

Dicoge 5.1**COMUNICADO CG Nº 844/2025****PROCESSO CG Nº 2024/148645 – SÃO PAULO – CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

A CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA divulga a r. decisão proferida pelo Exmo. Sr. Ministro Corregedor Nacional de Justiça nos autos do **Pedido de Providências nº 0007014-25.2024.2.00.0000**, para ciência e observação pelos Oficiais de Registro de Imóveis do Estado de São Paulo.



PODER JUDICIÁRIO
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

PROCESSO: 0007014-25.2024.2.00.0000

CLASSE: PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS (1199)

POLO ATIVO: CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA

POLO PASSIVO: CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE - CGJAC e outros

EMENTA

EXTRAJUDICIAL. PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. SISTEMA DE CONSÓRCIO. AQUISIÇÃO DE IMÓVEL. ARTIGO 45 DA LEI N. 11.795/2008. EMOLUMENTOS. DIVERGÊNCIA INTERPRETATIVA. ALCANCE DA EXPRESSÃO "ATO ÚNICO". (ART. 8º, XX, DO RICNJ).

DECISÃO

Trata-se de PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS instaurado de ofício por esta Corregedoria Nacional de Justiça com o objetivo de apurar a existência de interpretações divergentes entre as Corregedorias-Gerais da Justiça dos Estados e do Distrito Federal sobre os procedimentos para a cobrança de emolumentos referentes ao registro da aquisição de imóvel pelo sistema de consórcio, com fundamento no art. 45 da Lei n. 11.795/2008.

A instauração do presente expediente decorreu de questão suscitada nos autos do Pedido de Providências n. 0007341-04.2023.2.00.0000, apresentado por Helena Lopes Ramalho em face do Oficial do Cartório do 3º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Belo Horizonte/MG. Naquele feito, a requerente insurgiu-se contra a cobrança em separado dos atos de registro de compra e venda e do pacto adjeto de hipoteca em favor da administradora de consórcios.

A proponente defendeu que a prática violaria o artigo 45 da referida lei, que determinaria o tratamento dos atos como "ato único" para fins de emolumentos. Apontou, ainda, a existência de divergência interpretativa entre as corregedorias estaduais, notadamente as dos Estados de São Paulo e do Paraná, pleiteando a uniformização nacional do tema. O pedido individual não foi conhecido, contudo, diante da relevância da matéria, os presentes autos foram instaurados e remetidos a esta Corregedoria Nacional para as providências cabíveis.

Diante da potencial repercussão nacional do tema e da necessidade de promover a segurança jurídica, foi determinada a intimação de todas as Corregedorias-Gerais da Justiça dos Estados e do Distrito Federal para que prestassem informações sobre a matéria. As suas manifestações, podem ser divididas, em síntese, da seguinte maneira:

Num. 6241640 - Pág. 1

499

MANIFESTAÇÕES FAVORÁVEIS À INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA:

- CGJ do Estado de São Paulo (CGJ/SP): Adota a interpretação de que o ato único abrange o registro de compra e venda, o registro da garantia real, as averbações e o cancelamento da garantia, quando os imóveis (adquirido e em garantia) coincidirem. (Id 5825038)
- CGJ do Estado do Paraná (CGJ/PR): Entende que os atos necessários à aquisição (compra e venda, garantia, averbação protetiva e cancelamento) são considerados ato único para fins de emolumentos, restringindo a cobrança ao primeiro ato registral (compra e venda), sendo os demais gratuitos. (Id 5822182)
- CGJ do Rio Grande do Sul (CGJ/RS): Adota o entendimento de que a cobrança deve ser feita como ato único, abrangendo o registro da compra e venda, o registro da garantia e a averbação de destaque patrimonial. (Id 5854373)
- CGJ do Estado de Sergipe (CGJ/SE): Entende que a intenção do legislador foi tratar como ato único todos os atos de registro e averbação necessários para a aquisição por consórcio, exigindo o recolhimento apenas pelo registro do título aquisitivo. (Id 5851740)
- CGJ do Estado do Ceará (CGJ/CE): Considera que o registro de compra e venda, registro da garantia (alienação fiduciária ou hipoteca), averbação da afetação e posterior cancelamento da garantia, será devida a cobrança como ato único. (Id 5851620)
- CGJ do Estado do Maranhão (CGJ/MA): Adota o entendimento de que a cobrança deve ser realizada como ato único, tomando-se por base o maior valor, com aposição do selo "isento" nos demais atos, buscando evitar a multiplicidade de cobrança em atos correlatos. (Id 5828836)
- CGJ do Estado de Alagoas (CGJ/AL): Adota a interpretação de que o artigo 45 estabelece ato único para o registro e averbação relativos ao imóvel adquirido com recursos do consórcio, embora o parecer final não detalhe explicitamente a inclusão da garantia. (Id 5841681)
- CGJ do Estado do Mato Grosso do Sul (CGJ/MS): Adota a interpretação de que o artigo 45 da Lei dos Consórcios deve ser interpretado abrangendo o registro de compra e venda, o registro da garantia real, as averbações e o cancelamento da garantia. (Id 5854336)

