



Ofício n.º 0323/2021 – Anoreg-BR apoio a Nota Técnica do IRIB

Brasília/DF, em 23 de março de 2021.

A **Associação dos Notários e Registradores do Brasil - Anoreg-BR**, entidade nacional com legitimidade reconhecida por todos Poderes constituídos para representar as especialidades notariais e de registro no território brasileiro, vem apresentar seu total e irrestrito apoio à Nota Técnica do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil - IRIB nº 02/2021.

Esclarecemos que está em discussão no âmbito do Ministério da Economia, projeto de Medida Provisória que visa instituir **Centrais Gestoras de Garantia (CGG)** e o **Agente de Garantias (AG)**, a ser apresentada em breve ao Congresso Nacional.

Recordamos que essa matéria já foi apresentada na MP nº 992 no ano passado e acabou rejeitada. Apesar dos esforços de se propor aperfeiçoamentos na legislação atual, com objetivo de melhorar o ambiente de negócios no Brasil, a proposta é falha e vai na contramão das necessidades do mercado financeiro.

Como bem afirma o IRIB, a redação dessa MP precisa ser revisada pois o agente de garantias proposto não tem suas funções completamente reguladas e pode significar a criação de uma instância paralela e insegura juridicamente, portanto da forma que se encontra não atenderá o modelo brasileiro e, por isso, não tem o apoio dos registradores imobiliários, e da atividade notarial e de registro.

Agradecemos a compreensão e o apoio ao nosso pleito!

Claudio Marçal Freire

Presidente



NOTA TÉCNICA IRIB N. 02/2021

O **INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL – IRIB**, entidade de classe de âmbito nacional dos oficiais de registro de imóveis, vem manifestar-se acerca de proposta de alteração de legislação federal, em discussão no âmbito do Ministério da Economia, a ser apresentada ao Congresso Nacional, e que visa instituir *Centrais Gestoras de Garantia (CGG)* e o *Agente de Garantias*.

Centrais Gestoras de Garantia (CGG)

O projeto em questão já foi objeto de análise no ano passado (2020), inclusive no âmbito das discussões e emendas da Medida Provisória nº 992, de 16/07/2020, tendo este Instituto se manifestado por meio de duas Notas Técnicas, em outubro daquele ano (em anexo). Há também um alentado estudo da Comissão do Pensamento Registral Imobiliário – CPRI, órgão científico do IRIB, sobre o assunto (anexo). Essas análises são de suma importância conceitual e devem ser lidas à luz dos textos propositivos originais que lhes serviram de objeto. A minuta ora examinada trouxe alguma evolução em sua redação, mas sem alterar os pontos centrais da análise crítica deste Instituto.

Lembre-se que a proposta original acabou rejeitada no âmbito da referida MP nº 992, cuja vigência, aliás, encontra-se encerrada. Diante da nova proposta ainda em incubação, aqui reproduziremos a crítica construtiva já esboçada naqueles documentos, com as adaptações que o texto demanda.

O projeto (texto em anexo) busca novamente criar a figura das **Centrais Gestoras de Garantia – CGG**, *“como pessoa jurídica de direito privado autorizada a realizar serviço de gestão centralizada de garantias, possuindo como objetivo principal facilitar a constituição, a utilização, a gestão, a complementação e o compartilhamento de garantias utilizadas para operações de crédito e de financiamento contratadas junto a uma ou mais instituições financeiras por pessoas naturais ou jurídicas”*.

A regulamentação das CGGs, bem como do *“serviço de gestão centralizada de garantias”*, competirá ao Conselho Monetário Nacional, o qual ainda *“designará o ente responsável pela autorização das instituições que poderão funcionar como CGG”*. Segundo a proposta, poderão participar do



capital da CGG instituições *“autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil”* (financeiras, por exemplo).

O modelo de negócio desenhado compreende basicamente a gestão centralizada de garantias ofertadas por potenciais devedores de financiamentos ou operações creditícias. A operação perfaz-se triangularmente, embora não simultaneamente. O interessado contrata com a CGG a gestão de determinada(s) garantia(s), mediante instrumento próprio (denominado IGC), tendo em vista a obtenção futura de créditos no mercado financeiro. A titularidade da(s) garantia(s) pertence à CGG. Não há, num primeiro momento (em tese), vínculo a uma obrigação principal (mútuo). A garantia é levada, assim, autônoma e abstrata, a registro público. Na sequência, as instituições financeiras, ao concederem o mútuo ao interessado, vinculam o crédito àquela garantia, *“designando a CGG para atingir os fins”* previstos na lei. Estabelece-se regime de afetação patrimonial e uma relação de *“dever fiduciário”*, fazendo pressupor que a CGG atua como *trustee* de vários outros credores da própria central (sem qualquer detalhamento e fixação de responsabilidades neste plexo jurídico-econômico).

Em síntese, o projeto cria uma espécie de *“garantia guarda-sol”*, abrangente de toda e qualquer operação de crédito contratada por uma pessoa física ou jurídica, até determinado valor-teto. Opera-se o registro público da garantia, mas as operações de crédito se processam internamente, entre credor(es) e devedor-garantidor, ficando automaticamente vinculados à garantia, dispensada qualquer publicidade específica. Daí porque a garantia é *“guarda-sol”*: ela impede que a luz da publicidade registral atinja estas operações, mantendo-as obscuras e longe dos controles prudenciais de Basileia.

Com efeito, o projeto prevê *“à CGG o poder exclusivo de constituir, levar a registro, gerir e pleitear a execução das garantias em sua titularidade”*, e que *“as garantias constituídas no IGC servirão para assegurar todas as operações de crédito e de financiamento autorizadas pelo prestador da garantia, inclusive em favor de terceiro, independentemente de qualquer novo registro ou averbação além das necessárias para que a CGG receba em nome próprio a titularidade das garantias”*.

Nesse contexto, reafirmamos que, apesar do esforço em se propor aperfeiçoamentos na legislação, com o objetivo de dinamizar o sistema de



crédito e melhorar o ambiente de negócios, a proposta de instituição de *Centrais Gestoras de Garantia* vai na contramão das necessidades do mercado de crédito. Por colocar as operações de crédito na sombra, aumenta a insegurança jurídica nas transações e na concessão de garantias, com repercussões negativas para o sistema de registro de direitos adotado no Brasil (o mesmo basicamente adotado na Europa), e fragiliza a posição dos devedores e garantidores.

Embora o novo projeto – ao contrário do anterior – exija a previsão de um valor máximo para o crédito, e um prazo de vigência contratual (sem definir limite temporal), deixa em aberto uma série de requisitos tradicionais do direito brasileiro, e que buscam justamente a especialização da dívida e respectiva garantia (valor específico, juros, prazo e forma de pagamento, dentre outros), a fim de que os negócios jurídicos tenham um lastro firme e bem demarcado. A bem da verdade, o novo projeto mantém um nível de opacidade e abstração incompatível com a segurança jurídica, a ponto de criar um tipo de garantia desprovido de substância obrigacional em seu nascedouro e sem a participação de uma instituição financeira credora (a abertura do crédito será posterior, e poderá inclusive ficar sem lastro obrigacional por períodos de tempo).

É verdade que a figura da “hipoteca independente” tem vida no direito comparado, mas não vem dali a inspiração do projeto (*vide* Nota Técnica do IRIB de 17/11/2020 em anexo). E qualquer inovação nesse sentido haveria de ter guarida no âmbito essencial do Código Civil Brasileiro, com o debate prévio que a envergadura do tema impõe.

A CGG, embora sob regulamentação do Conselho Monetário Nacional, compreenderá um órgão estritamente privado, naturalmente com finalidade de lucro, cujos limites, forma de atuação, constituição de capital, gestão e custeio a proposta não explicita. Um ente privado, criado por lei, sem estes pontos definidos é uma aventura jurídica.

Ao afastar as operações de crédito, individualmente consideradas, do juízo prudencial dos registros públicos previstos em lei, a proposta isenta tais operações do controle de legalidade *ex ante*, suprimindo de nosso sistema a possibilidade de prevenção de ações oportunistas de devedores e ações maliciosas de credores, as quais sempre levam a um cenário conflituoso e de



alto custo transacional. Além disso, é eliminado o controle pelo próprio Poder Judiciário, agente regulador da atividade notarial e de registro (art. 103-B, § 4º, inciso III, da Constituição Federal), o que também coloca em risco as diretrizes de prevenção de litígios e pacificação social. Ao atrair as operações de crédito para o bojo exclusivo do sistema financeiro, projeta-se clara desregulamentação do sistema de crédito, afastando da guarida estatal relações de consumo que, dada sua relevância dentro dos interesses difusos e coletivos, desaguarão em inúmeras e custosas controvérsias judiciais.

O risco de prejuízo à previsibilidade, indispensável à segurança jurídica e à aferição prévia dos custos de transação (e, portanto, da concessão do crédito) é inafastável, na medida em que se pretende a modificação drástica da sistemática de garantias, que é responsável pelas transações financeiras mais vultosas do país, desde o financiamento produtivo até a promoção do financiamento residencial e consequente redução do déficit habitacional (dados do Banco Central do Brasil permitem identificar que as operações do mercado imobiliário alcançam o patamar mensal de 706 bilhões de reais → referência: julho/2020 – Fonte: Sistema de Informações Contábeis – COSIF).

A tutela do direito de propriedade (de onde extrai-se o direito de garantia) é uma política de Estado, cuja atuação pode ser delegada ao particular, mas sempre de acordo com preceitos constitucionais (cf. art. 236 da CF). A concessão de atividades eminentemente públicas a entes privados padece de vício jurídico que se agrava quando esta pretensão se expande ao ponto de suprimir o exercício das funções delegadas sob controle e fiscalização do Poder Público, tal como se prevê com as Centrais Gestoras de Garantia (CGG). Serão inevitáveis, portanto, questionamentos por via de ações de inconstitucionalidade.

