



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

**MEDIDA PROVISÓRIA 1085, DE 2021**

SF/22741.34773-91



*Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos - SERP, de que trata o art. 37 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e altera a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, a Lei nº 11.977, de 2009, a Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.*

**EMENDA - PLENÁRIO**

**Alteram-se os seguintes dispositivos da Medida Provisória nº 1.085, de 27 de dezembro de 2021:**

- 1) Exclusão da revogação de dispositivo da Lei 4.591, de 1964 (Irretratabilidade dos contratos)**

Suprime-se a alínea “b” do inciso I do art. 20 da Medida Provisória nº 1085, de 2021.

- 2) Alteração do inciso I do art. 43 da Lei 4.591, de 1964 (Preservação das informações dos adquirentes)**



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

Dê-se ao inciso I do art. 43 da Lei 4.591, de 1964, alterado pelo art. 10 da MP nº 1085/20221, a seguinte redação:

**“Art.43. ....**

*I - encaminhar à comissão de representantes:*

- a) a cada três meses, o demonstrativo do estado da obra e de sua correspondência com o prazo pactuado para entrega do conjunto imobiliário; e*
  - b) quando solicitada, a relação dos adquirentes com os seus endereços residenciais e eletrônicos, devendo os integrantes da comissão de representantes, no tratamento de tais dados, atender ao disposto Lei Federal 13.709/2018, no que for aplicável;*
- .....

**3) Alteração do artigo 237-A da Lei nº 6.015, de 1973 (Abertura de Matrículas)**

Dê-se nova redação ao artigo 237-A da Lei nº 6.015, de 1973:

**“Art. 237-A. Após o registro do parcelamento do solo, quer na modalidade loteamento ou desmembramento, e da incorporação imobiliária, quer condomínio edilício ou condomínio de lotes, até que tenha sido averbada a conclusão das obras de infraestrutura ou da construção, as averbações e registros relativos à pessoa do loteador, incorporador ou referentes a quaisquer direitos reais, inclusive de garantias, cessões ou demais negócios jurídicos que envolvam o empreendimento e suas unidades, bem como a própria averbação da conclusão do empreendimento, serão realizados na matrícula de origem do imóvel à ele destinado e replicados, sem custo adicional, em cada uma das matrículas recipiendárias dos lotes ou das unidades autônomas eventualmente abertas.**

**§1º Para efeito de cobrança de custas e emolumentos, as averbações e os registros relativos ao mesmo ato jurídico ou negócio jurídico e**



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

|||||  
SF/22741.34773-91

*realizados com base no caput serão considerados como ato de registro único, não importando a quantidade de lotes ou de unidades autônomas envolvidas ou de atos intermediários existentes.*

*§4º É facultada a abertura de matrícula para cada lote ou fração ideal que corresponderá a determinada unidade autônoma, após o registro do loteamento ou da incorporação imobiliária.*

*§5º Na hipótese do parágrafo anterior, se a abertura da matrícula se der no interesse do serviço, fica vedado o repasse das despesas daí decorrentes ao interessado. Por sua vez, quando a abertura de matrícula se der por requerimento do interessado, por ele será devido o emolumento pelo ato praticado.”*

**4) Alteração do § 3º do art. 31-E da Lei nº 4.591/1964 (regime tributário no patrimônio de afetação)**

Dê-se ao art. 31-E da Lei nº 4.591, de 1964, alterado pelo art. 10 da MP nº 1085/2021, a seguinte redação:

**“Art.31-E**

.....  
.....

*§3º A extinção no patrimônio de afetação nas hipóteses do inciso I e §1º do caput não implica na extinção do regime de tributação instituído pelo art. 1º da Lei 10.931, de 2 de agosto de 2004.*

*§4º Após a denúncia da incorporação, proceder-se-á ao cancelamento do patrimônio de afetação, mediante o cumprimento das obrigações previstas nos arts. 31-E e 34 e demais disposições legais.*

**5) Revogação de dispositivos da Lei nº 8.212, de 1991 (exigências de CND)**

Revogam-se a alínea “b” do inciso I e o inciso II, ambos do art. 47 da Lei nº 8.212, de 1991.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

6) Alteração art. 68 da Lei 4.591, de 1964 (Adequação dos Lotes para incorporação imobiliária)

