARIAIS E DE REGISTRO E
CUSTAS FORENSES**

Sugestões ao
RELATÓRIO TEMÁTICO I
NORMAS GERAIS SOBRE CUSTAS E EMOLUMENTOS

Relator temático: DEPUTADO ALUISIO MENDES
Sugestões: DEPUTADO DELEGADO PABLO

OUTUBRO DE 2021



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal Delegado Pablo

I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Parabenizamos o louvável trabalho do Coordenador dos trabalhos, o ilustre Deputado José Nelto, que organizou este grupo de trabalho, possibilitando um debate profundo sobre o sistema notarial e registral brasileiro.

Dentro do propósito do Grupo de trabalho que pretende “*analisar, estudar e debater mudanças no atual sistema de serventias notariais e de registro, bem como das custas forenses*”, apresentamos as seguintes linhas mestras debatidas no assunto específico “custas e emolumentos”.

Viu-se que, conforme o caput do art. 236 da Constituição Federal, os Cartórios no Brasil exercem sua atividade de forma privada, por delegação do Poder Público a um particular aprovado em concurso público de provas e títulos.

No sistema anteriormente vigente as Serventias eram oficializadas e integravam a estrutura do Estado de tal modo que os então titulares eram funcionários públicos, submetidos, portanto, ao regramento próprio dos servidores estatais, como ainda acontece em países como Cuba e Venezuela.

Já no regime de delegação adotado pelo Constituinte de 88 após ampla discussão com a sociedade, o Estado transfere ao particular a execução de uma atividade pública, delegando a este a função notarial e registral, para ser exercida em colaboração e mediante a fiscalização do próprio Estado, que resguarda para si a titularidade do serviço público. A nova disciplina constitucional dos serviços extrajudiciais representou grande evolução para o ordenamento jurídico brasileiro, que passou a se alinhar aos sistemas vigentes em países como Alemanha, Portugal, Chile e Espanha. E, dentro dessa sistemática atual, o Notário e o Registrador atuam como prestadores de serviço público, exercendo atividade pública em caráter privado, percebendo a sua remuneração diretamente das partes ou interessados, nunca do Estado.

O emolumento extrajudicial consiste, portanto, na remuneração percebida por Tabeliães e Registradores, profissionais do direito à frente dos Cartórios, que ingressam na atividade mediante a aprovação em concurso público de provas (objetiva, subjetiva e



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal Delegado Pablo

oral) e títulos, realizado pelos Tribunais de Justiça estaduais, com a participação do Ministério Público e da OAB.

A abordagem central deste grupo temático passou pelo conceito de emolumentos, como eles são formados, de que forma os Notários e Registradores são remunerados, despesas e custas que envolvem a atividade cartorial e, ainda, a importância da sustentabilidade econômica dos serviços. Nas audiências públicas realizadas, foram ouvidos diversos palestrantes que trouxeram questões relevantíssimas, apresentando esclarecimentos e estatísticas. Das indagações pertinentes sobre a reflexão que este tema proporciona, destacam-se as diferenças entre os valores dos serviços prestados nos Cartórios do Brasil, sobretudo as discrepâncias de valores entre os Estados, as concessões de gratuidades registrares e notariais sem previsão da respectiva fonte de custeio, o quanto isso impacta na qualidade do serviço prestado, bem como os “penduricalhos” existentes no preço final que o consumidor paga ao receber um serviço cartorial. Nesse sentido, esses valores são custos destacadamente repassados aos consumidores, pelo que, ao realizar um serviço em um dado Cartório, pagam diversos “fundos” a exemplo dos fundos das Defensorias Públicas, Ministérios Públicos Estaduais, Procuradorias dos Estados, Santas Casas de Misericórdia, Polícias Civis, Banco do Estado de Sergipe, entre vários outros. A questão é: o quanto esses fundos impactam no preço final pago pelo usuário?

O parâmetro de análise a ser utilizado para a avaliação das sugestões de alteração do ordenamento jurídico é o interesse do cidadão, usuário dos serviços, que repousa, no mais das vezes, na eficiência e na disponibilidade do serviço, que deve ser economicamente acessível, sem prejuízo da qualidade e da segurança jurídica que devem oferecer.

É este o panorama geral que orientou as reflexões para a elaboração deste relatório.