A curiosa proposta pretende substituir um sistema tradicional, que tem lastreado o desenvolvimento econômico do país, por um obscuro monopólio privado. Neste ponto, destaca-se também a absoluta ausência de previsão quanto à regulação tarifária dessas centrais. Diferentemente do que ocorre com a fixação de emolumentos – que possuem natureza jurídica tributária de taxas e são fixados por leis estaduais e rigorosamente fiscalizados pelo Poder Judiciário –, os custos do funcionamento dessas centrais não se encontram delineados.



É imperioso reafirmar que a flexibilização da função estatal de controle e registro de garantias imobiliárias, e a outorga dessa função a instituições privadas, a pretexto de reduzir custos e conquistar agilidade, têm dramáticas lições de sua utilização, a exemplo dos efeitos do *subprime* no mercado americano e a crise financeira mundial de 2008, de onde a proposta parece ter tirado sua linha mestra.

A par disso, o art. 192 da Constituição da República estipula que o Sistema Financeiro Nacional deverá ser estruturado por meio de Leis Complementares. A inclusão de nova atividade, afeta ao CMN, dependeria dessa formatação legislativa: previsão constitucional seguida de lei complementar. Somente o Poder Legislativo, por meio de leis em sentido estrito (neste caso, Complementares), poderá tratar da regulamentação das matérias elencadas constitucionalmente. A inconstitucionalidade por ação do tipo formal, também conhecida como inconstitucionalidade nomodinâmica, ocorre quando o processo legislativo de formação da lei ou ato normativo não foi obedecido conforme determinado pela Constituição. Assim, a criação das Centrais Gestoras de Garantia (CGG) por meio de Medida Provisória também estaria eivada de inconstitucionalidade formal.

Nesse amplo contexto, outro risco é previsível: o da própria execução dos créditos, decorrente não só da potencial judicialização dos conflitos, como também da falta de clareza acerca da dinâmica desse sistema de garantias, inclusive quanto ao controle de preferências nas hipóteses de múltiplos créditos; bem assim da substituição de garantias reais, titularizadas pela própria instituição financeira (credora), por uma relação fiduciária entre esta e a CGG; vislumbram-se ainda embaraços na definição segura de graus na prelação dos créditos decorrentes de registros “internos”, apartados da ampla e segura publicidade jurídica, tal como definida na legislação constitucional, civil e registral.

O sistema atual de registro público – notadamente o imobiliário, dentro do que nos compete analisar – tem se sobressaído com excelência na resposta à segurança jurídica e efetivação do direito de propriedade. Por exemplo: dados do Banco Central do Brasil mostram que a inadimplência nas linhas do mercado imobiliário (SFH, FGTS, livre, comercial e *home equity*) são inferiores a 5% do PIB (referência: julho/2020 – Fonte: Sistema de Informações de Créditos – SCR). Ao



analisarmos as alienações fiduciárias (responsáveis por 93% das operações do mercado imobiliário), percebe-se que os Registros de Imóveis atuam com excelência no resgate do crédito, chegando à recuperação de 95% dos débitos resultantes dessas contratações, com sólida blindagem a litígios judiciais.

Sobressai, finalmente, a incompatibilidade com o registro eletrônico de imóveis e todo o seu arcabouço institucional, representado pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – ONR, criado pelo art. 76 da Lei nº 13.465/17, e sujeito à regulação pela Corregedoria Nacional da Justiça do Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Nessa conformidade, pugnamos que – a vingar em última instância o propósito de dar andamento à exótica ideia – seja ela enviada previamente ao CNJ para sua necessária análise e aprofundamento dos estudos para uma regulamentação uniforme, prevendo a interconexão dos registros imobiliários e as CGGs, em ato normativo conjunto do CMN e do CNJ.

Por último, quanto à inserção do **AGENTE DE GARANTIAS** no Código Civil Brasileiro, também prevista no projeto, vale reproduzir a análise anterior do IRIB, adrede publicada. “Havia, ainda, concorrendo por meio das emendas apresentadas à dita MP nº 992, a proposta de criação de uma figura igualmente extravagante – agente de garantias – consubstanciada na emenda n. 59 (...): *‘toda garantia pode ser constituída, registrada, gerida e executada por um agente de garantia’*. Trata-se de previsão importada do direito francês (*agent des sûretés* - art. 2488-6 e seguintes daquele Código Civil), o qual, por sua vez, a importou do direito anglo-americano. (...) Constituição da garantia fora do registro não é apenas atecnia. No direito britânico há a figura do *eviction solicitor*, que se encarrega dos atos executivos. No direito norteamericano, além dos *eviction lawyers*, há a figura do *CDO manager*, que faz a gestão de créditos derivativos. O agente de garantias proposto não tem suas funções completamente reguladas e pode significar uma instância paralela (...); é ESSENCIAL que tal figura não seja contemplada no relatório final.”

Em suma, a modelagem proposta é extravagante e se afasta totalmente do sistema civil-registrário do direito brasileiro, filiado à *Civil Law*, e já bem testado e aprovado em sua eficiência, eficácia e confiabilidade seculares, a serem ainda mais aprimoradas, muito proximamente, pelo SREI (Registro



Eletrônico em implantação pelo Operador Nacional do Registro, regulado pelo CNJ).

São Paulo, 22 de março de 2021.

JORDAN FABRICIO Assinado de forma digital
MARTINS:6127995 MARTINS:61279951915
1915 Dados: 2021.03.22
16:01:00 -03'00'

JORDAN FABRÍCIO MARTINS

Presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB

JOSE DE ARIMATEIA Assinado de forma digital por
BARBOSA:12616923 BARBOSA:12616923653
653 Dados: 2021.03.22 14:32:45
-04'00'

JOSÉ DE ARIMATÉIA BARBOSA

Vice-Presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB



MEDIDA PROVISÓRIA Nº XXX, DE XXX DE XXX DE 2021.

Dispõe sobre as centrais gestoras de garantia, a alienação fiduciária de propriedade superveniente de coisa imóvel, o agente de garantia, a execução extrajudicial dos créditos garantidos por hipoteca e a extensão de alienação fiduciária de coisa imóvel e de hipoteca; aprimora regras que disciplinam a alienação fiduciária de coisa imóvel e a impenhorabilidade do bem de família; permite a concessão de recursos de planos de previdência complementar ou de seguros de pessoas com cobertura por sobrevivência como garantia de operações de crédito; altera as Leis nº 13.476, de 28 de agosto de 2017, nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, nº 8.009, de 29 de março de 1990, e nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º. Esta Medida Provisória dispõe sobre as centrais gestoras de garantia (CGG), a alienação fiduciária de propriedade superveniente de coisa imóvel, o agente de garantia, a execução extrajudicial dos créditos garantidos por hipoteca e a extensão de alienação fiduciária de coisa imóvel e de hipoteca; altera regras que disciplinam a alienação fiduciária de coisa imóvel e a impenhorabilidade do bem de família; e permite a concessão de recursos de planos de previdência complementar ou de seguros de pessoas com cobertura por sobrevivência como garantia de operações de crédito.

Art. 2º. Fica instituída a CGG como pessoa jurídica de direito privado autorizada a realizar serviço de gestão centralizada de garantias, possuindo como objetivo principal facilitar a constituição, a utilização, a gestão, a complementação e o compartilhamento de garantias utilizadas para operações de crédito e de financiamento contratadas junto a uma ou mais instituições financeiras por pessoas naturais ou jurídicas.

§ 1º Instituições financeiras e as demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil poderão participar do capital de CGG.

§ 2º O Conselho Monetário Nacional regulamentará a CGG e o serviço de gestão centralizada de garantias.



§ 3º O Conselho Monetário Nacional designará o ente responsável pela autorização das instituições que poderão funcionar como CGG.

§ 4º Ao aceitar garantias recebidas por CGG em suas operações de crédito e financiamento, a instituição financeira credora designa a CGG para atingir os fins do caput deste artigo.

§ 5º Na designação de que trata o § 4º deste artigo, a CGG atuará em nome próprio e em benefício da instituição financeira, de acordo com os termos convencionados, podendo inclusive atuar como agente de garantia, conforme definido na Lei nº 10.406, de 2002.

§ 6º A CGG recebe a titularidade das garantias para execução do serviço de gestão centralizada e tem dever fiduciário em relação às instituições financeiras credoras, aos devedores das operações garantidas e, se for o caso, ao terceiro prestador da garantia, respondendo perante estes por todos os seus atos.

§ 7º O disposto no § 4º deste artigo confere à CGG o poder exclusivo de constituir, levar a registro, gerir e pleitear a execução das garantias em sua titularidade.

Art. 3º. *As garantias recebidas por CGG conferem às operações de crédito vinculadas a essas garantias e às respectivas instituições financeiras credoras os mesmos direitos e privilégios das concedidas sem intermediação da CGG, inclusive para efeitos de aplicação do art. 49, § 3º, da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.*

Art. 4º. *O serviço de gestão centralizada de garantias será formalizado por instrumento público ou particular entre CGG e pessoa natural ou jurídica prestadora da garantia, e tratará inclusive da titularidade, da natureza e das condições das garantias e dos serviços prestados.*

§ 1º O contrato de que trata o caput deste artigo será denominado Instrumento de gestão centralizada (IGC).

§ 2º As garantias constituídas no IGC servirão para assegurar todas as operações de crédito e de financiamento autorizadas pelo prestador da garantia, inclusive em favor de terceiro, independentemente de qualquer novo registro ou averbação além das necessárias para que a CGG receba em nome próprio a titularidade das garantias.

§ 3º O IGC deverá definir:

I - o valor máximo de crédito que poderá ser concedido;

II - o prazo de vigência do IGC;

III - os tipos de operações de crédito e de financiamento que podem ser autorizadas pelo prestador da garantia;



IV - a descrição das garantias, reais e pessoais, com a previsão expressa de que as garantias constituídas abrangerão todas as operações de crédito e de financiamento autorizadas;

V - a previsão de que o inadimplemento de qualquer uma das operações de crédito e de financiamento autorizadas pelo prestador das garantias faculta a CGG, independentemente de aviso ou interpelação judicial, considerar vencidas antecipadamente as demais operações vinculadas às garantias previstas no IGC, tornando-se exigível a totalidade dessa dívida para todos os efeitos legais; e

VI - outros requisitos estabelecidos pela regulamentação do Conselho Monetário Nacional.