Dê-se ao art. 68 da Lei nº 4.591, de 1964, a seguinte redação:

*"Art. 68. A atividade de alienação de lotes integrantes de desmembramento ou loteamento, quando vinculada à construção de casas isoladas ou geminadas, promovida por uma das pessoas indicadas no art. 31 desta lei ou no art. 2-A da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, caracteriza incorporação imobiliária sujeita ao regime jurídico instituído por esta lei e às demais normas legais a ele aplicáveis.*

*§ 1º A modalidade de incorporação de que trata este artigo poderá abranger a totalidade ou apenas parte dos lotes integrantes do parcelamento, ainda que sem área comum, e não sujeita o conjunto imobiliário dela resultante ao regime do condomínio edilício, permanecendo as vias e áreas por ele abrangidas sob domínio público.*

*§ 2º O memorial de incorporação do empreendimento indicará a metragem de cada lote e da área de construção de cada casa, dispensada a apresentação dos documentos referidos nas alíneas "e", "i", "j", "l" e "n" do art. 32.*

*§ 3º A incorporação será registrada na matrícula de origem em que tiver sido registrado o parcelamento, na qual serão também assentados o respectivo termo de afetação de que tratam o art. 31-A e o art. 2º da Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, e os demais atos correspondentes à incorporação.*

*§ 4º Após o registro do memorial de incorporação, e até a emissão da carta de habite-se do conjunto imobiliário, as averbações e os registros correspondentes aos atos e negócios relativos ao empreendimento sujeitam-se normas do art. 237-A e seus parágrafos da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973".*



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

**7) Alteração nos arts. 216-A, 216-B e 251-A da Lei nº 6.015/73 (Procedimento extrajudicial/Modernização)**

Inclua-se o parágrafo 10 no art. 216-A e acrescenta-se os arts. 216-B e 251-A na Lei Federal nº 6.015/73 alterada pela MPV nº 1.085/2021:

*Art. 216-A.....*

*§ 10. Em caso de impugnação justificada do pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, o oficial de registro de imóveis remeterá os autos ao juízo competente da comarca da situação do imóvel, cabendo ao requerente emendar a petição inicial para adequá-la ao procedimento comum. A impugnação injustificada não será admitida pelo registrador, cabendo ao interessado o manejo da suscitação de dúvida nos moldes do art. 198".*

*"Art. 216-B. Sem prejuízo da via jurisdicional, a adjudicação compulsória de imóvel objeto de promessa de venda ou de cessão poderá ser efetivada extrajudicialmente no serviço de registro de imóveis da situação do imóvel, nos termos deste artigo.*

*§ 1º São legitimados a requerer a adjudicação o promitente comprador ou qualquer dos seus cessionários ou promitentes cessionários, ou seus sucessores, bem como o promitente vendedor, representados por advogado, instruindo o pedido com os seguintes documentos:*

*I. instrumento de promessa de compra e venda ou de cessão ou de sucessão, quando for o caso.*

*II. prova do inadimplemento, caracterizado pela não celebração do título de transmissão da propriedade plena no prazo de quinze dias, contados da entrega de notificação extrajudicial pelo oficial do Registro de Imóveis da situação do imóvel, que poderá delegar a diligência ao oficial do Registro de Títulos e Documentos.*

*III. - ata notarial lavrada por tabelião de notas da qual constem a identificação do imóvel, o nome e a qualificação do promitente comprador ou seus sucessores constantes do contrato de promessa, a*



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

SF/22741.34773-91

*prova do pagamento do respectivo preço e da caracterização do inadimplemento da obrigação de outorgar ou receber o título de propriedade.*

*IV. - certidões dos distribuidores forenses da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente demonstrando a inexistência de litígio envolvendo o contrato de promessa de venda do imóvel objeto da adjudicação.*

*V. - comprovante de pagamento do respectivo Imposto de Transmissão de Bens Imóveis - ITBI.*

*VI. - Procuração com poderes específicos.*

*§ 2º O deferimento da adjudicação independe de prévio registro dos instrumentos de promessa de compra e venda ou cessão e da comprovação da regularidade fiscal do promitente vendedor.*

*§ 3º À vista dos documentos a que se refere o § 1º, o oficial do Registro de Imóveis da circunscrição onde se situa o imóvel procederá ao registro do domínio em nome do promitente comprador servindo de título a respectiva promessa de compra e venda ou de cessão ou do instrumento que comprove a sucessão.*

