

## EMENDA Nº 130, DE 2023 – CJDCCODCIVIL

Dê-se, à proposta nº 30 do Anexo do Parecer nº 1 – SUBCOMISSÃO DE PARTE GERAL, DA CJDCCODCIVIL, a seguinte redação:

~~Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a duzentos e sessenta vezes o maior salário-mínimo vigente no País.~~

~~§ 1º Os compromissos de compra e venda e de cessão, celebrados por instrumento particular, em regime de incorporação imobiliária ou de loteamento, equivalem a escritura pública e podem ser apresentados diretamente ao registro de imóveis para fins de aquisição, desde que se comprove o adimplemento do pactuado.~~

~~§ 2º Os contratos imobiliários firmados com pacto de alienação fiduciária, que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis, poderão ser celebrados por escritura pública ou por instrumento particular que produzem efeitos de escritura pública.~~

~~§ 3º Os extratos eletrônicos relativos a instrumentos de alienação ou de instituição de garantia envolvendo imóveis em regime de incorporação imobiliária ou de loteamento poderão ser apresentados~~

**Redação originalmente proposta pela subcomissão:**

Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a duzentos e sessenta vezes o maior salário-mínimo vigente no País.

§ 1º Os compromissos de compra e venda e de cessão, celebrados por instrumento particular, em regime de incorporação imobiliária ou de loteamento, equivalem a escritura pública e podem ser apresentados diretamente ao registro de imóveis para fins de aquisição, desde que se comprove o adimplemento do pactuado.

§ 2º Os contratos imobiliários firmados com pacto de alienação fiduciária, que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis, poderão ser celebrados por escritura pública ou por instrumento particular que produzem efeitos de escritura pública.

§ 3º Os extratos eletrônicos relativos a instrumentos de alienação ou de instituição de garantia envolvendo imóveis em regime de incorporação imobiliária ou de loteamento poderão ser apresentados

**JUSTIFICAÇÃO**

De início, cabe apontar que as propostas dos §§ 1º a 3º da redação originária oriunda da subcomissão da Parte Geral não devem ser acolhidas por tratarem de matéria que já foi discutida e decidida recente e reiteradamente no âmbito parlamentar e no e. Conselho Nacional de Justiça.

De fato, a proposta pertinente ao §3º já foi alvo da legislação por pelo menos 3 vezes nos últimos dois anos, sempre restringindo a utilização de extratos eletrônicos relativos a bens imóveis a certos legitimados, conforme art. 6º da Lei 14.382, de 27 de junho de 2022 (“Lei do Sistema Eletrônico de Registros Públicos”), art. 39 da Lei 14.620, de 13 de julho de 2023 (“Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida”), e art. 17 da Lei 14.711, de 30 de outubro de 2023 (“Marco Legal das Garantias”), não convindo que matéria tão recentemente debatida seja novamente reapreciada – e em sentido contrário ao que reiteradamente decidido pelo Parlamento – por esta Comissão de Reforma do Código Civil.

Da mesma forma, os §§1º e 2º apresentam a dispensa de escritura pública em hipóteses específicas e, na proposição originária, em sentido contrário a recente decisão do e. Conselho Nacional de Justiça, o qual, em 8 de agosto de 2023, decidiu, por unanimidade, no bojo do PCA 0000145-56.2018.2.00.0000, ser razoável, e em sintonia com o entendimento de diversos tribunais estaduais, a exigência de escritura pública para a formalização da garantia da alienação fiduciária fora do sistema de financiamento da habitação ou imobiliário (SFH/SFI), não cabendo, desta forma, igualmente a esta Comissão, a tomada de posição frontalmente oposta à unanimidade do pleno do e. CNJ em caso tão recente.

Nesse íterim, e entrando na *ratio* da emenda ora proposta, contrariamente ao quanto previam os parágrafos que agora se requer sejam suprimidos, a legislação e a recente jurisprudência vêm caminhando no sentido de fortalecimento da escritura pública, e não de sua preterição<sup>1</sup>, inclusive, como se verá, como forma de proteção da população de baixa renda.

