

Nota técnica nº 01/2025

Registro de Imóveis do Brasil

Assunto: Incidência de emolumentos sobre ato de comunicação obrigatória em caso de mudança de titularidade de registro de imóveis, na forma do Provimento CNJ n. 174/2024 e da Resolução CNJ n. 547/2024.

Elaboração: Ricardo Martins e Helvécio Castello, registradores de imóveis; Bernardo Chezzi e Gabriel Souza, assessores jurídicos do RIB.

Nota técnica aprovada pelo Conselho de Administração do Registro de Imóveis do Brasil, composto pelos presidentes das entidades estaduais associadas ao RIB.

1. Contextualização

O Provimento n.º 174/2024¹, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), introduz o art. 184-A no Provimento n.º 149/2023, Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), com o objetivo de “regulamentar o dever dos notários e registradores em comunicar as mudanças de titularidades de imóveis aos municípios”².

A normativa regulamenta o art. 4º da Resolução CNJ n.º 547³, de 22 de fevereiro de 2024, que estatui:

Art. 4º. *Os cartórios de notas e de registro de imóveis deverão comunicar às respectivas prefeituras, em periodicidade não superior a 60 (sessenta) dias, todas as mudanças na titularidade de imóveis realizadas no período, a fim de permitir a atualização cadastral dos contribuintes das Fazendas Municipais.*

Ao tratar de matéria emolumentar, o § 9º do art. 184-A do Provimento n.º 174/2024 dispõe expressamente que os emolumentos devidos pelo fornecimento de informações sobre mudanças de titularidade de imóveis deverão ser definidos pela legislação estadual ou distrital competente:

Art. 184-A. *Os cartórios de notas e de registro de imóveis informarão às prefeituras, até o último dia útil do mês subsequente à prática dos atos, todas as mudanças na titularidade de imóveis realizadas no período, a fim de permitir a atualização cadastral dos contribuintes das Fazendas Municipais (art. 4º da Resolução n.º 547, de 22/02/2024).*

§ 1º *As hipóteses de comunicação serão as mesmas objetos das Declarações de Operações Imobiliárias encaminhadas para a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.*

¹ Altera o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), instituído pelo Provimento n. 149, de 30 de agosto de 2023, para regulamentar o dever dos notários e registradores em comunicar as mudanças de titularidades de imóveis aos municípios.

² Provimento n.º 174/2024 do CNJ. Disponível em:

stj.jus.br/internet_docs/biblioteca/clippinglegislacao/Prov_174_2024_CNJ.pdf. Acesso em: 06/12/2024.

³ Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo STF. Disponível em: atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455. Acesso em 09/12/2024.

[...] § 9º Os emolumentos devidos pelo fornecimento de informações serão tratados de acordo com o disposto na legislação de cada um dos Estados e do Distrito Federal.

Esse dispositivo delegou às normas locais a tarefa de fixar os valores aplicáveis, vinculando a prática do ato de comunicação à legislação específica de cada unidade federativa. Ocorre que há estados em que não há previsão expressa na lei de emolumentos para atos de comunicação, o que resulta em omissão normativa.

O intuito da presente nota técnica é fornecer subsídios às associações de registradores para provocar as respectivas corregedorias, enquanto não houver legislação estatual específica, para regulamentar a omissão, fornecendo as diretrizes para cobrança dos emolumentos referido no art. 184-A, § 9º, do Provimento CNJ n.º 149/2023.

Recomenda que, não havendo isenção expressa – seja por autorização das corregedorias ou por previsão legal –, haja cobrança dos emolumentos diretamente ao usuário, de forma a desobrigá-lo a proceder na Prefeitura com a atualização cadastral.

2. Emolumentos: natureza tributária e aspectos da incidência

Os emolumentos têm natureza de tributo⁴, sendo submetidos aos princípios da legalidade tributária e da retributividade, alicerces essenciais para a cobrança, que segue o previsto no artigo 77 do Código Tributário Nacional (CTN), segundo o qual as taxas são tributos vinculados à prestação de serviços públicos específicos e divisíveis.

