(317/2026-E)

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. SUGESTÃO DE EDIÇÃO DE ORIENTAÇÃO NORMATIVA SOBRE COBRANÇA DE EMOLUMENTOS. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL (REURB-S). AVERBAÇÃO DE CONSTRUÇÃO COM ÁREA SUPERIOR A 70 M². BASE DE CÁLCULO DOS EMOLUMENTOS. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO PARA DECLARAÇÃO DE VALOR E AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE DO CRITÉRIO IMPUGNADO. IMPOSSIBILIDADE DE DEFINIÇÃO APRIORÍSTICA DE CRITÉRIO DETERMINADO SEM PREVISÃO LEGAL NESSE SENTIDO. PARECER PELA REJEIÇÃO DO PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS.

1. Os emolumentos consistem na remuneração fixada por lei em razão da prestação do serviço notarial ou registral e têm natureza jurídica de taxa, conforme jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal. Submetem-se, por conseguinte, ao princípio da legalidade tributária (CR/88, art. 150, I).

2. A definição da base de cálculo, das isenções e das reduções de emolumentos é matéria submetida a reserva legal, disciplinada, no Estado de São Paulo, pela Lei Estadual n. 11.331/2002 (art. 7º). Quanto à base de cálculo dos emolumentos devidos pela averbação de construção na matrícula do imóvel, consta do subitem 2.3 das Notas Explicativas da Tabela II Anexa à Lei Estadual n. 11.331/2002 que “[t]ratando-se de averbação de construção deverá ser observado [sic], ainda, os valores por metro quadrado divulgados em revistas especializadas de entidades da construção civil”.

3. O critério impugnado na espécie se amolda, em tese, ao parâmetro legal dos valores por metro quadrado divulgados por entidades da construção civil, o que obsta a vedação do seu uso por orientação normativa infralegal. De outro lado, não cabe à Corregedoria-Geral a definição apriorística de critérios adequados à norma legal. Eventual inadequação em situações específicas deve ser avaliada casuisticamente, e não mediante orientação normativa de caráter geral.

4. Parecer pela rejeição do pedido de providências.

Excelentíssima Senhora Corregedora-Geral da Justiça,

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por GISELA.AGUIAR@TJSP.JUS.BR (11/08/26).
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/atendimento/abrirConferenciaDocOriginal.do e informe o processo 2026/00051535 e o código ETK69J41.

Cuida-se de pedido de providências formulado pelo Sindicato dos Engenheiros no Estado de São Paulo - SEESP, com requerimento de orientação acerca dos critérios de avaliação admissíveis para fins de declaração de valor em atos submetidos ao Registro de Imóveis, no âmbito da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social - Reurb-S (fls. 10-15).

Aduz o interessado que algumas serventias exigem a adoção do Custo Unitário Básico - CUB, apurado mensalmente pelo SINDUSCON-SP, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, como critério para aferição do valor de construção a fim de servir de base de cálculo dos emolumentos devidos pela averbação de área construída. Aponta que tal critério é inadequado para a averbação de área construída superior a 70 m² em imóveis objeto de regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S), pois os padrões construtivos considerados pelo referido índice não contemplam moradias precárias situadas em assentamentos informais, erguidas, em regra, em regime de autoconstrução e com materiais reaproveitados, de modo que seu uso pode resultar em valores artificialmente elevados e desproporcionais. Argumenta que a ABNT NBR 14653 não impõe índice específico, que o CUB constitui referência auxiliar de custo de reprodução, de modo que normas administrativas federais, como a Instrução Normativa SPU n. 98/2025, admitem outras metodologias de avaliação, inclusive valores de referência municipais e Planta Genérica de Valores. Invoca, ainda, o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas - "Solo Seguro - Favela" (Provimento CN-CNJ n. 158/2023, art. 8º).

Requer, em síntese: (a) manifestação desta Corregedoria-Geral acerca da possibilidade de uso de critérios técnicos diversos do CUB/SINDUSCON para apuração do valor de construções; (b) esclarecimento quanto aos limites da atuação do oficial de Registro de Imóveis na exigência de parâmetros de avaliação, especialmente quanto à eventual

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por GISELA.AGUIAR@TJSP.JUS.BR (11/08/26).
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/atendimento/abrirConferenciaDocOriginal.do e informe o processo 2026/00051535 e o código ETK69J41.

imposição de índice único; (c) orientação quanto à admissibilidade de uso de valores de referência municipais, tais como a Planta Genérica de Valores, quando tecnicamente justificada; e (d) esclarecimento sobre a possibilidade de elaboração da demonstração do valor declarado por profissional habilitado, contratado pelo interessado.

