



# SENADO FEDERAL

## PARECER Nº 1.532, DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2005, tendo como primeiro signatário o Senador José Maranhão, 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 Nº - 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:

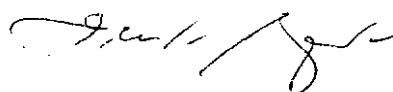
“**Art. 236.....**

.....  
§ 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.

Sala da Comissão, 17 de novembro de 2010.

Sen. DEMOSTENES TORRES, Presidente

 , Relator

## IV – DECISÃO DA COMISSÃO

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

Sala das Comissões, 17 de novembro de 2010

Senador DEMÓSTENES TORRES  
Presidente

**Reunião: 47ª Reunião Ordinária CCJ**

**Data: 17/11/2010**

**Horário de Início: 10:58**

O SR. PRESIDENTE (Demóstenes Torres. DEM - GO) - Em discussão.  
Não havendo quem peça a palavra, encerro a discussão.

Em votação.

As Sras e os Srs. Senadores que o aprovam queiram permanecer sentados.  
(Pausa.)

Aprovado o Relatório. Fica rejeitada a matéria, que vai ao Plenário.

Item nº 75 da pauta (Página 1005):

Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2005.

-Acrescenta alínea c ao inciso LXXVII do art. 5º da Constituição Federal, para estabelecer o benefício dos comprovadamente pobres da gratuidade do registro da escritura pública de imóvel destinado à residência da família.-

Autoriza o Senador José Maranhão e outros.

Relatoria: Senador Eduardo Azeredo.

Relator ad hoc: Senador Antonio Carlos Júnior, a quem concedo a palavra.

O SR. ANTONIO CARLOS JÚNIOR (DEM - BA) - Sr. Presidente, Sras e Srs.

Senadores, o voto é pela aprovação da PEC nº 55, de 2005, com o Substitutivo que acrescenta o § 4º ao art. 236, da Constituição Federal, para estabelecer que, em benefício dos comprovadamente pobres, a gratuidade da lavratura e o registro da escritura pública ou título equivalente do imóvel, destinado à residência da família quando único...

Então, o art. 236 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º:

-§ 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, facultada à lei estadual a fixação de valor limite para os imóveis dos beneficiados.

Esta emenda entra em vigor na data da sua publicação-.

Este é o voto com o Substitutivo.

O SR. PRESIDENTE (Demóstenes Torres. DEM - GO) - Em discussão.

Eu pondero que no Substitutivo passado, ele dava para o Estado pagar essas escrituras, compensar os cartórios. Não era isso? Se não me engano, a polêmica da semana passada Foi isso.

O SR. ANTONIO CARLOS JÚNIOR (DEM - BA) - Exatamente.

O SR. PRESIDENTE (Demóstenes Torres. DEM - GO) - Ele retirou esta cláusula de o Estado pagar os cartórios. Não é isso?

O SR. ANTONIO CARLOS JÚNIOR (DEM - BA) - É. Essa parte aqui não está no Substitutivo, mas talvez seja importante ver dentro do corpo do Projeto.

O SR. ROMERO JUCÁ (PMDB - RR) - Sr. Presidente, eu peço vista da matéria.

O SR. PRESIDENTE (Demóstenes Torres. DEM - GO) - Eu acho que foi pedido vista na semana passada.

O SR. ANTONIO CARLOS JÚNIOR (DEM - BA) - Foi pedido sim.

O SR. PRESIDENTE (Demóstenes Torres. DEM - GO) - -Nos Estados que instituírem

fundos compensatórios serão gratuitos...-. Esses fundos compensatórios é justamente para o Estado pagar o cartório.

Eu acho que vou votar contra.

Com a palavra o Senador Mercadante.

O SR. ALOIZIO MERCADANTE (Bloco/PT - SP) - Sr. Presidente, deixe-me fazer aqui uma ponderação ao nosso Relator, Senador Antonio Carlos Júnior.

É evidente que nós temos um grande problema de moradia no Brasil, há um grande déficit para a população de baixa renda. Agora, a equação da população de baixa renda não é o Estado assumir pagar a escritura, é arrumar condições de financiamento subsidiado, como está sendo feito. Nós vamos abrir uma brecha, que é muito difícil de controlar e fiscalizar, muito difícil de operacionalizar e é muito melhor o Estado contribuir para a moradia popular, financiando em condições subsidiadas como está fazendo, por exemplo, o Minha Casa, Minha Vida e outros programas estaduais, uma casa em que a prestação é fixa de R\$50,00 por mês ou R\$80,00 por mês...

O SR. ROMERO JUCÁ (PMDB - RR) - E o registro vai junto.

O SR. ALOIZIO MERCADANTE (Bloco/PT - SP) - E o registro vai junto, porque está embutido no custo...

