

PARECER N° , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2005, que *acrescenta alínea “c” ao inciso LXXVI do art. 5º da Constituição Federal, para estabelecer, em benefício dos comprovadamente pobres, a gratuidade do registro da escritura pública do imóvel destinado à residência da família.*

RELATOR: Senador EDUARDO AZEREDO

RELATOR AD HOC: Senador ANTONIO CARLOS JÚNIOR

I – RELATÓRIO

Esta Comissão examina a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 55, de 2005, de autoria do Senador José Maranhão e outros senhores Senadores, que estabelece, em benefício dos comprovadamente pobres, a gratuidade do registro da escritura pública do imóvel destinado à residência da família. Esse o conteúdo do art. 1º da proposição. O art. 2º, de sua parte, fixa a vigência da emenda em que eventualmente se converter a proposta na data da publicação.

Na justificação, afirma-se que a medida alvitrada, destinada a beneficiar apenas os ‘comprovadamente pobres’ – *cuja definição far-se-á via lei ordinária –, muito contribuirá para a efetivação do direito à moradia [digna e regular], porquanto ficarão desobrigados de arcar com o pesado ônus do registro do imóvel destinado à residência da família.*

Não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

De acordo com os arts. 101, I e II, e 356, ambos do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar a respeito da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria, bem como sobre o mérito.

No que concerne à constitucionalidade, cumpre registrar que a PEC nº 55, de 2005, atende tanto aos requisitos formais, inscritos no art. 60 da Constituição Federal (CF), quanto aos materiais, constantes do § 4º desse mesmo artigo e replicados no § 1º do art. 354 do Regimento Interno desta Casa.

Quanto à juridicidade, é preciso destacar que o meio eleito para a inovação normativa vislumbrada (apresentação de proposta de emenda à Constituição) revela-se absolutamente apropriado, porquanto, tratando-se de restrição à liberdade de iniciativa (que alcança, por indireta determinação do art. 236 do texto constitucional, os cartórios e tabelionatos, atividade que se exerce em caráter privado, conquanto por delegação do Poder Público), teria duvidosa constitucionalidade medida tendente a realizá-la por alteração produzida no plano meramente legal.

Realmente, o estabelecimento da isenção dos emolumentos e taxas devidos aos cartórios e tabelionatos como contraprestação pelos serviços de registro de escrituras não se poderia fazer por via da edição simples e direta de lei federal.

Explicamos. É que, embora não haja obstáculo de caráter processual subjetivo (isto é, atinente à **iniciativa**) a opor-se a esse mecanismo, uma vez que efetivamente podem os parlamentares de qualquer das Casas do Congresso Nacional, não havendo reserva constitucional em benefício do chefe do Poder Executivo, inaugurar o processo legislativo dedicado a regular as matérias de competência da União (art. 48, *caput*, da CF) – de que é exemplar o tema “registros públicos” –, é preciso atentar que, ao fazê-lo, devem eles ter em vista não apenas os lindes impostos pela repartição de competências legislativas existente entre as esferas federal e estadual de governo (de modo a evitar intromissão federativa de que resulta, inevitavelmente, mácula constitucional), mas também eventual agressão à substância federativa da Carta Magna (o que daria ensejo a vício de inconstitucionalidade material).

No caso, compete à União, no plano infraconstitucional, tão-somente, editar as normas relativas ao **funcionamento** do sistema de registros públicos, e, quanto às taxas e aos emolumentos, estipular **regras gerais** para a sua fixação. É o que se depreende da leitura conjunta dos arts. 22, XXV, e 236, § 2º, ambos da Constituição:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....
XXV – registros públicos;

Art. 236......

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

Com efeito, exercendo-se os serviços notariais e de registro, como mencionado, em caráter privado, por delegação do Poder Público (art. 236, *caput*, do texto constitucional), fica este impedido de neles interferir, salvo com estrita observância dos limites estipulados constitucionalmente, sob pena de ingerência inconciliável com o regime próprio de tais serventias.

A Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000, é, a propósito, a decorrência mais imediata da determinação contida no transcrito § 2º do art. 236 da Constituição, havendo sido aprovada pelas Câmaras congressuais exatamente com o fito de estabelecer normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

Perceba-se que a prescrição constitucional autoriza à União tão-somente o estabelecimento de “normas gerais”, o que coloca a matéria relativa à determinação de emolumentos dos serviços notariais e de registro no âmbito da legislação concorrente, competindo aos Estados e ao Distrito Federal, nos termos e condições traçados na lei federal, assentar as normas específicas que disciplinarão a cobrança dos emolumentos em sua jurisdição.

De fato, sendo a prestação dos serviços notariais e de registro incumbência dos Estados e do Distrito Federal – ainda que mediante delegação –, constituindo a organização desses serviços atribuição estadual e estando a

fiscalização das atividades notariais e de registro a cargo do Poder Judiciário estadual, afigura-se essencial que a disciplina específica, inclusive no que concerne à fixação das tabelas de emolumentos, seja instituída pelo Poder Público estadual, já que a este cumpre administrar, em última instância, a realização de tais serviços.

Como se vê, é apenas em sede constitucional que se revela legítima a inscrição de nova hipótese de gratuidade em matéria de registros públicos, tendo em vista que a Constituição fixou, em *numerus clausus*, as hipóteses em que o benefício se pode exigir, fazendo-o nos seguintes termos:

Art. 5º.....

.....

LXXVI – são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei:

- a) o registro civil de nascimento;
- b) a certidão de óbito;

.....