II – Audiências públicas

Observa-se que todas as audiências públicas realizadas no âmbito deste grupo de trabalho em algum momento trataram sobre emolumentos e custos notariais e



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal Delegado Pablo

registrais. Nesse sentido destaco alguns dos palestrantes que trataram especificamente sobre emolumentos extrajudiciais:

- Presidente da Anoreg/BR, **Dr. Claudio Marçal Freire**;
- Presidente da Comissão Especial de Direito Notarial e Registral da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, **Dr. André Abelha Dutra**;
- Presidente da Associação dos Notários e Registradores do Estado do Pará – Anoreg/PA e diretora da Confederação Nacional dos Notários e Registradores, **Dra. Moema Locatelli Belluzzo**;
- Professor e advogado do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA), **Dr. Maurício Zockum**;
- Professor e advogado **Dr. Lênio Streck**; e,
- Diretora de Registro de Imóveis da CNR, diretora de relações institucionais do CORI-BR **Dra. Patrícia Ferraz**.

III – Sugestões

O modelo brasileiro escolhido para a realização do serviço público de notas e registro, como se reiterou durante os debates realizados neste grupo de trabalho, pode ser considerado um *case de sucesso*. A privatização dos serviços resultou em ganhos de eficiência e modernização, o que se observa, por exemplo, no estado da Bahia, que recentemente abandonou o modelo de prestação direta pelo Poder Público, com inegáveis avanços.

Estamos, portanto, diante de matéria sensível, que requer análise sempre cuidadosa a respeito dos impactos sistemáticos de eventuais modificações que se pretendam realizar.

A primeira premissa a ser observada é que essa casa legislativa, ao tratar dos emolumentos, deve observar a Constituição Federal, que em seu parágrafo 2º do artigo 236, estabelece a competência da União para legislar tão somente sobre normas gerais.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal Delegado Pablo

Referida lei é a lei de emolumentos que, por sua vez, determina a competência dos Estados para legislar sobre os atos específicos, sob pena de eventual legislação federal a ser editada ser considerada inconstitucional.

A Lei Federal n.º 10.169/2000 determina que o valor fixado para os emolumentos deverá corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados, e atribuiu aos Estados e ao Distrito Federal a fixação dos valores a serem pagos pelos usuários do sistema.

Para além disso, devemos ter em conta que os emolumentos deverão levar em conta a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro, o grau de responsabilidade dos delegatários pelos atos praticados, o respeito à referibilidade tributária entre o serviço e a contraprestação, o equilíbrio econômico-financeiro da atividade exercida em caráter privado, o custo para a manutenção, modernização, desenvolvimento e continuidade da atividade extrajudicial e a natureza alimentar de sua remuneração.

Nesse contexto, as propostas devem respeitar a regra de que qualquer lei ou alteração de lei que trate de emolumentos à nível federal deve observar a premissa acima descrita.

Todavia, a principal motivação que inspirou a instituição deste foro de discussões está relacionada à preocupação com o valor dos emolumentos despendidos pelo cidadão e as diferenças de valores das tabelas de emolumentos entre os estados. Dentre as diversas propostas constantes deste primeiro eixo temático, constam medidas amplas que seriam normas gerais de uniformização nacional de critérios, com o objetivo de evitar discrepâncias muito altas entre os diversos entes federativos.

A fim de encontrar as soluções, importante elucidar os problemas e os impactados.

Observou-se a partir dos trabalhos realizados que as Serventias Extrajudiciais desenvolvem importante atividade profilática quanto à segurança, publicidade, autenticidade e eficácia dos atos e negócios jurídicos, mediante a análise da



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal Delegado Pablo

sua adequação formal aos ditames legais, sendo, portanto, fundamental um olhar acurado e atento desta Casa para a atividade e seus impactos.

Com efeito, a simplificação e a modernização dos procedimentos notariais e registrais são fundamentais para o desenvolvimento social e econômico do País. Entretanto, o estímulo a esta evolução precisa partir da premissa de que a redução dos custos não pode vir acompanhada de prejuízo à segurança jurídica dos atos notariais e registrais. Assim, eventual redução dos emolumentos sem a realização de estudos de impacto específicos, tornando-os diminutos e insuficientes para remunerar adequadamente estes profissionais, poderia ensejar o sucateamento da atividade e a consequente redução da qualidade e da especificidade necessárias para evitar as desconformidades legais eventualmente existentes, tornando as previsões legislativas inócuas.

