

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 67.478 - PB (2021/0307817-8)

RELATOR : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**
RECORRENTE : ASSOCIACAO DOS NOTARIOS E REGISTRADORES DO
ESTADO DA PARAIBA - ANOREG - PB
ADVOGADO : GUSTAVO DE QUEIROZ VILAR TRIGUEIRO - PB011237
RECORRIDO : ESTADO DA PARAÍBA
PROCURADOR : TADEU ALMEIDA GUEDES E OUTRO(S) - PB019310

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. GENERALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. LEI EM TESE. SÚMULA 266/STF.

1. Não cabe mandado de segurança contra lei em tese, ao que se equipara o ato administrativo dotado de generalidade e de abstração. Inteligência da Súmula 266/STF.
2. Recurso ordinário em mandado de segurança não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso ordinário, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

A Sra. Ministra Assusete Magalhães, os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Humberto Martins.

Brasília (DF), 13 de setembro de 2022.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 67478 - PB (2021/0307817-8)

RELATOR : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**
RECORRENTE : ASSOCIACAO DOS NOTARIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DA PARAIBA - ANOREG - PB
ADVOGADO : GUSTAVO DE QUEIROZ VILAR TRIGUEIRO - PB011237
RECORRIDO : ESTADO DA PARAÍBA
PROCURADOR : TADEU ALMEIDA GUEDES E OUTRO(S) - PB019310

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. GENERALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. LEI EM TESE. SÚMULA 266/STF.

- 1.** Não cabe mandado de segurança contra lei em tese, ao que se equipara o ato administrativo dotado de generalidade e de abstração. Inteligência da Súmula 266/STF.
- 2.** Recurso ordinário em mandado de segurança não provido.

RELATÓRIO

A Associação dos Notários e Registradores do Estado da Paraíba - Anoreg/PB interpõe recurso ordinário com fundamento no art. 105, inciso II, alínea "b", da Constituição da República, contra o acórdão prolatado pelo Eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, ementado assim:

MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. ATO DO CORREGEDOR-GERAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA. ALTERAÇÃO NA EXTRAÇÃO DE GUIAS DE CANCELAMENTO DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA. QUALIFICAÇÃO COMO ATO DE AVERBAÇÃO SEM VALOR DECLARADO. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. ATUAÇÃO NO EXERCÍCIO DAS ATRIBUIÇÕES DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DESEMPENHADAS PELOS DELEGATÁRIOS. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.

- O mandado de segurança é remédio processual destinado a coibir atos abusivos ou ilegais de autoridades públicas.
- Não verificada ilegalidade na atuação do Corregedor-Geral de Justiça da Paraíba, que atuou no exercício do seu poder de correição, disciplina e orientação administrativa, conforme autorizado pelos arts. 11, § 2º, da Lei Estadual nº 6.402/96 e 25, da Lei Complementar nº 96/2010, deve ser denegada a segurança.

O recorrente impetrou uma ação de mandado de segurança coletivo contra o ato consistente na Decisão ID 188017, proferida nos autos do Pedido de Providências (PP) n. 000087-34.2019.8.15.1001, da lavra do Excelentíssimo Senhor Desembargador

Corregedor-Geral de Justiça do Estado da Paraíba (CGJ-PB).

A controvérsia gira em torno da cobrança de emolumentos cartorários em função da baixa de gravame decorrente de alienação fiduciária de bens imóveis.

Na origem da causa de pedir está o aludido pedido de providências que fora instaurado por petição da Construtora Hema Ltda., que alega o descabimento da cobrança dos emolumentos, na hipótese mencionada, tendo em vista que as operações de crédito respectivas já haviam sido quitadas, sendo que o valor cobrado pela serventia estaria em desacordo com as normas da Corregedoria-Geral de Justiça, mormente o Provimento CGJ-TJPB n. 052/2019, que revogara os §§ 2.º e 3.º do art. 234 do Código de Normas Extrajudicial do Estado da Paraíba.

Dizia ainda na representação instauradora do PP que era necessário que se determinasse que a cobrança de emolumentos para os fins de cancelamento ou de baixa do gravame de alienação fiduciária averbado sobre bem imóvel observasse valor equivalente ao custo de um ato de averbação sem valor econômico declarado.

