



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**DEPUTADO FEDERAL MARCOS TAVARES**

**PROJETO DE LEI Nº DE DE 2026**  
(Do Senhor Marcos Tavares)

Assegura às pessoas reconhecidamente hipossuficientes a gratuidade da lavratura de escritura pública ou termo declaratório de união estável, do respectivo registro no Registro Civil das Pessoas Naturais, da averbação necessária e da primeira certidão, e dá outras providências, alterando a Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece norma geral nacional sobre emolumentos de serviços notariais e de registro, com fundamento no § 2º do art. 236 da Constituição Federal, para assegurar às pessoas reconhecidamente hipossuficientes o acesso gratuito aos atos indispensáveis à formalização extrajudicial da união estável.

Art. 2º A gratuidade prevista nesta Lei compreende:

I – a lavratura de escritura pública declaratória de reconhecimento de união estável perante tabelião de notas;

II – a lavratura de termo declaratório de reconhecimento de união estável perante oficial de registro civil das pessoas naturais, quando admitida pela legislação ou pelas normas da Corregedoria Nacional de Justiça e das corregedorias locais;

III – o registro da escritura pública ou do termo declaratório no Livro “E” do Registro Civil das Pessoas Naturais competente;

IV – a averbação indispensável à plena eficácia registral do ato;

V – a emissão da primeira certidão decorrente do registro ou da averbação;

VI – os atos acessórios estritamente necessários à prática dos atos previstos nos incisos I a V, vedada a cobrança de valores autônomos por protocolo, prenotação, qualificação, arquivamento, busca, comunicação,





**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**DEPUTADO FEDERAL MARCOS TAVARES**

processamento administrativo ou qualquer outro serviço indispensável à formalização gratuita.

Art. 3º A Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A:

“Art. 3º-A. São gratuitos, para os reconhecidamente hipossuficientes, os atos notariais e registrais indispensáveis à formalização extrajudicial da união estável, incluídos a escritura pública ou o termo declaratório de reconhecimento, o respectivo registro no Registro Civil das Pessoas Naturais, a averbação indispensável e a primeira certidão.

§ 1º A gratuidade de que trata o caput aplica-se quando ao menos um dos conviventes comprovar insuficiência de recursos para arcar com os emolumentos sem prejuízo do sustento próprio ou familiar.

§ 2º A hipossuficiência poderá ser comprovada por:

I – inscrição ativa no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal — CadÚnico;

II – declaração de hipossuficiência firmada pelo interessado, sob as penas da lei;

III – percepção de benefício assistencial ou previdenciário de valor compatível com situação de baixa renda;

IV – atendimento pela Defensoria Pública;

V – outro meio idôneo admitido pela corregedoria competente.

§ 3º A ausência de inscrição no CadÚnico não impedirá o reconhecimento da gratuidade quando demonstrada a insuficiência de recursos por declaração do interessado ou por outro meio idôneo.

§ 4º É vedado ao serviço notarial ou de registro recusar, retardar injustificadamente ou condicionar a prática dos atos gratuitos previstos neste artigo à contratação de serviço facultativo, à apresentação de documento não previsto em lei ou à realização de ato não indispensável à formalização da união estável.

§ 5º A gratuidade prevista neste artigo não torna obrigatória a formalização da união estável por escritura pública, termo declaratório ou registro, preservada a natureza fática e declaratória do instituto, nos termos da legislação civil.

§ 6º A gratuidade prevista neste artigo não afasta o direito de ressarcimento dos delegatários pelos atos gratuitos praticados, na forma dos





**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**DEPUTADO FEDERAL MARCOS TAVARES**

fundos de compensação, mecanismos estaduais, distritais ou outros instrumentos legalmente instituídos para custeio das gratuidades legais.

§ 7º A aplicação deste artigo observará a capacidade civil das partes, a inexistência de impedimentos legais, a manifestação livre e consciente dos conviventes e os demais requisitos previstos na legislação civil, registral e nas normas da Corregedoria Nacional de Justiça.”

Art. 4º A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 94-B:

“Art. 94-B. O registro da escritura pública ou do termo declaratório de reconhecimento de união estável no Registro Civil das Pessoas Naturais, bem como a primeira certidão dele decorrente, serão gratuitos aos reconhecidamente hipossuficientes, na forma da lei.

§ 1º A gratuidade prevista no caput alcança os atos de averbação indispensáveis à formalização registral da união estável.

§ 2º A declaração de hipossuficiência firmada pelo interessado, sob as penas da lei, constituirá meio idôneo para a concessão da gratuidade, sem prejuízo da apuração de responsabilidade em caso de falsidade.

§ 3º A concessão da gratuidade não dispensa a observância dos requisitos legais para o reconhecimento da união estável, nem impede a qualificação notarial ou registral do título apresentado.”