.....  
.....  
*“Art. 251-A. Em caso de falta de pagamento, o cancelamento do registro do compromisso de compra e venda de imóvel será efetuado em conformidade com o disposto no presente artigo.*

*§ 1º A requerimento do promitente vendedor, o promitente comprador, ou seu representante legal ou procurador regularmente constituído, será intimado pessoalmente pelo oficial do competente Registro de Imóveis, a satisfazer, no prazo de 30 (trinta) dias, a prestação ou prestações vencidas e as que se venceram até a data de pagamento, os juros convencionais, a correção monetária, as penalidades e os demais encargos contratuais, os encargos legais,*



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

SF/22741.34773-91

*inclusive tributos, as contribuições condominiais ou despesas de conservação e manutenção em lotamentos de acesso controlado, imputáveis ao imóvel, além das despesas de cobrança, de intimação, bem como do registro do contrato, caso esse tenha sido efetuado a requerimento do promitente vendedor.*

*§ 2º O oficial do Registro de Imóveis poderá delegar a diligência de intimação ao oficial de Registro de Títulos e Documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la.*

*§ 3º Aos procedimentos de intimação ou notificação efetuados pelos oficiais de Registros Públicos, aplicam-se, no que couber, os dispositivos referentes à citação e intimação previstas no Código de Processo Civil.*

*§ 4º A mora poderá ser purgada mediante pagamento ao oficial do Registro de Imóveis, que dará quitação ao promitente comprador ou seu cessionário das quantias recebidas no prazo de três dias, depositará esse valor na conta bancária informada pelo promitente vendedor no próprio requerimento, na sua falta, o cientificará de que o numerário está à sua disposição.*

*§ 5º Não ocorrendo o pagamento, o oficial certificará o ocorrido e intimará o promitente vendedor a promover o recolhimento dos emolumentos para efetuar o cancelamento do registro.*

*§ 6º A certidão do cancelamento do registro do compromisso de compra e venda reputa-se como prova relevante ou determinante para concessão da medida liminar de reintegração de posse.” (NR)*

#### **8) Alteração do Art. 129, da Lei nº 6.015, de 1973 (Locação de Imóveis)**

Altere-se o art. 11 da Medida Provisória nº 1085, de 2021, para suprimir a redação dada ao item 1º, do Art. 129, da Lei nº 6.015, de 1973



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

## **JUSTIFICAÇÃO**

### **1) Exclusão da revogação de dispositivo da Lei 4.591, de 1964 (Irretratabilidade dos contratos)**

Destaca-se a supina pertinência da proposta aqui apresentada na defesa dos interesses dos consumidores e a coerência com o tema em prestígio ao relacionamento claro afastado de dúvidas ou de interpretações dúbias para a promoção da fundamental previsibilidade da aplicação da regra, um dos pilares que sustentam a segurança jurídica que se pretende dar à tais relações.

O direito de arrependimento previsto nos §§ 10 e 11 do art. 67-A da Lei 4.591/1964 e a irretratabilidade definida no seu § 12 conjugam direitos básicos de proteção do adquirente, articulando adequadamente seus interesses tanto sob a ótica individual como na perspectiva do interesse da coletividade composta pelo conjunto dos adquirentes.

Como bem consagrado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a primazia desse interesse da coletividade dos adquirentes, em face do direito individual de cada um, é um dos principais fundamentos axiológicos do sistema de proteção dos adquirentes de imóveis a construir instituído pela Lei 4.591/1964 “constitui a melhor maneira de assegurar a funcionalidade econômica e preservar a função social do contrato de incorporação do ponto de vista da coletividade dos contratantes e não dos interesses meramente individuais de seus integrantes” (REsp 1.115.605-RJ, relatora Ministra Nancy Andrighi, DJe 18.4.2011).

Essa funcionalidade econômica e a função social do contrato são dotadas de efetividade pelo art. 32 da Lei 4.591/1964, que, de uma parte, qualifica a promessa de venda como contrato irretratável e, de outra parte, confere aos adquirentes direito real de aquisição, com direito a adjudicação compulsória mesmo em caso de insolvência do incorporador.

