

**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 52.925 - SC
(2017/0011949-8)**

RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
RECORRENTE : COLÉGIO REGISTRAL IMOBILIÁRIO DE SANTA CATARINA
ADVOGADOS : OSWALDO JOSÉ PEDREIRA HORN - SC001203
RAFAEL DE ASSIS HORN - SC012003
LUCAS INÁCIO DA SILVA - SC033592
RECORRIDO : ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADOR : EZEQUIEL PIRES E OUTRO(S) - SC007526

DECISÃO

Vistos.

Cuida-se de pedido de liminar no recurso ordinário em mandado de segurança interposto pelo COLÉGIO REGISTRAL IMOBILIÁRIO DE SANTA CATARINA contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, que possui a seguinte ementa (fls. 256-257, e-STJ):

"MANDADO DE SEGURANÇA. AUDITORIA OPERACIONAL DEFLAGRADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS POR OCASIÃO DA FIXAÇÃO DA SUA PROGRAMAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA O PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE ABRIL DE 2014 E MARÇO DE 2015. PROPOSTA ENVOLVENDO A AVALIAÇÃO DA RAZOABILIDADE DOS VALORES COBRADOS A TÍTULO DE EMOLUMENTOS PELAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS, COMO TAL FIXADOS EM LEI DE INICIATIVA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REQUISIÇÃO A VICE-CORREGEDORIA DO ENCAMINHAMENTO, POR AMOSTRAGEM, DOS LIVROS DE REGISTRO DIÁRIO AUXILIAR DA RECEITA E DESPESA, DAS SERVENTIAS PREVIAMENTE SELECIONADAS. ILEGITIMIDADE AD CAUSAM DO AUDITOR REQUISITANTE, AFASTADA. ATRIBUIÇÃO CONFERIDA POR LEI E REGULAMENTO À RESPECTIVA AUTORIDADE PARA DECIDIR PELA REQUISIÇÃO OU NÃO DESSES DOCUMENTOS, A QUAL, POR CONSEQUÊNCIA, DEVE RESPONDER PESSOALMENTE POR EVENTUAL ILEGALIDADE OU ABUSO. POSTULAÇÃO, ADEMAIS, QUE NÃO ENCONTROU RESISTÊNCIA NO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA FISCALIZAÇÃO CORREICIONAL DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. ENCAMPAÇÃO DA REQUISIÇÃO, A VISTA DO INTERESSE PÚBLICO SUBJACENTE. INTELIGÊNCIA DO ART. 50 DA LEI

Superior Tribunal de Justiça

COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 156/1 997. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À LEI DO ACESSO A INFORMAÇÃO OU IMPLICAÇÃO NA QUEBRA DE SIGILO. AUDITORIA OPERACIONAL QUE PODE SUBSIDIAR O TRIBUNAL DE JUSTIÇA NA TOMADA DE DECISÃO EM ULTERIOR FORMULAÇÃO DE PROPOSTA LEGISLATIVA DE CORREÇÃO OU ATUALIZAÇÃO DOS EMOLUMENTOS DEVIDOS AOS DELEGATÁRIOS. EXAME DA RAZOABILIDADE DOS EMOLUMENTOS QUE DEVE SEGUIR AS PRESCRIÇÕES DO ART. 10, PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI FEDERAL N. 10.169/2000, CUMPRINDO ATENDA O VALOR A SER DEFINIDO O EFETIVO CUSTO DO SERVIÇO E A ADEQUADA E SUFICIENTE REMUNERAÇÃO DOS DELEGATÁRIOS, OBSERVADO, EM ESPECIAL OS RISCOS DA ATIVIDADE DESENVOLVIDA, ADMINISTRATIVA, CIVIL, PENAL E TRIBUTÁRIA. PROCEDIMENTO INSTAURADO QUE, PELA SINGULARIDADE, DEVE SER PARTICIPADO, CONVOCANDO-SE OS DIRETAMENTE INTERESSADOS, A EXEMPLO DA IMPETRANTE. INTELIGÊNCIA DOS ARTS 29 E 33 DA LEI FEDERAL N. 9.784/199. AUDITORIA OPERACIONAL DIRIGIDA PARA FRENTE, CONSIDERADO QUE NÃO CABE A CORTE DE CONTAS APRECIAR O MÉRITO DA DECISÃO ADMINISTRATIVA QUE RESULTOU NA INICIATIVA DA LEI DOS EMOLUMENTOS, VEDADO O CONTROLE A PRIORI, NA HIPÓTESE SINGULAR, NEM SUBSTITUIR O JUÍZO VALORATIVO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA PELO SEU PRÓPRIO, MENOS AINDA CONCLUIR, PRECIPITADAMENTE, POR EVENTUAL INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI, NA AVALIAÇÃO SUBJETIVA DA RAZOABILIDADE. MATERIAL A SER PRODUZIDO EM AUDITORIA OPERACIONAL, DE FORTE CARGA AUXILIAR, NA TOMADA DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA NA FIXAÇÃO DOS NOVOS EMOLUMENTOS. ENTREGA DA DOCUMENTAÇÃO AUTORIZADA, MAS DIRETAMENTE VINCULADA A REALIZAÇÃO DE UM PROCESSO PARTICIPATIVO, ENVOLVENDO OS DIRETAMENTE INTERESSADOS E A CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA. ORDEM PARCIALMENTE CONCEDIDA. PREJUDICADO O AGRAVO REGIMENTAL."