Art. 5º A gratuidade assegurada por esta Lei aplica-se às uniões estáveis constituídas entre duas pessoas, independentemente de sexo, orientação sexual, identidade de gênero, raça, origem, deficiência, idade, condição social ou composição familiar, observados os requisitos da legislação civil.

Art. 6º Os Estados, o Distrito Federal, os tribunais de justiça e as corregedorias competentes poderão editar normas complementares para disciplinar o procedimento, os modelos de declaração de hipossuficiência, os fluxos de ressarcimento e os mecanismos de controle, vedada a criação de exigências que restrinjam o direito à gratuidade assegurado por esta Lei.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 dias de sua publicação oficial.





**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**DEPUTADO FEDERAL MARCOS TAVARES**

**JUSTIFICATIVA**

A presente proposição, denominada Lei Nacional de Formalização Gratuita da União Estável, tem por finalidade assegurar às pessoas reconhecidamente hipossuficientes a gratuidade dos atos notariais e registrais indispensáveis à formalização extrajudicial da união estável, incluindo a escritura pública ou termo declaratório, o registro no Registro Civil das Pessoas Naturais, a averbação necessária e a primeira certidão. A medida busca remover barreira econômica que impede milhões de brasileiros de baixa renda de obter documento formal capaz de comprovar sua entidade familiar perante órgãos públicos, instituições financeiras, planos de saúde, previdência social, empregadores, serviços assistenciais e o próprio Poder Judiciário.

A Constituição Federal reconhece a união estável como entidade familiar e determina que a lei facilite sua conversão em casamento, ao mesmo tempo em que atribui especial proteção do Estado à família. Também dispõe, no art. 236, § 2º, que lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos serviços notariais e de registro. Desse modo, a presente proposta é constitucionalmente adequada, pois não fixa tabela estadual, não organiza serventias, não cria encargo administrativo indevido aos Estados e não interfere na autonomia dos tribunais locais; limita-se a estabelecer norma geral nacional de gratuidade para pessoas pobres em ato diretamente relacionado à cidadania familiar, à dignidade humana e à segurança jurídica.

A Lei nº 10.169, de 2000, já disciplina nacionalmente as normas gerais para fixação dos emolumentos dos serviços notariais e registrais, determinando que os valores considerem a natureza pública e o caráter social desses serviços. A proposta se insere nesse campo normativo e acrescenta hipótese expressa de gratuidade em favor de pessoas hipossuficientes, preservando o direito de ressarcimento dos delegatários por fundos de compensação ou mecanismos equivalentes, conforme a legislação estadual ou distrital aplicável. Assim, evita-se desequilíbrio econômico injustificado das serventias e, ao mesmo tempo, garante-se acesso efetivo da população vulnerável a documento essencial à vida civil.

A formalização da união estável possui natureza declaratória e não constitutiva. A união estável existe quando presentes os requisitos legais da convivência pública, contínua e duradoura com objetivo de constituição de família; contudo, a ausência de escritura, termo ou registro dificulta a prova da





**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**DEPUTADO FEDERAL MARCOS TAVARES**

relação e pode gerar insegurança em temas patrimoniais, sucessórios, previdenciários, assistenciais, migratórios, hospitalares e familiares. A proposta, por isso, deixa claro que a formalização cartorária não passa a ser obrigatória, mas deve estar acessível gratuitamente aos reconhecidamente pobres quando estes desejarem documentar a relação.

A relevância social do tema é confirmada pelos dados recentes do Censo Demográfico 2022 divulgados pelo IBGE. Segundo a Agência IBGE Notícias, em 2022, 51,3% da população de 10 anos ou mais vivia em união conjugal, e as uniões consensuais ultrapassaram os casamentos civil e religioso como forma de união conjugal no país. A divulgação também informa que a união consensual passou a representar parcela expressiva das uniões, revelando que a convivência familiar não matrimonial é realidade consolidada na sociedade brasileira contemporânea.

Esse dado reforça que a política pública de documentação familiar não pode permanecer concentrada apenas no casamento formal. Se a união estável é entidade familiar constitucionalmente reconhecida, sua formalização documental deve ser acessível, especialmente às pessoas de baixa renda. A falta de documento formal pode dificultar, por exemplo, a inclusão de companheiro como dependente, o acesso a benefícios previdenciários, a comprovação de vínculo em situação hospitalar, a proteção patrimonial em caso de falecimento, a organização da partilha de bens e o reconhecimento de direitos perante a Administração Pública.