§ 4º Os direitos do fiduciante vinculados a IGC decorrentes de alienação fiduciária são passíveis de penhora ou qualquer outro tipo de constrição judicial, preservando-se, em qualquer hipótese, os direitos e garantias prestadas em favor da CGG, os quais terão precedência sobre quaisquer outros, especialmente para a liquidação das obrigações garantidas no âmbito da CGG, incluídos os custos para a execução das garantias respectivas.

§ 5º O IGC poderá prever a prestação de garantia fidejussória adicional pela CGG ao tomador de crédito, conforme regulamentação do Conselho Monetário Nacional.

Art. 5º. *O registro nos cartórios das garantias previstas no IGC e constituídas em nome da CGG deverá ser efetuado na forma prevista na legislação que trata de cada modalidade de garantia, real ou pessoal, sendo inaplicáveis os requisitos legais específicos às operações financeiras vinculadas, como os indicados nos seguintes dispositivos legais:*

I - incisos I, II e III do caput do art. 18 e incisos I, II e III do caput do art. 24 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997;

II - incisos I, II e III do art. 1.362 e incisos I, II e III do art. 1.424 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002; e

III - caput do art. 66-B da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965.

Art. 6º. *A exoneração das garantias constituídas no IGC ocorrerá, desde que as operações financeiras vinculadas tenham sido devidamente quitadas, mediante:*

I - resilição; ou

II - vencimento o prazo de vigência do IGC.

Art. 7º. *Os direitos correspondentes às garantias pessoais ou reais e os produtos da excussão recebidos por CGG decorrentes de IGC, bem como seus frutos e rendimentos, constituem patrimônio separado e incomunicável, observado que:*



I - não integram o ativo da CGG;

II - não respondem direta ou indiretamente por qualquer obrigação da CGG, nem podem ser objeto de arresto, sequestro, busca e apreensão ou qualquer outro ato de constrição judicial ou indisponibilidade em função de débitos de responsabilidade da CGG, inclusive os de natureza fiscal, previdenciária ou trabalhista;

III - não se sujeitam à arrecadação nos regimes especiais das instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, à recuperação judicial e extrajudicial, à falência, à liquidação judicial ou a qualquer outro regime de recuperação ou dissolução a que seja submetida a CGG; e

IV - só podem ser utilizados para cumprimento das obrigações das operações de crédito e de financiamento devidamente autorizadas pelo prestador da garantia.

Art. 8º. *A decretação de regime especial, recuperação judicial ou extrajudicial, falência, liquidação judicial ou qualquer outro regime de recuperação da CGG não prejudicará a efetividade das garantias constituídas no IGC.*

Parágrafo único. As garantias de que trata o caput deste artigo deverão ser transferidas para o credor único, para nova CGG ou para agente de garantias, por decisão do credor único ou dos titulares que representem a maioria simples dos créditos garantidos, reunidos em assembleia, de acordo com os termos convencionados.

Art. 9º. *A CGG, conforme regulamentação do Conselho Monetário Nacional, poderá se contrapor às operações de crédito e de financiamento, tornando-se devedora em relação às instituições financeiras e credora em relação aos tomadores de crédito, hipótese na qual o disposto nos arts. 7º e 8º não se aplica.*

Art. 10. *A CGG deverá manter escrituração contábil destacada por IGC, possibilitando a identificação do cliente, das garantias, das operações de crédito e financiamento, dos prazos, das receitas, dos custos e despesas relativos ao IGC, entre outras informações, conforme regulamentação do Conselho Monetário Nacional.*

(...)

Art. 13. *A Lei nº 10.406, de 2002 (Código Civil), passa a vigorar com as seguintes alterações:*

"CAPÍTULO XXI

Do Agente de Garantia

Art. 853-A. *Qualquer garantia pode ser constituída, levada a registro, gerida e ter sua execução pleiteada por um agente de*



garantia, designado a este fim pelos credores da obrigação garantida, agindo em nome próprio e em benefício destes.

§ 1º O agente de garantia poderá valer-se da execução extrajudicial da garantia, quando prevista na legislação especial aplicável à modalidade de garantia.

§ 2º O agente de garantia tem dever fiduciário em relação aos credores da obrigação garantida, respondendo perante estes por todos os seus atos.

§ 3º O agente de garantia poderá ser, à escolha dos credores, um dos credores ou qualquer terceiro, e poderá ser substituído a qualquer tempo, por decisão do credor único ou dos titulares que representem a maioria simples dos créditos garantidos, reunidos em assembleia, mas sua substituição só será eficaz após tornada pública pela mesma forma que assegurou a publicidade da respectiva garantia.

§ 4º Os requisitos de convocação e de instalação das assembleias dos titulares dos créditos garantidos devem estar previstos no ato de designação ou de contratação do agente de garantia.

§ 5º O produto da realização da garantia, enquanto não transferido para os credores garantidos, constitui patrimônio separado daquele do agente de garantia, não podendo responder por suas obrigações, até cento e oitenta dias da data do recebimento.

§ 6º Recebido o valor pelo agente de garantia, realizará ele, no prazo de dez dias úteis, o pagamento dos credores e, na hipótese de não localização de quaisquer deles, depositará em conta remunerada em nome de cada qual o valor respectivo."

Art. 19. *Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.*

Brasília, XXX de XXX de 2021; 200º da Independência e 133º da República.



NOTA TÉCNICA IRIB Nº 006/2020

O Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB, entidade de classe de âmbito nacional dos oficiais de registro de imóveis, vem à presença de V. Exa. manifestar-se acerca de proposta de alteração de legislação federal, em discussão no âmbito do Ministério da Economia, que visa instituir **Centrais Gestoras de Garantia (CGG)** e o **Sistema Nacional de Gestão de Garantias (SNGG)**.

Centrais Gestoras de Garantia (CGG)

A proposta em estudo, que chegou ao conhecimento deste Instituto, para ser apresentada ao Congresso Nacional, cria a figura jurídica das denominadas **Centrais Gestoras de Garantia (CGG)**, que tem por objeto a constituição, registro, avaliação, gestão, organização, suplementação e execução de garantias utilizadas para operações de empréstimo e de financiamento, em andamento ou potenciais, de pessoas naturais ou jurídicas, a serem reguladas pelo Conselho Monetário Nacional.

A CGG receberia garantias formalizadas por instrumentos de gestão centralizada, as quais só poderiam ser utilizadas para cobertura de créditos registrados nas próprias Centrais, e agiria em nome de instituição financeira na avaliação, gestão, organização, suplementação e execução de garantias recebidas em operações de crédito. *(Íntegra do texto ao final deste documento)*

Em que pese o esforço em se propor aperfeiçoamentos na legislação, com o objetivo de dinamizar o sistema de crédito e melhorar o ambiente de negócios, a proposta de instituição de Centrais Gestoras de Garantia vai na contramão das necessidades do mercado de crédito, aumentando a insegurança jurídica nas transações e na concessão de garantias, com repercussões negativas para o sistema de registro de direitos adotado no Brasil e na Europa. Destacamos as principais questões:

RISCOS SISTÊMICOS E INADEQUAÇÃO JURÍDICA

- As denominadas Centrais Gestoras de Garantia (CGG) **não possuem natureza jurídica definida**. A proposta apresentada não especifica sua função – pública ou privada? Estará a cargo de um órgão público ou privado? Tampouco esclarece, de modo suficiente, como se dará a sua regulação e fiscalização. Pelo Sistema Financeiro Nacional? Pelo Conselho Monetário Nacional? Pelo Conselho Nacional de Justiça por meio da Corregedoria Nacional de Justiça?
- **Monopólio privado?** A criação da CGG, com a finalidade indicada na proposta de constituição de **garantias reais abstratas e autônomas**, sem vinculação a uma obrigação, além de inovar de modo extravagante o sistema jurídico pátrio, representa um monopólio inadmissível.
- A proposta permite a **constituição de garantia sem objeto, isto é, sem a pré-definição de valor ou limite da garantia, de prazo, taxas e demais condições de um típico negócio jurídico**. Trata-se de inovação no direito brasileiro com repercussões jurídicas e econômicas que podem provocar impactos sistêmicos no mercado de crédito ao permitir a constituição de um direito real de garantia abstrato, sem a participação de uma instituição financeira e sem o controle de legalidade *ex ante* dos atos pelos órgãos do Poder Judiciário (Registradores). Isso pode repercutir nos tribunais, com custos intoleráveis.



- Nesse sentido, a proposta ignora um princípio geral do direito privado, fundamental para a constituição do direito real de garantia que é o **princípio da especialidade** (art. 1.424 do Código Civil), o qual impõe os elementos substanciais do negócio jurídico e que produzem a sua eficiência: o valor do crédito, sua estimação (ou valor máximo), o prazo para pagamento; taxa dos juros, e as informações essenciais do bem dado em garantia.
- Essa mesma exigência é observada no negócio fiduciário e nas garantias do financiamento imobiliário, nos termos dos artigos 18 e 24 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.
- Para agravar o risco sistêmico que essa proposta pode vir a representar, a CCG pressupõe que a vinculação da garantia real à obrigação garantida e seus elementos (valor, prazo, taxas de juros, alocação de capital para suporte das operações) prescindiria da indicação destes elementos no próprio registro da garantia real, feita no Registro de Imóveis, apartando-se, assim, o direito real de seu pressuposto necessário, que é a obrigação garantida. O registro ficaria desfalcado de um elemento essencial.
- O modelo é extravagante e se afasta totalmente do sistema da *Civil Law*, ao qual o Direito brasileiro se filia. Esse deslocamento assistemático **pode representar inumeráveis controvérsias jurídicas** que haverão de repercutir no Judiciário, tornando as operações mais custosas e de resultados imprevisíveis.

