



Número: **0000706-36.2025.2.00.0000**

Classe: **PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS**

Órgão julgador colegiado: **Plenário**

Órgão julgador: **Gab. Cons. João Paulo Santos Schoucair**

Última distribuição : **05/02/2025**

Valor da causa: **R\$ 500,00**

Assuntos: **Tabelionatos, Registros, Cartórios**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
RAINA COSTA DE FIGUEIREDO (REQUERENTE)	PAULO FLAMINIO MELO DE FIGUEIREDO LOCATTO (ADVOGADO)
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA PARAÍBA - TJPB (AUTORIDADE)	
ASSOCIACAO DOS NOTARIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DA PARAIBA - ANOREG - PB (TERCEIRO INTERESSADO)	SAMARA DE OLIVEIRA SANTOS LÉDA (ADVOGADO) TAINAH MACEDO COMPAN TRINDADE CUNHA (ADVOGADO) SUENIA DE OLIVEIRA DOS SANTOS (ADVOGADO) RAYLLA PATIELLE NERES DE CASTRO BRAUNA (ADVOGADO)
ASSOCIACAO DOS REGISTRADORES DE PESSOAS NATURAIS DA PARAIBA - ARPEN/PB (TERCEIRO INTERESSADO)	FERNANDO PESSOA DE AQUINO FILHO (ADVOGADO) LUCAS GABRIEL BRAZ E SILVA (ADVOGADO) MATEUS DA SILVA APOLONIO (ADVOGADO) GUILHERME VINICIUS CARNEIRO DE OLIVEIRA (ADVOGADO)
GETULIO RAMOS DE OLIVEIRA FILHO (TERCEIRO INTERESSADO)	IGOR LEITE BRASILEIRO (ADVOGADO)
MESSIAS SIMEAO DE OLIVEIRA JUNIOR (TERCEIRO INTERESSADO)	IGOR LEITE BRASILEIRO (ADVOGADO)
ONIO EMMANUEL LYRA (TERCEIRO INTERESSADO)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
6490046	08/04/2026 00:43	Decisão	Decisão



Conselho Nacional de Justiça
Gabinete do Conselheiro João Paulo Schoucair

Pedido de Providências n. 0000706-36.2025.2.00.0000

Requerente: Rainá Costa de Figueiredo

Requeridos: Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba - TJPB

DECISÃO

Trata-se de Pedido de Providências (PP), com requerimento liminar, formulado por **Rainá Costa Figueiredo** em face do **Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (TJPB)**, por meio do qual se insurge contra o repasse obrigatório, pelos registradores civis, de valores que integram a receita do Fundo de Apoio ao Registro das Pessoas Naturais (FARPEN) à Associação dos Notários e Registradores do Estado da Paraíba (ANOREG/PB) e à Associação dos Registradores de Pessoas Naturais da Paraíba (ARPEN/PB), nos termos do art. 5º, § 2º, da Lei Estadual n.º 12.510/2022.

Alega a parte autora, inicialmente, que o referido fundo de apoio foi criado pela Lei Estadual n.º 7.410/2003, com o objetivo de compensar os registradores civis das pessoas naturais pelos atos gratuitos por eles praticados, em conformidade com as orientações do art. 236, § 2º, da Constituição Federal.

Nesse particular, destaca que, apesar de o art. 8º da Lei Federal n.º 10.169/2000 estabelecer que os recursos do fundo devem ser destinados à compensação pelos atos gratuitos efetuados pelos registradores civis, o art. 5º, § 1º, da Lei Estadual n.º 7.410/2003 determinava o repasse de **5% (cinco por cento)** dos valores depositados na conta especial do FARPEN para a ANOREG/PB, como forma de “contraprestação pelo trabalho de elaboração das listas de pagamento e pela operacionalização das respectivas transferências aos beneficiários”.

Esclarece que tal repasse foi suspenso em **17 de janeiro de 2014** pelo Conselho Gestor do FARPEN, seguindo recomendação do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, tendo, na ocasião, o Ministério Público de Contas se manifestado pela inconstitucionalidade da parte introdutória do § 1º do art. 5º da Lei Estadual n.º 7.410/2003.

Registra que, **após a suspensão**, a ANOREG/PB “passou a cobrar diretamente dos registradores civis das pessoas naturais os 5%”, ao argumento de que essa era a

determinação legal. No decorrer do tempo, **em 2021**, a obrigatoriedade do repasse foi questionada pelos registradores aprovados no 1º Concurso Público de Cartórios realizado pelo TJPB, por entenderem que a despesa deveria ser suportada pelo próprio FARPEN.

