



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

## **PROJETO DE LEI N.º 4.825, DE 2020** **(Da Sra. Joice Hasselmann)**

Acrescenta dispositivo à Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000, que “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.”

### **DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54,  
RICD)

### **APRECIÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

### **PUBLICAÇÃO INICIAL**

Art. 137, caput - RICD

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei visa a equilibrar os valores dos emolumentos devidos aos cartórios de notas e de registro de imóveis em todo o País, em face da lavratura de escrituras, averbações e respectivos registros.

Art. 2º A Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000, passa a vigorar acrescida do seguinte dispositivo:

“Art. 2ºA. As faixas de valores relativos aos custos cartoriais, compreendendo escritura de bem imóvel, averbação de loteamento, registro de memorial de incorporação e registro de convenção de condomínio, dentre outros, não poderão variar em mais de cinquenta por cento entre as unidades da federação e o Distrito Federal, consideradas as disparidades regionais. “

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

O projeto de lei que ora apresentamos visa a corrigir uma enorme distorção que existe nos custos cartoriais envolvendo transações imobiliárias no Brasil, chegando a absurdos **21.000%**.

De acordo com artigo veiculado pela **Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC**, em 13/04/2018, as disparidades são de fato imensas:

*“A incorporação imobiliária é a atividade que está mais sujeita a riscos no desenvolvimento de um novo empreendimento. A empresa incorporadora, responsável por desenvolver o produto e articular todo o negócio imobiliário, tem sob sua alçada a incumbência de entregar seus imóveis no prazo estabelecido em contrato, atuando também como ou em conjunto com construtoras, financiadores e empresas de vendas. Dentre suas práticas, estão a identificação de oportunidades, estudos de viabilidade, aquisição de terreno e formatação do projeto. Em grande parte dessas etapas, são imperativas ações junto a um Oficial de Registro de Imóveis competente local – o que tem onerado empresas mais do que o considerado devido por entidades do setor.*

*“A interferência do cartório de registro de imóveis no nosso negócio é muito grande”, afirma Celso Petrucci, presidente da Comissão da Indústria Imobiliária (CII) da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), uma das entidades que têm chamado a atenção para o problema dos elevados custos cartoriais. Para embasar essa*

*denúncia, a Associação das Empresas do Mercado Imobiliário no Estado do Amazonas (Ademi-AM) partiu de uma inquietação local para jogar luz sobre um problema nacional e, assim, fez uma pesquisa comparando os valores das taxas cartoriais do Distrito Federal e de dez estados: Amazonas, Bahia, Goiás, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia e São Paulo.*

*“Basicamente, o que a gente fez foi – com as diversas legislações – levantar as tabelas de valores por estados. Elegemos um empreendimento padrão e, a partir daí, fizemos a apuração dos custos locais”, explica o presidente da Ademi-AM, Romero Reis. Quanto ao empreendimento padrão, este se trata da simulação de um caso concreto: uma incorporação em uma área privativa de 20 mil metros quadrados, com 250 unidades habitacionais (UH), custando cada uma R\$ 400 mil. Nessa situação hipotética, o valor geral de vendas (VGV) é de R\$ 100 milhões, dos quais 8% equivaleria ao valor do terreno e 55%, gastos de obra. Em cima desse caso, foram levantados os custos de duas ações: registro de memorial de incorporação e registro de convenção de condomínio. Além dessa simulação, foram especificados os custos para escriturar um bem imóvel e para averbar loteamento.*

#### **DISPARIDADE DE PREÇOS CARTORIAIS**

*A comparação dos dados pela Ademi-AM comprovou que os valores cartorários em alguns estados são absurdamente altos e discrepantes em relação a outras regiões do Brasil. Enquanto, no Rio Grande do Sul, uma incorporadora gasta R\$ 1.166,30 para registrar o memorial de incorporação e a convenção de condomínio; em São Paulo, uma empresa desembolsa R\$ 246.012,16 – ou seja, paga cerca de 21.000% a mais pelos mesmos atos.*