A redação originalmente proposta para o caput aumentava o valor dos imóveis para o qual seria dispensada a escritura pública de 30 para 260 salários mínimos - um aumento de cerca de 866,66% -, sob o argumento de que o valor teto de 30 salários-

---

<sup>1</sup> V., por exemplo, a recente decisão da 3ª Turma do e. Superior Tribunal de Justiça que, no bojo do Resp 1.860.313, julgado em 22 de agosto do corrente ano, de relatoria do Exmo. Ministro, e Vice-Presidente desta Comissão, Marco Aurélio Bellizze, reputou válido e eficaz o usufruto instituído por escritura pública por tabelião de notas mesmo antes de seu registro.

mínimos se encontraria alegadamente defasado ante os preços dos imóveis no mercado atual.

Contudo, a proposta pecava por não apresentar dados que pudessem embasar essa percepção de defasagem.

E, em verdade, ao se analisar os dados econômicos disponíveis, o que se verifica é uma “defasagem” que nem de longe justifica o aumento proposto, muito ao contrário, o afronta.

Assim, considerando o índice histórico calculado pela Fipe – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – com base nos dados de anúncios de venda de imóveis para a cidade de São Paulo – “Índice FipeZAP histórico” – verifica-se que de junho de 2002 (ano de promulgação do Código e dispositivo que se pretende alterar) a junho de 2015 (último ano do comparativo histórico<sup>2</sup>), a evolução do preço dos imóveis saiu de 36,19 para 199,40, gerando, portanto, uma valorização de cerca de 81,85% em termos nominais. No mesmo período, por outro lado, segundo dados do Ipea<sup>3</sup> – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – o salário mínimo evoluiu de R\$200,00 para R\$788,00, ou seja, uma evolução de 74,61%, também em valores nominais.

Destarte, considerando efetivamente os dados econômicos, o correto aumento decorrente da defasagem dos valores dos imóveis em relação ao salário mínimo seria de 7,24%, o que resultaria na elevação do teto de dispensa da escritura pública para no máximo 32,172 salários mínimos – patamar muito inferior ao proposto.

Entretanto, a comparação de 2015 a 2023 segundo o mesmo instituto Fipe, mas em tabela específica para imóveis residenciais em São Paulo – vez que a tabela histórica não segmentada foi descontinuada a partir de 2015<sup>4</sup> -, o valor dos imóveis sai de 199,4 em junho de 2015 para 241,13 em janeiro de 2023, valorização de 17,30%. No mesmo período, o salário mínimo salta de R\$788,00 para R\$1.302,00, novamente divulgado pelo Ipea<sup>5</sup>, um aumento de 39,47%, revertendo, portanto, a suposta defasagem, com um crescimento do valor do salário mínimo 14,93% superior ao crescimento dos valores dos imóveis. Vale dizer, se intenção realmente fosse atualizar o número de salários mínimos para a dispensa de escritura de acordo com a suposta valorização dos imóveis no país,

---

<sup>2</sup> Disponível em <https://www.fipe.org.br/pt-br/indices/fipezap/#>. Acesso em 19.12.2023.

<sup>3</sup> Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=1739471028>. Acesso em 19.12.2023.

<sup>4</sup> Disponível em <https://www.fipe.org.br/pt-br/indices/fipezap/#indice-mensal>. Acesso em 19.12.2023.

<sup>5</sup> Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=1739471028>. Acesso em 19.12.2023.

mantendo a mesma *ratio* da redação origin, ter-se-ia que diminuir o teto previsto para 26,6 salários mínimos e não aumentá-lo, como se propôs.

Mas não é só.

A análise da intervenção notarial no processo de transferência de bens imóveis, embora muitas vezes criticada pelo senso comum, tem se mostrado extremamente benéfica, sobretudo à população de baixa renda e em países populosos – como o Brasil –, pelos estudos econômicos agregados.