Em tal procedimento tomou-se, então, a decisão aludida, com o fim de "determinar a expedição de ofício circular a todas as serventias extrajudiciais de registro de imóveis e aos juízes corregedores permanentes, com cópia do parecer e desta decisão informando a alteração na extração de guias de cancelamento de alienação fiduciária após publicação do Provimento CGJ/PB n. 52/2019, entendendo que, enquanto não houver previsão legal específica na lei de emolumentos estadual, o cancelamento de alienação fiduciária se qualifica como mero ato de averbação sem valor declarado."

Esse ato seria ilegal porque a autoridade impetrada era legalmente incompetente na medida em que o art. 23 da Lei Estadual 5.672/1992 acomete a atribuição para resolver esse tipo de questão ao juiz de registros públicos, com competência recursal ao Conselho da Magistratura, ambos órgão distintos da figura do Corregedor-Geral, o que é corroborado ainda pelo art. 93, inciso X, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça paraibano (RITJPB).

Além disso, a competência para a resolução da questão observaria ainda o art. 11 da Lei Estadual 6402/1996, o art. 169, inciso I, da Lei de Organização Judiciária da Paraíba, e o art. 37 da Lei 8.935/1994.

Diz igualmente que não prevalece a premissa de que a cobrança dos emolumentos estava prevista unicamente em ato administrativo que veio a ser revogado — no caso, o Provimento CGJ/PB n. 52/2019 e os §§ 2.º e 3.º do art. 234 do Código de Normas Extrajudicial da Corregedoria-Geral de Justiça —, mas sim na tabela prevista na Lei Estadual n. 5.672/1992.

Ainda que fosse, o caso da revogação das prescrições do Código de Normas somente alcançara as hipóteses de cancelamento de hipoteca, o que é notadamente distinto dos casos de alienação fiduciária, decerto falar ainda que o referido preceito não tratava especificamente da alienação.

Sustenta a compreensão de que não se pode distanciar do entendimento doutrinário e legal da diferenciação entre os institutos hipoteca e alienação fiduciária, para os fins de classificação da baixa de alienação fiduciária como ato sem valor econômico, pois, na hipoteca existe mera constrição (gravame) na matrícula do imóvel, sem qualquer transmissão de propriedade do mesmo, enquanto que na alienação fiduciária opera-se o ato de transmissão de posse e propriedade resolúvel do imóvel para as mãos do adquirente.

Por fim, fala que o ato coator agride também o princípio da hierarquia das leis, vez que a Lei federal n. 8.935/1994 e a Lei Estadual n. 6.402/1996, de caráter específico, são emanadas de disposição constitucional (art. 236, § 1.º), de sorte a suplantarem um ato administrativo do Corregedor Geral de Justiça da Paraíba, consubstanciada no ato coator.

A ordem foi denegada porque, como dito no acórdão, a questão tratava-se de ausência de previsão normativa para a cobrança de emolumentos para o cancelamento do gravame atinente à alienação fiduciária, que era feita na casuística apresentada perante a CGJ-PB com base no valor econômico do negócio jurídico celebrado.

Nessa esteira, a atuação da CGJ-PB, que se fundara no art. 11, § 2.º, da Lei Estadual 6.402/1996, no art. 93, incisos V, VIII e X, do RITJPB, e no art. 25 da Lei Complementar Estadual 96/2010, ocorreu para orientar os titulares das serventias extrajudiciais que cessassem uma cobrança tida por indevida, à míngua de amparo legal, o que advinha do mero exercício do poder correccional e disciplinar, e do seu mister de orientação administrativa.

O recurso ordinário apresenta-se mediante razões que reiteram essencialmente a causa de pedir e o pedido iniciais, contrapondo-se com eles aos fundamentos do acórdão (e-STJ fls. 570/594).

Sem contrarrazões (e-STJ fl. 601).

Decisão de indeferimento da tutela provisória recursal (e-STJ fls. 613/616).

Parecer do Ministério Público Federal pelo não conhecimento do recurso ordinário, segundo as razões sintetizadas assim (e-STJ fls. 621/636):

Recurso ordinário em mandado de segurança. Qualificação do cancelamento de alienação fiduciária averbada sobre bem imóvel como ato de averbação sem valor declarado.

O direito brasileiro funda-se inequivocamente no predomínio da lei escrita –de origem parlamentar democrática –como a fonte do direito, por excelência, em virtude de várias normas da Constituição: a separação de poderes do art. 2º; da legalidade do art. 5º, ii, e 37; da estrutura e da competência do Legislativo do art. 44 e notada-mente do art. 48; da preponderância da representação popular, exceto quando praticar atos inconstitucionais, do art. 97; e mesmo da competência do STF e do STJ, dos arts. 102, iii, b, e 105, iii, a, be c, entre tantas outras.

