Direito de acesso à informação de serviços auxiliares

Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

Acórdão

Após o voto do Conselheiro vistor, o Conselho, por unanimidade, aprovou a Resolução, nos termos do voto do Relator, que acatou as observações do Conselheiro Mário Guerreiro. Ausente, em razão da vacância do cargo, o representante do Ministério Público da União. Presidiu o julgamento o Ministro Luiz Fux. Plenário, 20 de abril de 2021. Presentes à sessão os Excelentíssimos Senhores Conselheiros Luiz Fux, Maria Thereza de Assis Moura, Emmanoel Pereira, Luiz Fernando Tomasi Keppen, Rubens Canuto, Tânia Regina Silva Reckziegel, Mário Guerreiro, Candice L. Galvão Jobim, Flávia Pessoa, Ivana Farina Navarrete Pena, Marcos Vinícius Jardim Rodrigues, André Godinho, Maria Tereza Uille Gomes e Luiz Fernando Bandeira de Mello.

Autos: Ato Normativo — 0007427-48.2018.2.00.0000

Relatório

Cuida-se de Procedimento instaurado, em **03 de setembro de 2018**, para propositura de Ato Normativo (Ato nº 0007427-48.2018.2.00.0000), que teve início em razão de ofício remetido, em **16 de abril de 2018**, pelo meu antecessor, o Conselheiro Valdetário Andrade Monteiro, à então Presidente do CNJ, Ministra Cármen Lúcia (Id 3235570).

No dia 16 de abril de 2018, em atenção ao deliberado pela maioria dos membros do Plenário deste Conselho, nos autos do Pedido de Providências (PP) n. 0004733-14.2015.2.00.0000, durante a 270ª Sessão Ordinária, e em consonância com a Portaria/CNJ n. 63/2017 da Presidência, solicitou-se a abertura de procedimento para a **alteração de dispositivos da Resolução/CNJ n. 215**,[1] editada em 16 de dezembro de 2015.

A modificação no referido Ato almeja compatibilizar a Resolução em vigor ao entendimento do Plenário e à Portaria/CNJ n. 63/2017[2] da Presidência, além da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, e o inciso XXXIII do artigo 5º; o inciso II do § 3º do artigo 37 e o § 2º do artigo 216, todos da Constituição Federal.

O presente procedimento teve seu pedido de inclusão em pauta de julgamento plenário formulado em **31 de outubro de 2018**, pelo Conselheiro Valdetário Andrade.

Porém, foi incluído pela primeira vez em 09 de abril de 2019 e adiado para a sessão do dia 23 de abril de 2019, quando foi retirado de pauta em razão de manifestações de ALEXIS MENDONÇA CAVICHINI T. DE SIQUEIRA, oficial de registro de imóveis do 4º Ofício de Registro de Imóveis do Rio de Janeiro-RJ; da ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL (ANOREG/BR) e da ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (ANOREG-RJ).

Tais petições, em síntese, sustentam a tese de que "*não se justifica a alteração normativa, haja vista que a Lei de acesso à informação (LAI) é inaplicável aos notários e registradores*" (Id 3610985).

Partem, o interessado e as interessadas, do entendimento de que os emolumentos não podem ser classificados como receita pública, sendo inaplicáveis à espécie os fundamentos da Suspensão de Segurança n. 3.902, que tramitou no Supremo Tribunal Federal (STF), para, ao cabo, manifestarem-se pela desnecessidade de alteração normativa.

Caso vencidos, entendem que eventual acesso a esses dados seja disponibilizado mediante prévia identificação do interessado, mantendo-se o previsto no art. 6º, § 2º e § 3º da Resolução/CNJ n. 215/2015.

O presente procedimento, em razão da vacância de titular neste gabinete durante os meses de junho a outubro de 2019 e por não se tratar de medida regimentalmente urgente, foi concluso ao gabinete em setembro de 2019.

---

[1] Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2236. Acesso em: 29 abr. 2020.
[2] Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2456. Acesso em: 29 abr. 2020.