Em estudo feito há mais de década, o professor da Universidade de Harvard, Peter Murray, e o professor da Universidade de Friburgo, Rolf Stürner, compararam os custos das transações imobiliárias em 5 países da Europa (Alemanha, França, Inglaterra, Suécia e Estônia) e em 2 estados norte-americanos (Maine e Nova York), concluindo que, em relação aos custos diretos, ou seja, aqueles derivados imediatamente da própria transação, *“the two jurisdictions with the lowest transaction costs were Estonia and Germany. Transaction cost levels in the less regulated common law jurisdiction of England and the United States, as well as imputed transaction costs in Sweden tended to be significantly higher”*<sup>6</sup>.

Com isso, cai por terra um primeiro pensamento bastante difundido segundo o qual o “instrumento particular”, como nos modelos da Common Law, acarretaria necessariamente uma economia de custos para a transferência imobiliária.

Ao contrário, como concluído pelos autores citados, *“the total absence of regulation over an activity such as real estate conveyancing, (...) would be likely to lead to oligopolistic practices and a serious exploitation of relatively defenseless customers.”*<sup>7</sup>

Além do preço potencialmente menor, a intervenção notarial, segundo o estudo citado, parece aportar benefícios que transbordam a relação individual, naquilo que a literatura econômica chamaria de “externalidade positiva”<sup>8</sup>, agindo, sobretudo, sobre os mais vulneráveis. Assim, a tradição da intervenção notarial acarretaria *“a solicitude for*

---

<sup>6</sup> MURRAY, P.; STURNER, R. The Civil Law Notary: Neutral Lawyer for the situation. A comparative study on Preventative Justice in modern societies. Munique: C.H. Beck, 2010. p. 151.

<sup>7</sup> Idem, ibidem, p. 150-151

<sup>8</sup> O tema já havia sido tratado no Brasil sob o viés estritamente jurídico por Celso Fernandes Campilongo em CAMPILONGO, C. F. Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade. São Paulo: Saraiva, 2014, e pelos membros desta Comissão, Cláudia Lima Marques e Bruno Miragem em A raposa e o galinheiro: a MP 1.085/2021 e os riscos ao consumidor. 02.05.2022. Disponível em <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/a-raposa-e-o-galinheiro-a-mp-1-085-2021-e-os-riscos-ao-consumidor/>. Acesso em 19.12.2023, e Gustavo Tepedino em TEPEDINO, G. O papel do tabelião no ordenamento jurídico brasileiro e a interpretação do art. 38 da Lei 9.514/97. (parecer). Civilistica.com. Rio de Janeiro, a. 1, n. 2, jul-dez/2012. Disponível em <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/51>. Acesso em 19.12.2023.

*the psychology as well as the legal position of individuals who may seldom be involved with legal transactions. A party to a notarial transaction need not feel insecurity on account of the superior experience or economic power of the party on the other side, but is entitled to the same attention, advice and support from the notary as are all transaction participants, whether buyer, seller or bank.”*<sup>9</sup>

Essa relação de proteção da parte menos favorecida com o sistema notarial foi também especialmente estudada após a crise do subprime americana de 2008, quando o relatório final sobre as causas da crise produzido pela Comissão Especial do governo americano para tratar sobre o tema concluiu haver diversas irregularidades na produção da documentação e instrução aos consumidores por parte das empresas de financiamento, *“for example, lenders have relied on ‘robo-signers’ who substituted speed for accuracy by signing, and sometimes backdating, hundreds of affidavits, claiming personal knowledge of facts about mortgages that they did not actually know to be true”*<sup>10</sup>.