Em estudo comparado, foi observado que os EUA fizeram a opção de transferir esse papel a um agente de mercado, que integra a própria operação, e, em decorrência dessa escolha, por haver conflito de interesses, a fiscalização se tornou ineficaz e inútil, o que resultou na conhecida crise do *subprime*.

Visto isso, nos debates realizados, foi concluído que as melhorias na atividade notarial e registral não devem acarretar o sucateamento da atividade e a reflexa insegurança jurídica.

Dentro da temática da remuneração, observou-se que, o discurso de grandes rendimentos por parte dos Cartório foi desmistificado durante os debates realizados nas audiências públicas do presente GT, que evidenciaram numericamente que se toma a parte como o todo, ignorando a realidade da maioria das Serventias, além de esclarecer que a atividade não é remunerada pelo Poder Público e não se sustenta a partir de impostos, apontando, ainda, que a partir dos emolumentos percebidos, todas as despesas e custos de um Cartório são de responsabilidade do Notário e Registrador, funcionando, as Serventias, como verdadeiras empresas.

Estatísticas oficiais apontaram que Cartórios deficitários são a realidade em 2.592 cidades brasileiras. Em ao menos 17 estados brasileiros, a situação de penúria dessas unidades tem inviabilizado a boa prestação de serviços, que só permanecem com



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal Delegado Pablo

sua continuidade garantida porque são sustentadas por fundos advindos dos emolumentos dos próprios Cartórios viáveis economicamente.

Assim, a ausência de sustentabilidade e o desequilíbrio econômico-financeiro estão intrinsecamente relacionados à impossibilidade de melhorias e modernização na boa prestação de serviços à sociedade.

Outro ponto que deve ser levado em consideração é que, o ordenamento jurídico brasileiro estabelece a competência para a fixação dos emolumentos aos estados, porquanto a estes entes é mais tangível analisar as realidades e peculiaridades locais, além das próprias diferenças econômicas dos entes federados, e por essa razão, também, não é possível uma uniformidade completa dos valores cobrados pelos Cartórios.

Ademais, os valores dos emolumentos são fixados por meio de lei ordinária, de iniciativa do Judiciário local de cada estado, concluindo-se que as diferenças entre as tabelas estaduais são enfatizadas devido às divergências de fundos existentes nos estados, que são somados aos emolumentos, e que não são uniformes, nem quanto ao destinatário nem quanto ao percentual, de modo que sem uma limitação de fundos, e sem se enfrentar essa questão, qualquer esforço no sentido de mínima padronização seria em vão.

Desta forma, o enfrentamento da questão se impõe. Atualmente, usuários e delegatários suportam fundos que não tem nenhuma conexão com a atividade, o que torna juridicamente questionável essa cobrança e economicamente desequilibrada a equação, tornando o fluxo do setor notarial e registral desnecessariamente mais oneroso e desvinculado do pagamento do efetivo serviço necessário para a segurança das operações realizadas nos Cartórios brasileiros.

Esta prática de taxação dos emolumentos extrajudiciais, como forma de atender aos interesses de instituições que têm independência financeira e orçamento próprio, e cuja atuação não guarda qualquer relação com a atividade notarial e de registro (nem mesmo do ponto de vista da fiscalização), tem se mostrado equivocada e perversa. Nas hipóteses mencionadas, a taxação se mostra, inclusive, irregular, posto que não há contraprestação ou poder de polícia que justifiquem a criação dessas taxas/fundos. Para se ter uma ideia do peso desses repasses na composição dos emolumentos, cumpre



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal Delegado Pablo

observar que em vários Estados da Federação o valor destinado a esses fundos é responsável por mais de 50% do valor final cobrado do usuário, a exemplo do que ocorre no Estado da Bahia. Em algumas situações ainda mais absurdas, esses “penduricalhos” chegam a corresponder a mais de 90% do valor dos emolumentos, como ocorre no Estado do Paraná. Vale frisar que na maioria das vezes os usuários sequer têm conhecimento desta realidade e terminam por atribuir exclusivamente aos notários e registradores o custo do serviço.