*Já a averbação de loteamento – que no Goiás é taxada a R\$ 3,20 – chega a custar, no Rio de Janeiro, R\$ 2.879,92, mais R\$ 131,94 a cada 100 mil metros quadrados. Por outro lado, o próprio Estado do Goiás cobra R\$ 2.598,26 pela escritura de um imóvel, ao passo que o mesmo documento custa R\$ 114,69 em Minas Gerais. Ou seja, um empresário goiano despende um valor cerca de 2.165% superior ao do empreendedor mineiro.*

*“No Amazonas, se você dividir por dez os valores cobrados, talvez chegue próximo daquilo que seja razoável. Os valores em alguns estados não são republicanos. Eles são escrachantes, afrontam a*

sociedade. Rio Grande do Sul, Goiás e Minas Gerais praticam preços razoáveis. O restante está totalmente fora da realidade, chegando aos absurdos dos preços de São Paulo”, avalia Reis.

O presidente da CII assegura que o estudo toca em um assunto que incomoda, há muitos anos, a CBIC e todas as entidades representativas do setor. “Apesar de aparentemente tudo ser igual em uma incorporação imobiliária em São Paulo, Manaus e Porto Alegre, não existe uma uniformidade e é possível observar isso pelo trabalho que o Amazonas fez. Nem sempre o prazo é o mesmo; e nunca o preço é o mesmo. Nem mesmo os procedimentos: um cartório pode pedir mais documentos, o outro pode ser mais ágil e, pela diferença de preços, tem cartórios que cobram assustadoramente mais que outros”.

Essa disparidade acontece porque cada estado tem a autonomia de emitir uma tabela de preços por ano, como consta no site do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. “O que determina os valores cartoriais é lei estadual. Cabe chamar as partes envolvidas, Tribunal de Justiça e representante local da Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg) para revisão de tais valores, eliminando cobranças em duplicidade e requerendo agilidade nos prazos exigidos pelos cartórios, adequando-os à realidade da vida moderna e desonerando a sociedade”, esclarece o presidente da Ademi-AM.

## NA JUSTIÇA CONTRA PREÇOS ABUSIVOS

A luta pela revisão das taxas cartoriais não é de hoje. Há oito anos, o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Amazonas (Sinduscon-AM) entrou com uma ação na Justiça contra os valores adotados no estado. A entidade perdeu em primeira e segunda instâncias e, desde então, aguarda julgamento da matéria pelo Supremo Tribunal Federal (STF). O processo está nas mãos do ministro Marco Aurélio Mello.

Os emolumentos para serviços cartoriais e de registro no estado de Tocantins também são objeto de discussão na Justiça (ADI 5596). O ex-procurador-geral da República, Rodrigo Janot, pediu que o Supremo declarasse inconstitucionais os valores cartorários superiores a R\$ 1 mil ou à quantia que o STF viesse a definir, isto porque a norma atual violaria os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. De acordo com as tabelas estaduais da Lei 2.828/2014, um registro de título e contrato pode chegar a R\$ 9,2 mil no Tocantins. Romero Reis ressalta ainda que, segundo o parecer de Janot, os

*valores deveriam ser revistos porque os cartórios não têm fins lucrativos, eles são servidores da sociedade. A matéria está concluída à relatora, ministra Cármen Lúcia, para alguma decisão desde outubro de 2017.*

*Os preços abusivos, por sinal, não afetam apenas as incorporadoras, mas qualquer pessoa que adquire um apartamento ou casa e precisa realizar o registro em cartório. “A cada vez que um imóvel for objeto de compra, venda, doação ou dação, é preciso fazer o registro na matrícula aberta para aquele imóvel”, comenta Petrucci. Devido a esses valores, em muitos lugares do Brasil, os proprietários não fazem o registro e vivem em situação de insegurança jurídica, com o imóvel escriturado, sob risco, no nome da construtora, incorporadora ou terceiro. O presidente da Ademi-AM exemplifica a situação com seu estado: “Existem 600 mil domicílios em Manaus e somente 350 mil estão escriturados. Por que os outros não estão? Porque os valores das taxas cartoriais são muito altos. A pessoa vai pagar quase 4% do valor do imóvel com escritura, registro e imposto sobre a transmissão de bens imóveis (ITBI)”. Assim, para um imóvel avaliado em R\$ 1 milhão, paga-se 40 mil para regularizá-lo e colocar no nome do novo proprietário.*