INSEGURANÇA JURÍDICA E EXECUÇÃO DO CRÉDITO

- A delegação de funções eminentemente públicas a entes privados, sem controle e fiscalização do Poder Público, tal qual como se prevê nas Centrais Gestoras de Garantia (CGG), representa um **risco de questionamentos por via de ações de inconstitucionalidade**. A constituição, tutela, segurança e defesa de *property rights* (e o direito real de garantia é uma expressão desse plexo jurídico) são atividades próprias de Estado, que podem ser delegadas ao particular, mas sempre de acordo com preceitos constitucionais.
- **Aumento do risco** na execução do crédito decorrente:
 - ❖ da possível judicialização ou discussão sobre a inconstitucionalidade da proposta.
 - ❖ da insuficiência de garantia constituída sobre múltiplos créditos e a falta de um sistema interno e externo de controle de preferência que decorre do instituto do direito real de garantia.
 - ❖ da substituição de garantias reais titularizadas pela própria instituição financeira por uma relação fiduciária entre a instituição financeira credora e a CGG.
 - ❖ Embaraços na definição segura de graus na prelação dos créditos decorrentes de registros exógenos, infensos à ampla e segura publicidade jurídica tal e como definida na legislação civil e registral.

IMPLICAÇÕES PARA O SISTEMA DE REGISTRO IMOBILIÁRIO

- **Incompatibilidade com o registro eletrônico de imóveis** e todo o seu arcabouço institucional, representado pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – ONR, criado pelo art. 76 da Lei nº 13.465/17, e sujeito à regulação pela Corregedoria Nacional da Justiça do Conselho Nacional de Justiça.



AUSÊNCIA DE DEBATE PÚBLICO

- A proposta requer um **amplo debate público**, que alcance a participação dos diversos atores que são afetados em suas atividades e negócios, para que não seja apresentada uma norma legal que leve à desestabilização do sistema de registro imobiliário, que hoje confere segurança e publicidade das transações realizadas com garantia real para todos os agentes de mercado e também para as atividades essenciais dos órgãos de controle e fiscalização.

Pelo exposto, observa-se que a proposta de alteração da legislação federal para instituição das Centrais de Gestão de Garantias contém **inadequações conceituais** na perspectiva do sistema financeiro de crédito e de garantias e **impropriedades legais insanáveis** sobre o direito de crédito e de registro público.

Por fim, é fundamental promover debates envolvendo os atores jurídicos – especialmente o Poder Judiciário – a fim de se evitar, tanto quanto possível, a judicialização de figuras jurídicas desconhecidas do sistema jurídico pátrio e com isso potencializando conflitos e disputas que comprometem a dinamização do crédito e o desenvolvimento da própria economia.

Brasília, 6 de outubro de 2020.

SÉRGIO JACOMINO

Presidente



Texto da Proposta (Ministério da Economia)

Das Centrais Gestoras de Garantia e do Sistema Nacional de Gestão de Garantias

Art. 1º. O Conselho Monetário Nacional poderá dispor sobre as Centrais Gestoras de Garantia (CGG) e sobre o Sistema Nacional de Gestão de Garantias (SNGG), com o objetivo de facilitar a constituição, a utilização, a gestão e o compartilhamento de garantias utilizadas para operações de crédito e de financiamento de pessoas naturais ou jurídicas no âmbito do Sistema Financeiro Nacional.

Art. 2º. A CGG é pessoa jurídica que tem por objeto a constituição, registro, avaliação, gestão, organização, suplementação, e execução de garantias utilizadas para operações de empréstimo e de financiamento, em andamento ou potenciais, de pessoas naturais ou jurídicas no âmbito do Sistema Financeiro Nacional.

§ 1º Os direitos e garantias reais recebidos pela CGG por meio de instrumento de gestão centralizada, bem como seus frutos e rendimentos, não se comunicam com o seu patrimônio, observado que:

I – não integram o ativo da CGG;

II – não respondem direta ou indiretamente por qualquer obrigação da CGG nem podem ser objeto de arresto, sequestro, busca e apreensão ou qualquer outro ato de constrição judicial em função de débitos de responsabilidade da CGG;

III – não se sujeitam à arrecadação nos regimes especiais das instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, à recuperação judicial e extrajudicial, à falência, à liquidação judicial ou a qualquer outro regime de recuperação ou dissolução a que seja submetida à CGG;

IV – só podem ser utilizados pela CGG para cobertura dos créditos nela registrados;

V – só podem ser utilizados pela CGG para cumprimento das obrigações das operações financeiras derivadas devidamente autorizadas pelo cliente da CGG.

§ 2º Ao aceitar garantias registradas e recebidas pela CGG em suas operações de crédito e financiamento, a instituição financeira credora designa a CGG para os fins do caput em nome próprio e em seu benefício.

§ 3º A CGG tem dever fiduciário em relação aos credores e devedores das operações garantidas, respondendo perante estes por todos os seus atos.

§ 4º A CGG, conforme regulamentação do Conselho Monetário Nacional, também poderá atuar como contraparte central, hipótese na qual o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo não se aplicam.

Art. 3º. O Conselho Monetário Nacional poderá dispor sobre outras atividades relacionadas à do art. 2º a serem realizadas pela CGG.

Art. 4º. A gestão centralizada de garantias realizada por CGG será celebrada por instrumento público ou particular, com pessoa física ou jurídica, e tratará da natureza e das condições das garantias e dos serviços prestados, conforme regulamentação do Conselho Monetário Nacional.

Art. 5º. As garantias constituídas no instrumento de gestão centralizada servirão para assegurar todas as operações financeiras derivadas autorizadas pelo cliente da CGG, independentemente de qualquer novo registro e/ou averbação adicional.

Art. 6º O registro das garantias constituídas no instrumento de gestão centralizada deverá ser efetuado na forma prevista na legislação que trata de cada modalidade da garantia, real ou pessoal, e serão inaplicáveis os requisitos legais específicos às operações financeiras derivadas, como os indicados nos seguintes dispositivos legais:

I - incisos I, II e III do caput do art. 18 e incisos I, II e III do caput do art. 24 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997 ;

II - incisos I, II e III do art. 1.362 e incisos I, II e III do art. 1.424 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 ; e

III - caput do art. 66-B da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965.

Art. 7º. O SNGG será formado pelas CGG, fundos por elas criados, e outras instituições, conforme regulamentação do Conselho Monetário Nacional.



CGG – CENTRAIS DE GESTÃO DE GARANTIAS

IRIB - NOTA TÉCNICA – 17/11/2020

Introdução

O Irib recebeu para análise e considerações que julgasse pertinentes o parecer (provisório) elaborado acerca da [Medida Provisória 992](#), de 2020.

À parte aspectos muito positivos que se acham no texto, que salvou em vários pontos a redação defeituosa da [MP 992](#), além de refutar emendas excessivas e que desvirtuavam o escopo da medida, há ainda muitas disposições que podem ser questionadas. Para ajuste do foco e início dos debates vamos destacar apenas alguns aspectos preliminares.

Enfrentaremos aqui alguns dispositivos da polêmica figura criada pela proposta – as CGGs, Centrais de Gestão de Garantias.

Do agente de garantias às CGGs – um salto gigante

Antes do texto em elaboração, o IRIB havia oferecido uma NOTA TÉCNICA sobre uma proposta preliminar de criação das ditas CGGs, iniciativa reputada por nós como defectiva e que, em parte, foi corrigida no presente texto¹.

Havia, ainda, concorrendo por meio das emendas apresentadas à dita [MP 992](#), a proposta de criação de uma figura igualmente extravagante – *agente de garantias* – consubstanciada na [emenda n. 59](#) apresentada pela Senadora SORAYA THRONICKE (PSL/MS) e que foram decalcadas do Projeto HOME EQUITY, de autoria do CORI *et alii*^{2 3}.

A proposta de inserção da figura de *agente de garantias* no Código Civil motivou o seguinte comentário do IRIB:

Agente de garantias. Cria o art. 853-A no Código Civil. O texto desta [emenda n. 59](#) prevê que “toda garantia pode ser constituída, registrada, gerida e executada por um agente de garantia”. Trata-se previsão importada do direito francês (*agent des sûretés*⁴ - art. 2488-6 e seguintes daquele Código Civil), o qual, por sua vez, a importou do direito anglo-americano.

Observações:

¹ A nota técnica número 6/2020 pode ser acessada aqui: <https://irib.org.br/noticias/detalhes/irib-nota-tecnica-6-2020>

² A proposta foi embala na emenda n. 59 da Senadora SORAYA THRONICKE (PSL/MS). Acesso aqui: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8866988&disposition=inline> [mirror].

³ As propostas do CORI-Arisp foram encaminhadas ao IRIB por ofício do presidente do CORI e submetido à audiência pública: <https://irib.org.br/noticias/detalhes/lrp-proposta-de-alteracao-encaminhada-ao-governo>

⁴ L’agent des sûretés étant un titulaire direct des sûretés et garanties, il agira bien en son nom mais au profit des créanciers (en ce compris leurs ayant-droits et cessionnaires donc). Acesso: <https://www.village-justice.com/articles/nouvel-agent-des-suretes-droit-francais,26112.html>.



Péssima redação. Constituição da garantia fora do registro não é apenas atecnia. No direito britânico há a figura do *eviction solicitor*, que se encarrega dos atos executivos. No direito norte-americano, além dos *eviction lawyers*, há a figura do *CDO manager*, que faz a gestão de créditos derivativos. O agente de garantias proposto não tem suas funções completamente reguladas e pode significar uma instância paralela. Um pouco menos ruim é a redação da emenda n. 83, porém, é ESSENCIAL que tal figura não seja contemplada no relatório final.

Caráter de negócio fiduciário. O tal agente titulariza a garantia do credor em nome próprio, em benefício dos credores.

Quem pode exercer este papel? Qualquer pessoa, inclusive o credor (conflito de interesses?), o registrador imobiliário e o de títulos e documentos – ou qualquer terceiro, eventualmente advogados e/ou pessoas jurídicas ligadas aos interessados nesta previsão.

Impenhorabilidade. Dos valores produtos da execução até 180 dias depois de recebidos. Incoerentemente, o §4º reza que o agente de garantias tem 10 dias úteis para repassar os valores recebidos.

