

NOTA TÉCNICA Nº 02/2023¹

A todos os Registradores de Imóveis do Brasil.

Tema: Interpretação do novo art. 43-B da Lei nº 11.977/2009, com a redação alterada pela Lei nº 14.620/2023 – **esclarecimento a respeito da forma adequada da cobrança dos emolumentos nos empreendimentos financiados com recursos do FGTS.**

Redação: Assessoria Jurídica do RIB; advogados redatores Bernardo Chezzi, Ana Carolina Abreu, Gabriel Souza e Carlos Olivo (Chezzi Advogados – OAB/SP), validada pelos presidentes das associações que integram o RIB.

I. Contextualização

O Colégio Registral Imobiliário de Santa Catarina (CORI-SC), entidade integrante do Registro de Imóveis do Brasil, solicitou à assessoria jurídica do RIB nota técnica para esclarecer-se a respeito da coerente interpretação a ser dada ao art. 43-B da Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009, com a redação dada pela Lei nº 14.620/2023 (Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV).

Como se verá, o novo artigo 43-B afirma que o desconto de 50%, devidos nos emolumentos concernentes aos atos de alienação pelo incorporador dos novos imóveis de empreendimentos financiados no PMCMV, aplica-se também aos atos correspondentes nos demais programas financiados pelo FGTS.²

O PMCMV, desde sua edição com o advento da Medida Provisória nº 459/2009, tem por finalidade:

“promover o direito à cidade e à moradia de famílias residentes em áreas urbanas e rurais, associado ao desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural, à

¹ Esta nota técnica tem caráter orientativo e não vinculante, cumprindo as funções sociais estatutárias do Registro de Imóveis do Brasil, resguardando-se em todo caso a independência jurídica de todo e qualquer Registrador de Imóveis. Os entendimentos aqui espostos podem ser revisados pelas instâncias judiciais competentes, na forma da lei.

² Art. 43 (*redação original da Lei 11.977 de 2009*). Os emolumentos referentes a escritura pública, quando esta for exigida, ao registro da alienação de imóvel e de correspondentes garantias reais e aos demais atos relativos ao imóvel residencial adquirido ou financiado no âmbito do PMCMV serão reduzidos em: (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)
I - 75% (setenta e cinco por cento) para os imóveis residenciais adquiridos do FAR e do FDS; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

II - 50% (cinquenta por cento) para os imóveis residenciais dos demais empreendimentos do PMCMV.

Art. 43-B (*redação acrescentada pela Lei 14.6520 de 2023*). A redução prevista no inciso II do caput do art. 43 aplica-se também às operações com imóveis residenciais de empreendimentos fora do PMCMV contratados com recursos do FGTS firmadas a partir de 26 de agosto de 2020.

sustentabilidade, à redução de vulnerabilidades e à prevenção de riscos de desastres, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade, de segurança socioambiental e de qualidade de vida da população, conforme determinam os [arts. 3º](#) e [6º da Constituição Federal](#).³”

Segundo a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), o programa foi responsável pela construção de 5.567.032 habitações, com recursos na ordem de R\$ 463,7 bilhões, sendo aproximadamente R\$ 160,8 bilhões em subsídios oriundos do Orçamento Geral da União (AGU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)⁴.

O PMCMV se tornou vetor de combate ao *déficit* habitacional no Brasil, permitindo o acesso da população mais pobre à moradia digna.

Com a troca do chefe do Poder Executivo Federal, no ano de 2020, o PMCMV foi substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela, introduzido pela Medida Provisória nº 996 de agosto de 2020, convertida na Lei nº 14.118 de janeiro de 2021.

No ano de 2023, com nova modificação do chefe do Poder Executivo, retomou-se o PMCMV, introduzido pela Medida Provisória nº 1.162 de fevereiro de 2023.

O Programa Casa Verde Amarela, cujas unidades contratadas, muitas delas, ainda serão entregues e ocasionarão registros, também era financiado pelo FGTS, tal qual o PMCMV.

Apesar da denominação variar por questões de ordem política, certo é que possuem semelhante estatuto jurídico e seus benefícios aos cidadãos de classe baixa e média poderão ser equiparados, como objetiva o novel artigo.

II. A tramitação legislativa da alteração do art. 43-B da Lei n. 11.977/2009

Quando introduzida a Medida Provisória nº 1.162/2023 no processo legislativo para sua conversão em lei, no âmbito do Congresso Nacional, o artigo 43-B foi objeto de 4 (quatro) emendas parlamentares. A única emenda que foi aprovada, mesmo que de forma parcial, foi a nº 00287, apresentada pelo Deputado Federal Arnaldo Jardim, apresentada com a seguinte redação:

“Art. 43-B. A redução prevista no inciso II do caput do art. 43 aplica-se também às operações com imóveis residenciais de empreendimentos fora do MCMV contratados com recursos do FGTS, firmadas a partir de 26 de agosto de 2020 até a entrada em vigor da Medida Provisória nº 1.162, de 2023.”