A par desse elemento essencial da atividade da incorporação, sua autossustentação é objeto de normas prudenciais específicas destinadas a assegurar a estabilidade das relações contratuais firmadas entre os adquirentes e o incorporador, dentre as quais se destacam:

- a) Avaliação e prevenção de risco mediante aferição da



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

receptividade do produto pelo mercado durante o prazo de carência de 6 meses a contar do lançamento da incorporação, pela qual o incorporador somente confirmará sua deliberação de levar avante a incorporação se nesse período conseguir vender unidades capazes de gerar receita lhe assegure os meios de execução da obra (Lei 4.591/1964, art. 34);

- b) Irretratabilidade das promessas de venda confirmadas depois da avaliação do resultado das vendas no prazo de carência (Lei 4.591/1964, art. 32 e § 12 do art. 67-A), que preserva a estabilidade do fluxo financeiro para execução da obra no prazo programado, ressalvada a eventualidade de resolução do contrato com deferimento da restituição ao adquirente inadimplente;
- c) Garantia de financiamento da construção mediante cessão fiduciária dos créditos oriundos das vendas, que só se sustenta caso as promessas sejam legalmente qualificadas como contratos irretratáveis (Lei 9.514/1997, arts. 19 e ss);
- d) Vinculação das receitas das vendas à execução da obra, mediante sua alocação em um patrimônio separado, de afetação, para cada obra, que não se comunica com o patrimônio do incorporador (Lei 4.591/1964, arts. 31-A e ss);
- e) Impenhorabilidade dos créditos oriundos das vendas como mecanismo de efetividade do regime de vinculação das receitas destinadas à obra.

Esses mecanismos de estabilização orçamentária, que beneficia a coletividade dos adquirentes, e de proteção do adquirente individualmente considerado perdem efetividade na medida em que a Medida Provisória 1.085/2021 derroga equivocadamente o art. 32 da Lei 4.591/1964, deslocando a irretratabilidade para o § 12 do seu art. 67-A que trata da resolução do contrato irretratável, mas concede direito temporário de arrependimento por 7 dias.

Ocorre que, ao provocar a reunião dessas normas em um único dispositivo, a alínea “b” do inciso I do art. 20 da Medida Provisória 1.085/2021 suprime a garantia dos adquirentes da adjudicação compulsória do imóvel mesmo contra a incorporadora insolvente, além de se contrapor a todo o conjunto normativo de avaliação e prevenção de riscos do incorporador e da coletividade dos adquirentes.

SF/22741.34773-91



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

Justifica-se, portanto, a presente alteração, tanto para resgatar o direito real de aquisição dos adquirentes, que lhes confere a prerrogativa de adjudicação compulsória em casos de transferência da incorporação e de falência da incorporadora, como para restaurar a irretratabilidade como fator estabilidade orçamentária da incorporação.

**2) Alteração do inciso I do art. 43 da Lei 4.591, de 1964 (Preservação das informações dos adquirentes)**

Propõe-se a supressão da referência “aos adquirentes” do inciso I do art. 43 da Lei 4.591/1964, de modo que a lista dos nomes e endereços dos adquirentes seja encaminhada apenas à comissão de representantes e não à universalidade dos adquirentes. Essa disposição na Medida Provisória está em flagrante conflito com os princípios norteadores e as restrições impostas pela Lei 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), quanto à disponibilização de dados pessoais.

O compartilhamento de tais dados tornaria os consumidores expostos à toda sorte de uso inadequado e ilícito das informações, sem qualquer controle, como para oferta de produtos e serviços, venda de dados e cadastros, clonagem de dados e outras práticas criminosas.

Além disso, a Lei 4.591/1964 atribui à Comissão de Representantes a representação dos adquirentes, em tudo o que disser respeito à incorporação imobiliária, de forma que a remessa dos dados dos adquirentes exclusivamente à respectiva Comissão de Representantes atende plenamente o propósito de assegurar a efetividade do propósito da Medida Provisória, que é o de municiar essa Comissão dos meios necessários à eventual convocação de assembleia geral dos adquirentes. Por sua vez, a Comissão de Representantes tem atribuições e responsabilidades para lidar com esses dados pessoais, sendo importante que a norma faça referências à LGPD, para fins de que esta também seja cumprida.