Surge agora uma nova figura, escoimada dos defeitos mais graves da proposta anterior, inserta na redação do texto final. Entretanto, a redação ainda não livrou a iniciativa de alguns problemas essenciais. O primeiro deles é a inovação representada por mais uma figura heterodoxa e desconhecida do direito brasileiro: a garantia real autônoma.

Princípio de acessoriedade da garantia real

No direito brasileiro não conhecemos uma figura de garantia real autônoma. A proposta do Ministério da Economia aparentemente busca trazer para o ordenamento jurídico pátrio um instrumento de *garantia real independente*, isto é, não vinculada substancialmente, e de partida, aos elementos da obrigação – tanto assim que, na proposta, torna-se simplesmente inaplicáveis, para sua constituição, as regras do Código Civil e da Lei de Alienações Fiduciárias de Bens Imóveis (art. 21 do relatório).

Tem-se aqui uma figura de garantia real *parcialmente* autônoma, muito deferente dos exemplos conhecidos. Voltaremos ao assunto.

Não sabemos quais foram as referências conceituais e doutrinárias que inspiraram e fundamentaram a proposta. É possível seguir alguns passos na tentativa de flagrar a planta geral de construção desta figura jurídica. Diz o art. 21 da proposta:

“O registro das garantias **constituídas no instrumento** de gestão centralizada deverá ser efetuado na forma prevista na legislação que trata de cada modalidade da garantia, real ou pessoal, e serão inaplicáveis os seguintes dispositivos legais:”.

Em primeiro lugar, a modalidade de garantia é a **alienação fiduciária**. Assim se conclui por uma única razão: há expressa dispensa dos requisitos previstos nos incisos do art. 21 ao tratar dessa espécie de garantia real. Aparentemente, a hipoteca convencional e os demais instrumentos de garantia não foram tangidos pela iniciativa.

Por outro lado, a norma proposta reafirma que as modalidades de garantias, reais ou pessoais, serão objeto de registro “na forma prevista na legislação que trata de cada modalidade



de garantia” (art. 21), com uma imprecisão notável: que é atribuir a constituição do direito real ao “instrumento de gestão centralizada”. Sabemos que a lei civil prevê, tradicionalmente, que os direitos reais de garantia são constituídos pelo registro. Voltaremos ao assunto.

Temos, portanto, uma figura de garantia real *parcialmente* autônoma, já que não prescinde das figuras atuais de credor e devedor, embora despenda-se dos elementos tradicionais do contrato (valor, taxa de juros, prazo etc.), que passam a ser variáveis no curso do relacionamento entre o devedor e o credor fiduciário.

Em que se baseou o Ministério da Economia? Qual das figuras conhecidas de garantia real *livre* ou *autônoma* que lhe serviu de molde? Não sabemos.

Há um documento que circulou entre os integrantes do grupo de estudos que se debruçou sobre a matéria. Nele se debuxam as linhas que informam a proposta: a CGG abre um limite de crédito ao tomador que lhe dá o imóvel em alienação fiduciária, sem restrição ao número de operações de crédito que podem ser realizadas ao longo do tempo. No caso de inadimplência do tomador, a CGG exerce o direito de consolidação da propriedade, com o repasse da sobra de recursos, quando houver, ao tomador⁵.

Parece clara a intenção de constituição de uma garantia real parcialmente autônoma que é oferecida em reforço das garantias pessoais e que vincula o tomador ao agente por toda sua vida econômica. Não há qualquer disposição sobre o resgate unilateral da garantia real, nem mesmo portabilidade. Cria-se, no âmbito do mercado de crédito, mais um intermediário, mais uma tarifa de intermediação, mais um mergulho num mundo inseguro das inovações jurídicas que podem cobrar um preço muito alto na inevitável judicialização das relações assim contratadas e que sugerem possam desequilibrar as relações de consumo entre o tomador e o fornecedor do crédito.

Por que não “empoderar” o cidadão economicamente?

O sistema delineado na proposta parece fragilizar a posição do tomador do crédito nas operações no ecossistema das CGGs. Vislumbram-se enormes problemas no progressivo endividamento ao longo de todo o relacionamento do consumidor com essas instituições. As críticas poderiam ser desfiladas, mas não é o objetivo principal deste pequeno estudo. Elas poderão ser apreciadas em estudos mais aprofundados na consideração de que certa dose de inovação pode ser admitida, desde que cercada de prudentes critérios e aprofundados estudos.

A vida dos direitos de propriedade é dinâmica e esse dinamismo se reflete na matrícula – desaguadouro natural das vicissitudes que podem modular e interferir na titularidade ou no próprio objeto do direito. A constituição de gravames judiciais – como penhoras ou indisponibilidades –, a sucessão *mortis causa*, as obrigações reais decorrentes de tributos e assemelhados, endividamento do tomador em prejuízo da economia familiar e toda uma série

⁵ Há uma apresentação (PPT) que circulou entre os membros do MIK em que se indicava a Espanha como referência na eficiência do registro dessa modalidade de garantia, com o “Registro de imóveis e empréstimos hipotecários centralizado pelo notariado espanhol” e fiscalizado pelo BC espanhol. A afirmação não procede. O Registro da Propriedade espanhol é uma instituição distinta do notariado daquele país. Além disso, os serviços registrares da Espanha acham-se vinculados ao Ministério da Justiça.



de circunstâncias podem ocorrer, sem que o credor possa participar e com isso podem fragilizar o sistema.

Por qual razão não se tomou de empréstimo a “hipoteca do proprietário”, figura conhecida de sobejo pela doutrina europeia?

De fato, a regra da acessoriedade da garantia real perde paulatinamente o seu vigor mesmo no sistema da *Civil Law*. O tema não é novo e vem sendo agitado ao longo de várias décadas no âmbito da União Europeia especialmente em torno da chamada EURO-HIPOTECA⁶.

Mas, afinal, no que consiste esse direito hipotecário autônomo?

Diz AFONSO PATRÃO que a hipoteca independente alemã (*Grundschild*) apresenta como principal traço distintivo, face à hipoteca tradicional, a “ausência de ligação com o devedor e com qualquer dívida”⁷. Não é um mero instrumento de garantia de uma obrigação pessoal pré-existente, mas “consiste numa parte do valor do prédio autonomizado do domínio e independente”, como diz MÓNICA JARDIM, que segue:

“na hipoteca independente, o devedor, como observa WOLFF, é o próprio imóvel – por isso esta hipoteca também é denominada como dívida territorial ou dívida fundiária – e o credor pode ser um qualquer indivíduo, incluindo o proprietário do imóvel hipotecado”⁸.

Evidentemente, a figura da *Grundschild* não calha aqui adequadamente porque o instrumento previsto para ser acolhido nas CGGs não é uma espécie de hipoteca. A *hipoteca do proprietário* “funda-se na ideia de que a hipoteca, uma vez constituída, tem existência própria e autônoma, de tal forma que pode entrar no patrimônio do dono do imóvel como elemento *per se stante*, sem ser absorvida pelo domínio. Desta forma evita-se que o valor criado seja destruído inutilmente e garante-se que continue a servir como um eficaz instrumento de crédito”⁹.

O titular desse direito se potencializa economicamente e pode conseguir, sem a intermediação de uma instituição heterodoxa – que cobra taxas e tarifas, encarecendo todo o processo econômico –, manejar seus interesses contratando diretamente com uma instituição financeira a concessão de crédito, estabelecido, de partida, um limite que há de ser fixado com base no patrimônio do próprio devedor por meio da hipoteca territorial.

A figura da garantia autônoma é interessante e a mesma professora MÓNICA JARDIM nos vai detalhar um pouco mais:

“O titular adquire o direito de obter determinado valor à custa do prédio onerado, a partir de certa data de vencimento. Admite-se a respectiva constituição sem qualquer dívida a caucionar, ficando o proprietário simultaneamente titular da propriedade onerada e da hipoteca independente (*Eigentümergrundschild* ou dívida fundiária do proprietário), podendo depois transaccioná-la como garantia de obrigações que venha a assumir. Por exemplo, o proprietário de um imóvel pode

⁶ V. as referências indicadas no texto *A Euro-Hipoteca e os Diversos Sistemas Registais Europeus*. In: Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra n. 85, 2009, p. 745, nota 4.

⁷ PATRÃO. Afonso. *Autonomia conflitual na hipoteca e reforço da cooperação internacional: Removendo obstáculos ao mercado europeu de garantias imobiliárias*. Lisboa: Livros Horizonte, 2017, p. 190.

⁸ JARDIM. Mónica. *Op. cit.*, *loc. cit.*

⁹ *Idem*, *ibidem*, p. 746.



constituir sobre o prédio uma *Grundschild* no valor de 1000, de que é igualmente titular. Este direito, que onera a sua propriedade, é depois alienável, pelo que o proprietário cede esta dívida fundiária a troco de um mútuo 1000 (ou de 900). O adquirente da hipoteca independente tomou o direito de executar a coisa onerada e de receber 1000 à custa do seu valor, tendo o proprietário a faculdade de impedir a venda judicial readquirindo a *Grundschild*.

O direito suíço, em termos similares, prevê a *Schuldbrief* ou *cédula hypothécaire*, traduzível por cédula hipotecária, definida no art. 842º do Código Civil Suíço como uma obrigação pessoal afiançada por direito real de garantia, a qual é materializada num papel-valor livremente transaccionável. Trata-se da criação de um valor mobiliário transmissível, que combina uma obrigação abstracta com a respectiva garantia imobiliária. Este conjunto de direitos pode ser utilizado para garantir obrigações, sem que as suas eventuais causas de invalidade ou ineficácia contaminem a garantia predial¹⁰.

Não se aprofundou devidamente o tema no âmbito dos grupos que se dedicaram ao assunto no Ministério da Economia.