O Parlamentar notou que o artigo precisava ser adaptado para fins de melhor esclarecimento,

³ Art. 1º da Lei nº 14.620/2023.

⁴ <https://cbic.org.br/industriaimobiliaria/2019/03/20/dez-anos-de-minha-casa-minha-vida-e-sua-importancia-para-a-economia-2/>. Acesso em: 20/07/2023.

garantindo o benefício da redução de emolumentos para quem fez contratações no período de vigência das regras do Programa Casa Verde e Amarela, como se lê em sua justificativa de emenda:

“(…) Neste ensejo da ininterrupção de programas de elevada importância social e econômica e da louvável busca pela garantia de segurança jurídica, o Artigo 43-B da referida Medida Provisória intenciona garantir que a redução dos emolumentos dos empreendimentos do PMCMV não adquiridos do FAR e do FDS, prevista no inciso II do “caput” do Artigo 43, redigido em 2011, seja salvaguardada para contratações que não foram realizadas no âmbito do PMCMV, **como forma de garantir a lisura do processo de transição entre programas habitacionais** e, conseqüentemente, a continuidade segura dos benefícios sociais por eles promovidos.

Ocorre que a presente redação do Artigo diverge de seu objetivo ao provocar o oposto da segurança jurídica, abrindo margem para a interpretação de que as reduções presentes no PMCMV desde 2011 e estendidas até o vigor da referida Medida Provisória cessariam nesse momento.”

Com esse raciocínio de continuidade, o texto do art. 43-B da Lei n. 11.977/2009 foi alterado quando da tramitação da Medida Provisória nº 1.162/2023, para ser convertida em lei, conforme quadro comparativo:

Redação pela MP	Redação final da Lei n. 14.620/2023
Art. 43-B. A redução prevista no inciso II do caput do art. 43 aplica-se às operações com recursos do FGTS firmadas a partir de 26 de agosto de 2020 até a entrada em vigor da Medida Provisória nº 1.162, de 2023.” (NR)	Art. 43-B. A redução prevista no inciso II do caput do art. 43 aplica-se também às operações com imóveis residenciais de empreendimentos fora do PMCMV contratados com recursos do FGTS firmadas a partir de 26 de agosto de 2020.

Ponto em comum e, sobretudo, inalterado do art. 43-B, desde sua égide com a Medida Provisória nº 1.162/2023, foi a data inicial para a aplicação da redução prevista no inciso II, do caput, do art. 43, qual seja: 26 de agosto de 2020.

Esse marco temporal foi preservado em todas as etapas do processo legislativo em respeito ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido⁵, de modo a garantir que as operações abarcadas pela lei revogada (Lei nº 14.118/2021), inicialmente tratadas pela Medida Provisória convertida (Medida Provisória nº 996/2020), não fossem prejudicadas.

O legislador federal assegurou que empreendimentos fora do PMCMV, mas contratados com recursos do FGTS, a partir de 26 de agosto de 2020, dia do início dos efeitos da Medida Provisória que instituiu o Programa Casa Verde e Amarela, seriam agraciados com a redução emolumentar.

A norma abarca os empreendimentos erigidos com a utilização de recursos do FGTS, ainda

⁵ Art. 6º do Decreto-Lei nº 4.657/1942.

sob a vigência do Programa Casa Verde e Amarela, agraciando os beneficiários com a redução dos emolumentos prevista no inciso II do caput do art. 43, no seguinte sentido:

“Art. 43. Os emolumentos referentes a escritura pública, quando esta for exigida, ao registro da alienação de imóvel e de correspondentes garantias reais e aos demais atos relativos ao imóvel residencial adquirido ou financiado no âmbito do PMCMV serão reduzidos em:

I - 50% (cinquenta por cento) para os imóveis residenciais dos demais empreendimentos do PMCMV.”

A medida, para além de garantir a coerência das finalidades dos programas habitacionais, buscou promover estabilidade e segurança jurídica nos registros concernentes aos empreendimentos e suas unidades, ao serem financiados por estes recursos do FGTS.

III. Interpretação finalística da norma

A norma jurídica é o resultado da interação entre o meio sócio-cultural, devendo a interpretação dos dispositivos de lei se aterem, sempre, ao real significado, sentido ou finalidade da norma na vida das pessoas, sendo responsabilidade do operador do Direito enquadrar o sentido da norma ao que for mais apropriado, correto e jurídico possível, fixando seu alcance e sentido⁶.