Por fim, informa que, em cumprimento a determinações do CNJ contidas em procedimento de inspeção (**n.º 0003176-79.2021.2.00.000**), com vista à melhoria dos valores pagos a título de renda mínima e de compensação pelos atos gratuitos, a Lei Estadual n.º 7.410/2003 foi modificada pela Lei Estadual n.º 12.510/2022, transferindo, **a partir de então**, aos registradores a obrigatoriedade do pagamento de **4% (quatro por cento)** à ANOREG/PB e **1% (um por cento)** à ARPEN/PB (art. 5º, § 2º).

Nessa perspectiva, sustenta, entre outros aspectos, que: **(i)** a novel disposição configuraria uma tentativa de “legalização” de um modelo antes informal, o qual se mostra lesivo à ordem constitucional e legal vigentes, sobretudo no que tange à inafastabilidade do controle público sobre receitas decorrentes de taxas e contribuições públicas; **(ii)** a imposição comprometeria a autonomia econômica da serventia, constituindo, ainda, desvio de finalidade na destinação dos emolumentos recebidos pelos delegatários; e **(iii)** a norma multicitada ofenderia diretamente a Constituição Federal e seus princípios (legalidade, moralidade, transparência e separação entre o público e o privado), bem como o art. 28 da Lei n.º 8.935/94, que garante aos titulares de cartórios a integralidade da percepção dos emolumentos pelos atos praticados.

Ademais, invoca precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF) que amparariam a sua tese (**ADIs n.º 3.660 e 5.539**), assim como aponta que a nova sistemática subverteria o controle externo da gestão pública (**os valores descontados seriam encaminhados às entidades privadas sem qualquer passagem pelas contas do FARPEN ou fiscalização do Tribunal de Contas do Estado**), caracterizando, outrossim, verdadeira exação não prevista no Sistema Tributário Nacional e sem amparo no Código Tributário ou em norma constitucional válida.

Diante desses fatos, requer a **concessão de medida liminar** para que seja determinada a suspensão da obrigação constante do art. 5º, § 2º, da Lei Estadual n.º 12.510/2022, sem prejuízo da continuidade dos serviços prestados pelas associações privadas ao FARPEN. **No mérito**, pleiteia o reconhecimento da inconstitucionalidade do aludido dispositivo legal, com determinação de que: **(i)** no caso de elaboração de um projeto de lei, os serviços de elaboração da lista de pagamentos e de custeio dos sistemas e atividades necessários à operacionalização do FARPEN sejam suportados pelo próprio fundo; **(ii)** haja prestação de contas do serviço custeado; **(iii)** seja determinado ao TJPB, nos moldes da Resolução CNJ n.º 609/2024, o envio para este Conselho de eventual novo Anteprojeto de Lei,

para elaboração de parecer de mérito antes do encaminhamento ao Poder Legislativo estadual.

Pugna, ainda, pela adoção de atos de mero encaminhamento, com a expedição de ofícios ao Tribunal de Contas da União e ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, bem como ao Ministério Público Federal, ao Ministério Público do Estado da Paraíba e ao Ministério Público de Contas do Estado da Paraíba.

O pedido de tutela de urgência foi indeferido (Id. 5900549).

Na tramitação da demanda, à luz do contraditório e da ampla defesa, foram apresentadas informações, manifestações e petições pelo **TJPB** (Ids. 5936411, 6156419, 6156941 e 6415077) pela **ANOREG/PB** (Ids. 5932408, 6182963, 6220239, 6420121 e 6447951) pela **ARPEN/PB** (Ids. 6199580 e 6420417), por **terceiros interessados** admitidos na relação processual (Ids. 6180208, 6420080, 6419943) e pela **própria postulante** (Ids. 6006328, 6159270, 6222872, 6420400 e 6420403) além da oferta de pareceres técnicos pela **Coordenadoria de Gestão de Serviços Notariais e de Registro**, da Corregedoria Nacional de Justiça (Ids. 6012445 e 6258034).

É o relatório. Decido.

A controvérsia ora suscitada diz respeito, em síntese, ao questionamento do repasse obrigatório, pelos registradores civis, de valores que integram a receita do Fundo de Apoio ao Registro das Pessoas Naturais (FARPEN) à Associação dos Notários e Registradores do Estado da Paraíba (ANOREG/PB) e à Associação dos Registradores de Pessoas Naturais da Paraíba (ARPEN/PB), nos termos do art. 5º, § 2º, da Lei Estadual n.º 12.510/2022 (alteradora da Lei Estadual n.º 7.410/2003).

Por pertinência, transcrevo a redação constante do dispositivo legal mencionado:

Art. 5º O Conselho Gestor reunir-se-á, prioritariamente, até o décimo dia útil de cada mês, para decidir sobre os valores necessários ao pagamento da Renda Mínima e à compensação pelos trabalhos realizados no mês anterior, na forma do artigo 1º, em valores proporcionais à disponibilidade financeira, podendo os valores de ambos serem majorados ou reduzidos para manter o equilíbrio financeiro do fundo responsável pelo seu pagamento.