O SR. ANTONIO CARLOS JÚNIOR (DEM - BA) - Eu não concordo... Esse relatório... Nós vamos criar um relatório do Senador Azeredo...

O SR. ALOIZIO MERCADANTE (Bloco/PT - SP) - Eu só estou ponderando... Eu acho que o Presidente Demóstenes tem razão. Como é que você vai controlar? Como é que o cartório vai fiscalizar? Porque no financiamento estão embutidos todos os custos decorrentes do imóvel, e aquele financiamento é subsidiado, porque a prestação é fixa.

O SR. ANTONIO CARLOS JÚNIOR (DEM - BA) - Concordo com V. Exª.

O SR. ALOIZIO MERCADANTE (Bloco/PT - SP) - Então eu acho que nós devíamos fortalecer esse caminho e não abrir...

O SR. ROMERO JUCÁ (PMDB - RR) - A Liderança do Governo encaminha contra, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Demóstenes Torres. DEM - GO) - Então é rejeitar.

O SR. ANTONIO CARLOS JÚNIOR (DEM - BA) - Eu estou lendo o Relatório do Senador Azeredo. Eu também não sou favorável.

O SR. PRESIDENTE (Demóstenes Torres. DEM - GO) - Então, vamos votar contra. Acho que é a maneira de a gente arrumar isso. Depois do financiamento isso já entra, o registro.

O SR. ANTONIO CARLOS JÚNIOR (DEM - BA) - Eu não sou favorável, eu estava lendo simplesmente o relatório que estava pronto aqui.

O SR. PRESIDENTE (Demóstenes Torres. DEM - GO) - Encerrada a discussão. Em votação.

O SR. ANTONIO CARLOS JÚNIOR (DEM - BA) - Então, eu reformulo o relatório e dou parecer contrário.

O SR. PRESIDENTE (Demóstenes Torres. DEM - GO) - O parecer é contrário.

Em votação o parecer reformulado pelo Relator ad hoc, Senador Antonio Carlos Junior. O parecer é contrário.

As Srªs e os Srs. Senadores que concordam queiram permanecer como se encontram.

Aprovado o relatório reformulado. Rejeitado o projeto, que vai ao plenário.

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PEC Nº 55 DE 2005

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 11/11/2010, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE:	Sen. DEMÓSTENES TORRES
RELATOR:	AD HOC: Sen. ANTONIO CARLOS JÚNIOR
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)	
SERYS SLHESSARENKO	1. RENATO CASAGRANDE
ALOIZIO MERCADANTE	2. AUGUSTO BOTELHO (S/PARTIDO)
EDUARDO SUPLICY	3. MARCELO CRIVELLA
ANTONIO CARLOS VALADARES	4. JNÁCIO ARRUDA
IDELI SALVATTI	5. CÉSAR BORGES
TIÃO VIANA	6. MARINA SILVA (PV)
MAIORIA (PMDB, PP)	
PEDRO SIMON	1. ROMERO JUCA
ALMEIDA LIMA	2. RENAN CALHEIROS
GILVAM BORGES	3. GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FRANCISCO DORNELLES	4. HÉLIO COSTA
VALTER PEREIRA	5. VALDIR RAUPP
EDISON LOBÃO	6. NEUTO DE CONTO
BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB)	
KÁTIA ABREU	1. Efraim MORAIS
DEMÓSTENES TORRES	2. ADELMIRO SANTANA
JAYME CAMPOS	3. VAGO
MARCO MACIEL	4. VAGO
ANTONIO CARLOS JÚNIOR	5. ELISEU RESENDE
ALVARO DIAS	6. EDUARDO AZEREDO
JARBAS VASCONCELOS	7. MARCONI PERILLO
LÚCIA VÂNIA	8. ARTHUR VIRGÍLIO
TASSO JEREISSATI	9. FLEXA RIBEIRO
PTB	
VAGO	1. GIM ARGELLO
PDT	
OSMAR DIAS	1. PATRÍCIA SABOYA

ASSINAM O PARECER  
À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N°~~55~~, DE 2005  
NA REUNIÃO ~~ORDINÁRIA~~ DE 17/11/2010, COMPLEMENTANDO  
AS ASSINATURAS DOS MEMBROS DA COMISSÃO, NOS TERMOS  
DO ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO, DO R.I.S.F.,  
OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS):

- 1 - Rosendo Gómez
- 2 - l. - Mozarildo
- 3 - Jairzinho
- 4 - Seu Francisco
- 5 - ~~Paulo~~ JEFFERSON PRIZ
- 6 - Capeladas
- 7 - Tomazinho
- 8 -
- 9 -
- 10 -
- 11 -
- 12 -
- 13 -
- 14 -
- 15 -