Essa interpretação de normas é conhecida como hermenêutica jurídica, que “tem por objeto o estudo e a sistematização dos processos aplicáveis para determinar o sentido e o alcance das expressões do Direito.”⁷

Dentre as técnicas de interpretação, ganha destaque a interpretação finalística da norma, segundo a qual a sua interpretação da lei

“[...] deve ser, na essência, teleológica. **O hermeneuta sempre terá em vista o fim da lei, o resultado que a mesma precisa atingir em sua atuação prática. A norma enfeixa um conjunto de providências, protetoras, julgadas necessárias para satisfazer a certas exigências econômicas e sociais; será interpretada de modo que melhor corresponda àquela finalidade e assegure plenamente a tutela de interesse para a qual foi regida.**

Levam-se em conta os esforços empregados para atingir determinado escopo, e inspirados pelos desígnios, anelos e receios que agitavam o país, ou o mundo, quando a norma surgiu.

O fim inspirou o dispositivo; deve, por isso mesmo, também servir para lhe limitar o

⁶ MONTORO, André Franco. Introdução à ciência do direito. 25 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

⁷ MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e aplicação do direito. 21 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 14.

conteúdo; retifica e completa os caracteres na hipótese legal e **auxilia a precisar quais as espécies que na mesma se enquadram**. Fixa o alcance, a possibilidade prática; [...]

Não se deve ficar aquém, nem passar além do escopo referido; o espírito da norma há de ser entendido de modo que o preceito atinja completamente o objetivo para o qual a mesma foi feita, porém dentro da letra dos dispositivos. Respeita-se esta, e concilia-se com o fim”.⁸

Com esta premissa, de que “deve o intérprete sentir como o próprio autor do trabalho que estuda”⁹, ao retomar a justificativa da emenda que resultou na redação atual da norma, vê-se que a intenção do legislador foi, efetiva e claramente, garantir uma transição entre Programas do Governo em que as pessoas continuassem a ser beneficiadas pela redução dos custos para registro.

Considerando que atualmente apenas os Programas Casa Verde e Amarela e Minha Casa, Minha Vida possuem empreendimentos com unidades habitacionais com financiamento pelos recursos do FGTS, percebe-se de que o art. 43-B da Lei nº 11.977/2011, atualmente, determina que seja aplicada a redução dos emolumentos às alienações pelo incorporador responsável daquelas moradias abarcadas por estes dois programas habitacionais.

Também se nota que o 43-B tem em seu caput a pretensão de regular situação do *inciso II* do artigo 43, que, por sua vez, evidencia se tratar de benefício vinculado ao *programa* habitacional Minha Casa Minha Vida, cujo artigo 1º da lei esclarece ter por finalidade *criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais*.

O artigo 42, §2º da mesma lei esculpe que para a aplicação de tal benefício é necessário que o empreendedor declare no ato de registro da incorporação *que o seu empreendimento está enquadrado no PMCMV para obter a redução dos emolumentos previstos no caput*.

Portanto, o artigo 43-B resulta que as unidades financiadas também pelo Programa Casa Verde Amarela, cuja produção para alienação pelo incorporador seja devidamente aprovada no âmbito deste programa perante as instâncias competentes, sob a égide da anterior legislação regulatória (Lei nº 14.118/2021), possam obter as reduções de emolumentos do artigo 43, II da Lei nº 11.977, vinculadas aos empreendimentos assim declarados perante o Registro de Imóveis, quando do registro da incorporação para a produção das *novas* unidades.

Lembre-se que, como pacificado no Supremo Tribunal Federal, os emolumentos têm natureza de taxa, não sendo possível interpretações extensivas às isenções ou reduções expressamente previstas na lei.¹⁰

⁸ Idem, p. 151.

⁹ Ibidem, p. 152.

¹⁰ Vide ADI nº 1.378-5/ES, Relator: Min. Celso de Melo, Publicado no DJE em 30.05.97 (STF). Em razão do seu caráter fiscal, os emolumentos atraem a aplicação de diversos princípios tributários, a exemplo da legalidade, anterioridade, irretroatividade, além da impossibilidade de isenção ou imunidade sem lei específica ou previsão constitucional. A legislação tributária é interpretada em sentido literal, vedando-se a interpretação extensiva ou ampliativa.

IV. Conclusão

Pelo exposto, recomenda-se que os Registradores Imobiliários, quando da recepção de títulos relativos à alienação, às garantias reais e aos demais atos relativos a novos imóveis residenciais financiados com recursos do FGTS, concernente à alienação pelo incorporador ao adquirente no Programa Casa Verde Amarela ou do Programa Minha Casa Minha Vida, apliquem a redução emolumentar prevista no art. 43, inciso II, da Lei nº 11.977/2009, na dicção do art. 43-B, cuja redação foi dada pela Lei nº 14.620/2023, observando-se ainda o artigo 42, §2º da Lei nº 11.977/2009.

Não há outra hipótese de redução emolumentar atinente ao tema, devendo ser devidamente cobradas nos termos das tabelas estaduais de emolumentos as alienações secundárias - do primeiro adquirente a terceiros - destas unidades produzidas durante a contratação do programa habitacional.

São Paulo, 07 de agosto de 2023

Registro de Imóveis do Brasil

Presidente Flaviano Galhardo