

PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em caráter terminativo, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 91, de 2013, do Senador HUMBERTO COSTA, que “Dispõe sobre o Cadastro Nacional de Transferência de Imóveis”.

RELATOR: Senador **CÍCERO LUCENA**

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Comissão, em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 91, de 2013, que tem por objetivo instituir o Cadastro Nacional de Transferência de Imóveis e sobre ele dispor.

O projeto foi apresentado, em 20 de março de 2013, pelo Senador Humberto Costa e compõe-se de quatro artigos.

O **art. 1º** indica o objeto da lei – qual seja dispor sobre o Cadastro Nacional de Transferência de Imóveis –, em observância ao art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, a qual *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal*.

No **art. 2º**, formaliza-se a criação do Cadastro e atribui-se ao Conselho Nacional de Justiça a incumbência de estabelecer, por meio de resolução, prazos e condições para a ratificação de tal criação.

O **caput** e o § 1º do **art. 3º** realizam a finalidade da lei, ao exigir dos serviços notariais e de registros públicos que comuniquem ao mencionado Cadastro a prática de qualquer ato relacionado a negócios jurídicos envolvendo transferência de direitos atinentes a imóveis, notadamente: (i) o reconhecimento de firmas nos instrumentos de procuração e nos de qualquer negócio relativo a financiamentos imobiliários e a cessão de direitos; e (ii) o



SF/14657.36086-20

registro de tais instrumentos, para meros fins de conservação, no Registro de Títulos e Documentos.

Por uma leitura *a contrario sensu* do § 2º do mesmo artigo, infere-se que o dever de comunicação que ora se pretende atribuir aos serviços notariais e de registro há de alcançar também os atos praticados antes da regulamentação da lei porventura resultante da proposição.

E o § 3º do art. 3º estatui que, salvo disposição legal em contrário, a comunicação de que trata o artigo não garante direito algum às partes que tenham celebrado o negócio jurídico sem observância dos requisitos legais de validade e eficácia previstos em lei.

Por fim, o art. 4º carrega cláusula de vigência imediata.

Na justificção do PLS nº 91, de 2013, observa-se que, para que se obtenham informações mais precisas acerca de direitos sobre imóveis no País, é preciso não apenas consultar os diversos cartórios distribuídos em todo o Território Nacional, como também buscar os chamados “contratos de gaveta”, que, em regra, não são assentados nos registros públicos.

Assim “a ausência de um cadastro nacional que concentre as informações relativas a direitos sobre imóveis [estaria a dificultar] o combate à criminalidade, ao impedir que as investigações policiais identifiquem os direitos em nome dos criminosos, além de prejudicar toda a sociedade com o estímulo à inadimplência”. Nesses termos, a proposição em tela pretende combater tais malefícios, ao criar o Cadastro Nacional de Transferência de Imóveis.

O projeto foi distribuído exclusivamente a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em caráter terminativo. Não lhe foram oferecidas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Quanto aos requisitos formais e materiais de constitucionalidade, nada há a opor ao PLS nº 91, de 2013, pois *i)* compete privativamente à União legislar sobre registros públicos, a teor do disposto no art. 22, inciso XXV, da Constituição Federal (CF); *ii)* cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (CF, art. 48, *caput*); *iii)* os termos da

proposição não importam em violação de cláusula pétrea; e *iv*) não há vício de iniciativa, nos termos do art. 61 da Carta Magna.

No que concerne à juridicidade, no entanto, o projeto não se afigura de todo escorreito, porquanto, embora *i*) o *meio* eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) seja o adequado; *ii*) o projeto possua o atributo da *generalidade*; *iii*) seja consentâneo com os *princípios gerais do Direito*; e *iv*) se afigure dotado de potencial *coercitividade*; *v*) a matéria nele vertida **não** inova o ordenamento jurídico.

Com efeito, já há lei a determinar a implantação de parte da ideia encartada no PLS nº 91, de 2013, consistente em que as informações referentes a direitos relativos a imóveis estejam disponíveis nacionalmente, de modo fácil e expedito, a todas as pessoas ou entes públicos de todo o País.

Trata-se dos artigos 37 e seguintes da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, conhecida como Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMMV). Segundo esses dispositivos, todos os serviços de registros públicos, nomeadamente o Registro Civil de Pessoas Naturais, o Registro Civil de Pessoas Jurídicas, o Registro de Títulos e Documentos e o Registro de Imóveis, deveriam adotar “sistema de registro eletrônico” até 7 de julho de 2014, o que significa que há já algum atraso na implementação dessa ferramenta.

A despeito de tal retardamento, essa virtualização dos serviços registrais deverá ser realizada ao abrigo da segurança e fidedignidade proporcionada pelos requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras (IPC) e pela arquitetura dos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (e-PING).

O benefício que disso deverá advir é a democratização do acesso às informações relativas a imóveis e a outros direitos em geral. Assim, entes públicos e pessoas de qualquer parte do mundo poderão, com celeridade e segurança, obter certidões eletrônicas por meio do computador, sem necessidade de nenhum deslocamento físico.