§ 1º Dos recursos depositados na conta específica do FARPEN, 10% (dez por cento) serão destinados à formação de um fundo de reserva a ser utilizado em obediência às determinações do Conselho Gestor, respeitado o disposto no art. 1º

§ 2º Dos recursos recebidos do FARPEN, os Registradores Civis das Pessoas Naturais do Estado da Paraíba destinarão 4% (quatro por cento) à Associação dos Notários e Registradores da Paraíba -

ANOREG-PB e 1% (um por cento) à Associação dos Registradores Cíveis das Pessoas Naturais da Paraíba - ARPEN-PB, para a cobertura das despesas com a manutenção de sistemas e atividades necessárias à sua operacionalização. (Grifo nosso)

De início, importante salientar que, diferentemente do que fazem crer as partes contrárias, a presente demanda se direciona à avaliação de legalidade da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, à luz de disposição legal, cujos efeitos recaem sobre as atividades cartorárias, **mais precisamente a gestão dos fundos de apoio, a composição das estruturas de compensação de atos gratuitos e a transparência na aplicação dos recursos arrecadados.**

Dito isso, não se promoverá aqui o exame concentrado e genérico de constitucionalidade de norma estadual, **mas, sim, a análise de tópicos que reclamam a intervenção deste Conselho, nos estritos limites de suas competências de natureza administrativa e corretiva.**

Nesse sentido, aliás, é a manifestação da Coordenadoria de Gestão de Serviços Notariais e de Registro, da Corregedoria Nacional de Justiça (Id. 6012445):

O primeiro ponto a ser enfrentado é a alegada incompetência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para conhecer do presente Pedido de Providências. Sustentam os requeridos que o pedido possui natureza de controle abstrato de constitucionalidade, da alçada do Supremo Tribunal Federal. Contudo, essa alegação não prospera. **O CNJ não atua como Corte Constitucional, mas possui competência para zelar pela legalidade da atuação administrativa e financeira do Judiciário, incluindo a fiscalização das atividades delegadas.**

A jurisprudência do próprio Conselho tem admitido o conhecimento de pedidos semelhantes, desde que não envolvam exame concentrado e genérico de constitucionalidade. **O que se examina aqui é a legalidade de ato administrativo com base em norma estadual, cujos efeitos recaem sobre a atividade notarial e registral, cuja fiscalização é atribuída ao CNJ. A atuação do CNJ, nesse contexto, possui natureza administrativa e corretiva, sem que isso implique invasão de competência do STF.**

Ressalte-se que a atuação das corregedorias, inclusive do CNJ, não se restringe à fiscalização individual dos delegatários, mas também abrange a gestão dos fundos de apoio, a composição das estruturas de compensação de atos gratuitos e a transparência na aplicação dos recursos arrecadados. **O repasse de valores a entidades privadas, mesmo previsto em lei, pode e deve ser objeto de análise pelo CNJ, se comprometer os princípios da administração pública.**

Portanto, a análise de compatibilidade do art. 5º, § 2º da Lei Estadual nº 12.510/2022 com os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência **é plenamente cabível no âmbito deste Conselho.** Não se trata de declarar inconstitucionalidade da norma, mas de verificar a legalidade dos seus efeitos administrativos e sua conformidade com a missão institucional do CNJ. **Logo, rejeita-se a preliminar de incompetência. (Grifo nosso)**

Portanto, não há falar em incompetência do CNJ para apreciar o caso vertente, **rejeitando-se, por consequência, a preliminar aventada.**

De igual forma, carece de sustentação a preliminar de existência de julgamento pendente da ADI n.º 7.472/DF no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a qual debateria matéria semelhante à dos presentes autos, para obstar a continuidade do exame da causa por este Conselho.

Com efeito, a partir da leitura dos elementos coligidos à ADI n.º 7.472/DF, observa-se que o seu objeto se direciona ao controle de constitucionalidade de dispositivos da Lei Estadual n.º 7.410/2003, **sem alcançar o art. 5º, § 2º, da Lei Estadual nº 12.510/2022.**

Não se pode ignorar, ademais, que a referida previsão legal resultou na perda parcial do objeto, tendo o relator ponderado, **no ponto**, que o texto mais recente “enseja novos questionamentos”, **o que evidencia, claramente, a distinção de temáticas.** Veja-se:

Como se vê, o § 1º em questão não mais trata de repasse de recursos para a Associação dos Notários e Registradores da Paraíba (ANOREG-PB) para “a cobertura das despesas com a sua operacionalização”.