No mérito, compartilhamos das preocupações dos ilustres autores da matéria, que buscam garantir aos cidadãos *comprovadamente pobres*, na exata dicção constitucional, um patamar mínimo de dignidade, para o que se revela imprescindível o atendimento de uma de suas mais relevantes demandas: a moradia, não apenas digna, mas sobretudo regular – direito ao qual enorme extrato da população não possui acesso.

Apenas para que tenhamos uma idéia da dimensão desse problema, vale mencionar – com apoio em informações constantes da justificação da proposição em exame – que o *déficit habitacional brasileiro, em 2001, foi avaliado em 6.656.526 unidades (com incidência notadamente urbana, o que abrange 81,3% da deficiência total), conforme divulgado pela Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais. O Nordeste, com necessidades estimadas em 2.631.790 residências (39,5% da demanda nacional), liderava, na ocasião da pesquisa, o ranking da carência habitacional do País. Somado esse déficit ao da Região Sudeste, o percentual sobe para 75,8% do total.*

No particular, o padrão da estrutura urbana (marcado pela coexistência de áreas densamente povoadas e áreas subocupadas), a excessiva

concentração de renda, a exclusão de grande parcela da população dos segmentos mais produtivos da economia e a crise do Sistema Financeiro de Habitação (que reduziu, drasticamente, a capacidade de investimentos no setor) são, normalmente, as causas mais apontadas do déficit habitacional.

Ocorre que importante aspecto desse passivo não tem merecido a devida atenção: o elevado custo, no Brasil, do registro imobiliário. De fato, se relacionarmos esse ônus, usualmente suportado pelo adquirente, ao dado segundo o qual aproximadamente 4.500.000 famílias possuem renda mensal inferior a três salários mínimos, será inevitável a conclusão de que um dos mais sérios obstáculos à transação e à regularização de imóveis – e, em última instância, ao acesso à moradia – reside na onerosidade do registro dominial.

Não é, decerto, pequeno o número de pessoas que se vêem obrigadas, todos os dias, a desistir da compra de um imóvel por não terem condições de promover a transcrição da escritura pública de compra e venda no competente tabelionato.

Impende, ainda, destacar trecho da justificação da PEC nº 55, de 2005, no ponto em que se afirma, acertadamente, que esse mesmo custo escriturário apresenta consequências nocivas outras, não vinculadas ao déficit habitacional. Argúi-se, a propósito, que *como o valor do registro implica, em última instância, o não-registro do imóvel, ficam impossibilitados os compradores, por exemplo, de obter financiamentos bancários. Com efeito, a ninguém é dado desconhecer que os bancos não liberam empréstimos, linhas de crédito ou financiamentos se não receberem, em contrapartida, garantia idônea – que, no caso de aquisição de imóveis, consiste no respectivo título aquisitivo.*

Em aperfeiçoamento à proposta em apreço, apresentamos substitutivo com o objetivo de incluir, na gratuidade, além do registro, a lavratura da escritura pública, que, em algumas unidades da Federação, representa o verdadeiro obstáculo imposto aos compradores de imóveis de baixa renda. Aproveitamos, ainda, a oportunidade para:

i) estender o alcance do texto a outros instrumentos translativos do direito de propriedade, como as sentenças judiciais;

ii) pôr em claro, na ementa, que somente será contemplado pelo benefício o imóvel que seja não apenas reservado à residência da família, mas também o único;

*iii) retirar a gratuidade em tela do rol do art. 5º (e, portanto, do Título dos “Direitos e Garantias Fundamentais”), inscrevendo-a no art. 236 da Constituição (no Título das “Disposições Constitucionais Gerais”), a fim de substituir a *eficácia plena e imediata* do dispositivo pela *eficácia contida* (deixando, assim, a cargo de lei ordinária a oportuna regulação da forma e demais requisitos para a concessão da graça);*

iv) inserir, já na cláusula constitucional, a previsão de medida compensatória tendente a assegurar o equilíbrio financeiro das serventias de títulos e registros de imóveis afetadas pela medida (estipulação de que o benefício somente será concedido nos Estados que constituírem fundo em prol das serventias registrárias).

Finalmente, para tornar hígida a proposição, convém esclarecer que a regulação da gratuidade alvitrada será feita mediante lei ordinária, de forma a assegurar a plena constitucionalidade da inovação. Dessa lei poderão constar, *verbi gratia*:

i) requisitos específicos e objetivos para a comprovação de pobreza;

ii) limitação do benefício quando o imóvel for transmitido, a qualquer título, a membro do núcleo familiar;

iii) estipulação de valor-limite, fixado por lei estadual, para os imóveis beneficiados.

III – VOTO

Em vista do exposto, votamos pela aprovação da PEC nº 55, de 2005, na forma do seguinte substitutivo:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 55, DE 2005

EMENDA N° 1 – CCJ (SUBSTITUTIVO)

Acrescenta § 4º ao art. 236 da Constituição Federal, para estabelecer, em benefício dos comprovadamente pobres, a gratuidade da lavratura e do registro da escritura pública ou título equivalente do imóvel destinado à residência da família, quando único.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 236 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º:

“Art. 236.....

.....

§ 4º Nos estados que instituírem fundos compensatórios, serão gratuitos, em proveito dos reconhecidamente pobres, assim definidos segundo requisitos específicos e objetivos estabelecidos em lei federal, a lavratura e o registro da escritura pública ou título equivalente do imóvel destinado à residência da família, quando único, facultado à lei estadual a fixação de valor-limite para os imóveis beneficiados. (NR)”

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

IV – DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, na 47ª Reunião Ordinária, realizada nesta data, aprova Parecer **contrário** a Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2005, conforme discussão.

Sala da Comissão, 17 de novembro de 2010

Senador DEMÓSTENES TORRES, Presidente

Senador ANTONIO CARLOS JÚNIOR, Relator *ad hoc*