MANIFESTAÇÕES FAVORÁVEIS À INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA

- CGJ do Estado do Pará (CGJ/PA): Informa que não deve ser considerado como ato único o registro da compra e venda, o registro da garantia e a averbação mencionado no artigo 45 da Lei n. 11.795/2008. (Id 5851585)
- CGJ do Estado de Minas Gerais: Considera ato único o registro da compra e venda e a averbação da restrição, devendo ser cobrado separadamente o registro da alienação fiduciária, por ser a isenção tributária de interpretação restrita. (CGJ/MG) (Id 5804197)
- CGJ do Estado de Pernambuco (CGJ/PE): Entende que o registro da garantia real constitui ato autônomo, não albergado no artigo 45, estando sujeito à cobrança específica de emolumentos, sendo ato único apenas a compra e venda e a averbação protetiva. (Id 5919515)
- CGJ do Estado do Rio de Janeiro (CGJ/RJ): Considera permitida a cobrança separada do registro da compra e venda e do registro da garantia, conforme a lei estadual específica (Lei nº 9.873/2022), alegando que a lei federal invade competência estadual em matéria tributária. (Id 5843997)
- CGJ do Estado de Santa Catarina (CGJ/SC): Adota o entendimento de que são considerados como ato único apenas o registro da compra e venda e a averbação prevista no artigo 5º, §7º, da Lei n. 11.795/08, excluindo o registro da garantia. (Id 5820556)
- CGJ do Estado do Tocantins (CGJ/TO): Entende que a cobrança dos atos de registro de compra e venda e pacto adjeto de hipoteca dá-se de forma separada,

conforme a lei estadual. (Id 5809173)

- CGJ do Estado da Bahia (CGJ/BA): Afirma que emolumentos são cobrados separadamente, tanto no registro da compra e venda quanto no registro da garantia (alienação fiduciária ou hipoteca), por se referirem a dois atos de registro distintos. (Id 5851358)
- CGJ do Estado do Acre (CGJ/AC): O entendimento local é que a cobrança deve ser concretizada em 02 (dois) atos distintos: compra e venda e pacto adjeto de hipoteca, conforme a Lei de Emolumentos estadual. (Id 5828552)
- CGJ do Estado de Rondônia (CGJ/RO): A interpretação restritiva deve prevalecer em matéria tributária, permitindo a cobrança de emolumentos para o registro da garantia real e seu cancelamento. (Id 5816547)

ENTIDADES QUE NÃO SE MANIFESTARAM OU APRESENTARAM MANIFESTAÇÕES DIFERENCIADAS

- CGJ do Estado do Amazonas (CGJ/AM): Não se manifestou expressamente sobre o assunto. (Id 5852114)
- CGJ do Estado de Roraima (CGJ/RR): Não se manifestou expressamente sobre o assunto. (Id 5822821)
- CGJ do Estado da Paraíba (CGJ/PB): Informou não possuir regulamentação própria sobre o tema e ressaltou a necessidade de padronização nacional. (Id 5843852)
- CGJ do Estado do Amapá (CGJ/AP): Informou não dispor de regulamentação própria, sendo favorável à regulamentação administrativa em âmbito nacional para uniformizar a questão, que gera divergência localmente. (Id 5862440)
- CGJ do Estado de Goiás (CGJ/GO): Manifestou-se favorável à uniformização da matéria em âmbito nacional, por não possuir regulamentação própria sobre o Art. 45 no Código de Normas. (Id 5820625)
- CGJ do Distrito Federal (CGJ/DF): Não se manifestou expressamente sobre o assunto. (Id 5848705)
- CGJ do Estado do Espírito Santo (CGJ/ES): Apresentou as duas correntes interpretativas vigentes entre os delegatários estaduais e reconheceu a necessidade de padronização, mas sem adotar uma posição clara em seu ofício de resposta. (Id 5865211)
- CGJ do Estado do Rio Grande do Norte (CGJ/RN): Informou estar aguardando a conclusão da adaptação do sistema SIEX para se adequar às regras e procedimentos de cobrança do art. 45. (Id 5816768)