Em 28 de outubro de 2019, após análise do feito, "*considerando a expertise da Corregedoria Nacional de Justiça na temática de serviços extrajudiciais (atividades notariais e registrais)*", encaminhei o feito ao Corregedor Nacional de Justiça, para eventual contribuição de modo a auxiliar na deliberação deste Subscritor.

Em 27 de abril de 2020, voltaram os autos com o Parecer de Id 394955, elaborado pelo Eminente Corregedor Nacional de Justiça, o Ministro Humberto Martins, que concluiu pela possibilidade "*de alteração da Resolução n. 215/2015 deste Conselho Nacional de Justiça para incluir notários e registradores de todo o País*".

É o relatório.

Voto

Fundamentação

Como relatado, trata-se de procedimento autuado em **03 de setembro de 2018**, por meio do qual se propõe Ato Normativo com vistas a fornecer redação adequada à Resolução/CNJ n. 215/2015, em razão do quanto deliberado, em dia 16 de abril de 2018, pelo Plenário deste Conselho, nos autos do Pedido de Providências n. 0004733-14.2015.2.00.0000 (270ª Sessão Ordinária):

> ***EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO. PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. DIVULGAÇÃO DO FATURAMENTO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. DEVER DE TRANSPARÊNCIA. GARANTIA DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO E DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.***
>
> *1. A consolidação do regime democrático se dá por meio da participação dos cidadãos na fiscalização e controle da Administração Pública lato sensu e, portanto, não pode vicejar sem a garantia de acesso a informações de interesse coletivo produzidas ou custodiadas pelo Estado.*
>
> *2. A atuação dos cartorários extrajudiciais não pode ser dissociada dos preceitos constitucionais e legais que asseguram o dever de transparência, pois, embora por delegação em caráter privado, prestam serviço público.*
>
> *3. A plena divulgação do faturamento das serventias extrajudiciais no sistema Justiça Aberta, para além de não contrariar nenhuma norma, confere*

prevalência às em vigor e mostra-se consentânea com o interesse público, com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e com os procedimentos adotados pelo Conselho Nacional de Justiça.

4. Recurso conhecido e não provido.

Com efeito, a alteração ora proposta para **Resolução/CNJ n. 215/2015** pretende compatibilizar a Resolução em vigor ao entendimento do Plenário e a outros dispositivos legais e constitucionais: Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011,[3] e o inciso XXXIII[4] do artigo 5º; o inciso II[5] do § 3º do artigo 37 e o § 2º do artigo 216,[6] todos da Constituição Federal.

Tem-se, ainda, que em 23 de agosto de 2018, na Ação Ordinária n. 2367/DF, relatada pelo Ministro Roberto Barroso, consolidou-se, no STF, o entendimento de que "*não há violação à intimidade ou à vida privada na divulgação nominal e pormenorizada da remuneração de magistrados, pois os dados são de interesse público e a transparência se impõe*". A decisão está assim ementada:

---

[3] Íntegra disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

[4] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
[…]
XXXIII — todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

[5] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
disciplinadas em lei.
[…]
§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:
[…]
II — o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

[6] Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:
[…]
§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

DIREITO CONSTITUCIONAL. RESOLUÇÕES nºs 151/2012 e 215/2015, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. DIVULGAÇÃO DE REMUNERAÇÃO.

1. Não há violação à intimidade ou à vida privada na divulgação nominal e pormenorizada da remuneração de magistrados, pois os dados são de interesse público e a transparência se impõe. Precedentes.

2. A jurisprudência do STF entende prevalecer, no caso, o princípio da publicidade administrativa, que concretiza a República como forma de governo.