**3) Alteração do artigo 237-A da Lei nº 6.015, de 1973 (Abertura de Matrículas)**

Tendo como objetivo a padronização dos registros relativos a loteamentos, desmembramentos e incorporação imobiliários e o fomentar a economia,

SF/22741.34773-91



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

é sugerida a inclusão da nova redação dada ao art. 237-A e aos seus parágrafos para disciplina da matéria.

Pelo princípio da indivisibilidade do terreno e unicidade matricial do imóvel, enquanto não concluídas as obras, todos os atos precisam estar concentrados numa matrícula única. Somente com a averbação da conclusão das obras de infraestrutura, no caso de loteamento, e da construção, no caso de incorporações, é que as matrículas individuais de cada unidade (lote ou unidade autônoma) poderão ser abertas.

Esta distorção gera diversos efeitos negativos, em especial a multiplicação de cobranças por atos praticados, entre eles as despesas de aberturas de matrículas e averbação de atos de comunicação, desnecessários no momento da incorporação.

A situação de abertura de matrículas durante a incorporação é especialmente onerosa aos empreendimentos sociais, que, por comportar um número significativo de unidades, têm seus custos com emolumentos exponencialmente aumentados, o que acaba por impactar no custo desta moradia social.

Em reforço aos argumentos que sustentam a proposta, a atual redação do Art. 237-A, em seu parágrafo 1º diz ser para fins de emolumentos ato único toda movimentação ocorrida entre o registro da incorporação ou do loteamento até o habite-se. A ideia era que esta cobrança única se desse inclusive para a averbação da obra, momento em que se apresenta o habite-se. No entanto, não foi essa a interpretação dada por alguns oficiais de registro, que neste caso passaram a cobrar o emolumento pelo número de matrículas já abertas, o que se deve evitar para que se guarde coerência com o texto existente.

Assim, o ato de averbação da conclusão da obra também deve estar acobertado pelo ato único, nos casos em que as matrículas individuais das unidades privativas ou dos lotes já tenham sido abertas, uma vez que pela redação atual há divergência de estado para estado.

**4) Alteração do § 3º do art. 31-E da Lei nº 4.591/1964 (regime tributário no patrimônio de afetação)**

A alteração do § 3º do art. 31-E visa deixar claro que o Regime Especial de Tributação – RET permanece vigente para a venda de unidades que fizerem parte da

SF/22741.34773-91



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

incorporação mesmo com a extinção do patrimônio de afetação, seja pela conclusão da obra ou pela extinção integral das obrigações do incorporador perante instituição financiadora do empreendimento. Essa determinação está clara no artigo 11-A da Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, incluído pela Lei nº 13.970, de 26 de dezembro de 2019:

*“Art. 11-A. O regime especial de tributação previsto nesta Lei será aplicado até o recebimento integral do valor das vendas de todas as unidades que compõem o memorial de incorporação registrado no cartório de imóveis competente, independentemente da data de sua comercialização, e, no caso de contratos de construção, até o recebimento integral do valor do respectivo contrato. (Incluído pela Lei nº 13.970, de 2019)”.*

Aliás, essa redação do art. 11-A foi incluída pela Lei 13.970 de 2019, justamente para não deixar dúvidas sobre a possibilidade do regime do RET para todas as unidades do empreendimento, pois do contrário o incorporador, que não pode prever o momento de venda e prazo de pagamento de cada unidade, não teria como prever a carga tributária do empreendimento. O regime especial se justifica, ainda, em função de o incorporador ter optado por adotar o regime de patrimônio de afetação do empreendimento, que é facultativo, independentemente de quando promove a venda de cada unidade.

Quanto ao atual § 3º do mesmo art. 31-E, há uma incongruência: como o texto da MP determina o cancelamento do patrimônio de afetação juntamente com o cancelamento da incorporação, não pode condicionar que tal ato seja praticado pela apresentação de recibos de devolução aos adquirentes. Isso porque, primeiro se denuncia a incorporação (o que pode ser feito em até 180 dias), depois então se torna necessário proceder a devolução dos valores recebidos aos adquirentes, nos 30 dias subsequentes (art. 36 da Lei 4.591/64).

Por tal razão, o § 5º do art. 34 menciona “Será averbada no registro da incorporação a desistência de que trata o parágrafo anterior arquivando-se em cartório o respectivo documento.”, ou seja, unicamente o documento de desistência.