#### COBRANÇAS INDEVIDAS EM DUPLICIDADE

*A Lei Federal 4.591/64 regulamenta a atividade da incorporação imobiliária e determina que é crime vender alguma unidade habitacional sem ser procedido o registro da incorporação – o qual especifica exatamente o que será vendido, com uma descrição completa e perfeita de seus aspectos físicos. Para isso, a empresa empreendedora realiza uma verdadeira saga, com o processamento de inúmeros documentos, diversas idas ao cartório e altas despesas.*

*A saga começa com a ida ao cartório de registro de imóveis para mostrar a aquisição do terreno a ser utilizado para o empreendimento. É preciso fazer as escrituras dos imóveis e registrá-las em nome da empresa, gerando uma matrícula mãe para o terreno. Posteriormente, com o projeto desenvolvido e aprovado pela prefeitura, é necessário fazer o registro do memorial de incorporação no cartório. Esse processo de incorporação imobiliária, indispensável para se ofertar o projeto a público, inclui diversos documentos – como o próprio projeto, escrituras e atestados de idoneidade – e serve para documentar como será exatamente o empreendimento naquele determinado terreno.*

*Para a execução da obra, a empresa busca um financiamento bancário, que também precisa ser registrado. Logo, a terceira ida ao cartório serve para assinalar que sobre o terreno adquirido pela incorporadora há uma hipoteca como garantia de contrato de construção. Meses depois, com a obra concluída conforme o projeto e com parte ou todas as unidades já vendidas, a empresa reúne outra leva de documentos – como o “habite-se” da prefeitura e a “certidão negativa de débito” do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) –, faz o registro de convenção de condomínio (o estatuto que regerá o local) e leva tudo ao cartório, em uma quarta viagem. Com a verificação da conformidade de tudo pelo Oficial de Registro, a matrícula mãe é desmembrada pelo número de unidades habitacionais. Isto oficializa o término da obra e a entrega dos imóveis – que passam a ser efetivamente vendidos e transferidos.*

*A legitimidade desses processos, no entanto, é questionada por entidades da construção civil e do mercado imobiliário. Conforme explica Romero Reis, a individualização das matrículas dos imóveis (a partir da matrícula mãe) é um procedimento muito simples, ainda mais com a tecnologia atual: “Quando você registrou a incorporação, você já reconheceu que naquele empreendimento terá determinado número de apartamentos. Logo, individualizar as matrículas é um ‘copia e cola’, mudando apenas os números das unidades habitacionais. Para isso, eles querem cobrar um valor absurdo – R\$ 336,72 por unidade no Amazonas”. A título de comparação, no Goiás é cobrado R\$ 3,79 por unidade.*

*Essa prática é vista como cobrança de ato em duplicidade. “Os cartórios são mestres nisso”, resume o presidente da Ademi-AM. “O que estamos tentando negociar com os cartórios hoje é que tanto o registro da incorporação, quanto a individualização das matrículas, a averbação do ‘habite-se’ e a constituição do condomínio fiquem incluídos no valor de cálculo do registro de incorporação. Juntar em uma coisa só e com parâmetros menores do que os praticados hoje”.*

## **REALIDADE DOS CARTÓRIOS BRASILEIROS**

*A cidade de São Paulo – com 12 milhões de habitantes e aproximadamente 7 milhões de imóveis – tem 18 cartórios de registro de imóveis. Manaus, por sua vez, possui seis. O presidente da CII/CBIC aponta a situação pelo Brasil: “No interior de São Paulo, um cartório atende meia dúzia de comarcas. No interior do Piauí, uma cidade um pouco maior deve atender dez ou quinze comarcas. Ou*



*seja, existe uma disparidade no número de cartórios por cidade e no nível de tecnologia de cada um deles”.*