3. Pedido julgado improcedente.

Entendimento similar havia sido firmado pelo Plenário do Supremo no julgamento da SS 3.902-AgR, de relatoria do então Ministro Ayres Britto, ocasião em que se estabeleceu que a divulgação nominal da remuneração dos servidores públicos na internet não viola o direito à intimidade e à privacidade, conforme a ementa abaixo:

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃOS QUE IMPEDIAM A DIVULGAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL, DE INFORMAÇÕES FUNCIONAIS DE SERVIDORES PÚBLICOS, INCLUSIVE A RESPECTIVA REMUNERAÇÃO. DEFERIMENTO DA MEDIDA DE SUSPENSÃO PELO PRESIDENTE DO STF. AGRAVO REGIMENTAL. CONFLITO APARENTE DE NORMAS CONSTITUCIONAIS. DIREITO A INFORMAÇÃO DE ATOS ESTATAIS, NELES EMBUTIDA A FOLHA DE PAGAMENTO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO RECONHECIMENTO DE VIOLAÇÃO À PRIVACIDADE, INTIMIDADE E SEGURANÇA DE SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVOS DESPROVIDOS. 1. Caso em que a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade. 2. Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos;

ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo "nessa qualidade" (§ 6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. 3. A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado. O "como" se administra a coisa pública a preponderar sobre o "quem" administra — falaria Norberto Bobbio —, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana. 4. A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública. 5. Agravos Regimentais desprovidos. (SS 3902 AgR-segundo, Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, julgado em 09/06/2011).

Noutra banda, nos autos do procedimento que se analisa, como citado, foi exarado Parecer do Eminente Corregedor Nacional de Justiça, cujo teor merece transcrição:

PARECER

Cuida-se de procedimento para construção de Ato Normativo n. 0007427-48.2018, proposto pelo então Conselheiro deste Conselho Nacional de Justiça, Valdetário Andrade Monteiro, pugnando a "plena divulgação do faturamento das serventias extrajudiciais, sobretudo por se tratar de valores que são pagos pelos cidadãos, pela sociedade, e porque é essa transparência que permite o imprescindível exercício do controle".

Manifestação de Alexis Mendonça Cavichini T. de Siqueira, registrador de imóveis, opinando pela não regulação em razão de se tratar de direito à intimidade e à privacidade (ID 3601714).

Manifestação da ANOREG favorável apenas à divulgação dos valores que são repassados aos Tribunais e a outras entidades e não dos valores relacionados aos emolumentos percebidos (ID 3606003).

Despacho do relator enviando os autos a esta Corregedoria Nacional de Justiça para eventuais considerações sobre a matéria (ID 3765176).

É a síntese do necessário. Passo a opinar.

Inicialmente, deve-se deixar consignado que esta manifestação relaciona-se apenas e tão somente quanto à possibilidade de alteração da Resolução n. 215/2015 deste Conselho Nacional de Justiça, permitindo a plena divulgação do faturamento das serventias extrajudiciais.

Partindo dessa premissa, verifica-se que ***é perfeitamente possível a inclusão da divulgação do faturamento das serventias extrajudiciais de todo o País dentro do protocolo de transparência das atividades dos órgãos do Poder Judiciário****.*

Isto se dá em razão de a atividade extrajudicial brasileira ser um serviço regulado pelo Poder Judiciário, conforme dicção do art. 236 da CF.

Ora, se é um serviço regulado pelo Poder Judiciário, deve se submeter a todas as regras de transparência estabelecidas na Constituição Federal, em lei e em normas deste Conselho Nacional de Justiça.

O fato de os emolumentos serem pagos por particulares, pessoas físicas ou jurídicas não elide o dever de transparência, em razão de serem recebidos em decorrência da delegação pública outorgada pelo Poder Judiciário.

Delegatários, interinos e interventores exercem atividade análoga à atividade empresarial, porém se sujeitam a um regime de direito público.