Assim, para não haver incompatibilidade na norma, é necessário que primeiro se promova a denúncia da incorporação, dentro do prazo legal de 180 dias, para então iniciar o prazo de 30 dias para devolução dos valores (art. 36) e, por fim, se cancelar o patrimônio de afetação.

## 5) Revogação de dispositivos da Lei nº 8.212, de 1991 (exigências de CND)

SF/22741.34773-91



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

SF/22741.34773-91

Coerentemente com o tema tratado na MP, com relação aos itens inerentes à Lei nº 8.212, de 1991, em linha com as alterações que visam aumentar a segurança jurídica dos serviços registrais e notariais, assim como, em consonância com o caráter vinculante que não apenas as normas do CNJ, as decisões das Corregedorias Permanentes dos Serviços de Registros Públicos, mas, também, as decisões e as Normas de Serviço das Corregedorias Gerais de Justiça, há de se afastar a exigibilidade da demonstração de inexistência de débitos previdenciários na alienação ou oneração, a qualquer título, de bem imóvel ou direito a ele relativo, assim como, para os fins de averbação das construções de empreendimentos imobiliários, quer na modalidade de condomínios edilícios, quer na modalidade de condomínio de lotes.

Tal como em relação à indevida responsabilidade solidária dos notários e dos registradores, centenas de milhares de decisões Brasil afora, inclusive da Excelsa Suprema Corte Brasileira, reconhecem que não cabem aos notários ou aos registradores exigirem comprovante de regularidade de situação fiscal ou de recolhimento de tributos para a prática de diferentes atos, quer por se caracterizar cobrança indireta e até mesmo coercitiva, quer por exceder aos atributos ou à competência dos notários ou dos registradores.

Exemplificativamente, ressalta-se: (i) o teor do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 173/DF pelo Supremo Tribunal Federal, por meio do qual restou decidido que a exigência da prova da quitação de créditos tributários e outras imposições pecuniárias, especificamente perante Cartórios de Registro de Imóveis, viola os postulados previstos no art. 170, parágrafo único, e art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, uma vez que a exigência da comprovação de pagamento de débitos fiscais corresponderia a uma sanção política, ferindo de morte o direito de livre exercício da atividade econômica; e (ii) o teor do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 394/DF pelo Supremo Tribunal Federal, na qual foi declarada a inconstitucionalidade do art. 1º, IV da Lei nº 7.711/88, de maneira que excluiu a exigência da CND para o ingresso de qualquer operação financeira no registro de imóveis.

Afinal, é incabível a exigência de comprovação de quitação de tributos para o livre exercício de atos civis e empresariais.

Outro não é o entendimento dos Tribunais e Corregedorias, conforme depreende-se de inúmeras decisões proferidas nos mais diversos estados do Brasil, somando-se às alegações de inconstitucionalidade o relevante interesse social que



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

norteia a demanda, haja vista o prejuízo de promitentes compradores de unidades autônomas decorrente de impossibilidade de registro do empreendimento.

Nesse sentido, avulta a tridimensionalidade da função social do contrato, da qual emerge o conceito do “terceiro lesado”, cuja proteção é assegurada pela jurisprudência.

Nesse diapasão, em decisão proferida pelo Conselho Nacional de Justiça, nos autos do pedido de providências nº 000123082-2015.2.00.0000, formulado pela União/AGU, foi determinado aos Cartórios de Registro de Imóveis que deixem de exigir a certidão negativa de débito previdenciário, estando o entendimento ali exposto de acordo com a interpretação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal que, ao dispensar a exigência de apresentação de CND para o registro de imóveis, decidiu atribuindo efeitos de repercussão geral para a decisão reconhecendo que tais exigências afrontam o livre exercício da atividade econômica ou profissional e representam um meio de cobrança indireta de tributos, o que é notoriamente vedado pela legislação brasileira.

Destaca-se que a revogação dos aludidos artigos se concilia com o entendimento recente a respeito do tema e com a legislação que busca prestigiar as atividades dos notários e dos registradores, bem como, a livre iniciativa e a liberdade econômica como formas primordiais para promoção do desenvolvimento socioeconômico, sem prejuízo dos mecanismos adequados previstos em robusta legislação para cobrança dos tributos.