ASSINAM O PARECER  
À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 55, DE 2005  
NA REUNIÃO ORDINÁRIA DE 17/11/2010, COMPLEMENTANDO AS  
ASSINATURAS DOS MEMBROS DA COMISSÃO, NOS TERMOS DO  
ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO, DO R.I.S.F., OS(AS)  
SENHORES(AS) SENADORES(AS):

**1- ROBERTO CAVALCANTI**

**2- MOZARILDO CAVALCANTI**

**3- CÉSAR BORGES**

**4- SERYS SLHESSARENKO**

**5- JEFFERSON PRAIA**

**6- PAPALÉO PAES**

**7- FLEXA RIBEIRO**

## **Legislação citada anexada pela Secretaria-Geral da Mesa**

### **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

---

#### **Subseção II** **Da Emenda à Constituição**

**Art. 60.** A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

---

## CAPÍTULO II DA UNIÃO

---

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

---

XXV - registros públicos;

---

### Seção II DAS ATRIBUIÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL

---

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

---

### TÍTULO IX Das Disposições Constitucionais Gerais

---

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. (Regulamento)

---

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

---

### LEI N° 10.169, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2000.

Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

---

*DOCUMENTO ANEXADO PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO.*

## **RELATÓRIO**

**RELATORA:** Senadora LÚCIA VÂNIA

### **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 *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*. 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.

Cumpre registrar que a PEC nº 54, de 2004, 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 técnica legislativa, entendemos necessário um pequeno reparo na proposta, consistente na aposição de duas linhas pontilhadas, uma entre o inciso LXXVI do art. 5º da CF e a alínea a ele adicionada (alínea *c*), e outra ao final do dispositivo constitucional objeto da inovação, a fim de evitar a revogação implícita de outras disposições.

No mérito, compartilhamos das preocupações dos ilustres autores, 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 – benefício 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. Argui-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 duas emendas 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, e *ii*) pôr em claro, na ementa, que somente será contemplado pelo benefício o imóvel que seja não apenas destinado à residência da família, mas também o único.

### III – VOTO

Em vista do exposto, votamos pela **aprovação** da PEC nº 55, de 2005, com as seguintes emendas:

#### EMENDA N° – CCJ

Dê-se à ementa da PEC nº 55, de 2005, a seguinte redação:

*Acrescenta alínea ‘c’ ao inciso LXXVI do art. 5º 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.*

#### EMENDA N° – CCJ

Dê-se ao art. 1º da PEC nº 55, de 2005, a seguinte redação:

**Art. 1º** O inciso LXXVI do art. 5º da Constituição Federal passa a vigorar acrescido da seguinte alínea ‘c’:

“Art. 5º .....  
.....  
LXXVI – .....  
.....  
c) a lavratura e o registro da escritura pública ou título equivalente do imóvel destinado à residência da família, quando único.  
..... (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

*[Assinatura]* , Relatora

DOCUMENTO ANEXADO PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO.

**FRAGMENTO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DA 47ª REUNIÃO ORDINÁRIA DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, DA 4ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA, DA 53ª LEGISLATURA.**

---

**REALIZADA NO DIA 17 DE NOVEMBRO DE 2010,  
ÀS 10 HORAS E 58 MINUTOS.**

O SR. PRESIDENTE (Demóstenes Torres. DEM - GO) - Em discussão.

Não havendo quem peça a palavra, encerro a discussão.

Em votação.

As Sras e os Srs. Senadores que o aprovam queiram permanecer sentados.

(Pausa.)

Aprovado o Relatório. Fica rejeitada a matéria, que vai ao Plenário.

Item nº 75 da pauta (Página 1005):

Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2005.

-Acréscima alínea c ao inciso LXXVII do art. 5º da Constituição Federal, para estabelecer o benefício dos comprovadamente pobres da gratuidade do registro da escritura pública de imóvel destinado à residência da família.-

Autoriza o Senador José Maranhão e outros.

Relatoria: Senador Eduardo Azeredo.

Relator ad hoc: Senador Antonio Carlos Júnior, a quem concedo a palavra.

O SR. ANTONIO CARLOS JÚNIOR (DEM - BA) - Sr. Presidente, Sras e Srs.

Senadores, o voto é pela aprovação da PEC nº 55, de 2005, com o Substitutivo que acrescenta o § 4º ao art. 236, da Constituição Federal, para estabelecer que, em benefício dos comprovadamente pobres, a gratuidade da lavratura e o registro da escritura pública ou título equivalente do imóvel, destinado à residência da família quando único...

Então, o art. 236 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º:

-§ 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, facultada à lei estadual a fixação de valor limite para os imóveis dos beneficiados.

Esta emenda entra em vigor na data da sua publicação-.