Não à toa, o prêmio Nobel de economia, Robert Shiller, em seu livro sobre a crise, chega a citar como uma das soluções para evitar sua repetição em solo americano a adoção do sistema do notariado, elencando *“another possible default option would be a requirement that every mortgage borrower have the assistance of a professional akin to a civil law notary. Such notaries practice in many countries, although not in the United States. In Germany, for example, the civil law notary is a trained legal professional who reads aloud and interprets the contract and provides legal advice to both parties before witnessing their signatures. This approach particularly benefits those who fail to obtain competent and objective legal advice. The participation of such a government-appointed figure in the mortgage lending process would make it more difficult for unscrupulous mortgage lenders to steer their clients toward sympathetic lawyers, who would not adequately warn the clients of the dangers they could be facing.”*<sup>11</sup>

Ademais, economicamente, a ligação do documento notarial com a segurança preventiva, evitando a litigância, foi objeto de estudo há quase 30 anos, pelo Catedrático de Economia, e Diretor do Instituto de Direito e Economia da Universidade Carlos III de

---

<sup>9</sup> MURRAY, P.; STURNER, R, op. cit. p. 160.

<sup>10</sup> V. Financial Crisis Inquiry Commission of the United States of America. The Financial Crisis Inquiry Final Report. Official Government edition. Jan. 2011. p. 407.

<sup>11</sup> V. SCHILLER, R. P. The Subprime Solution: how today’s global financial crisis happened, and what to do about it. Princeton: Princeton University Press. p. 134. A mesma possibilidade de intervenção notarial nas transações econômicas de empréstimo com garantia foi elogiada pelo já citado Peter Murray em French notaries and the american mortgage crisis. Fev. 2012. Disponível em [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1973044](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1973044). Acesso em 08.12.2023.

Madrid, Santos Pastor Prieto, que concluiu que *“el examen de la evidencia empírica ha permitido confirmar en un grado razonable – ajustado a la calidad de la información disponible – las proposiciones básicas del trabajo sobre la relación entre litigiosidad e instrumentos notariales. Tanto la actividad notarial como la litigiosidad han crecido, pero más el número de instrumentos que el de los pleitos. La tasa de litigiosidad, esto es, el porcentaje que representan los litigios en relación a los instrumentos totales (...) ha ido decreciendo paulatinamente, desde el 25% en 1960 al 12% en 1989. Más aún, dicha tasa de litigiosidad desciende a medida que aumenta la actividad notarial a lo largo del citado período. La litigiosidad civil ha crecido más en las materias no intervenidas por los notarios que en aquellas otras donde sí intervienen.”*<sup>12</sup>

Embora sem um estudo semelhante em terras brasileiras, não custa lembrar que justamente as polêmicas sobre formas de pagamento, amortização e taxas de atualização e de juros formaram o material do caudal de demandas judiciais que, ao final da década de 80 e início da década de 90, sepultaram, pela insegurança jurídica, o antigo Banco Nacional da Habitação e os sistemas por ele geridos, os quais, – para além de se basearem totalmente nos “instrumentos particulares com força de escritura pública”<sup>13</sup> –, formavam até então *“a mais importante experiência de intervenção governamental, nos campos da habitação e obras urbanas complementares, em todos os países em desenvolvimento do mundo capitalista”*<sup>14</sup>.

A mesma relação entre notariado e eficiência das transações econômicas, com redução da litigiosidade e obtenção de economias de escala, foi sublinhada pelo Professor de Economia da Universidade Pompeu Fabra, Benito Arruñada, no European Journal of Law and Economics, ao analisar a organização da atividade notarial, de modo que: *“The public services related to monitoring legality – acting as a gatekeeper – and reducing litigation – providing standard inputs into the judicial and contractual processes – are of*

---

<sup>12</sup> PRIETO, S; P. Intervención notarial y litigiosidad civil Madrid: Consejo General del Notariado, 1995. p. 76

<sup>13</sup> Art. 61, §5º, da Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964.

<sup>14</sup> V. ARAGÃO, J. M. Sistema Financeiro da Habitação. Uma análise sociojurídica da gênese, desenvolvimento e crise do Sistema. Curitiba: Juruá, 2009. P. 41; 371, apontando que *“O impacto provável da primeira decisão do TFR sobre o FCVS foi estimado, em março de 1985, pelo então presidente do BNH, Nelson da Matta, em Cr\$40 trilhões, equivalentes a US\$ 10,1 bilhões da época. Esta cifra equivalia a 4 vezes o orçamento do BNH no ano de 1984”*.