Mais do que isso, todo o sistema proposto busca trazer aos registros públicos centenas de milhares de direitos, de bens e de transações que hoje estão à sua margem. Com essas iniciativas, com os dados desses bens e desses direitos circulando pelos registros públicos, maior controle sobre eles se terá, assim como, maior segurança aos cidadãos, seus usuários maiores interessados nos atributos de segurança que dos registros públicos emanam.

**6) Alteração art. 68 da Lei 4.591, de 1964 (Adequação dos Lotes para incorporação imobiliária)**

A incorporação imobiliária é atividade empresarial caracterizada pela mobilização dos fatores de produção necessários à construção de empreendimento imobiliário, venda dos imóveis no curso da obra, sua averbação no Registro de Imóveis e entrega aos adquirentes, regulamentada pela Lei 4.591/1964, que dispõe sobre a complexa rede de contratos e relações jurídicas, arranjos econômicos, mercadológicos



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

e societários necessários à realização do seu fim econômico e, ao mesmo tempo, institui um completo sistema de proteção dos adquirentes dos imóveis a construir que constitui norma precursora do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), no qual se destaca a constituição de um patrimônio de afetação para cada empreendimento como fator de segurança jurídica da aquisição.

Esse regime jurídico contempla normas aplicáveis à venda de imóveis a construir tanto para constituição de condomínio edilício (arts. 29, 30, 31-F e 32) como para implantação manutenção de casas isoladas em lotes de terreno (art. 68) e, em ambos os casos, sujeita o incorporador ao requisito de registro de um Memorial de Incorporação composto pelos documentos caracterizadores do empreendimento, indicados no art. 32.

No que tange às incorporações imobiliárias destinadas à construção de casas isoladas, o art. 68 ressalva que o incorporador deve atender “às exigências constantes no art. 32 (...), no que lhes for aplicável”.

No curso de quase seis décadas de vigência, essa lei vem demonstrando na prática sua extraordinária importância como rigoroso regulamento dessa atividade empresarial e da sua efetividade no atendimento das demandas econômicas e sociais, notadamente no campo da moradia.

Contudo, novas realidades sociais, econômicas e jurídicas surgidas ao longo desse percurso vão deixando à mostra lacunas no art. 68 que dispõe sobre a incorporação imobiliária de casas isoladas em lotes de terreno, o que gera dúvidas sobre toda a extensão dos seus efeitos e pode sujeitar o negócio a indesejada insegurança jurídica, tanto para o empreendedor quanto para os adquirentes.

A sujeição dessa atividade às exigências do art. 32 “no que lhes for aplicável”, da parte final do art. 68 pode gerar dúvidas ou controvérsias sobre quais das suas alíneas seriam aplicáveis ao Memorial de Incorporação de conjuntos de casas isoladas; o mesmo ocorre em relação à identificação da matrícula na qual haveria de ser registrado o Memorial, e mesmo sabendo que se pode extrair respostas do sistema jurídico, ainda assim não estão claras, o que é extremamente inconveniente para uma atividade como a da incorporação imobiliária, que requer elevados investimentos não só por parte do empreendedor, mas também dos adquirentes, que investem suas economias na aquisição.

A proposta visa preencher essas lacunas mediante regulamentação específica para a incorporação imobiliária realizada sobre lotes isolados, com a

SF/22741.34773-91



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

identificação das peças que comporão seu peculiar Memorial, sua interação com a Lei 6.766/1979 e sua contextualização no projeto de parcelamento no qual será implementado cada conjunto de casas isoladas, sem condomínio edilício, em bairros planejados, quando submetida à incorporação imobiliária.

Destaca-se, ainda, a preocupação do Projeto de Lei com o tratamento uniforme sob a perspectiva registral deste modelo de negócio, aliada a todo o contexto legal de proteção dos adquirentes e ao incorporador, que é atraído pela aplicação do regramento da Incorporação Imobiliária, tal como a constituição da comissão de representantes, a possibilidade de afetar o patrimônio, submissão regime tributário especial, dentre outros.

A proposição dotará a legislação imobiliária de um instrumento jurídico de grande relevância social, em razão da previsibilidade que constitui fator essencial da segurança jurídica, abrindo novas perspectivas de desenvolvimento do mercado e de proteção aos adquirentes de casa própria.