Este é o voto com o Substitutivo.

O SR. PRESIDENTE (Demóstenes Torres. DEM - GO) - Em discussão.

Eu pondero que no Substitutivo passado, ele dava para o Estado pagar essas escrituras, compensar os cartórios. Não era isso? Se não me engano, a polêmica da semana passada Foi isso.

O SR. ANTONIO CARLOS JÚNIOR (DEM - BA) - Exatamente.

O SR. PRESIDENTE (Demóstenes Torres. DEM - GO) - Ele retirou esta cláusula de o Estado pagar os cartórios. Não é isso?

O SR. ANTONIO CARLOS JÚNIOR (DEM - BA) - É. Essa parte aqui não está no Substitutivo, mas talvez seja importante ver dentro do corpo do Projeto.

O SR. ROMERO JUCÁ (PMDB - RR) - Sr. Presidente, eu peço vista da matéria.

O SR. PRESIDENTE (Demóstenes Torres. DEM - GO) - Eu acho que foi pedido vista na semana passada.

O SR. ANTONIO CARLOS JÚNIOR (DEM - BA) - Foi pedido sim.

O SR. PRESIDENTE (Demóstenes Torres. DEM - GO) - -Nos Estados que instituírem

fundos compensatórios serão gratuitos....- Esse fundos compensatórios é justamente para o Estado pagar o cartório.

Eu acho que vou votar contra.

Com a palavra o Senador Mercadante.

O SR. ALOIZIO MERCADANTE (Bloco/PT - SP) - Sr. Presidente, deixe-me fazer aqui uma ponderação ao nosso Relator, Senador Antonio Carlos Júnior.

É evidente que nós temos um grande problema de moradia no Brasil, há um grande déficit para a população de baixa renda. Agora, a equação da população de baixa renda não é o Estado assumir pagar a escritura, é arrumar condições de financiamento subsidiado, como está sendo feito. Nós vamos abrir uma brecha, que é muito difícil de controlar e fiscalizar, muito difícil de operacionalizar e é muito melhor o Estado contribuir para a moradia popular, financiando em condições subsidiadas como está fazendo, por exemplo, o Minha Casa, Minha Vida e outros / programas estaduais, uma casa em que a prestação é fixa de R\$50,00 por mês ou R\$80,00 por mês...

O SR. ROMERO JUCÁ (PMDB - RR) - E o registro vai junto.

O SR. ALOIZIO MERCADANTE (Bloco/PT - SP) - E o registro vai junto, porque está embutido no custo...

O SR. ANTONIO CARLOS JÚNIOR (DEM - BA) - Eu não concordo... Esse relatório... Nós vamos criar um relatório do Senador Azeredo...

O SR. ALOIZIO MERCADANTE (Bloco/PT - SP) - Eu só estou ponderando... Eu acho que o Presidente Demóstenes tem razão. Como é que você vai controlar? Como é que o cartório vai fiscalizar? Porque no financiamento estão embutidos todos os custos decorrentes do imóvel, e aquele financiamento é subsidiado, porque a prestação é fixa.

O SR. ANTONIO CARLOS JÚNIOR (DEM - BA) - Concordo com V. Ex<sup>a</sup>.

O SR. ALOIZIO MERCADANTE (Bloco/PT - SP) - Então eu acho que nós devíamos fortalecer esse caminho e não abrir...

O SR. ROMERO JUCÁ (PMDB - RR) - A Liderança do Governo encaminha contra, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Demóstenes Torres. DEM - GO) - Então é rejeitar.

O SR. ANTONIO CARLOS JÚNIOR (DEM - BA) - Eu estou lendo o Relatório do Senador Azeredo. Eu também não sou favorável.

O SR. PRESIDENTE (Demóstenes Torres. DEM - GO) - Então, vamos votar contra. Acho que é a maneira de a gente arrumar isso. Depois do financiamento isso já entra, o registro.

O SR. ANTONIO CARLOS JÚNIOR (DEM - BA) - Eu não sou favorável, eu estava lendo simplesmente o relatório que estava pronto aqui.

O SR. PRESIDENTE (Demóstenes Torres. DEM - GO) - Encerrada a discussão.

Em votação.

O SR. ANTONIO CARLOS JÚNIOR (DEM - BA) - Então, eu reformulo o relatório e dou parecer contrário.

O SR. PRESIDENTE (Demóstenes Torres. DEM - GO) - O parecer é contrário.

Em votação o parecer reformulado pelo Relator ad hoc, Senador Antonio Carlos Junior. O parecer é contrário.

As Sras e os Srs. Senadores que concordam queiram permanecer como se encontram.

Aprovado o relatório reformulado. Rejeitado o projeto, que vai ao plenário.

Publicado no DSF, de 26/11/2010.