É certo, afora isso, que essa disciplina passou a constar, **com substancial modificação, do § 2º do referido artigo após o advento da Lei nº 12.510/22.** Com efeito, na lei originária, 5% dos recursos depositados na conta específica do FARPEN eram repassados à ANOREG-PB. Com a lei de 2022, 4% dos recursos recebidos pelo FARPEN passaram a ser destinados à ANOREG-PB e 1% à Associação dos Registradores Cíveis das Pessoas Naturais da Paraíba (ARPENPB). Note-se que, agora, há mais

3

digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço /portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A214-B802-7777-1BC1 e senha B0AA-EB47-7610-F088

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 11 de 18

ADI 7472 / PB

uma entidade destinatária dos recursos, os quais devem servir para “a cobertura das despesas com a manutenção de sistemas e atividades necessárias à sua operacionalização” (grifo nosso), sendo certo, ainda, que houve redução da alíquota referente à ANOREG-PB. Como se vê, não houve reprodução *ipsis litteris* da redação original. **Entendo que o texto mais recente enseja novos questionamentos, como saber se o novo valor relativo à ANOREG-PB corresponde, razoavelmente, à cobertura de despesa assumida com a administração do fundo.**

Soma-se a isso o fato de que o julgamento dos pedidos formulados pela parte autora neste PP, a rigor, não busca interferir, muito menos substituir a deliberação da Suprema Corte, **mas, tão somente, readequar (aperfeiçoar) o funcionamento do serviço extrajudicial à**

luz, sobretudo, da boa gestão dos recursos públicos vinculados à atividade cartorária.

Essas compreensões, a propósito, são realçadas pela Corregedoria Nacional de Justiça (Id. 6012445):

A segunda preliminar a ser enfrentada diz respeito à existência de julgamento pendente da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.472/DF no âmbito do Supremo Tribunal Federal, o que, segundo os requeridos, impediria o CNJ de deliberar sobre a matéria. **Todavia, conforme se depreende dos autos, a ADI nº 7.472/DF tem objeto distinto e mais amplo do que o dispositivo legal aqui impugnado.**

A referida Ação Direta de Inconstitucionalidade foi proposta para questionar a constitucionalidade de dispositivos da Lei Estadual nº 7.410/2003, e não especificamente do art. 5º, § 2º, da Lei Estadual nº 12.510/2022, dispositivo que sequer existia à época da propositura da demanda. É certo que o STF chegou a declarar a perda parcial de objeto da ADI em razão da revogação de trechos legais, restando prejudicada a análise do ponto diretamente relacionado ao presente pedido.

De todo modo, mesmo que houvesse sobreposição parcial de temas, a jurisprudência do CNJ admite a atuação do órgão em casos em que não há decisão definitiva do STF sobre a questão controvertida. **A existência de ADI não suspende automaticamente a possibilidade de controle administrativo da legalidade dos atos do Judiciário local, sobretudo quando há risco de continuidade de práticas administrativas lesivas ao interesse público.**

No caso concreto, o pedido formulado pela requerente não visa substituir ou antecipar o julgamento da ADI 7.472, mas proteger o correto funcionamento do serviço extrajudicial e a boa gestão dos recursos públicos vinculados à atividade registral. O controle realizado pelo CNJ não possui natureza jurisdicional, mas sim disciplinar e administrativa. Dessa forma, também não merece acolhimento a preliminar de prejudicialidade.

Considerando tais ponderações, **não merece acolhimento a preliminar em tela.**

Quanto ao mérito, entendo que a Corregedoria Nacional de Justiça, na função precípua de órgão responsável pela orientação correcional e disciplinar no exercício da fiscalização dos serviços extrajudiciais, esgotou satisfatoriamente a matéria, enfrentando todos os pontos controvertidos, **com a apresentação, ao final, de uma solução justa, adequada e eficiente.**

Com efeito, o Órgão Censor avaliou detidamente a legalidade do art. 5º, § 2º, da Lei Estadual n.º 12.510/2022, assentando as teses de que: **(i)** não há previsão em lei federal autorizando a retenção compulsória de percentual dos emolumentos em favor de entidades privadas; **(ii)** a imposição estadual, por mais que formalmente prevista, afronta a hierarquia normativa e os princípios da legalidade e da reserva legal tributária; **(iii)** as atividades auxiliares do FARPEN deveriam estar a cargo do próprio fundo ou de estrutura administrativa sob controle direto do Poder Judiciário; e **(iv)** a delegação de funções administrativas sensíveis à associações privadas, sem fiscalização efetiva, configura desvio de finalidade e potencializa

riscos à moralidade administrativa.