Acresça-se que, segundo o presidente da Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (ARISP), o oficial de registro Flauzilino Araújo dos Santos, os cartórios estão “aptos para [fazer] funcionar o registro de imóveis eletrônicos da Lei nº 11.977/2009”. Portanto, bem se vê que o atraso na implementação do sistema eletrônico não pode agora ser

resolvido pelo advento de uma nova lei. A solução do problema, seja qual for, deve ser decerto de natureza tecnológica, procedimental ou prática.

Em suma, ao mirar a disponibilização das informações constantes dos cartórios em relação a imóveis, o PLS nº 91, de 2013, suscita questão já resolvida pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 – conquanto, a fim de solucioná-la, alvitre mecanismo diverso, qual seja o Cadastro Nacional de Transferência de Imóveis –, o que representa um óbice à deflagração de novo processo legislativo e configura um vício de juridicidade no PLS nº 91, de 2013.

Quanto ao mérito, o PLS nº 91, de 2013, igualmente carrega um óbice significativo à sua aprovação. Consoante o projeto, a disponibilização nacional de dados relativos a imóveis deve abranger também instrumentos (procuração, “contrato de gaveta com registro de firma”) que tratem da transferência de imóveis, não registrados em cartório.

Sucedo, porém, que é inviável, do ponto de vista prático e técnico, exigir que todos os negócios jurídicos relativos a imóveis sejam inseridos em registros públicos. Os registros públicos destinam-se a garantir eficácia, autenticidade e segurança aos atos jurídicos, conforme o art. 1º da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Mas os registros públicos não impedem a realização de negócios jurídicos, pois, para esses, é suficiente o acordo de vontades. Eles simplesmente impedem que, em determinadas situações, esse acordo de vontades ganhe eficácia contra terceiros.

Nesse contexto, é inviável por lei obrigar que todo e qualquer negócio jurídico respeitante a imóveis seja inscrito nos registros públicos. A propósito, terreno fértil há para recordar que os principais negócios jurídicos que se mantêm alheios aos registros públicos e que assim seguirão em razão da realidade social são os vulgos “contratos de gaveta”.

Esses “contratos de gaveta” ocorrem, geralmente, como forma de contornar ônus que a via da formalidade imporia à real intenção negocial das partes. Por exemplo, a assunção de dívida (e, por consequência, a cessão de contrato) depende de consentimento expresso do credor, consoante o art. 299 do Código Civil. Ocorre que, notadamente nos casos de financiamento imobiliário, os bancos credores costumam aumentar o valor das prestações quando o mutuário pretende celebrar com terceiros uma cessão de contrato, o que é conhecido popularmente como “vender o ágio” (ou seja, transferir a outrem sua condição de devedor).

Tal fato compele o mutuário a fugir ao caminho regular delineado pela lei para trilhar uma via informal de ajuste negocial. Com efeito, vários mutuários valem-se, por exemplo, de procurações para transferir os seus direitos e deveres relativos a um financiamento imobiliário tomado no âmbito do Sistema Financeiro Habitacional para um terceiro. Na prática, o mutuário elabora uma procuração, pública ou privada, outorgando a um terceiro poderes amplos sobre o imóvel financiado, com cláusula de irrevogabilidade, e em troca recebe uma quantia como preço da “venda do ágio”. Esse terceiro, de posse dessa procuração, pode “representar” aquele mutuário, em interesse próprio, de modo que, após o pagamento de todas as prestações do financiamento, poderá reivindicar a titularidade do imóvel.

Ora, esses “contratos de gaveta”, por força da realidade social, são destinados a manter-se na clandestinidade, pois objetivam contornar os ônus impostos pela formalidade. Uma lei que pretenda combater essa clandestinidade exigindo o seu registro em qualquer órgão ou cadastro público seria írrita: naufragaria em meio ao seu intento.

Acresça-se que o reconhecimento de firma, a que se refere o art. 3º, § 1º, inciso I, da proposição, é realizado pelos tabelionatos de notas e restringe-se a atestar a autoria da assinatura lançada em documentos. O reconhecimento de firmas não implica arquivamento algum do inteiro teor do contrato no tabelionato de notas. Por essa razão, mesmo nos casos de “contratos de gavetas” com firma reconhecida, não há armazenamento do instrumento da avença na serventia notarial. Não há, portanto, como formar um banco de dados com os “contratos de gaveta” com firma reconhecida.

Averbe-se, ainda, que condicionar a realização do reconhecimento de firma ao arquivamento do inteiro teor dos “contratos de gaveta” representaria uma subversão das atribuições dos tabelionatos de notas (que não são órgãos de registros públicos, conforme a Lei nº 8.935, de 1994) e, ainda por cima, acarretaria grandes prejuízos sociais, pois o “contrato de gaveta” provavelmente não seria mais submetido pelas partes ao reconhecimento de firmas. Ora, sem o reconhecimento de firmas, o risco de pendengas judiciais com arguições de falsidade de assinatura aumentaria, em muito.

Por fim, registre-se que a técnica legislativa empregada na elaboração da proposição é em geral correta, guardando observância com os ditames da Lei Complementar (LCP) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis*,

conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal. Ressalve-se apenas o equívoco perpetrado no inciso II do § 1º do art. 3º do projeto, no qual deveria constar remissão aos instrumentos de que tratam as alíneas ‘a’ e ‘b’ do inciso I do § 1º do art. 3º.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 91, de 2013.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/14657.36086-20