Sabemos que a hipoteca independente serviu para o desenvolvimento social e económico e para a capacitação do titular do bem imóvel nas suas interações económicas. Valeria a pena estudar melhor a figura¹¹ antes de avançarmos para uma terra incógnita. Lembrem-se: *hic sunt dracones!*

Interconexão entre o SREI (ONR-CNJ) e a CGG (CMN)

Admitida que seja, ainda assim, esta figura, convém deixar algumas nótulas para reflexão.

Pela proposta, o instrumento que constitui o direito real de garantia é chamado de “instrumento de gestão centralizada”. Vejamos a redação proposta:

Art. 21. O registro das garantias **constituídas no instrumento de gestão** centralizada deverá ser efetuado na forma prevista na legislação que trata de cada modalidade da garantia, real ou pessoal, e serão inaplicáveis os seguintes dispositivos legais:

Uma primeira observação: a garantia real é constituída **pelo registro** e não “no instrumento de gestão centralizada (art. 1.227 e art. 1.368-B do CC; art. 23 c.c. §1º do art. 17 da Lei 9.514/1997). Melhor seria que se alterasse a redação para:

Art. 21. O registro das garantias deverá ser efetuado na forma prevista na legislação que trata de cada modalidade de garantia, real ou pessoal, e serão inaplicáveis os seguintes dispositivos legais:

Ainda que se possa questionar a criação de competência ao Conselho Monetário Nacional para baixar normas para regular as CGGs, ainda assim, prosseguindo a proposta a redação do artigo 18 é defectiva:

Art. 18. O Conselho Monetário Nacional poderá dispor sobre as Centrais Gestoras de Garantia (CGG), com o objetivo de **facilitar a constituição**, a utilização, a gestão e o compartilhamento de garantias utilizadas

¹⁰ JARDIM. Mónica. ANDRADE. Margarida Costa. PATRÃO. Afonso. *85 Perguntas sobre a Hipoteca Imobiliária*. Coimbra: Almedina, 2017, nota 3, p. 54.

¹¹ Um bom estudo do desenvolvimento da *Grundschild* alemã e seus benefícios socioeconómicos pode ser visto no artigo de VAN VLIET Lars P. W. PASSOS. Josué Modesto. *A Grundschild alemã*. In Revista de Direito Imobiliário n. 81, jul./dez. 2016, p. 567.



para operações de crédito e de financiamento de pessoas naturais ou jurídicas no âmbito do Sistema Financeiro Nacional.

A constituição das garantias reais se dá pelo registro, como vimos, e as demais garantias pessoais se constituem pelo instrumento contratual. A CGG fará a gestão e o compartilhamento das garantias, fazendo pressupor que atua como *trustee* de vários outros credores da própria CGG, sem qualquer detalhamento e fixação de responsabilidades neste plexo jurídico-econômico.

É igualmente importante deixar claro que o CMN *deverá* dispor sobre as CGGs e não consagrar na lei uma mera *faculdade*. Melhor seria que se tornasse claro este aspecto material da constituição do direito, escoimando a redação de expressões plurívocas. Assim:

~~Art. 18. O Conselho Monetário Nacional poderá dispor sobre as Centrais Gestoras de Garantia (CGG), com o objetivo de facilitar a constituição, a utilização, a gestão e o compartilhamento de garantias utilizadas para operações de crédito e de financiamento de pessoas naturais ou jurídicas no âmbito do Sistema Financeiro Nacional.~~

Art. 18. O Conselho Monetário Nacional *disporá* sobre as Centrais Gestoras de Garantia (CGG), com o objetivo de regulamentar a gestão e o compartilhamento de garantias utilizadas para operações de crédito e de financiamento de pessoas naturais ou jurídicas no âmbito do Sistema Financeiro Nacional.

Por fim, melhor seria se fossem aprofundados estudos para que houvesse uma regulamentação uniforme que previsse a interconexão dos registros imobiliários e as CGGs, em ato normativo conjunto do CMN e do CNJ, erigido, este, à condição de agente regulador do ONR – Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis (§ 4º do art. 76 da Lei 13.465/2017).

Poder-se-ia consagrar um dispositivo na lei tratando da interconexão eletrônica entre os registros de imóveis e as CGGs:

“Ato normativo conjunto do Conselho Monetário Nacional (CMN) e Corregedoria Nacional do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) poderá dispor sobre o envio de títulos ao Registro de Imóveis e a recepção contínua e automática de informações em meios eletrônicos sobre mutações jurídicas dos bens dados em garantia por intermédio do ONR – Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis”.



ANEXO

EXTRATO DO PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO À MEDIDA PROVISÓRIA N.º 992, DE 2020

[...]

Além desses aspectos principais e de ajustes pontuais de redação, acolhendo a solicitação exarada do Poder Executivo, incluímos dispositivos sobre as Centrais Gestoras de Garantias (CGG), que têm por finalidade facilitar a constituição, a utilização, a gestão e o compartilhamento de garantias de operações de crédito e de financiamento. As CGG cumpririam o papel de um agente fiduciário, recebendo direitos e garantias reais, passíveis de vinculação a operações de crédito mediante designação da instituição credora, que não se comunicam com seu patrimônio, o que resguarda os interesses dos potenciais tomadores de crédito. Essa medida se afigura oportuna, pois permite a gestão mais eficiente das garantias, com potencial redução de custos tanto para as instituições credoras quanto para os seus clientes.

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2020 (Medida Provisória nº 992, de 2020)

Institui o Programa de Capital de Giro para Preservação de Empresas – CGPE e dispõe sobre créditos presumidos apurados com base em créditos decorrentes de diferenças temporárias no âmbito desse Programa, sobre a extensão da alienação fiduciária em garantia, sobre as Centrais Gestoras de Garantia (CGG) e sobre a dispensa do cumprimento de exigências de demonstração de regularidade fiscal nas operações praticadas pelo Banco Central do Brasil em decorrência do disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, e altera a Lei nº 13.476, de 28 de agosto de 2017, a Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, a Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, a Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997 e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre:

I - a concessão de crédito a microempreendedores individuais, empresários, produtores rurais, profissionais liberais, sociedades simples, incluídas as sociedades cooperativas e excetuadas as cooperativas de crédito, empresas individuais de responsabilidade limitada e sociedades empresárias, desde que atendidos os limites estipulados para a receita bruta que tiverem auferido, no âmbito do Programa de Capital de Giro para Preservação de Empresas – CGPE;

II - o crédito presumido apurado com base em créditos decorrentes de diferenças temporárias pelas instituições financeiras e pelas demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, exceto as cooperativas de crédito e as administradoras de consórcio, no âmbito do CGPE;

III - a extensão da alienação fiduciária em garantia;



IV - as Centrais Gestoras de Garantia; e

V - a dispensa do cumprimento de exigências de demonstração de regularidade fiscal nas operações praticadas pelo Banco Central do Brasil em decorrência do disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020.

CGG – CENTRAIS GESTORAS DE GARANTIAS

Art. 18. O Conselho Monetário Nacional poderá dispor sobre as Centrais Gestoras de Garantia (CGG), com o objetivo de facilitar a constituição, a utilização, a gestão e o compartilhamento de garantias utilizadas para operações de crédito e de financiamento de pessoas naturais ou jurídicas no âmbito do Sistema Financeiro Nacional.

§ 1º Os direitos e garantias reais recebidos pela CGG por meio de instrumento de gestão centralizada, bem como seus frutos e rendimentos, não se comunicam com o seu patrimônio, observado que:

I - não integram o ativo da CGG;

II - não respondem direta ou indiretamente por qualquer obrigação da CGG nem podem ser objeto de arresto, sequestro, busca e apreensão ou qualquer outro ato de constrição judicial em função de débitos de responsabilidade da CGG;

III - não se sujeitam à arrecadação nos regimes especiais das instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, à recuperação judicial e extrajudicial, à falência, à liquidação judicial ou a qualquer outro regime de recuperação ou dissolução a que seja submetida à CGG;

IV - só podem ser utilizados pela CGG para cobertura dos créditos nela registrados;

V - só podem ser utilizados pela CGG para cumprimento das obrigações das operações devidamente autorizadas pelo cliente da CGG.

§ 2º Ao aceitar garantias registradas e recebidas pela CGG em suas operações, a instituição credora designa a CGG para os fins do caput em nome próprio e em seu benefício.

§ 3º A CGG tem dever fiduciário em relação aos credores e devedores das operações garantidas, respondendo perante estes por todos os seus atos.

§ 4º A CGG, conforme regulamentação do Conselho Monetário Nacional, também poderá atuar como contraparte central, hipótese na qual o disposto nos §§1º, 2º e 3º deste artigo não se aplicam.

§ 5º O Conselho Monetário Nacional poderá dispor sobre outras atividades relacionadas à CGG.

Art. 19. A gestão centralizada de garantias realizada por CGG será celebrada por instrumento público ou particular, com pessoa física ou jurídica, e tratará da natureza e das condições das garantias e dos serviços prestados, conforme regulamentação do Conselho Monetário Nacional.

Art. 20. As garantias constituídas no instrumento de gestão centralizada servirão para assegurar todas as operações autorizadas pelo cliente da CGG, independentemente de qualquer novo registro ou averbação adicional.



Art. 21. O registro das garantias constituídas no instrumento de gestão centralizada deverá ser efetuado na forma prevista na legislação que trata de cada modalidade da garantia, real ou pessoal, e serão inaplicáveis os seguintes dispositivos legais:

I - incisos I, II e III do caput do art. 18 e incisos I, II e III do caput do art. 24 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997;

II - incisos I, II e III do art. 1.362 e incisos I, II e III do art. 1.424 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002; e

III - caput do art. 66-B da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965.

Art. 22. Nas operações praticadas pelo Banco Central do Brasil em decorrência do disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 106, de 2020, não será observado o disposto:

I - no § 1º do art. 362 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943;

II - no art. 62 do Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967;

III - no § 1º do art. 1º do Decreto-Lei nº 1.715, de 22 de novembro de 1979;

IV - nas alíneas “b” e “c” do caput do art. 27 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990;

V - na alínea “a” do inciso I do caput do art. 47 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; e

VI - no art. 6º da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

Art. 23. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



IRIB – INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL
COMISSÃO DO PENSAMENTO REGISTRAL IMOBILIÁRIO

OF-CPRI/IRIB

São Paulo, 5 de outubro de 2020.