E na esteira da jurisprudência da Suprema Corte, acrescentou que é **vedado** o repasse de recursos oriundos de taxas e emolumentos a entidades privadas sem que haja contrapartida clara, previsão legal estrita e controle por órgãos públicos, **sendo que, no caso concreto da Paraíba, inexistente prova concreta de que as associações estejam sendo submetidas a controle externo, tampouco demonstrando a proporcionalidade do repasse frente aos serviços prestados.**

Concluiu que, **além de a mera existência de lei estadual não ser suficiente para legitimar uma estrutura que prejudica a transparência, a economicidade e a moralidade da administração pública**, a natureza compulsória do desconto compromete a liberdade associativa dos delegatários, que são forçados a contribuir com entidades representativas sem possibilidade de oposição ou escolha, **em frontal afronta com os princípios constitucionais da liberdade de associação e da autonomia privada.**

Por oportuno, seguem trechos do parecer técnico (Id. 6012445):

O ponto central da controvérsia diz respeito à validade do repasse compulsório de 5% da receita dos registradores civis do Estado da Paraíba às entidades ANOREG/PB e ARPEN/PB, nos termos do art. 5º, § 2º da Lei Estadual nº 12.510/2022. De acordo com a autora, esse repasse não possui amparo constitucional nem legal suficiente, desvirtuando a finalidade dos emolumentos e comprometendo a sustentabilidade econômica das serventias extrajudiciais.

A Lei nº 8.935/94 é clara ao estabelecer, em seu art. 28, que os titulares de delegação farão jus integralmente aos emolumentos recebidos, salvo as deduções legais expressamente previstas. **Não há previsão em lei federal autorizando a retenção compulsória de percentual dos emolumentos em favor de entidades privadas. A imposição estadual, por mais que formalmente prevista, afronta a hierarquia normativa e os princípios da legalidade e da reserva legal tributária.**

Ainda que se argumente que os valores se destinam a custear atividades auxiliares do FARPEN, **é imperioso reconhecer que essas atividades deveriam estar a cargo do próprio fundo ou de estrutura administrativa sob controle direto do Poder Judiciário. A delegação de funções administrativas sensíveis a associações privadas sem fiscalização efetiva configura desvio de finalidade e potencializa riscos à moralidade administrativa.**

O STF tem reiterado, **nas ADIs nº 3.660, 5.539 e outras, que é vedado o repasse de recursos oriundos de taxas e emolumentos a entidades privadas sem que haja contrapartida clara, previsão legal estrita e controle por órgãos públicos.** No caso paraibano, não há prova concreta de que as associações estejam sendo submetidas a controle externo, tampouco demonstrando a proporcionalidade do repasse frente aos serviços prestados.

(...)

Ademais, **a natureza compulsória do desconto compromete a liberdade associativa dos delegatários, que são forçados a contribuir com entidades representativas sem possibilidade de oposição ou escolha.** Tal obrigação é incompatível com os princípios constitucionais da liberdade de associação e da autonomia privada (CF, art. 5º, inciso XX).

O modelo vigente equivale a uma contribuição parafiscal disfarçada, sem base constitucional válida. Os argumentos apresentados pelo TJPB e pelas associações não afastam as dúvidas sobre a legalidade da sistemática adotada. A mera existência de lei estadual não é suficiente para legitimar uma estrutura que compromete a transparência, a economicidade e a moralidade da administração pública. O CNJ tem o dever de intervir sempre que a atuação administrativa do Judiciário local se afaste dos parâmetros constitucionais. [...] (Grifo nosso)

E mesmo com as argumentações supervenientes expostas pelas partes, a Corregedoria Nacional de Justiça **ratificou sua compreensão**, amparado novamente na **orientação jurisprudencial do STF**, para dizer que os emolumentos e recursos que compõem os fundos de compensação **possuem natureza jurídica tributária de taxa**, cuja destinação deve obedecer estritamente ao encargo que justifica a cobrança, **de sorte que desviar recursos para associações** - ainda que estas desenvolvam atividades relevantes ao setor - **não se enquadra na função pública específica e divisível que fundamenta o tributo**. Confira-se (Id. 6258034):

Inicialmente, ratifica-se integralmente o conteúdo do Parecer de Id 6012445. **A premissa maior permanece inabalada: os emolumentos e recursos que compõem fundos de compensação (FARPEN) possuem natureza jurídica tributária de taxa**. Portanto, é possível afirmar com segurança que os emolumentos não constituem preço público, mas correspondem à natureza jurídica de tributo.

A tese da ANOREG/PB de que os recursos teriam natureza "basicamente privada" **não se sustenta juridicamente**. O Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que os emolumentos possuem **natureza de taxa** (ADI 1.378 e ADI 3.089). Ao serem recolhidos compulsoriamente para compor um fundo criado por lei (Lei nº 12.510/2022), **esses valores ingressam na esfera de disponibilidade pública com destinação vinculada**. O fato de o pagamento originário ser feito por particular (usuário) **não desnatura** o caráter público da receita arrecadada pelo Fundo, sujeitando sua gestão aos princípios da Administração Pública (art. 37 da CF/88), notadamente a licitação e a economicidade.

Doutrina amplamente dominante, bem como a jurisprudência consolidada do STF e do STJ, reconhecem que tais valores **possuem natureza tributária — especificamente, de taxa** — por decorrerem do exercício do poder de polícia e da prestação de serviços públicos específicos, divisíveis e disponibilizados ao usuário.