Na petição de recurso ordinário (fls. 301-314, e-STJ) é alegado que a parte concessiva do *mandamus* carece de reforma, pois o Tribunal de Contas do Estado não poderia receber dados acerca dos emolumentos dos serviços notariais e de registro. Para o recorrente, a competência de fiscalização é exclusiva do Poder Judiciário por força da Lei n. 8.935/94. Assim, não seria possível obrigar

Superior Tribunal de Justiça

que os delegatários entregassem dados sobre os seus livros-caixa e que o faturamento bruto e semestral é informado ao Conselho Nacional de Justiça. Por fim, alega que a requisição seria ilegal, pois se dirigiu apenas para uma parte dos cartórios e não para a totalidade.

Contrarrazões nas quais se alega não haver direito líquido e certo a negativa de entrega das informações requeridas. É defendido que as atividades dos cartórios possui caráter público e, assim, seria passível de fiscalização operacional pelos tribunais de contas. Adicionalmente, defende que as verbas dos cartórios possuem natureza de taxa (tributo) e, logo, seriam passíveis de fiscalização pelos órgãos de controle externo. Ainda, é postulado que a Lei de Acesso à Informação se aplicaria ao caso concreto e determinaria a entrega dos dados. Também, defende que os livros em debate seriam obrigatoriamente fiscalizáveis pela Corregedoria-geral de Justiça e, assim, que seria lícita a entrega da informação para a Corte Estadual de Contas. Por fim, defende a licitude da auditoria por amostra (fls. 324-346, e-STJ).

É, no essencial, o relatório.

Deve ser indeferido o pedido de efeito suspensivo.

Início pelo *periculum in mora*.

Ainda que se alegue o potencial esvaziamento do objeto futuro da controvérsia, não tenho que seja o caso. O que se debate nos autos é a contínua possibilidade de auditorias do Tribunal de Contas do Estado em relação ao fluxo de pagamento de emolumentos.

Ademais, a própria auditoria em questão seria fulminada. Todavia, o futuro jurídico da solução não obsta o dever dos órgãos de controle – seja ele o Tribunal de Contas, seja a Corregedoria-Geral de Justiça – de atuar.

A atual situação é de juridicidade, declarada por força de julgado da Corte Estadual de Justiça. E, em tal contexto, deve ser prestigiada a presunção de legitimidade dos atos administrativos de controle externo.

Não vejo o perigo na demora.

Passo ao *fumus boni iuris*.

O ato administrativo atacado é a determinação pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina de entrega de cópia dos livros de Registro Diário Auxiliar de Receita e Despesa de 48 (quarenta e oito) dos 90 (noventa) cartórios de notas e de registro do Estado.

Superior Tribunal de Justiça

Contudo, para entender o ato coator, é necessário visualizar que ele surgiu de um ofício de requisição de informações do Tribunal de Contas do Estado ao Tribunal de Justiça que consta das fls. 34-37 (e-STJ). Transcrevo trecho (fl. 34, e-STJ):

"(...)

REFERÊNCIA Auditoria Operacional visando avaliar a razoabilidade dos valores cobrados a título de emolumentos cartorários extrajudiciais.

(...)

Solicitamos a V. Exa. providências no sentido de que sejam fornecidos os documentos e/ou informações abaixo relacionados, protocolizados no Tribunal de Contas, na forma indicada, no prazo de 20 (vinte) dias úteis.

Registre-se que as informações solicitadas têm o objetivo de viabilizar a auditoria operacional cujo tema envolve a razoabilidade dos emolumentos dos cartórios extrajudiciais no Estado de Santa Catarina.

(...)"