Verifica-se que, excetuado o Poder Judiciário, que efetivamente exerce fiscalização sobre a atividade notarial e registral, outros fundos não se justificam. Trata-se de terceirização de responsabilidades que, via de regra, é do Poder Executivo. Transferir o encargo pelo financiamento e manutenção desses órgãos, que possuem de autonomia e orçamentos próprios, aos Cartórios significa onerar duplamente o cidadão comum que necessita diariamente dos serviços extrajudiciais.

Dito isso, que é o cerne do objetivo da desoneração dos custos da atividade notarial e registral, diminuindo as disparidades regionais, há providências adicionais que ainda devem ser tomadas e no que concerne especificamente ao Registro de Imóveis brasileiro, a fim de diminuir as discrepâncias entre os emolumentos cobrados dos usuários.

Sendo assim, além dos tópicos tratados aqui, principalmente no que concerne a questão dos emolumentos, outros assuntos que vale recomendação, conforme a visão de expositores que debateram nas audiências públicas, venho sugerir os seguintes pontos para inclusão no relatório:

1. Edição de normativa que vede a criação de fundos diversos, excetuando-se o fundo destinado ao Poder Judiciário que fiscaliza a atividade notarial e registral, bem como aqueles fundos voltados à indenização pela prática dos atos gratuitos realizados pelos notários e registradores.
2. Definição de um número mínimo de faixas de valores nas tabelas de emolumentos, a fim de que as faixas de referência de cobrança tenham uma correspondência com o valor do negócio, sem



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal Delegado Pablo

discrepâncias injustificáveis entre si. Um mínimo de faixas de referência de valores assegurado nacionalmente diminui as divergências e a ocorrência de que negócios jurídicos de mesmo valor tenham custos de tramitação jurídica excessivamente discrepantes entre regiões do país, garantindo uma maior justiça social aos usuários do serviço e o inequívoco respeito à capacidade contributiva do cidadão.

3. Criação de teto nacional para os emolumentos, por meio da instituição de alíquotas mínimas e máximas para o valor a ser cobrado do usuário pelos atos sem e com conteúdo financeiro, nas respectivas faixas de valores, garantindo-se, assim, que ao mesmo tempo que as especificidades regionais sejam respeitadas e as discrepâncias sejam ao máximo dirimidas.
4. Estabelecimento de alíquotas reduzidas para os emolumentos relativos à instituição e à transação de garantias e direitos reais, tendo em vista que a atividade notarial e registral deve funcionar como facilitadora do desenvolvimento social e econômico do País, permitindo o maior fomento do agronegócio, da atividade empresarial, do setor público e da sociedade civil.
5. Fixação de valores mínimos e máximos para certidões imobiliárias.
6. Manutenção do texto em vigor na CF, art. 236 que trata do exercício da atividade em caráter privado: devendo ser exercidas, exclusivamente, por delegação do Poder Público, seja pelo titular provido por concurso público ou pelo designado responsável pelo expediente da serventia vaga.
7. Quanto da realização do Concurso Público há a necessidade de o certame ser realizado de acordo com a especializações



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal Delegado Pablo

- notariais, estabelecendo regras necessárias à regulação e ao recrutamento dos mais capacitados candidatos ao provimento.
8. Adequação da emenda da Lei nº 8.935/94. A Constituição, art. 236, não exige lei para sua regulamentação, mas sim, e tão somente, à regulação da atividade.
 9. Criação do Conselho de Notários e Registradores do Brasil e suas Seccionais para organização das atividades e suas serventias, sendo o órgão de organização, regulamentação e fiscalização da atividade de modo geral e não apenas dos atos praticados, só havendo necessidade da fiscalização dos atos pelo Poder Judiciário na omissão do referido Conselho, além do mais, muitos problemas hoje existentes, já teriam sido resolvidos pelo Conselho.
 10. No que concerne a todas as atribuições, não só do Registro Imobiliário, sugiro que seja atualizada as tabelas de emolumentos pelo IPCA em cada ano financeiro, em 31 de dezembro.
 11. Por fim, no que tange a fiscalização dos recursos arrecadados, faz-se necessário a criação de um portal de transparência, para acompanhamento dos gastos com pessoal, custeio e investimento.

Submeto essas considerações aos nobres colegas e reitero meu compromisso com os debates para o aperfeiçoamento da legislação relativa ao sistema de notas e registro, tanto no âmbito deste grupo quanto nos demais foros de discussão desta Casa.

Sala das Sessões, em de de 2021.

Deputado DELEGADO PABLO
PSL/AM