Nos termos do art. 145, II, da Constituição, as taxas podem ser instituídas em razão do poder de polícia ou da utilização — efetiva ou potencial — de serviço público específico e divisível. **É justamente nesse enquadramento que se inserem os emolumentos cartorários, classificados como taxas remuneratórias de serviços públicos**. Por essa razão, submetem-se integralmente ao regime jurídico constitucional dos tributos vinculados, especialmente aos princípios da legalidade, da reserva de competência, da isonomia e da anterioridade.

O Supremo Tribunal Federal, em diversas decisões, reafirmou que os emolumentos têm **natureza de taxa**, afastando qualquer tentativa de equipará-los a preço público ou tarifa.

Por se tratar de espécie tributária, sua estruturação decorre do art. 236, § 1º, da Constituição e da Lei 10.169/2000, que estabelece normas gerais. A partir

desses parâmetros, cada Estado possui competência para editar sua lei de emolumentos, devendo observar critérios de proporcionalidade e razoabilidade, a fim de garantir que o valor cobrado não exceda o necessário para custear e manter adequadamente o serviço.

Logo, configurando-se uma modalidade tributária amalgamada na conceituação de uma taxa, vislumbra-se que os recursos auferidos pela prestação do serviço público, se submetem ao regime de direito público, bem como se sujeita à vinculação deste recurso ao aparelhamento e manutenção do serviço público.

Por serem valores que se enquadram na categoria de taxas, os recursos provenientes dos emolumentos — inclusive aqueles recolhidos para fundos de compensação — devem observar o princípio da vinculação. Isso significa que não podem ser livremente realocados para finalidades estranhas à manutenção, ao aperfeiçoamento ou à compensação relativa aos próprios serviços notariais e registrais. Diferentemente dos impostos, cuja arrecadação não possui destinação específica salvo exceções constitucionais, as taxas mantêm relação direta com o serviço prestado e, por isso, exigem que a receita arrecadada permaneça afetada à finalidade pública que lhes deu origem.

Tal conclusão encontra respaldo também na jurisprudência do STF, que, ao afirmar reiteradamente a natureza de taxa dos emolumentos, **reconhece simultaneamente sua submissão às restrições iminentes aos tributos vinculados.** Nessa linha, a Corte tem assentado que os valores fixados a título de emolumentos devem corresponder estritamente ao custo do serviço, vedada qualquer majoração que configure desvio de finalidade arrecadatória ou enriquecimento indevido do Estado.

Por essa razão, a existência de fundos específicos, como o FARPEN, longe de desfigurar a natureza tributária dos valores arrecadados, constitui justamente um mecanismo de equalização e eficiência do sistema extrajudicial, assegurando que serventias menos rentáveis possam manter o padrão mínimo de funcionamento e que o serviço seja prestado com continuidade e qualidade em todo o território estadual.

O desenho institucional desses fundos, entretanto, deve sempre respeitar o núcleo constitucional da tributação por taxa: **a receita derivada não pode servir a finalidades orçamentárias gerais, devendo estar direcionada à própria estrutura e sustentação dos serviços notariais e registrais.** A lógica que orienta esse regime é a de preservar o equilíbrio econômico-funcional das serventias, garantindo que a universalização do atendimento não recaia exclusivamente sobre a capacidade financeira individual dos delegatários.

Diante disso, **qualquer repasse para associações — ainda que representativas dos delegatários — não se insere na finalidade pública específica que legitima a cobrança dos emolumentos.** Associações não integram o poder público, não são órgãos da estrutura extrajudicial e não exercem função pública delegada. São pessoas jurídicas de direito privado, voltadas à representação institucional ou classista, com finalidade diversa da prestação direta dos serviços cartorários.

A destinação dos recursos arrecadados por taxas deve obedecer estritamente ao encargo que justifica a cobrança. Desviar recursos para associações — ainda que estas desenvolvam atividades relevantes ao setor — não se enquadra na função pública específica e divisível que fundamenta a taxa. A rigor, tal desvio poder caracterizar: (1) quebra da regra constitucional de vinculação; (2) desvio de finalidade na gestão das receitas de tributo vinculado; (3) potencial renúncia indevida de receita afeta ao serviço público; e (4) ofensa à lei federal de licitações e contratos aplicado a fundos, consoante se depreende do teor do artigo 1º, inciso II, da Lei 14.133/2021. (Grifo nosso)

Por derradeiro, o Órgão Censor afastou adequadamente as alegações atinentes ao

distinguishing em relação às ADIs 3.660/MS e 5.539/GO e à aplicabilidade parcial da ADI 5.672/AM como paradigma, bem como apresentou um quadro de **risco de colapso sistêmico** a justificar, **na hipótese concreta**, a atuação deste Conselho (Id. 6258034):

2. Da inexistência de distinção válida (Distinguishing) em Relação às ADIs 3.660 e 5.539

A interessada sustenta que as ADIs citadas no parecer originário tratavam de custeio "puro" de associações, enquanto, no caso da Paraíba, haveria uma contraprestação por serviços de tecnologia e gestão ("operacionalização").