Ao Senhor

EMANUEL COSTA SANTOS

Coordenador da Comissão do Pensamento Registral Imobiliário do IRIB – CPRI/IRIB

Assunto: Apresentação de Nota Técnica acerca das Centrais Gestoras de Garantia (CGG) e o Sistema Nacional de Gestão de Garantias (SNGG).

Senhor Coordenador,

Eu, Jannice Amóras Monteiro, na condição de Membro da **COMISSÃO DO PENSAMENTO REGISTRAL IMOBILIÁRIO DO INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL – CPRI/IRIB**, venho, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, apresentar a **NOTA TÉCNICA elaborada por seus membros após reunião via aplicativo Zoom, ocorrida em 01/10/2020**, em relação às Centrais Gestoras de Garantia (CGG) e o Sistema Nacional de Gestão de Garantias (SNGG), conforme documento anexo.

Sendo estas as informações necessárias, renovamos nossos protestos de elevada consideração e apreço.

Respeitosamente,

JANNICE AMÓRAS MONTEIRO

Membro Efetivo da Comissão do Pensamento Registral Imobiliário do IRIB – CPRI/IRIB



IRIB – INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL

COMISSÃO DO PENSAMENTO REGISTRAL IMOBILIÁRIO

ANEXO

NOTA TÉCNICA

1. INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica tem por objetivo analisar os aspectos jurídicos da minuta de medida provisória sobre as Centrais Gestoras de Garantia (CGG) e sobre o Sistema Nacional de Gestão de Garantias (SNGG) e a repercussão no âmbito dos Ofícios de Registros de Imóveis do Brasil.

Na conclusão desta exposição jurídica, o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil pretende demonstrar a inviabilidade jurídica e riscos das atribuições conferidas às Centrais Gestoras de Garantia, que pretender ser introduzida em nosso ordenamento jurídico por meio da proposta de Emenda à MP 992/2020, tendo em vista a colisão entre as propostas de alterações legislativas ali contidas e os estritos termos da Constituição Federal, mormente no que diz respeito aos serviços notariais e de registro serem exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, nos exatos termos fixados pelo seu artigo 236; e a limitação na alteração do funcionamento do Sistema Financeiro Nacional exigir a edição de Lei Complementar.

2. BREVE SÍNTESE DA MINUTA APRESENTADA

De acordo com a minuta de medida provisória sobre as Centrais Gestoras de Garantia (CGG) e sobre o Sistema Nacional de Gestão de Garantias (SNGG), a CGG é pessoa jurídica que tem por objeto a constituição, registro, avaliação, gestão, organização, suplementação, e execução de garantias utilizadas para operações de empréstimo e de financiamento, em andamento ou potenciais, de pessoas naturais ou jurídicas no âmbito do Sistema Financeiro Nacional.

Da leitura de seu conteúdo, verifica-se que:

- a) Caberia ao Conselho Monetário Nacional dispor sobre as Centrais Gestoras de Garantia (CGG) e sobre o Sistema Nacional de Gestão de Garantias (SNGG).
- b) a CGG receberia garantias formalizadas por instrumentos de gestão centralizada;
- c) haveria uma espécie de afetação deste patrimônio que só poderia ser utilizado para cobertura de créditos registrados e cumprimento de operações financeiras derivadas autorizadas;
- d) não haveria o registro ou averbação das operações financeiras derivadas autorizadas pelos clientes no Registro de Imóveis;
- e) as garantias só poderiam ser utilizadas para cobertura de créditos registrados na CGG;



IRIB – INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL

COMISSÃO DO PENSAMENTO REGISTRAL IMOBILIÁRIO

f) a CGG teria dever fiduciário em relação aos credores e devedores das operações garantidas;

g) a CGG agiria em nome da instituição financeira na avaliação, gestão, organização, suplementação, e execução de garantias recebidas em operações de crédito e financiamento.

3. ANÁLISE DOS ASPECTOS JURÍDICOS E RISCOS DAS MEDIDAS PROPOSTAS

Da observação do conteúdo da minuta de medida provisória, é possível visualizar uma modificação drástica da sistemática de garantias imobiliárias que é responsável pelas transações financeiras mais vultosas do país e por promover o financiamento habitacional e consequente redução do déficit habitacional.

Dados do Banco Central do Brasil permitem identificar que as operações do mercado imobiliário alcançam o patamar mensal de 706 bilhões de reais (referência: julho/2020 – Fonte: Sistema de Informações Contábeis – COSIF).

Percebe-se que a implantação das modificações propostas criaria um sistema disruptivo, alheio a estrutura constitucional que poderia gerar embates jurídicos, mormente do ponto de vista constitucional, retirando a previsibilidade e segurança jurídica do sistema de crédito imobiliário que possui funcionamento digno de excelência no país.

Também por meio de dados do Banco Central do Brasil é possível identificar que a inadimplência nas linhas do mercado imobiliário (sfh, fgts, livre, comercial e *home_equity*) são inferiores a 5% (referência: julho/2020 – Fonte Sistema de Informações de Créditos – SCR).

Desta forma, ao analisarmos as alienações fiduciárias (responsável por 93% das operações do mercado imobiliário), é possível perceber que os Registros de Imóveis atuam com excelência na recuperação do crédito chegando à recuperação de 95% dos débitos resultantes dessas contratações.

Portanto, as modificações propostas trazem grandes repercussões ao mercado imobiliário, motivo pelo qual são feitas considerações a seguir.

Ademais, não se deve perder de mira, ainda que, nos termos de diversos precedentes do Supremo Tribunal Federal, que no sistema constitucional vigente compete ao Poder Judiciário de cada Estado a criação, alteração e extinção das unidades extrajudiciais voltadas a registrar as garantias reais mobiliárias e imobiliárias. Essa competência de organização judiciária se dá por iniciativa dos Tribunais de Justiça locais.

Com isso, alerta-se tanto para a impossibilidade constitucional do Poder Executivo Central criar órgãos voltados a registrar direitos reais, ainda que de garantia,



IRIB – INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL

COMISSÃO DO PENSAMENTO REGISTRAL IMOBILIÁRIO

sob pena de avançar em competência consolidada de outra esfera do Poder, como para o indevido avanço em competência de outros entes federados.

3.1. Da similaridade da CGG com as MERS

A criação do ordenamento jurídico brasileiro destas estruturas contraria as Regras Prudenciais de Basileia e concentra riscos do mercado imobiliário em pessoas jurídicas de direito privado que passarão a exercer uma função estatal.

Da análise da minuta da Medida Provisória, percebe-se que as Centrais Gestoras de Garantia possuem uma estruturação assemelhadas ao M.E.R.S (Mortgage Electronic Registration System) e às *mortgage agencies* a ele vinculadas.

Destaca-se que tais estruturas não contam com uma boa experiência nos Estados Unidos, mormente ao considerarmos os efeitos devastadores da crise financeira internacional de 2008/2009 em parte, atribuída as fragilidades do sistema financeiro decorrentes da desregulamentação do ambiente regulatório, desintermediação e securitização.

3.2. Quebra do regime jurídico dos créditos e garantias e implicações no patrimônio das Instituições Financeiras

Pela proposta, a CGG será detentora de direitos e supostas garantias reais (art. 2º, §1º), que integrarão o seu patrimônio; e manterá com as instituições credoras uma relação de caráter fiduciário (art. 2º, §§ 2º e 3º) e contratual (arts. 4º e 5º).

Isso significa que as instituições financeiras não mais serão formalmente titulares das garantias reais constituídas pelos tomadores de crédito, feito por um cartório de registro de imóveis, substituindo-as por um cadastro meramente fiduciário, de pior qualidade. Há degradação do perfil da garantia e, conseqüentemente, aumento do risco de crédito a ele vinculado. As exigências de capital serão impactadas, dadas as consequências na exposição de risco daí decorrentes.

Haverá, ainda, insegurança jurídica decorrente do fato do cadastro (e não da garantia, cujo registro é exclusivo em cartório de Registro de Imóveis) ser formalmente titularizado pela CGG, mas em patrimônio fiduciário apartado (art. 2º, §1º, incisos). Certamente esse patrimônio fiduciário será muito maior que o patrimônio da CGG, ainda que este possa vir a ser usado em suas operações próprias (art. 2º, §4º). Os riscos jurídicos vislumbrados são:

- a) risco de insolvência da própria CGG e inclusão das garantias fiduciárias em processo concursal, recuperação judicial ou falência;
- b) risco de confusão patrimonial da CGG, por exemplo com oferecimento de imóvel retomado em contragarantia;



IRIB – INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL

COMISSÃO DO PENSAMENTO REGISTRAL IMOBILIÁRIO

- c) risco de crédito decorrente da coexistência de diversos credores sobre a mesma garantia, implicando a necessidade de mecanismos de concurso de preferências no caso de insuficiência da garantia;
- d) risco regulatório decorrente da relação creditícia de natureza civil, com uso de institutos próprios, ser disciplinada por normas de natureza administrativa; e
- e) risco de excessiva judicialização, decorrente do rompimento com institutos tradicionais e consagrados do Direito brasileiro.

3.3. Da falta de controle jurídico das garantias e do risco de opacidade

A sistemática de criação de Centrais Gestoras de Garantias dificulta a identificação dos titulares das garantias, pois acarreta a necessidade de consulta de todas as Centrais credoras para identificação das operações derivadas referentes a um mesmo imóvel, em detrimento da atual sistemática que preconiza a concentração das informações da situação jurídica de um imóvel na matrícula e permite a redução da assimetria das informações com consequente redução dos custos.

Tais fatos permitem concluir haver risco de se causar opacidade das garantias e que a sistemática proposta ocasionaria uma falta de controle jurídico das operações financeiras derivadas, visto que, diferentemente do que ocorre com os registros realizados nos Registros de Imóveis – e, portanto, sujeitos à depuração do título quanto à sua legalidade – que são fiscalizados pelo Poder Judiciários por seus atos praticados, essas transações ocorreriam sem qualificação jurídica que impeça o registro de títulos ilegais.