Para ser executado pelos registradores, qualquer ato previsto em lei envolve esforços operacionais e custos administrativos. Eles devem ser remunerados, como previsto no parágrafo único, art. 1º, da Lei Federal n.º 10.169/2000⁵, que regulamenta o § 2º, art. 236, da Constituição Federal.

Com efeito, assim como os tributos servem ao financiamento do Estado, os emolumentos têm caráter remuneratório, destinados à manutenção das serventias, ao financiamento de fundos específicos, além de outros beneficiários, que variam de estado para estado.

Diante deste cenário, foi editado o § 9º do art. 184-A do Provimento n.º 174/2024, pelo CNJ, cuja redação estabelece que os **emolumentos para o ato de comunicação são devidos** e serão tratados pelo legislativo estadual. Há incidência tributária, valendo transcrever o ensinamento de Geraldo Ataliba:

“A regra-matriz de incidência deve ser clara quanto à descrição do fato imponible, exigindo que a norma determine com precisão os elementos que caracterizam a obrigatoriedade de recolhimento.”⁶

⁴ Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.378-5, sob a lavra do Ministro Celso de Mello. “A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade. Precedentes. Doutrina.”

⁵ Art. 1º. Os Estados e o Distrito Federal fixarão o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos respectivos serviços notariais e de registro, observadas as normas desta Lei. Parágrafo único. O valor fixado para os emolumentos deverá corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados.

⁶ ATALIBA, Geraldo. Hipótese de Incidência Tributária. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

Esse conceito compreende a estrutura normativa que rege os emolumentos extrajudiciais, especialmente no âmbito dos registros de imóveis, haja vista que estes têm a natureza jurídica de taxa.

De acordo com Hugo de Brito Machado⁷, a hipótese de incidência tributária é um elemento essencial para a segurança jurídica, pois delimita de forma clara e objetiva os fatos que ensejam o surgimento de uma obrigação jurídica. Para ele, a subsunção do fato concreto à norma abstrata garante previsibilidade e conformidade com o princípio da legalidade, sendo indispensável para legitimar a exigência de qualquer prestação compulsória.

Esse entendimento reforça a necessidade de que os emolumentos, mesmo como contraprestações por serviços públicos, sejam regulados por normas específicas que estabeleçam suas hipóteses de incidência. No caso dos Registros de Imóveis, essa base deve ser consolidada pelo Estado, que deve detalhar os valores cobrados por cada serviço, em conformidade com o disposto na Lei Federal n.º 10.169/2000.

Esta competência foi respeitada pelo CNJ, que, ao prever o § 9º do art. 184-A, atribuiu à legislação estadual a obrigação de regulamentar a cobrança dos emolumentos devidos pela comunicação de mudança de titularidade de imóveis, feita pelos registradores de imóveis. O dispositivo delegou às normas locais a tarefa de fixar os valores aplicáveis, vinculando a prática do ato de comunicação à legislação específica de cada unidade federativa.

Se há incidência tributária, a realização de ato sem cobrança de emolumentos pode ser enquadrada como renúncia fiscal, em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal⁸, ou em concessão de isenção por meio transversal que não lei em sentido estrito, o que é vedado no ordenamento jurídico vigente⁹.

⁷ MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

⁸ LC n.º 101/2000: Art. 14. *A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:*

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso. [...]

Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.

⁹ Isenções tributárias devem ser interpretadas restritivamente, conforme art. 111, do Código Tributário Nacional:

Interpreta-se literalmente a legislação tributária que disponha sobre:

I - suspensão ou exclusão do crédito tributário;

II - outorga de isenção;

III - dispensa do cumprimento de obrigações tributárias acessórias.

O Colégio Superior Tribunal de Justiça, ao fixar a tese relativa ao Tema 1.037, na pessoa do ministro Og Fernandes, informou que as normas que tratam sobre isenção tributária devem ser interpretadas literalmente, conforme trecho adiante transcrito:

Diante desse complexo, multifacetado e multidisciplinar ecossistema regulatório que incide sobre os emolumentos, é possível concluir que o ato de comunicação constitui o fato gerador da cobrança de emolumentos, juridicamente vinculado à norma estadual vigente, em conformidade com os princípios tributários e normativos aplicáveis.