O Supremo Tribunal Federal, na ADI n. 1378MC, da Relatoria do Ministro Celso de Mello, sobre o tema assim se manifestou:

A atividade notarial e registral, ainda que executada no âmbito de serventias extrajudiciais não oficializadas, constitui, em decorrência de sua própria natureza, função revestida de estatalidade, sujeitando-se, por isso mesmo, a um regime estrito de direito público. A possibilidade constitucional de a execução dos serviços notariais e de registro ser efetivada "em caráter privado, por delegação do poder público" (CF, art. 236) não descaracteriza a natureza essencialmente estatal dessas atividades de índole administrativa. As serventias extrajudiciais, instituídas pelo poder público para o desempenho de funções técnico-administrativas destinadas "a garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos" (Lei 8.935/1994, art. 1º), constituem órgãos públicos titularizados por agentes que se qualificam, na perspectiva das relações que mantêm com o Estado, como típicos servidores públicos. (grifo nosso)

> *É justamente esse regime de direito público que confere a possibilidade de os delegatários darem certeza e liquidez jurídica às relações interpartes.*
>
> *Assim, pode-se concluir que, por ser a atividade extrajudicial um serviço delegado do Poder Judiciário, bem como serem os delegatários investidos de estatalidade, sujeitando-se a um regime estrito de direito público, não há dúvidas de que se sujeitam às regras de transparência previstas na Constituição Federal, nas normas legais e nas normas deste Conselho Nacional de Justiça.*
>
> *Ante o exposto,* ***é perfeitamente possível a alteração da Resolução n. 215/2015 deste Conselho Nacional de Justiça para incluir notários e registradores de todo o País***. (destacamos).

Portanto, tendo em vista todos os fundamentos expostos, são sugeridas as seguintes adequações na Resolução/CNJ n. 215/2015:

> **I) Incluir o termo "serviços auxiliares" nos artigos 1º, 2º, 7º, 8º e 21:**
>
> Art. 1º O acesso à informação previsto na Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), e a transparência na divulgação das atividades dos órgãos do Poder Judiciário e **serviços auxiliares** seguem o disposto nesta Resolução.
>
> Art. 2º Os órgãos administrativos, inclusive os **serviços auxiliares**, e judiciais do Poder Judiciário devem garantir às pessoas naturais e jurídicas o direito de acesso à informação, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.
>
> [...]
>
> Art. 7º Cada órgão do Poder Judiciário **e de seus serviços auxiliares** disponibilizará, no respectivo sítio eletrônico oficial, em campo de destaque, atalho para acesso à página do Serviço de Informações ao Cidadão e ao Portal da Transparência.
>
> […]
>
> Art. 8º Os órgãos do Poder Judiciário **e seus serviços auxiliares** velarão pela efetiva proteção dos direitos arrolados no art. 7º da Lei 12.527/2011, no âmbito da respectiva administração.
>
> […]
>
> Art. 21. As responsabilidades dos membros e servidores do Poder Judiciário e **serviços auxiliares** pelas infrações descritas no Capítulo V da Lei de Acesso à Informação serão devidamente apuradas de acordo

com os procedimentos administrativos regulamentados pelas leis aplicáveis.

[...]

II) Alterar o art. 6º, § 2º:

Art. 6º Os sítios eletrônicos dos órgãos do Poder Judiciário deverão conter:

[…]

§ 2º As informações individuais e nominais da remuneração de membro ou servidor mencionadas na alínea "d" do inciso VII serão automaticamente disponibilizadas para divulgação ampla aos cidadãos e controle dos órgãos competentes.

III) Substituir a redação do § 3º do art. 6º:

Art. 6º

[…]

§ 3º. As serventias extrajudiciais deverão criar o campo "transparência", para dele constar, mensalmente, a) o valor obtido com emolumentos arrecadados, outras receitas, inclusive eventual remuneração percebida pelo responsável pela serventia e b) o valor total das despesas.

O Conselheiro Mário Guerreiro apresenta sugestões que, após acatamento, integram a minuta de ato que ora proponho.

Dispositivo

Como exposto, segue a minuta de Resolução alteradora.

É o voto que submeto ao Egrégio Plenário.

Conselheiro **Marcos Vinícius Jardim Rodrigues**
Relator