O argumento não prospera e revela, na verdade, uma segunda ilegalidade.

Ainda que se admita, *ad argumentandum tantum*, que a transferência de recursos não seja um subsídio direto, mas um pagamento por serviços prestados ao Fundo Público, **a operação passa a violar frontalmente o dever constitucional de licitar (art. 37, XXI, da CF) e a Lei nº 14.133/2021.**

Ao definir em lei que a ANOREG-PB e a ARPEN-PB são as destinatárias obrigatórias de 5% da receita do fundo, o Estado da Paraíba realizou uma "contratação direta por via legislativa". **Criou-se uma reserva de mercado injustificável, sem cotação de preços, sem concorrência e sem comprovação de vantajosidade para a Administração Pública.**

Portanto, o *distinguishing* proposto pela requerida não a socorre: **se é repasse institucional, viola o Direito Tributário (desvio de finalidade da taxa); se é pagamento por serviço, viola o Direito Administrativo (ausência de licitação). Em ambos os cenários, a inconstitucionalidade persiste.**

3. Da aplicabilidade parcial da ADI 5672/AM como paradigma.

A Interessada invoca a ADI 5.672/AM como precedente legitimador do modelo paraibano. A análise detida do acórdão paradigma, contudo, revela similitudes estruturais, mas diferenças operacionais cruciais que impedem a validação automática e irrestrita do modelo da Paraíba tal como posto.

O STF, na ADI 5.672 (Rel. Min. Cármen Lúcia), de fato validou a constitucionalidade de lei amazonense que atribuía à ARPEN/AM a administração do Fundo de Apoio (FARPAM). A Corte entendeu que: (i) é lícita a criação de fundos compostos por taxas/emolumentos; (ii) é possível a colaboração de entidade de classe na gestão operacional, desde que haja supervisão e fiscalização da Corregedoria-Geral de Justiça. **Portanto, assiste razão à ANOREG/PB quando afirma que a participação da associação na gestão não é, per se, inconstitucional. O "modelo colaborativo" foi, em tese, chancelado. Todavia, a validação do STF na ADI 5.672 não foi um cheque em branco. O acórdão é explícito ao condicionar a legalidade à estrita vinculação de despesas e fiscalização pública.**

No Estado do Amazonas (ADI 5.672) a lei então vigente fixou um teto de gastos administrativos ("não excederão a 4% da arrecadação mensal" - art. 6º da Lei AM 3.929/13, do antigo FARPAM), devendo o restante ser aplicado na atividade-fim (compensação). Atualmente ARPEN/AM administra o FIG-RCPN (Fundo para indenização de gratuidades de atos de registro civil), instituído pela Lei Ordinária nº 7.268, de 23 de dezembro de 2024, e pode utilizar até 2% dos valores para custeio das atividades, incluídas despesas com pessoal (art. 6º da Lei n. 7.268/2024), **mas o dinheiro não se torna patrimônio da associação para uso livre; é verba vinculada.** Contudo, no caso em exame, a Lei Estadual da Paraíba nº 12.510/2022 estabelece um repasse fixo e automático de 5% (4% + 1%) para as contas das associações. **Não se trata, aparentemente, de um teto de reembolso de despesas comprovadas, mas de uma transferência de receita tributária para o patrimônio da entidade privada.**

A diferença é sutil, mas fundamental. O reembolso de custo administrativo fiscalizado (validado na ADI 5.672/AM) difere de transferência de percentual de taxa a título de remuneração fixa sem licitação (vedado na ADI 3.660). **Se a ANOREG/PB recebe 5% fixos, independentemente de quanto custou o sistema de TI naquele mês, há violação ao princípio da economicidade e desvirtuamento da natureza de taxa, aproximando-se da figura inconstitucional da contribuição corporativa compulsória.**

Ademais, a alegação da ANOREG/PB de que as receitas são "privadas" **deve ser rechaçada veementemente.** O STF assentou que emolumentos destinados a fundos possuem **natureza de taxa.** Sendo dinheiro público, sua transferência a ente privado só se justifica como pagamento por serviço prestado (natureza contratual) ou fomento (natureza de parceria). **Em ambos os casos, exige-se prestação de contas rigorosa. A "contrapartida específica" alegada pela ANOREG (sistemas, relatórios, gestão) justifica o pagamento, mas não justifica a forma de pagamento (percentual fixo em lei sem aferição de custo real).**

4. Do risco de colapso sistêmico (periculum in mora inverso).

Não obstante a patente irregularidade do modelo de repasse fixo sem licitação, a ordem jurídica contemporânea repele a aplicação mecânica de valores abstratos quando dissociada de seus efeitos concretos. Nos termos do art. 20 da LINDB, é vedado a este Conselho, nas esferas administrativa e controladora, decidir com base exclusiva em valores jurídicos abstratos — como a legalidade estrita da licitação — sem considerar as consequências práticas da decisão.