*Além da falta de padronização das tabelas de preços, não existe uma uniformidade de procedimentos ou de atendimento nos diversos cartórios espalhados pelo País. “Uma das coisas que mais nos incomoda é a diferença de riqueza e tecnologia de cada um desses cartórios”, relata Celso Petrucci. “Aqui em São Paulo, é possível entrar na internet e visualizar qualquer matrícula em cinco minutos. Em uma cidade do interior do Nordeste, talvez demore dez ou quinze dias para saber de quem é a propriedade de um imóvel. Essa é a realidade nacional. Temos cartórios riquíssimos nas maiores cidades brasileiras, onde são feitas mais escrituras e incorporações imobiliárias; e temos cartórios paupérrimos”.*

*O objetivo da CBIC e da Ademi-AM com a divulgação desse estudo é justamente trazer à tona essa realidade e, por meio do diálogo, buscar formas de melhorar a relação entre o incorporador imobiliário, a sociedade e os cartórios de registro de imóveis. Petrucci menciona que o tema está sendo trabalhado em sua comissão dentro do projeto “Melhorias no mercado imobiliário”, em correalização com o Senai Nacional. “Estamos dialogando na CII e vamos ver se conseguimos, a partir desse estudo, resultar em alguma proposta com cabeça, corpo e membros para levar ao governo federal ou aos governos estaduais; e, assim, ver como minimizar o problema no País”.*

*Romero Reis pondera o tamanho do desafio à frente: “O Brasil é um país continental, então é difícil você ter uma medida que atenda a todos em razão das enormes diferenças regionais, porém não podemos passar por cima daquilo que a sociedade entende e enxerga como razoável”. Entretanto, para o presidente da Ademi-AM, ações já podem ser tomadas: “O estudo apresenta quais são os estados onde os custos cartoriais são discrepantes e, para esses, mostra o exemplo dos estados onde já se praticam taxas civilizadas. Agora, seria adequado que fosse criada uma comissão em cada estado da Federação, nos moldes do que foi feito no Amazonas, composta por representantes da Anoreg e de entidades da sociedade civil, com mediação do Tribunal de Justiça estadual, para trazer os valores praticados a níveis razoáveis”.*

O dispositivo em questão deverá ser incluído na Lei nº 10.169/2000, a qual, obedecendo ao comando do art. 236, § 2º, da Constituição Federal, estabelece normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos

serviços notariais e de registro. Com isso, deverá haver menos disparidade nos mencionados emolumentos, dentro da razoabilidade.

Tal o objetivo desta proposição, que, esperamos, haverá de merecer o acolhimento dos ilustres Pares.

Sala das Sessões, em 06 de outubro de 2020.

Deputada JOICE HASSELMANN

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA**  
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG  
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL  
Seção de Legislação Citada - SELEC

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

**PREÂMBULO**

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

.....

**TÍTULO IX**  
**DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS GERAIS**

.....

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público.

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

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



§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

Art. 237. A fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais, serão exercidos pelo Ministério da Fazenda.

Art. 238. A lei ordenará a venda e revenda de combustíveis de petróleo, álcool carburante e outros combustíveis derivados de matérias-primas renováveis, respeitados os princípios desta Constituição.

.....

.....

## LEI Nº 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.

### O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o **CONGRESSO NACIONAL** decreta e eu sanciono a seguinte

Lei:

Art. 1º Os Estados e o Distrito Federal fixarão o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos respectivos serviços notariais e de registro, observadas as normas desta Lei.

Parágrafo único. O valor fixado para os emolumentos deverá corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados.

Art. 2º Para a fixação do valor dos emolumentos, a Lei dos Estados e do Distrito Federal levará em conta a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro, atendidas ainda as seguintes regras:

I - os valores dos emolumentos constarão de tabelas e serão expressos em moeda corrente do País;

II - os atos comuns aos vários tipos de serviços notariais e de registro serão remunerados por emolumentos específicos, fixados para cada espécie de ato;

III - os atos específicos de cada serviço serão classificados em:

a) atos relativos a situações jurídicas, sem conteúdo financeiro, cujos emolumentos atenderão às peculiaridades socioeconômicas de cada região;

b) atos relativos a situações jurídicas, com conteúdo financeiro, cujos emolumentos serão fixados mediante a observância de faixas que estabeleçam valores mínimos e máximos, nas quais enquadrar-se-á o valor constante do documento apresentado aos serviços notariais e de registro.