O interessado apresentou complemento às fls. 16, no qual ratifica que todos os itens do pedido se referem unicamente ao âmbito da regularização fundiária urbana de interesse social e esclarece que a declaração de valor pode ser complementada por avaliação técnica específica da edificação, elaborada por profissional habilitado.

A Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo – ARISP apresentou manifestação às fls. 76-79, na qual pondera que somente lei pode instituir isenções, estabelecer a base de cálculo e prever reduções ou descontos de emolumentos. Aponta que a base de cálculo dos emolumentos na hipótese versada no requerimento deve ser apurada na forma da Lei Estadual n. 11.331/2002 (art. 7º e subitem 2.3 das Notas Explicativas da Tabela II), que determina a apuração do valor por metro quadrado divulgado em revistas especializadas da construção civil, critério atendido pelo CUB/SINDUSCON-SP. Anota, ainda, que nem toda edificação em área de regularização fundiária de interesse social possui padrão precário, que a exigência de laudo técnico acompanhado de ART pode representar custo superior ao próprio valor dos emolumentos e que a definição da base de cálculo se insere na qualificação registral, exercida em caráter vinculado, e não discricionário. Conclui que a adoção de critérios diversos dos legalmente previstos depende de iniciativa legislativa, vedada a sua criação por interpretação administrativa.

É o relatório.

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por GISELA.AGUIAR@TJSP.JUS.BR (11/08/26).
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/atendimento/abrirConferenciaDocOriginal.do e informe o processo 2026/00051535 e o código ETK69J41.

Opino.

O pedido não comporta acolhimento.

O requerimento veicula insurgência de natureza geral em relação ao serviço prestado por cartórios de registro de imóveis – não especificados –, mais especificamente ao critério de apuração da base de cálculo dos emolumentos devidos pela averbação de construção com área superior a 70 m² em imóveis objeto de Reurb-S, bem como sugestão de edição de orientação normativa sobre a cobrança de emolumentos.

Os emolumentos consistem na remuneração fixada por lei em razão da prestação do serviço notarial ou registral e têm natureza jurídica de taxa (espécie de tributo). Nesse sentido a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal: "Os emolumentos têm natureza de taxa cuja hipótese de incidência é a prestação de serviço público específico e divisível, consistente na prática de ato notarial ou registral. [...] O valor exigido do usuário do serviço, na integralidade, tem natureza de emolumento, devido ao notário ou registrador em razão da prestação do serviço público correspondente." (STF, ADI 2567, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. 22.8.2023).

A classificação dos emolumentos como taxa implica a sua submissão aos princípios tributários, entre os quais se destaca o princípio da legalidade - exigência de lei como condição necessária para a criação, a modificação ou a extinção de tributos. Nesse sentido, aplica-se à espécie o disposto no art. 97, IV, do CTN, segundo o qual a fixação da base de cálculo dos tributos, ressalvadas as exceções legalmente admitidas, somente pode ser estabelecida por lei.

Quanto à base de cálculo dos emolumentos, dispõe o art. 7º da Lei Estadual n. 11.331/2002:

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por GISELA.AGUIAR@TJSP.JUS.BR (11/08/26).
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/atendimento/abrirConferenciaDocOriginal.do e informe o processo 2026/00051535 e o código ETK69J41.

Artigo 7° - O valor da base de cálculo a ser considerado para fins de enquadramento nas tabelas de que trata o artigo 4°, relativamente aos atos classificados na alínea "b" do inciso III do artigo 5°, ambos desta lei, será determinado pelos parâmetros a seguir, **prevalecendo o que for maior:**

I - **preço ou valor econômico da transação ou do negócio jurídico declarado pelas partes;**

II - valor tributário do imóvel, estabelecido no último lançamento efetuado pela Prefeitura Municipal, para efeito de cobrança de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, ou o valor da avaliação do imóvel rural aceito pelo órgão federal competente, considerando o valor da terra nua, as acessões e as benfeitorias;

III - base de cálculo utilizada para o recolhimento do imposto de transmissão "inter vivos" de bens imóveis.

Em relação à averbação de construção, consta do subitem 2.3 das Notas Explicativas da Tabela II Anexa à Lei Estadual n. 11.331/2002 que "[t]ratando-se de averbação de construção deverá ser observado, ainda, [sic] os **valores por metro quadrado divulgados em revistas especializadas de entidades da construção civil**".