3. Emolumentos: natureza remuneratória

Quando uma lei ou norma atribui novos serviços a serem prestados pelo registrador de imóveis, precisa vir acompanhada da previsão quanto à remuneração para que esteja em conformidade com o previsto no referido art. 1º, da Lei Federal n.º 10.169/2000 – pois os emolumentos possuem natureza remuneratória.

A atividade registral não deixou de ser um serviço público, mesmo após a Constituição de 1988, em que se definiu o seu exercício em caráter privado por delegação do poder público, outorgado por meio de concurso público de provas e títulos. O art. 236 da Constituição¹⁰, inclusive, traz em sua redação tal previsão.

Para regulamentar o dispositivo constitucional, foi editada a Lei n.º 8.935/1994, que tratou, de forma específica, a matéria em questão, destacando-se, aqui, o art. 28:

*Art. 28. Os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições, **têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia** e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei.*

Antes mesmo da Lei n.º 8.935/1994, a Lei n.º 6.015/1973¹¹ já previa a necessidade de remuneração dos registradores pelos atos praticados. Pela norma federal, todo ato de registro *latu sensu* deve ser precedido do recolhimento do respectivo emolumento.

A Lei Geral dos Emolumentos (Lei Federal n.º 10.169/2000) – que regulamenta o § 2º, art. 236, da Constituição Federal – prevê que o valor dos emolumentos deve corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados (art. 1º, parágrafo único). **Assim, por se tratar de remuneração do trabalho empreendido por agente privado, a parcela destinada aos oficiais tem caráter alimentar.**

O montante pago ao registrador de imóveis pela realização do ato registral é a sua fonte de sustento, tendo em vista que, no caso dos registros públicos, a administração pública não realiza qualquer tipo de repasse. Explica Sandro Maciel Carvalho, ao tratar do tema, que:

Para ser adequada e suficiente, essa remuneração não pode ser excessiva ou irrisória, para o usuário do serviço, nem fugir do razoável e necessário, para os tabeliães e registradores,

(...) Como reza o artigo 111, inciso II, do CTN, a legislação que disponha sobre isenção tributária deve ser interpretada literalmente, não cabendo ao intérprete estender os efeitos da norma isentiva, por mais que entenda ser uma solução que traga maior justiça do ponto de vista social. Esse é um papel que cabe ao Poder Legislativo, e não ao Poder Judiciário (grifamos).

¹⁰ Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. § 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário. § 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro [...].

¹¹ Art. 14. Pelos atos que praticarem, em decorrência desta Lei, os Oficiais do Registro terão direito, a título de remuneração, aos emolumentos fixados nos Regimentos de Custas do Distrito Federal, dos Estados e dos Territórios, os quais serão pagos, pelo interessado que os requerer, no ato de requerimento ou no da apresentação do título.

devendo garantir-lhes uma digna subsistência e ser proporcional aos riscos e à responsabilidade que pessoalmente assumiram¹².

Do exposto, conclui-se que a parcela dos emolumentos destinada à remuneração do oficial de Registro de Imóveis tem caráter alimentar, não podendo ser afastado o direito, a não ser por lei de isenção expressa, que, como explicado no tópico anterior. Dessa forma, sendo o usuário/adquirente beneficiado diretamente pela comunicação, caberia a este sujeito a obrigação aos emolumentos, na medida em que o desobriga em proceder junto ao órgão municipal a atualização cadastral.

4. Omissão legislativa do estado e atuação das corregedorias

Sabe-se que o Poder Legislativo do ente público detém a função típica de legislar sobre determinada matéria, de acordo com a competência concedida na Constituição Federal. Diante disso, foi editado o Provimento CNJ n.º 174/2024, que explicita ser do Estado o dever de tratar sobre os emolumentos devidos pelo ato de comunicação, realizado pelo registrador de imóveis.