§ 1º Nos casos em que, por força de lei, devam ser utilizados valores decorrentes de avaliação judicial ou fiscal, esses serão os valores considerados para os fins do disposto na alínea "b" do inciso III do *caput* deste artigo. (Parágrafo acrescido pela Lei nº 13.986, de 7/4/2020, vetado pelo Presidente da República, mantido pelo Congresso Nacional e publicado no DOU de 20/8/2020)

§ 2º Os emolumentos devidos pela constituição de direitos reais de garantia mobiliária ou imobiliária destinados ao crédito rural não poderão exceder o menor dos seguintes valores:

I - 0,3% (zero vírgula três por cento) do valor do crédito concedido, incluída a taxa de fiscalização judicial, limitada a 5% (cinco por cento) do valor pago pelo usuário, vedados quaisquer outros acréscimos a título de taxas, custas e contribuições para o Estado ou Distrito Federal, carteira de previdência ou para associação de classe, criados ou que venham a ser criados sob qualquer título ou denominação; e

II - o valor respectivo previsto na tabela estadual definida em lei, observado que:

a) nos registros, quando 2 (dois) ou mais imóveis forem dados em garantia, situados ou não na mesma circunscrição imobiliária, tenham ou não igual valor, a base de cálculo dos atos será o resultado da divisão do valor do mútuo pelo número de imóveis, limitada ao potencial econômico de cada bem;

b) a averbação de aditivo de garantia real com liberação de crédito suplementar será cobrada conforme o disposto neste artigo e terá como base de cálculo o valor do referido crédito;

c) a averbação de aditivo que contenha outras alterações que não importem mudança no valor do crédito concedido é considerada ato sem conteúdo econômico;

d) os valores de cancelamento dos atos de que trata o *caput* deste parágrafo obedecerão ao previsto nas tabelas estaduais, até o limite máximo de 0,1% (zero vírgula um por cento) do valor do crédito concedido;

e) a prenotação, as indicações e os arquivamentos estão incluídos nos emolumentos devidos pelos registros de garantias reais previstas nesta Lei;

f) os emolumentos devidos pelo registro auxiliar de cédula ou nota de crédito e de produto rural, não garantida por hipoteca ou alienação fiduciária de bens imóveis, obedecerão ao previsto nas tabelas estaduais e não poderão exceder 0,3% (zero vírgula três por cento) do valor do crédito concedido, incluída a taxa de fiscalização judicial, limitada a 5% (cinco por cento) do valor pago pelo usuário, observadas as vedações estipuladas no inciso I deste parágrafo. [\(Parágrafo acrescido pela Lei nº 13.986, de 7/4/2020, vetado pelo Presidente da República, mantido pelo Congresso Nacional e publicado no DOU de 20/8/2020\)](#)

Art. 3º É vedado:

I - (VETADO)

II - fixar emolumentos em percentual incidente sobre o valor do negócio jurídico objeto dos serviços notariais e de registro;

III - cobrar das partes interessadas quaisquer outras quantias não expressamente previstas nas tabelas de emolumentos;

IV - cobrar emolumentos em decorrência da prática de ato de retificação ou que teve de ser refeito ou renovado em razão de erro imputável aos respectivos serviços notariais e de registro;

V - (VETADO)

VI - impor ao registro e averbação de situações jurídicas em que haja a interveniência de produtor rural quaisquer acréscimos a título de taxas, custas e contribuições para o Estado ou Distrito Federal, carteira de previdência, fundo de custeio de atos gratuitos e fundos especiais do Tribunal de Justiça, bem como de associação de classe, ou outros que venham a ser criados. [\(Inciso acrescido pela Lei nº 13.986, de 7/4/2020, vetado pelo Presidente da República, mantido pelo Congresso Nacional e publicado no DOU de 20/8/2020\)](#)

.....

**FIM DO DOCUMENTO**