Não há norma especial aplicável à averbação de construção no âmbito de regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S). A única previsão normativa especial relacionada à Reurb-S consiste na isenção de custas e emolumentos para a primeira averbação de construção residencial com área de até 70 m² (Lei n. 13.465/2017, art. 13, § 1º, V; Decreto n. 9.310/2018, art. 54, V). Assim, para as demais averbações de construção, aplicam-se as normas gerais constantes da Lei Estadual n. 11.331/2002.

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por GISELA.AGUIAR@TJSP.JUS.BR (11/08/26).
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/atendimento/abrirConferenciaDocOriginal.do e informe o processo 2026/00051535 e o código ETK69J41.

Diante desse quadro normativo, é imperativo reconhecer que o uso da base de cálculo impugnada – o Custo Unitário Básico - CUB, apurado mensalmente pelo SINDUSCON-SP, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas –, em tese, amolda-se ao critério determinado no subitem 2.3 das Notas Explicativas da Tabela II Anexa à Lei Estadual n. 11.331/2002.

Dada a adequação, em tese, do critério em tela ao critério legal, não é possível que a Corregedoria-Geral profira orientação normativa, de caráter geral, que obste o uso do critério impugnado. Eventual inadequação em determinadas situações deve ser avaliada casuisticamente, pois mesmo o sindicato postulante reconhece que não há inadequação *absoluta* nos casos de Reurb-S a fim de justificar a vedação absoluta do uso do referido critério em tais casos. No mesmo sentido, a manifestação da ARISP anota que nem toda edificação situada em núcleo objeto de Reurb-S possui padrão precário (fls. 78), o que reforça a impossibilidade de tratamento uniforme e abstrato da matéria.

De outro lado, tampouco cabe a esta Corregedoria-Geral conjecturar sobre outros critérios em tese adequados à normativa legal. A saber, não é cabível definição apriorística dos critérios que porventura sejam adequados à normatização legal. A consistência do valor declarado, a existência e a atualidade de lançamento tributário municipal, o padrão construtivo da edificação, a correspondência - ou não - entre o imóvel e os padrões do índice setorial e a idoneidade de eventual trabalho técnico apresentado pelo interessado são circunstâncias que variam caso a caso e que, por isso mesmo, somente podem ser aferidas à vista de situação concreta, no exercício da qualificação registral, atividade vinculada de titularidade do delegatário.

Nesse sentido, a invocação do Programa "Solo Seguro - Favela" não conduz a conclusão diversa. O art. 8º do Provimento CN-

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por GISELA.AGUIAR@TJSP.JUS.BR (11/08/26).
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/atendimento/abrirConferenciaDocOriginal.do e informe o processo 2026/00051535 e o código ETK69J41.

CNJ n. 158/2023 atribui às Corregedorias-Gerais a competência para a expedição de normas locais complementares para a implementação do programa, mas não dispõe sobre base de cálculo de emolumentos, nem autoriza a sua modificação por ato administrativo, matéria que é sujeita, como visto, a reserva legal (CTN, art. 97, IV).

Por fim, cumpre consignar que, na espécie, a insurgência veio veiculada em caráter geral, ao passo que o ordenamento disponibiliza vias adequadas para o controle de exigências reputadas indevidas em casos determinados. A fiscalização dos atos praticados pelos oficiais de Registro de Imóveis, inclusive quanto à cobrança de emolumentos, incumbe, em primeiro plano, ao Juízo Corregedor Permanente da respectiva serventia (Lei n. 8.935/1994, arts. 37 e 38). De igual modo, a discordância quanto a exigência formulada em sede de qualificação registral pode ser submetida ao procedimento de dúvida (Lei n. 6.015/1973, art. 198) ou de pedido de providências (NSCGJ, Tomo II, Cap. XX, subitem 39.7), conforme o caso.

Ante o exposto, o parecer que submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência é no sentido de rejeitar o pedido de providências.

Sub censura.

São Paulo, data registrada no sistema.

GISELA AGUIAR WANDERLEY

Juíza Assessora da Corregedoria

Assinatura Eletrônica

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por GISELA.AGUIAR@TJSP.JUS.BR (11/08/26).
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/atendimento/abrirConferenciaDocOriginal.do e informe o processo 2026/00051535 e o código ETK69J41.

Pedido de Providências nº 2026/00051535

Vistos.

Aprovo o parecer apresentado pela MM.ª Juíza Assessora da Corregedoria e, por seus fundamentos, ora adotados, **rejeito** o pedido de providências.

São Paulo, data registrada no sistema.

SILVIA ROCHA

Corregedora-Geral da Justiça

Assinatura Eletrônica

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por SILVIA ROCHA (11/08/26).
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/atendimento/abrirConferenciaDocOriginal.do e informe o processo 2026/00051535 e o código 0JAB9Y61.