Caso a lei estadual não contemple especificamente a previsão de atos de comunicação em geral, nota-se uma lacuna pela omissão do Poder Legislativo estadual em reformular a legislação vigente que atinge o regramento emolumentar. Assim, o sistema organizacional do Estado permite, pelo sistema de peso e contrapeso, que os demais poderes possam exercer o poder normatizador, vinculando toda cadeia jurídica, com o objetivo de suprir essa lacuna legal, até que sobrevenha lei em sentido estrito que regulamente o assunto.

Na esfera dos serviços extrajudiciais, essa função é exercida, a nível federal, pelo Conselho Nacional de Justiça, via Corregedoria Nacional de Justiça¹³. No âmbito estadual, as corregedorias estaduais de seus respectivos tribunais de Justiça.

Em cumprimento ao poder fiscalizatório previsto no art. 37¹⁴, da Lei Federal n.º 8.935/1994, que regulamenta o art. 236, § 1º, da Constituição Federal¹⁵, as corregedorias locais também possuem o dever regulamentador para expedição de atos normativos e orientações destinados ao aperfeiçoamento da prestação jurisdicional e dos serviços notariais e registrares, sendo um dos deveres expressamente designados aos registradores a observância das “[...] normas técnicas estabelecidas pelo juízo competente”¹⁶.

¹² YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; FIGUEIREDO, Marcelo; AMADEI, Vicente de Abreu (coord.). Direito notarial e registro avançado. 1 ed. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2014. Livro eletrônico.

¹³ Constituição Federal, art. 103-B, § 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:*

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

- Pela Constituição, a Corregedoria Nacional de Justiça é responsável pela orientação, coordenação e execução de políticas públicas voltadas à atividade correicional e ao bom desempenho da atividade judiciária dos tribunais e juízos e dos serviços extrajudiciais do País. Disponível em: cnj.jus.br/corregedoriacnj. Acesso em: 09/12/2024.

¹⁴ Art. 37. *A fiscalização judiciária dos atos notariais e de registro, mencionados nos arts. 6º a 13, será exercida pelo juízo competente, assim definido na órbita estadual e do Distrito Federal, sempre que necessário, ou mediante representação de qualquer interessado, quando da inobservância de obrigação legal por parte de notário ou de oficial de registro, ou de seus prepostos. [...].*

¹⁵ Art. 236. *Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.*

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

¹⁶ Art. 30, XIV, da Lei Federal n.º 8.935/1994.

Nessa premissa, recomenda-se às associações que provoquem sua Corregedoria local para normatizar a lacuna legislativa, atribuindo os parâmetros de cobrança dos emolumentos para o ato de comunicação previsto no art. 184-A do Provimento do CNJ n.º 149/2023 (CNN/CN/CNJ-Extra), em cumprimento ao previsto no § 9º, do mesmo artigo.

5. Conclusão

Diante do exposto, o RIB apresenta esta nota para explicitar que o ato de comunicação previsto no art. 184-A do CNN-CNJ-EXTRA é ato de incidência de emolumentos, nos moldes do § 9º, do mesmo artigo.

Caso a legislação estadual seja omissa quanto ao parâmetro que deve ser usado para cobrança dos emolumentos, recomenda-se que as associações que representam os registradores de imóveis provoquem a Corregedoria de seu respectivo estado para suprir a omissão legislativa, até que sobrevenha lei em sentido estrito regulamentando a matéria.

Recomenda, ainda, que as cobranças possam ser realizadas aos usuários/adquirentes beneficiados diretamente pela comunicação nos estados que possuem expressa previsão de cobrança de comunicação, na medida em que desobrigaria em proceder junto ao órgão municipal para a atualização cadastral.

Por fim, relembra-se que o intuito deste documento é ser uma fonte de consulta formulada por profissionais especialistas em Direito Registral e Imobiliário, que auxilia a tomada de decisão a respeito dos trâmites a serem adotados pelas serventias e associações, diante dos casos concretos apresentados, sem descuidar do princípio da autonomia que lhe são garantidos no art. 28, da Lei Federal n.º 8.935/1994.

Ari Pires Neto

Presidente do RIB

Ricardo Martins

Presidente do Conselho de Administração do RIB