Com efeito, as manifestações recebidas revelaram a existência de divergência quanto à aplicação do artigo 45 da Lei n. 11.795/2008. Algumas Corregedorias defendem a cobrança como "ato único" para todos os registros e averbações essenciais à aquisição, outras adotam interpretação mais restritiva, limitando a unificação apenas ao registro da compra e

venda e à averbação protetiva do artigo 5º, §7º, da mesma lei, e há ainda aquelas que seguem legislação estadual específica para justificar a cobrança separada de cada ato.

Na decisão Id 6112419, foram admitidos como *amici curiae* o **Registro de Imóveis do Brasil (RIB)** e o **Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)**. Intimados, se manifestaram no sentido de defender a interpretação restritiva da norma, argumentando que a cobrança como ato único deve abranger apenas o registro da transferência de propriedade e a averbação das cláusulas protetivas, excluindo o registro da garantia real, que consideram um ato autônomo.

Das manifestações colhidas nos autos, podem ser sintetizadas as duas teses centrais em debate:

PRINCIPAIS ARGUMENTOS FAVORÁVEIS À INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA

1. Todos os atos registrais vinculados à aquisição via consórcio – registro da compra e venda, registro da garantia real (hipoteca ou alienação fiduciária), averbação das restrições legais e a averbação de cancelamento da garantia – devem ser contemplados como um único ato para fins de emolumentos.
2. Essa corrente fundamenta-se na lógica de que todos os atos, em conjunto, dizem respeito a um mesmo fato jurídico (a aquisição consorciada), e nenhum deles pode ser excluído sem comprometer a eficácia plena da operação.
3. Argumenta-se que, por não ter o legislador especificado quais registros e averbações seriam abarcados, a interpretação que harmoniza o texto e a finalidade da norma seria a de incluir todos os atos sob a unificação de cobrança.
4. Este entendimento mais amplo foi adotado por alguns órgãos correicionais com o objetivo de abrandar os custos da aquisição de imóvel por meio de consórcio.

PRINCIPAIS ARGUMENTOS FAVORÁVEIS À INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA

1. A interpretação literal do artigo 45 da Lei n. 11.795/2008 sustenta que ele abrange apenas dois atos específicos: (a) o registro da aquisição do imóvel (compra e venda) e (b) a averbação das restrições obrigatórias previstas na lei (artigo 5º, §7º). Consequentemente, atos não mencionados, como o registro da garantia, devem ser cobrados de forma autônoma.
2. A constituição de garantia real (hipoteca ou alienação fiduciária) não estaria incluída no benefício, devendo gerar cobrança própria de emolumentos.
3. O legislador empregou as expressões "o registro e a averbação" no singular, indicando a cobertura de apenas um ato de cada natureza. Aplica-se o brocado de hermenêutica *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit* (quando a lei quis, ela disse; quando não quis, silenciou).
4. Custas e emolumentos possuem natureza jurídica de taxa (tributo). Normas que

concedem benefícios tributários, como isenções ou unificação de cobrança, devem ser interpretadas literalmente, nos termos do artigo 111, inciso II, do Código Tributário Nacional (CTN).

5. O Superior Tribunal de Justiça, ao fixar a tese do Tema 1.037, firmou o entendimento de que a legislação sobre isenção tributária deve ser interpretada literalmente, não cabendo ao intérprete estender seus efeitos.

6. A técnica legislativa usada no art. 45 da Lei de Consórcios contrasta nitidamente com a do artigo 237-A da Lei de Registros Públicos. Neste último, o legislador foi explícito ao incluir no rol do ato único "quaisquer direitos reais, inclusive de garantias". A ausência de menção a garantias no artigo 45 revela uma opção legislativa consciente de não as incluir no benefício.

7. Diferentemente de outros mecanismos de financiamento com claro apelo social, como o SFH, o consórcio pode ser utilizado para a aquisição de imóveis de alto padrão, não se justificando a ampliação de um benefício fiscal por via interpretativa.

É o relatório. Passo a decidir.