<sup>14</sup> V. ARAGÃO, J. M. Sistema Financeiro da Habitação. Uma análise sociojurídica da gênese, desenvolvimento e crise do Sistema. Curitiba: Juruá, 2009. P. 41; 371, apontando que *“O impacto provável da primeira decisão do TFR sobre o FCVS foi estimado, em março de 1985, pelo então presidente do BNH, Nelson da Matta, em Cr\$40 trilhões, equivalentes a US\$ 10,1 bilhões da época. Esta cifra equivalia a 4 vezes o orçamento do BNH no ano de 1984”*.

*the nature of externalities. The private services minimize private transaction costs by arbitration and conciliation tasks.”*<sup>15</sup>

Ora, em virtude de todos os estudos citados, não constitui surpresa o fato de que os números do próprio Relatório Doing Business, do Banco Mundial, hoje sejam citados em defesa da intervenção notarial.

Analizando os dados de todos os 190 países pesquisados pelo Banco Mundial, o pesquisador da Sociedade Italiana de Economia Demografia e Estatística, Antonio Capiello, percebeu que *“the quality of the transfer is much higher and less expensive if on civil law notary control.”*. Ainda mais, *“Another consideration can be made on the gap between the procedures and time indicators: the most evident gap is on the time. This surely means that the transfer is faster in the civil law notaries countries cluster. If we consider that the indicator on the procedures presents a less evident gap, this mean that in average each procedure is completed quickly. Moreover, considering the possible distortion coming for the implication of the methodology on the calculation of time and procedures (...), a more faithful representation of the reality by these indicators would probably enhance further the important legal control made by highly qualified legal experts (notaries) completing many checks (procedures) faster than systems which do not adopt civil law notaries.”*<sup>16</sup>.

Assim, separando os países analisados pelo Doing Business em dois grupos segundo a existência ou não de intervenção notarial na transmissão imobiliária, Capiello observou que em todos os critérios analisados pelo Relatório, quais sejam, velocidade, qualidade, número de procedimentos e custos, os países que contam com a intervenção notarial receberam melhores notas, se analisados em conjunto, em comparação aos países sem intervenção notarial.

---

<sup>15</sup> ARRUÑADA, B. The Economics of notaries. In: European Journal of Law and Economics. 3 (1), Out. 1996. p. 5-37.

<sup>16</sup> CAPIELLO, A. Doing Business Report and Real Estate Transfers: Far better with legal controls and notarial guarantee. In: European Xtramile Centre of African Studies. 2020. p. 6-7.