3.4. Da falta de regulação tarifária da CGG

Destaca-se também que há falta de clareza quanto ao funcionamento da regulação da sistemática tarifária dessas centrais.

Diferentemente do que ocorre na fixação de emolumentos – que possuem natureza jurídica tributária de taxas e são fixados por leis estaduais –, os custos do funcionamento dessas centrais não está delineado.

Tal fato pode acarretar a submissão de todo o sistema do crédito mobiliário/imobiliário a uma dependência de um monopólio privado não sujeito a limitações que exercerá uma função tipicamente estatal.

É imperioso destacar que a relativização da função estatal de controle e registro de garantias imobiliárias e a outorga dessa função a instituições privadas tem lições históricas negativas da sua utilização (a exemplo dos efeitos do subprime no mercado americano e a crise mundial de 2008).



IRIB – INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL

COMISSÃO DO PENSAMENTO REGISTRAL IMOBILIÁRIO

3.5. Da inconstitucionalidade da regulação de um sistema de garantia pelo Conselho Monetário Nacional – matéria reservada à Lei Complementar

A atribuição da regulação de um sistema de garantia ao Conselho Monetário Nacional é medida inconstitucional. A Lei n. 4.595/64 define as atribuições do Conselho Monetário Nacional, dentre as quais, **NÃO LHE COMPETE A REGULAÇÃO DE UM SISTEMA DE GARANTIA**, o que a Lei lhe autoriza é, no máximo, regular as garantias prestadas por instituições financeiras.

Assim, deslocar esse sistema de garantias para o âmbito do Sistema Financeiro Nacional – SFN, é algo novo, que alarga o campo de atuação da do SFN para algo que até o momento não era de cunho “financeiro”, mas da alçada do Direito Civil Estrito, o que, portanto, desvirtua o alcance a que a lei quis conceder ao sistema financeiro nacional como um todo.

A par disso, cumpre-se dizer que o art. 192 da Constituição da República estipula que o Sistema Financeiro Nacional deverá ser estruturado por meio de Leis Complementares. Deste modo, a inclusão de nova atividade afeta ao SFN depende desta forma legislativa.

Portanto, somente o Poder Legislativo, por meio de leis em sentido estrito (neste caso, complementares), poderá tratar da regulamentação das matérias indicadas pela nossa Lei Maior.

Assim, a indicação de criação e definição das Centrais Gestoras de Garantia (CGG) e sobre o Sistema Nacional de Gestão de Garantias (SNGG) está eivada de vício que enseja sua inconstitucionalidade formal e material. Vejamos.

A inconstitucionalidade por ação do tipo formal, também conhecida como inconstitucionalidade nomodinâmica, ocorre quando o processo legislativo de formação da lei ou ato normativo não foi obedecido conforme determinado pela Constituição. Diz-se que a lei ou o ato tem vício de forma.

Verifica-se que não foi observado o devido processo legislativo exigido para a formação do ato, uma vez que a previsão determinada para a criação das matérias designa o manuseio por meio de lei complementar.

3.6. Da inconstitucionalidade por limitação indevida da amplitude da competência dos Registros Públicos

Do mesmo modo, infere-se que a minuta é, também, materialmente inconstitucional, pois o ato normativo afronta regra e princípio da Constituição Federal, ofendendo o Sistema de Registros Públicos, dispondo sobre matéria não conferida pela nossa Carta Magna e adentrando em atribuição conferida a outro ente.

A Constituição da República disciplinou no seu art. 236 que os serviços notariais e de registro serão exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.



IRIB – INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL

COMISSÃO DO PENSAMENTO REGISTRAL IMOBILIÁRIO

Percebe-se uma atuação legislativa no sentido de atingir a essência das competências conferidas aos Serviços Notariais e Registrais.

No entanto, eventual atuação legislativa para a limitação da amplitude do alcance do dispositivo constitucional, de modo a trazer alteração do conteúdo dos títulos sujeitos a registro, deve obedecer a proporcionalidade e o conteúdo mínimo dos conceitos indeterminados.

Portanto, é inconstitucional a previsão da criação de Centrais Gestoras de Garantias com natureza jurídica de direito privado e a respectiva outorga de competências para registros por não se coadunarem com os institutos previstos para os Registros Públicos pela Constituição da República.

3.7. Da existência do Sistema de Registro Eletrônico Imobiliário (SREI) e do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR-SREI)

A utilização da tecnologia a que se quer conferir com a criação de novos sistemas não previstos na Constituição ou leis não é incompatível com a história e tradição dos serviços notariais e registrais, que validaram o valor social, político e econômico das Serventias Extrajudiciais.

Deste modo, as proposições tecnológicas podem e devem ser resolvidas no âmbito do SREI/ONR (Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis).

Impende mencionar, que, em consonância com as diretrizes gerais fixadas pelo art. 37 e seguintes da Lei n. 11.977/2009, as milhares de serventias de registro de imóveis de todo o país, vem buscando meios de implementar o sistema de registro de imóveis eletrônicos, abarcando todas as serventias do Brasil.

Bem assim, no ano de 2015, o Conselho Nacional de Justiça editou o Provimento n. 47/2015 com o escopo de operacionalizar a implantação do SREI – Sistema de Registro de Imóveis eletrônicos, previsto no dispositivo legal mencionado acima.

A partir deste marco, foram criadas centrais estaduais de prestação de serviços aos usuários, como uma forma inicial de integração a partir dos estados da federação.

Como passo seguinte, houve a criação, por lei, de um órgão com finalidades e objetivos muito bem definidos e consistentes no estabelecimento de padrões de operação e funcionamento do sistema, universalizando, em meios eletrônicos, o acesso ao Registro de Imóveis pátrio por meio do SREI – Sistema de Registro de Imóveis eletrônico, que atualmente está consagrada no conjunto normativo compreendido a partir do art. 76 e seguintes da Lei n. 13.465/2017. Esse organismo foi batizado como ONR – Operador Nacional do Registro de Imóveis eletrônico, dando o impulso para a efetiva concretização do SREI – Sistema de Registro de Imóveis eletrônico. Nos termos da lei, os registradores integram o SREI e ficam vinculados ao ONR (§ 5º do art. 76). Em 18 de dezembro de 2019 houve a regulamentação do ONR – Operador Nacional do



IRIB – INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL

COMISSÃO DO PENSAMENTO REGISTRAL IMOBILIÁRIO

Registro de Imóveis eletrônico, por meio de Provimento n. 89/2019¹, da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional de Justiça, nos termos dos arts. 37 e seguintes da Lei n. 11.977/2009 e do art. 76 da Lei n. 13.465/2017.

Posteriormente, em dezembro de 2019, o ONR foi regulamentado pela Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio do Provimento 89, para ser o responsável por implementar e operar o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), uma espécie de repositório eletrônico de dados relativos aos serviços de registro imobiliário de caráter nacional, com a finalidade de integrar as unidades registras e suas bases de dados, permitindo uma melhor prestação dos serviços ao cidadão, além de possibilitar o intercâmbio de informações entre os oficiais de registro de imóveis, o Poder Judiciário, a administração pública e a sociedade.

Como órgão regulador da ONR, a Corregedoria Nacional participou também da assembleia que elegeu o primeiro corpo diretivo da instituição, bem como da aprovação do Estatuto do Operador Nacional, no dia 16 de abril de 2020, por meio do Portal dos Registradores de Imóveis.

Ato contínuo, em 04 de junho de 2020 houve a cerimônia virtual de posse dos membros dos Conselhos Deliberativo Fiscal e Consultivo e da Diretoria Executiva do Operador Nacional de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), com a participação e acompanhamento por representantes da Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Portanto, o ONR por ter como finalidade implementar e operar, em âmbito nacional, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), na forma dos artigos 37 a 41, da Lei n. 11.977, de 7 de julho 2009, mediante integração das unidades registras, sob acompanhamento, regulação normativa e fiscalização da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), na função de agente regulador, conforme previsto no § 4º, do art. 76, da Lei n. 13.465, de 2017, pode valer-se de conhecimentos tecnológicos para enviar ou receber uma informação que foi avaliada juridicamente por profissionais do direito, aprovado por concurso público de provas e títulos, que tem a função de verificar o seu conteúdo, garantindo não se tratar de uma fraude² e assegurando à operação segurança jurídica, dada por um agente delegatário de uma função pública, com a chancela estatal, pelo o que o sistema registral imobiliário brasileiro deve ser mantido e preservado.

¹ O ato normativo, que entrou em vigor em janeiro de 2020, regulamenta o Código Nacional de Matrículas (CNM); o SREI; o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado (SAEC); o acesso da Administração Pública Federal às informações do SREI e estabelece diretrizes para o Estatuto do ONR. Entre as atribuições do ONR, estão a implantação e coordenação do SREI, visando o seu funcionamento uniforme; a implantação e operação do SAEC; a coordenação e monitoramento das operações centrais de serviços eletrônicos compartilhado e a viabilização de consulta.

² A fim de comprovar que a *blockchain* só garante a inviolabilidade do sistema, mas não a segurança da transação, o IRIB registrou uma escritura pública de compra e venda em nome dos dois maiores falsários do Estado, tendo por objeto o Viaduto do Chá, em São Paulo, e o registro não foi negado pela *blockchain*. Como dizer que esse registro é válido e oponível em face de terceiros?



IRIB – INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL
COMISSÃO DO PENSAMENTO REGISTRAL IMOBILIÁRIO

Por tudo isto é que a introdução dos dispositivos acerca da instituição de Centrais Gestoras de Garantia (CGG), possui caráter iminentemente inconstitucional e deve ser rejeitada, no que se refere à extensão de atribuições que competem às Serventias de Registro de Imóveis e ao Operador Nacional do Sistema Eletrônico de Imóveis.

São Paulo, 5 de outubro de 2020.

JANNICE AMÓRAS MONTEIRO

Membro Efetivo da Comissão do Pensamento Registral Imobiliário do IRIB –
CPRI/IRIB