A instauração deste Pedido de Providências revelou divergência interpretativa acerca do alcance da expressão "ato único" prevista no artigo 45 da Lei n. 11.795/2008. A controvérsia, em síntese, cinge-se a definir quais atos registrais estão abarcados pelo conceito de "ato único" para fins de cobrança de emolumentos na aquisição de imóvel via sistema de consórcio.

De um lado, posicionam-se as Corregedorias que adotam uma interpretação restritiva, limitando o ato único ao registro da compra e venda e à averbação protetiva prevista no artigo 5º, §7º, da mencionada lei. De outro, estão aquelas que, por meio de uma interpretação extensiva, entendem que o benefício abrange todos os atos necessários à consolidação do negócio, incluindo o registro da garantia real.

A multiplicidade de entendimentos gera um cenário de manifesta insegurança jurídica, com tratamento desigual para cidadãos em situações idênticas, a depender da unidade da federação em que o ato é praticado. Cumpre, portanto, a esta Corregedoria Nacional de Justiça, em sua função uniformizadora, pacificar a matéria e fixar a melhor exegese para o dispositivo legal.

Após detida análise das teses apresentadas e dos memoriais ofertados pelos *amici curiae* admitidos no feito, **conclui-se que a interpretação mais consentânea com o ordenamento jurídico é a extensiva, pelas razões a seguir expostas.**

1. Da interpretação teleológica: a finalidade da norma

A hermenêutica jurídica moderna recomenda que a interpretação de um dispositivo legal parte da investigação de sua finalidade (*mens legis*). Ao que nos parece, o artigo 45 da

Lei de Consórcios foi inserido com o propósito de reduzir os custos e a complexidade burocrática para o cidadão que adquire um imóvel por meio do sistema de consórcio.

Uma interpretação que limita o benefício apenas ao registro da compra e venda, excluindo o registro da garantia, esvaziaria o comando normativo e frustraria o objetivo almejado pelo legislador. Isso porque a constituição da garantia real (hipoteca ou alienação fiduciária) não é um ato acessório facultativo, mas uma condição indispensável para a liberação da carta de crédito pela administradora do consórcio. Sem a garantia, o negócio principal simplesmente não se aperfeiçoa.

Adotar a tese restritiva implicaria reconhecer que o legislador criou um benefício legal de pouca ou nenhuma eficácia prática, pois o consorciado continuaria arcando com a cobrança fragmentada dos principais atos que compõem a operação. Dessarte, a única interpretação que harmoniza o texto legal com sua finalidade social e econômica é aquela que abrange todos os atos intrinsecamente necessários à aquisição do bem, notadamente o registro da transferência de propriedade e o da garantia que viabiliza o negócio.

2. Da unidade do negócio jurídico complexo

A aquisição de imóvel via consórcio constitui um negócio jurídico complexo, cuja eficácia plena depende da prática de uma cadeia de atos interdependentes. A compra e venda, o estabelecimento da garantia em favor do grupo de consorciados (artigo 14 da Lei n. 11.795/2008), a averbação de incomunicabilidade patrimonial (artigo 5º, § 7º, da Lei n. 11.795/2008) e o cancelamento da garantia não são negócios autônomos, mas sim elos de uma mesma corrente negocial.

A garantia, nesse contexto, é umbilicalmente ligada à aquisição. Ela é a contrapartida exigida para que o crédito seja liberado e a compra efetivada. Tratar seu registro como um ato apartado, sujeito a uma nova cobrança de emolumentos, seria ignorar a realidade econômica e a estrutura jurídica da operação. Configura-se, pois, um conjunto indivisível de atos principais e acessórios que materializam um único fato jurídico: a aquisição consorciada.

Portanto, a expressão "ato único" contida no artigo 45 deve ser compreendida sob uma ótica substancial, e não meramente formal. O legislador, ao unificar a cobrança, reconheceu a unicidade do fato econômico e determinou que o serviço público de registro imobiliário refletisse essa realidade em sua forma de remuneração.

3. Da interpretação gramatical e sistemática

A corrente restritiva se ampara, entre outros, no argumento de que o legislador utilizou as expressões "o registro e a averbação" no singular, o que indicaria a abrangência de apenas um ato de cada natureza. Tal leitura, contudo, não se mostra adequada.