**Fig.1 – Performances of UINL countries requiring notaries in the property transfers**

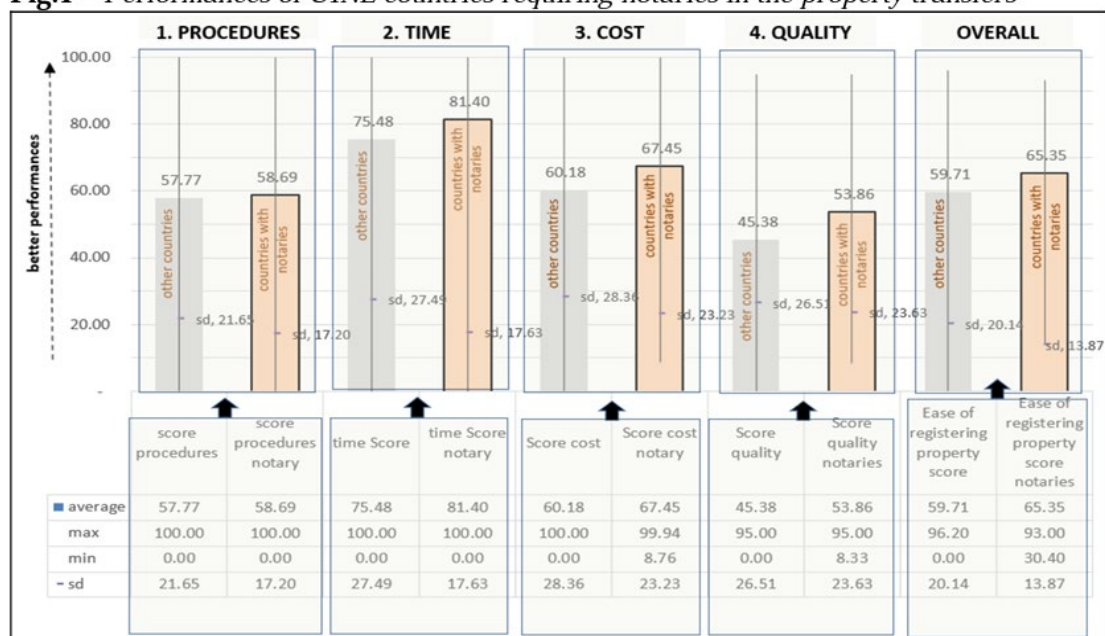


Gráfico utilizado por Capiello demonstrando melhores notas em todos os quesitos analisados pelo Doing Business em países com intervenção notarial forte na transferência imobiliária.

Essas conclusões apenas destoariam no caso de países com renda per capita acima de 45 mil dólares e população abaixo de dez milhões de habitantes, o que, além de representar menos de 7% do todo analisado, faz ressaltar a importância da intervenção notarial para países em desenvolvimento e populosos, o que o autor associa a um contexto social mais complexo: *“This is to say that the role of notaries is surely helping in the majority of the economies to reach the World Bank above mentioned objectives, especially where the legal certainty is ensured in a preventive way, and avoids inconveniences for all the connected sectors of the country system (e.g. alleviating the burden of tribunals and reducing the costs and damages for the citizens and economic operators). Moreover, in the case of countries with more evident unbalances and information asymmetries among agents involved in the transactions, notaries represent an indispensable guidance and guarantee to overcome cultural barriers and support and guarantee the vulnerable parties.”*<sup>17</sup>

Em suma, esse recente estudo reforça, com os dados do próprio Relatório Doing Business, justamente aquilo que os estudos anteriores já comprovavam: é uma grande ilusão achar que a eliminação da intervenção notarial *tout court* possa levar ao desenvolvimento espontâneo de uma alternativa de mercado mais eficiente que de alguma

<sup>17</sup> Idem, Ibidem.

forma favoreça a população menos privilegiada<sup>18</sup>. Ao contrário, o que se tem demonstrado por uma análise fria dos dados é justamente a eficiência do modelo notarial frente às alternativas existentes no mundo real e, em especial, em países populosos e desiguais, como o nosso.

Por todo o exposto, a alternativa que verdadeiramente prestigia o direito à moradia, em especial da população de baixa renda, não é ceifá-la da assistência notarial, mas, antes, assegurar-lhe tal intervenção, o que a proposta de emenda faz sem maiores ônus para o próprio assistido.

**Diante do exposto, peço o apoio dos nobres pares para a aprovação das presentes emendas.**

**Sala de Comissões, em 22 de dezembro de 2023.**

**JOSÉ FERNANDO SIMÃO**

---

<sup>18</sup> No Brasil, o tema pode ser bem captado pela celeuma em idos de 2016 sobre a famosa “taxa Sati”, “Taxa do Serviço de Assessoria Técnico-imobiliária”, cobrada então pelas incorporadas para a instrumentalização dos contratos particulares. Referida taxa tinha por padrão de mercado a sua fixação em 0,85% do valor da transação, de modo que, considerado o valor da unidade padrão imobiliária na cidade de São Paulo, ter-se-ia a cobrança de valores maiores do que aqueles relativos à remuneração do notário na tabela paulista.