**7) Alteração nos arts. 216-A, 216-B e 251-A da Lei nº 6.015/73 (Procedimento extrajudicial/Modernização)**

As sugestões visam aperfeiçoar a redação da Lei 6.015/73, bem como trazer medidas de desburocratização através de procedimentos extrajudiciais a serem realizados no cartório de registro de imóveis. Vão também ao encontro da melhor doutrina e de soluções já pactuadas no âmbito de fóruns e enunciados.

A inclusão do parágrafo 10º ao artigo 216-A busca adequar a regularização fundiária aos termos já praticados na retificação de registro, do artigo 213, II da 6.015. A ausência dessa disposição vem sobrecarregando o Poder Judiciário com impugnações ineptas, genéricas ou mal intencionadas.

Incluir art. 216-B próprio na Lei nº 6.015/73 prevendo a adjudicação compulsória extrajudicial é também essencial, na esteira do que previu o Enunciado 136 da II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios do Conselho da Justiça Federal. Fomenta-se a criação de procedimento extrajudicial visando à materialização de título hábil a ensejar o registro imobiliário para o alcance da propriedade plena em decorrência de contrato preliminar de promessa de compra e venda, registrado ou não, dispensando, facultativamente, a via judicial.

SF/22741.34773-91



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

Essa medida é muito importante ao desenvolvimento do mercado imobiliário pois traz segurança jurídica para a revenda do bem sobre o qual o antigo adquirente perdeu o direito de aquisição.

Quanto a proposta prevista no art. 251-A, busca-se viabilizar o cancelamento, por procedimento extrajudicial, de registros de compromissos de venda e compra em que não houve o cumprimento das condições de pagamento pelo compromissário comprador. Novamente estamos a prestigiar a desburocratização e a desnecessidade de acionar o poder judiciário, caso cumpridas as condições previstas. Deve ser observado que em diversas situações a legislação já prevê procedimentos de constituição em mora e cancelamento de registros, como são os casos das Lei 6766/79 e 9514/97. Ainda como exemplos em que os procedimentos extrajudiciais demonstram sua eficácia, aliada a segurança jurídica, podemos citar o procedimento de retificação extrajudicial e a usucapião extrajudicial.

Todas as medidas são essenciais ao direito à moradia, ao desenvolvimento do mercado imobiliário, à desjudicialização e aumento de efetividade da justiça e ao desenvolvimento social e econômico do país.

**9) Alteração do Art. 129, da Lei nº 6.015, de 1973 (Locação de Imóveis)**

Desde o advento da Lei da Liberdade Econômica, o Governo Federal tem pautado suas ações para medidas de simplificação do ambiente regulatório. No entanto, a MP 1.085 trouxe inúmeros novos registros obrigatórios em Cartórios sem qualquer necessidade para a segurança jurídica.

Na redação proposta ao art. 129 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, foram ressuscitados e disciplinados uma série de atos que vão onerar o cidadão. Menciona-se o caso da locação de imóveis, que passará a ter o seu contrato registrado do Cartório de Títulos e Documentos (RDT). Com essa medida locadores e locatários de imóveis terão um custo adicional para a realização de suas transações sem qualquer benefício para a sociedade.

Como o aluguel e o aluguel social tem cada vez mais ganhado importância como políticas públicas de Governos para o enfrentamento do déficit habitacional, a quem interessa aumentar o custo da moradia no país??

Em se tratando de bens imóveis, há que se observar o princípio da concentração da matrícula no Registro de Imóveis, posto que é a partir desta que se



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

demonstram os efeitos erga omnes relativos ao direito de propriedade, concentrando também suas restrições e limitações, inclusive no concernente a posse direta e indireta. Assim, se a locação for de bem imóvel, o eventual registro deverá ocorrer na matrícula do imóvel, sem exceções.

Manter a redação dada ao art. 129 da Lei dos Registros Públicos pela MP nº 1.085 obrigará o cidadão/usuário a fazer um registro desnecessário no Registro de Títulos e Documentos, criando insegurança jurídica em face da matrícula no Registro de Imóveis, onerando as partes e prejudicando o ambiente de negócios. Propõe-se, assim, a supressão do referido dispositivo da MP nº 1.085/2021.

Sala das Sessões, em 19 de maio de 2022

**Senador LUIS CARLOS HEINZE**  
Progressistas / RS

csc

SF/22741.34773-91  
A standard linear barcode representing the document number SF/22741.34773-91.