O voto vencedor acolheu o ponto de vista que o Tribunal de Justiça pode entregar informações para que o Tribunal de Contas realize uma auditoria operacional sobre o valor dos emolumentos. Cito trecho (fls. 284-287, e-STJ):

"(...)

Não há para o Tribunal de Justiça impeco ao acesso à informação, nem constitui a fiscalização financeira das serventias por ele exercida quebra de sigilo. Portanto, agindo por iniciativa própria ou em parceria com a Corte de Contas, o que parece estar acontecendo, embora de forma anômala, não há negar a entrega dos livros pretendidos ao ilustre Auditor, por cópia CD-DVD.

O art. 50 da Lei Complementar n. 156/1997, ademais, chancela essa requisição, agora encampada pelo Tribunal de Justiça, por seu órgão correicional, quando prescreve tenham por destino à instrução de procedimento que envolva interesse público ou coletivo.

(...)

Se assim é e deve ser, ao Tribunal de Contas, no exercício da atividade de auditoria operacional, estará com sua atuação limitada a coadjuvar, orientar e até sugerir leve em consideração o Tribunal de Justiça, nas futuras intervenções, ao iniciar o processo legislativo de revisão ou atualização dos emolumentos, o que resultar da auditoria operacional, resguardado, segundo a qual,

Superior Tribunal de Justiça

na observação do hoje Min. Luís Roberto Barroso, não pode o Tribunal de Contas sobrepor seu juízo ao administrador ou ao órgão ao qual presta auxílio.

Ao realizar essa auditoria, também, ao que parece sem resistência ~ do Tribunal, antes com o aplauso de seu órgão correicional, que não encontrou óbice ou formulou oposição às requisições, deverá fugir á redoma do viés autoritário que marca, regra geral, porque próprio do exercício da fiscalização, a atuação estatal nessa seara, para proporcionar aos interessados, em especial ao impetrante, o direito de participar do processo decisório, como forma de materializar a tão reclamada democracia participativa. Isto, aliás, está prescrito na Lei Federal n. 9.784, de 29.01.1999, em seus arts. 29 e 33, mais incisivamente.

(...)

Assim, a segurança é de ser deferida em parte, afastada a arguição de ilegitimidade passiva, para o efeito de autorizar à entrega da documentação requisitada, a cujo uso na auditoria operacional fica diretamente vinculada à observância do prescrito no art. 29 e 33 da Lei Federal n. 9.784/99.

(...)"

Não obstante, o voto vencedor concordou apenas em parte com a concessão da ordem, porquanto identificou a necessidade de limitar a atuação do Tribunal de Contas à realização da auditoria técnica. Assim, frisou que a ação de fiscalização dos serviços cartorários configura prerrogativa do Tribunal de Justiça. Cito (fl. 283, e-STJ):

"(...)

O que não pode pretender a autoridade impetrada, por si ou por motivação imprópria do próprio órgão a que está vinculada, é transformar uma auditoria operacional, que deveria e deverá estar voltada a subsidiar o Tribunal de Justiça na definição da justa fixação das taxas ou emolumentos dos serviços extrajudiciais, em tutora ou indutora do comportamento do Poder ao qual é conferida não só a competência constitucional de fiscalização das atividades notariais e de registro, como da definição da política remuneratória desses serviços, substituindo juízo valorativo alheio, constitucionalmente reservado ao Tribunal de Justiça, pelo seu próprio.

Portanto, o que se reserva para a auditoria operacional é 'coadjuvar' com o Poder Judiciário, no exercício do seu mister, para melhor decidir, no interesse maior da gestão pública dos serviços delegados.

(...)"

Superior Tribunal de Justiça

A concessão parcial da ordem parece acertada. Por um lado, não se mostra possível negar o fornecimento dos dados ao Tribunal de Contas, em razão da Lei do Acesso à Informação e de diversos dispositivos legais que outorgam competência para que sejam realizados estudos em prol da melhoria da prestação dos serviços públicos. Por mais que os cartórios possuem um regime peculiar de prestação, é certo que tais serviços são públicos. Em síntese, se os tribunais de contas podem auxiliar a fiscalização das concessões – sem se substituir ao poder concedente –, parece razoável que possa coadjuvar a fiscalização sobre os valores dos emolumentos, levada a termo pelos tribunais de justiça. Logo, não vejo *fumus boni iuris* para considerar ilegal a requisição de informações.

Ausentes os requisitos para concessão da tutela de urgência.

Ante o exposto, indefiro o pedido de efeito suspensivo.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 25 de janeiro de 2017.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Vice-Presidente, no exercício da Presidência