O sistema jurídico brasileiro já admite gratuidades registrais para pessoas reconhecidamente pobres em atos essenciais da vida civil. A Lei nº 6.015, de 1973, prevê isenção de emolumentos para reconhecidamente pobres em hipóteses relativas ao registro civil, e normas recentes da Corregedoria Nacional de Justiça reforçam a utilização da declaração de hipossuficiência como instrumento de acesso à gratuidade em atos registrares. O Provimento CNJ nº 199, de 2025, por exemplo, menciona que as declarações de hipossuficiência necessárias à concessão de gratuidades para atos do registro civil devem ser produzidas preferencialmente de forma eletrônica e prevê a autodeclaração como suficiente para determinados grupos em situação de vulnerabilidade, nos termos do art. 30 da Lei nº 6.015, de 1973.

A proposição também dialoga com a regulamentação nacional do foro extrajudicial. O Provimento CNJ nº 149, de 2023, instituiu o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça para o foro extrajudicial e disciplina





**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**DEPUTADO FEDERAL MARCOS TAVARES**

matérias relacionadas aos serviços notariais e de registro. O próprio regramento nacional prevê o registro de títulos de declaração de reconhecimento ou dissolução de união estável no Livro “E” do Registro Civil das Pessoas Naturais competente, o que demonstra a pertinência de conferir base legal federal clara à gratuidade desses atos quando requeridos por pessoas hipossuficientes.

Durante a verificação de proposições semelhantes, foram identificadas iniciativas correlatas, mas não se localizou norma federal vigente que assegure, de forma expressa, completa e nacional, a gratuidade da escritura pública ou termo declaratório de reconhecimento de união estável, do registro, da averbação indispensável e da primeira certidão para pessoas hipossuficientes. O PL nº 5.957, de 2019, no Senado Federal, trata de gratuidade para inventário, partilha, separação, divórcio e extinção da união estável consensuais por via administrativa, ou seja, cuida da dissolução ou de atos sucessórios, não da formalização gratuita do reconhecimento inicial da união estável.

Também foi localizada notícia da Câmara dos Deputados sobre aprovação, em comissão, de proposta relativa à gratuidade em serviços notariais para pessoas com deficiência carentes, o que demonstra preocupação legislativa com a eliminação de barreiras econômicas no acesso a atos extrajudiciais. A presente proposta, porém, possui objeto próprio e mais específico: garantir a documentação da entidade familiar formada pela união estável para pessoas reconhecidamente pobres, com disciplina abrangente, critérios de comprovação, proteção contra cobranças indiretas, previsão de ressarcimento e respeito às competências estaduais e distritais.

A redação foi estruturada para ser constitucionalmente segura. A União atua no âmbito das normas gerais de emolumentos e de registros públicos; os Estados e o Distrito Federal permanecem responsáveis pela disciplina concreta das tabelas, fundos de compensação e rotinas administrativas; os tribunais e corregedorias mantêm competência para regulamentação procedimental; e os delegatários preservam direito ao ressarcimento previsto nas normas próprias. Além disso, a proposta não cria despesa direta obrigatória para a União, não impõe criação de estrutura pública nova e não altera a natureza privada do exercício das delegações notariais e registrais.

A proposição também adota critério equilibrado de comprovação da hipossuficiência. Embora admita CadÚnico, benefício assistencial ou previdenciário compatível, atendimento pela Defensoria Pública e outros meios idôneos, reconhece a declaração de hipossuficiência sob as penas da lei como





**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**DEPUTADO FEDERAL MARCOS TAVARES**

instrumento suficiente, sem prejuízo da apuração de responsabilidade em caso de falsidade. Com isso, evita-se que a pessoa pobre seja submetida a burocracia excessiva justamente para obter documento básico de cidadania familiar.

Outro ponto relevante é a vedação de cobranças indiretas. Em muitos casos, a gratuidade do ato principal pode ser esvaziada por cobranças de protocolo, busca, arquivamento, comunicação, processamento administrativo ou outros atos acessórios. Por isso, o texto assegura que a gratuidade alcance os atos indispensáveis à formalização, sem impedir a cobrança de serviços facultativos efetivamente escolhidos pelos interessados, desde que não sejam condicionantes para o exercício do direito gratuito.

Por fim, a proposta promove igualdade material, segurança jurídica, proteção das famílias, desjudicialização e acesso à cidadania documental. Ao permitir que pessoas hipossuficientes formalizem sua união estável sem custo, o Estado reduz litígios futuros, facilita a comprovação de direitos, fortalece a autonomia familiar e reconhece que a proteção constitucional da família deve alcançar, de modo concreto, também aqueles que não dispõem de recursos para arcar com emolumentos cartorários.

Diante do exposto, a Lei Nacional de Formalização Gratuita da União Estável apresenta solução juridicamente adequada, socialmente necessária e tecnicamente compatível com a Lei Complementar nº 95, de 1998, com o regime constitucional dos serviços notariais e de registro e com a realidade contemporânea das famílias brasileiras. Por essas razões, solicita-se o apoio dos nobres Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões, em        de        de 2026.

**MARCOS TAVARES**  
**Deputado Federal**  
**PDT-RJ**