As prerrogativas dos tribunais conferidas pelos arts. 96, i, e 125, § 1º, da CR, que lhes atribui o poder de editar regulamentos judiciais sobre competência jurisdicional, encontram seu limite na lei: podem dispor nos espaços deixados por ela (secundum legem), mas não em seu lugar (præter legem) nem, muito menos, em oposto à lei (contra legem), quando em causa a especificação da jurisdição de primeiro grau.

Ausência de adequado combate dos fundamentos do acórdão recorrido: a atuação do Corregedor paraibano ocorreu no âmbito de sua competência fiscalizatória e de orientação administrativa e inexistência de regulação normativa do valor base para a incidência dos emolumentos na alienação fiduciária.

Parecer pelo não conhecimento do recurso ordinário.

É o relatório

VOTO

A demanda versa pretensão mandamental de nulidade de ato administrativo que determinou a expedição de ofício-circular às serventias extrajudiciais de registro de imóveis a aos juízes corregedores permanentes informando que o cancelamento de alienação fiduciária qualificava-se como mero ato de averbação sem valor declarado.

Em suma, havia a prática no Estado da Paraíba de se cobrar pelo cancelamento da alienação fiduciária o pagamento de emolumentos arbitrados com base no valor do negócio jurídico celebrado.

No entanto, em razão do Pedido de Providência n. 0000874-34.2019.8.15.1001, deduzido por Construtora Hema Ltda., a Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Paraíba concluiu que a cobrança com base no valor referido não tinha amparo legal, e por isso determinou que dali em diante se observasse o cancelamento como um ato cartorário comum, de mero averbação sem valor declarado.

Diante disso, a Associação dos Notários e Registradores do Estado da Paraíba - Anoreg/PB impetrou a ação de mandado de segurança objetivando assegurar a seus associados o direito de cobrar pelo ato com base no valor do negócio jurídico.

Para tanto, fez observações contrariamente à competência da autoridade responsável pela prática do ato, aduzindo que isso seria de responsabilidade do juiz de direito de registros públicos, com competência recursal ao Conselho da Magistratura, ambos os órgãos absolutamente distintos da figura do Corregedor-Geral.

Além disso, afirmou que a possibilidade de cobrança dos emolumentos em conformidade a uma determinada base de cálculo encontrava previsão em lei estadual, e não em ato administrativo, de maneira que a revogação deste era irrelevante, e, ainda que não o fosse, a revogação dizia respeito apenas a cancelamento de hipotecas, que são conceitualmente distintas da alienação fiduciária.

Demais disso tudo, a associação falava ainda que havia privilegiar-se o princípio da hierarquia das leis, vez que a Lei federal n. 8.935/1994 e a Lei Estadual n. 6.402/1996, de caráter específico, eram emanadas de disposição constitucional (art. 236, § 1.º), de sorte a suplantarem um ato administrativo do Corregedor Geral de Justiça da Paraíba, consubstanciada no ato coator.

O Tribunal da origem denegou a ordem aduzindo, em essência, a competência da autoridade impetrada e também a aparente legalidade do ato, que em princípio não iria de encontro nem ao art. 236 da Constituição tampouco à Lei Estadual 5.672/1992, observando-se plenamente viável a não incidência dos emolumentos com determinada base de cálculo em se tratando de cancelamento de alienação fiduciária.

Pois bem, embora acertada a denegação da ordem, não parece necessária toda essa incursão.

Isso porque não havia hipótese de cabimento da ação mandamental, em se considerando tratar-se de ato equiparado a lei em tese.

Nesse sentido, a despeito de o ato reverter-se do "nomen juris" decisão, porquanto tomado no curso de procedimento administrativo de pedido de providências, cuida-se inegavelmente de ato administrativo dotado de generalidade e abstração porque dirigido indistintamente a todos os titulares de serventia extrajudicial de registro imobiliário bem como aos respectivos juízes corregedores permanentes, notando-se também a existência de comando normativo genérico e hipotético consignado em dever de abstenção de prática resultante em cobrança de emolumentos destituída de amparo legal.

Assim, o ato administrativo é, portanto, apenas propositivo e destituído intrinsecamente de capacidade lesiva, de maneira a afastar o cabimento da ação mandamental porque tal surge quando do Poder Público advier uma lesão ou uma ameaça de lesão.