O texto do artigo 45 é indeterminado ao não especificar qual registro e qual averbação estariam cobertos pelo benefício. A norma simplesmente estabelece que os atos

"referentes à aquisição de imóvel" serão considerados como ato único. O adjetivo "referentes" é a chave hermenêutica que define o alcance da regra. Se o legislador quisesse restringir, teria o feito de forma explícita, como, por exemplo: "o registro da compra e venda e a averbação de que trata o artigo 5º, §7º".

Ao optar por uma redação genérica, o legislador utilizou o singular para se referir à categoria de atos (atos de registro e atos de averbação) que sejam indispensáveis à operação de aquisição. A interpretação mais adequada é a de que todos os registros e todas as averbações que, no caso concreto, se mostrarem essenciais para a concretização do negócio devem ser abarcados pela cobrança unificada.

A comparação com o artigo 237-A da Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/73), embora pertinente, não socorre a tese restritiva. De fato, naquele dispositivo o legislador foi mais detalhista ao listar os atos incluídos no conceito de ato único em incorporações imobiliárias, mencionando expressamente as garantias. Contudo, a técnica legislativa distinta não pode servir para anular a finalidade da norma ora analisada. A ausência de detalhamento no artigo 45 da Lei de Consórcios apenas reforça a necessidade de uma interpretação teleológica e sistemática, que considere a natureza indissociável dos atos em questão.

4. Da natureza jurídica dos emolumentos e a inaplicabilidade da tese de isenção fiscal

Outro argumento da tese restritiva que merece ser descartado é o de que os emolumentos possuem natureza jurídica de taxa (tributo) e, portanto, qualquer norma que conceda benefício fiscal deve ser interpretada literalmente, nos termos do artigo 111, II, do Código Tributário Nacional (CTN).

Contudo, a premissa de que o artigo 45 concede uma "isenção" tributária é equivocada. A isenção é a dispensa legal do pagamento do tributo devido. Não é o que ocorre no caso em tela. A norma não dispensa o pagamento dos emolumentos; ela estabelece um critério de unificação da cobrança, definindo que múltiplos atos interligados serão considerados, para fins de cálculo, como um só.

Trata-se de uma regra que conforma o próprio fato gerador e a base de cálculo dos emolumentos para uma operação específica, e não de uma norma isentiva. O serviço público é prestado em sua integralidade (registro da compra, registro da garantia, averbação e cancelamento) e é remunerado. A lei apenas veda a cobrança cumulativa e fracionada que, como visto, frustraria a finalidade da norma.

Uma vez afastada a natureza de isenção, torna-se inaplicável a regra de hermenêutica restritiva do artigo 111 do CTN. A interpretação do artigo 45 da Lei de Consórcios deve, portanto, pautar-se pelos métodos sistemático e teleológico, que, como já demonstrado, conduzem à conclusão de que o registro da garantia real, por ser ato indissociável e imprescindível à aquisição, está contido no conceito de "ato único".

Ante o exposto, com fundamento no artigo 8º, XX, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, **julgo procedente** o presente Pedido de Providências para **uniformizar, em âmbito nacional**, a interpretação do artigo 45 da Lei n. 11.795/2008, fixando as seguintes diretrizes:

I - para fins de cobrança de emolumentos, a regra do "ato único" prevista no artigo 45 da Lei n. 11.795/2008 abrange os seguintes atos, desde que instrumentalizados no mesmo título apresentado a registro: a) o registro da compra e venda do imóvel; b) o registro da garantia real (hipoteca ou alienação fiduciária) instituída sobre o mesmo imóvel adquirido, em favor da administradora ou do grupo de consórcio (artigo 14 da Lei n. 11.795/2008); c) a averbação protetiva de que trata o artigo 5º, § 7º, da Lei n. 11.795/2008; e d) cancelamento da garantia.

II - para a cobrança dos emolumentos referentes ao conjunto de atos descritos no item I, deverá ser considerado o ato de maior valor financeiro dentre os praticados, sendo os demais realizados sem custo adicional.

III – determino a intimação de todas as Corregedorias-Gerais da Justiça dos Estados e do Distrito Federal para que tomem ciência da presente decisão e adequem suas normas e orientações administrativas ao entendimento ora fixado, no prazo de 90 (noventa) dias.

Cumprida a determinação, arquive-se.

Publique-se. Intimem-se.

À Secretaria Processual para as providências cabíveis.

Brasília, data registrada no sistema.

Ministro Mauro Campbell Marques

Corregedor Nacional de Justiça

S38/M21

Num. 6241640 - Pág. 8

506