No caso em tela, a documentação comprova que a Associação detém, atualmente, o monopólio fático da infraestrutura tecnológica (S.G. FARPEN) responsável pelo processamento do rateio da renda mínima. **A interrupção abrupta e imediata dos fluxos financeiros, a pretexto de restabelecer a legalidade, ocasionaria o colapso sistêmico da compensação dos atos gratuitos. Tal cenário resultaria em dano desproporcional e irreversível aos registradores civis de pequenas marcas (verba alimentar) e à própria cidadania (continuidade do serviço), ferindo a *ratio* do artigo 20 da Lei de Introdução.**

A transferência de execução de serviços de tecnologia e gestão para a ANOREG/PB e ARPEN/PB, embora faticamente existente, **deve evoluir para um modelo formal de contratação pública ou convênio administrativo,** observando-se os ditames da Lei de Licitações e Contratos, nos termos da redação do artigo 1º, inciso II, da Lei 14.133/2021, **a fim de assegurar a economicidade e afastar eventuais reservas de mercado instituídas por via legislativa.**

(...)

Portanto, **a fixação de um regime de transição de 180 (cento e oitenta) dias não constitui mera liberalidade ou conivência com a irregularidade, mas estrito cumprimento do dever legal de modular os efeitos da decisão para permitir a regularização segura.** Neste interregno, o repasse financeiro deve transmutar sua natureza: deixa de ser transferência de percentual fixo (lucro presumido) para ser ressarcimento de despesa operacional comprovada, garantindo-se a manutenção do sistema tecnológico sem violar o princípio da economicidade, até que o Tribunal ultime a licitação, a assunção direta do serviço ou estabeleça forma válida de convênio público. (Grifo nosso)

À vista desse conjunto fático-jurídico, aliado à competência deste Conselho para zelar pela legalidade administrativa, **acolho** integralmente as sugestões da Corregedoria Nacional de Justiça (Id. 6258034), para **JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTES OS**

PEDIDOS, nos termos do art. 25, XII, do Regimento Interno do CNJ, no sentido de que:

1. Seja reconhecida a **irregularidade material** do repasse automático de percentual da receita do FARPEN (verba de natureza pública/taxa) à entidade privada (ANOREG/PB e ARPEN/PB) **sem o devido processo licitatório ou instrumento de convênio que atenda aos requisitos da Lei de Licitações e Contratos.**
2. Seja admitida a possibilidade jurídica de **participação da ANOREG/PB e da ARPEN/PB na gestão operacional do FARPEN/PB**, nos moldes validados pelo Supremo Tribunal Federal, consoante o decidido na ADI 5.672/AM, de modo a afastar a tese de ilegalidade absoluta da colaboração administrativa dessas entidades privadas.
3. O modelo de repasse fixo de 5% (cinco por cento) sobre a arrecadação **deve ser convertido em regime de custeio de despesas operacionais, sujeito a teto e à prestação de contas**, tendo em vista se tratar de verba de natureza pública (taxa), de sorte que não pode gerar superávit/lucro livre para a associação, devendo cobrir estritamente os custos do sistema e gestão, ante o princípio da vinculação da taxa tributária.
4. Seja reconhecido o **risco de descontinuidade do serviço de compensação dos atos gratuitos e do pagamento da renda mínima**, atualmente efetuado pela Associação.
5. Seja determinado ao TJPB, **em sede de controle administrativo**, que: **a)** promova, **no prazo de 180 (cento e oitenta) dias**, a regularização da gestão tecnológica do FARPEN - serviço com estrutura própria de TI; formalização de convênio público válido, mediante devido procedimento licitatório para contratação de empresa ou entidade apta, desvinculando a remuneração de percentuais de arrecadação e fixando-a pelo custo efetivo do serviço; **b)** mantenha, **durante o período de transição**, os repasses necessários ao custeio, condicionados à apresentação mensal de planilha de custos.

Prejudicados os demais os pleitos, notadamente a reiteração da tutela de urgência requerida na petição de Id. 6420403.

Sem embargo, **encaminhe-se** cópia integral deste feito ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e ao Ministério Público do Estado da Paraíba, para ciência e eventuais medidas que julgarem cabíveis.

Intimem-se. Cumpridas as comunicações de praxe, **arquivem-se os autos.**

À Secretaria Processual para as providências cabíveis.

Brasília/DF, data registrada no sistema.

Conselheiro **João Paulo Schoucair**

Relator