Auxilia a compreensão disso a distinção entre a ação preventiva e a ação contra lei em tese, como bem reportado por **Hugo de Brito Machado** ("in" Mandado de Segurança em Matéria Tributária, 6. ed., São Paulo: Dialética, 2006, p. 255-257):

Se apenas pretendo importar determinada mercadoria para a qual a alíquota do imposto de importação foi aumentada, e considero que o aumento se deu contrariando a Constituição, mas ainda não adquiri a mercadoria no exterior, não posso dizer que tenho um direito sob ameaça de lesão. Se impetro mandado de segurança, a impetração estará atacando a norma, em tese, que elevou a alíquota do imposto. Por outro lado, se já adquiri a mercadoria, e especialmente se a mercadoria já foi remetida para o Brasil, já estou diante de fatos dos quais inexoravelmente decorrerá o fato imponible. Já posso, portanto, impetrar o *writ*, em caráter preventivo.

O caso concreto ajusta-se inapelavelmente a esses moldes.

Não há ainda situação fática nenhuma que corrobore a pretensão de sanear lesão concreta, porque lesão propriamente ainda não há, mas apenas a atuação genérica de autoridade pública em expedir ato normativo dirigido àqueles submetidos ao seu poder de fiscalização e de disciplina, e não houve prática concreta nenhuma que se queira remediar com o "mandamus"

Além disso, não há tampouco sequer a ameaça de se impedir concretamente a cobrança visto que não se apresentou nenhum pedido "in concreto" de cancelamento de alienação fiduciária, de modo que um titular de serventia cartorária estaria em via de ter de expedir a guia de recolhimento com base em valor considerado por si indevido, porque a menor.

Como bem pontuou o Em. Ministro Herman Benjamin em lapidar voto proferido no **AgRg no RMS 33.842/PA**, "a diferença reside na constatação de que, no mandado de segurança preventivo, há demonstração de que ocorreu a situação fática prevista hipoteticamente na norma impugnada, razão por que existe o direito, ou ao menos o fundado receio de lesão a esse direito. Consequentemente, o impetrante apenas se antecipa à ação da autoridade pública, pleiteando o provimento jurisdicional que a afaste. Por outro lado, na impetração contra lei em tese, a situação fática acima referida ainda não se realizou. Pode até vir a sê-lo, mas o que se tem é um ataque direto e frontal ao simples conteúdo da norma, e é por isso que não se mostra possível a comprovação, de plano, de um direito líquido e certo a ser tutelado."

No caso concreto a impetração é contra lei em tese: a associação recorrente não pretendeu em nenhum momento reverter a situação concreta em benefício de Construtora Hema Ltda., tanto que sequer arrolou-a como litisconsorte passivo, deduzindo pedido mais alargado, que visava proteger os interesses de todos os seus associados:

(...) ao final que, quando do julgamento do mérito, seja concedida a segurança, para, confirmando-se a liminar concedida, tornar nulo o ato coator, determinando que o d. Corregedor-Geral de Justiça se abstenha de determinar qualquer alteração no sistema de emissão de guias de emolumentos pela prática de atos de baixa/cancelamento de alienação fiduciária de imóveis e, se já houver realizado modificações, que as retorne ao 'status quo ante'.

Assim, **nego provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança.**

Sem honorários recursais, tendo em vista o disposto no art. 25 da Lei 12.016/2009 (**RMS 51.721/ES**, de minha relatoria, Segunda Turma, julgado em 06/10/2016, DJe 14/10/2016).

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2021/0307817-8

PROCESSO ELETRÔNICO

RMS 67.478 / PB

Número Origem: 08007870720208150000

PAUTA: 13/09/2022

JULGADO: 13/09/2022

Relator

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MARIO LUIZ BONSAGLIA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : ASSOCIACAO DOS NOTARIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DA
PARAIBA - ANOREG - PB

ADVOGADO : GUSTAVO DE QUEIROZ VILAR TRIGUEIRO - PB011237

RECORRIDO : ESTADO DA PARAÍBA

PROCURADOR : TADEU ALMEIDA GUEDES E OUTRO(S) - PB019310

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Serviços - Concessão / Permissão / Autorização - Tabelionatos, Registros, Cartórios -
Emolumentos

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso ordinário, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

A Sra. Ministra Assusete Magalhães, os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Humberto Martins.