

São Paulo, 19 de maio de 2023.

Ao

Excelentíssimo Deputado Federal Sr. Fernando Marangoni

Ref.: **Carta Aberta de Civilistas sobre trecho da Medida Provisória n. 1162, de 14 de fevereiro de 2023 (Programa Minha Casa, Minha Vida)**

Excelentíssimo Senhor Deputado,

Vimos, pela presente, até Vossa Excelência, manifestar-nos sobre o texto da Emenda 231 à Medida Provisória n. 1162, de 2023 (Programa Minha Casa, Minha Vida), de sua autoria, mais especificamente, quanto à seção da emenda supracitada que propõe a exclusão dos extratos eletrônicos da lista de documentos hábeis a promover o registro e a averbação de fatos, atos e de negócios jurídicos.

Até a edição da Medida Provisória n. 1085, de 27 de dezembro de 2021, convertida posteriormente na Lei Federal n. 14.382, de 27 de junho de 2022, que dispôs, dentre outros temas, sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp), não havia, em nosso ordenamento, previsão legal que permitisse a utilização de extratos eletrônicos como título apto para registro ou averbação de fatos, atos e de negócios jurídicos.

Todavia, após a edição das referidas normas, sobrevieram questões de altíssima relevância legal, relacionadas à insegurança jurídica causada pela manutenção dos seguintes dispositivos de lei, quais sejam, *in verbis*:

Seção III

Dos Extratos Eletrônicos para Registro ou Averbação

Art. 6º Os oficiais dos registros públicos, quando cabível, receberão dos interessados, por meio do Serp, os extratos eletrônicos para registro ou averbação de fatos, de atos e de negócios jurídicos, nos termos do inciso VIII do caput do art. 7º desta Lei.

§ 1º Na hipótese de que trata o caput deste artigo:

I - o oficial:

a) qualificará o título pelos elementos, pelas cláusulas e pelas condições constantes do extrato eletrônico; e

b) disponibilizará ao requerente as informações relativas à certificação do registro em formato eletrônico;

II - o requerente poderá, a seu critério, solicitar o arquivamento da íntegra do instrumento contratual que deu origem ao extrato eletrônico relativo a bens móveis;

III - (VETADO).

III - os extratos eletrônicos relativos a bens imóveis deverão, obrigatoriamente, ser acompanhados do arquivamento da íntegra do instrumento contratual, em cópia simples, exceto se apresentados por tabelião de notas, hipótese em que este arquivará o instrumento contratual em pasta própria. (Promulgação partes vetadas)

IV - os extratos eletrônicos relativos a bens imóveis produzidos pelas instituições financeiras que atuem com crédito imobiliário autorizadas a celebrar instrumentos particulares com caráter de escritura pública poderão ser apresentados ao registro eletrônico de imóveis e as referidas instituições financeiras arquivarão o instrumento contratual em pasta própria. (Incluído pela Medida Provisória nº 1.162, de 2023)

§ 2º No caso de extratos eletrônicos para registro ou averbação de atos e negócios jurídicos relativos a bens imóveis, ficará dispensada a atualização prévia da matrícula quanto aos dados objetivos ou subjetivos previstos no art. 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), exceto dos dados imprescindíveis para comprovar a subsunção do objeto e das partes aos dados constantes do título apresentado, ressalvado o seguinte:

I - não poderá ser criada nova unidade imobiliária por fusão ou desmembramento sem observância da especialidade; e

II - subordinar-se-á a dispensa de atualização à correspondência dos dados descritivos do imóvel e dos titulares entre o título e a matrícula.

§ 3º Será dispensada, no âmbito do registro de imóveis, a apresentação da escritura de pacto antenupcial, desde que os dados de seu registro e o regime de bens sejam indicados no extrato eletrônico de que trata o caput deste artigo, com a informação sobre a existência ou não de cláusulas especiais.

§ 4º O instrumento contratual a que se referem os incisos II e III do § 1º deste artigo será apresentado por meio de documento eletrônico ou digitalizado, nos termos do inciso VIII do caput do art. 3º desta Lei, acompanhado de declaração, assinada eletronicamente, de que seu conteúdo corresponde ao original firmado pelas partes.

Diante disso, em razão desse cenário de incerteza jurídica, propiciado pelos dispositivos legais reproduzidos acima, e em atenção à redação da Emenda 231, cujo objetivo é a sua modificação, apresentamos nossas considerações preliminares, registrando, desde já, nossa disponibilidade para aprofundamento das questões suscitadas.

Já foi dito que, até a edição da MP 1085, de 2021, resumos e extratos jamais constituíram títulos hábeis para ingressos nos registros públicos, ainda que estivesse acompanhados de cópia do instrumento contratual subjacente.

Os Registros de Títulos e Documentos datam de 1603 e os Registros de Imóveis têm como seu embrião o Registro Geral de Hipotecas de 1843.

Desde o Decreto 4.857, de 9 de novembro de 1939, vige no Brasil a regra geral de que o registro é promovido independentemente da apresentação de extratos ou resumos, sendo imprescindível, no entanto, o registro e a averbação dos títulos ou atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintos de direitos reais sobre imóveis reconhecidos em lei, “inter vivos” ou “mortis causa”, para que sua constituição, transferência e extinção, quer para sua validade em relação a terceiros, quer para sua disponibilidade.

Trata-se, portanto, de medida de rigor, consubstanciada na averbação de fatos jurídicos, bem como registro da vontade do declarante emanada do negócio jurídico subjacente, vindo a constituir, modificar ou extinguir uma relação jurídica, em virtude de uma regulamentação juridicamente vinculante aos sujeitos que se qualificam como partes.

É sabido que, no ordenamento jurídico brasileiro, adota-se uma eficácia meramente obrigacional dos negócios jurídicos, não os bastando para a constituição, modificação e/ou extinção de direitos reais. Desde que seja válido e eficaz, o negócio jurídico opera como título hábil para a constituição, modificação e/ou extinção de direitos reais, razão pela qual, ao se juntar ao registro, como modo de aquisição de direitos reais sobre coisas imóveis, permite a transferência do direito subjetivo em questão.

Isso se explica porque, no negócio jurídico obrigacional, é a declaração negocial, emanada do titular do direito real, que apresenta a vontade de transmitir esse mesmo direito. Por isso mesmo, o registro, no Registro de Imóveis, prescinde da celebração de um novo

negócio jurídico. Diferentemente do que se vê em outros ordenamentos, notadamente o alemão, em que o negócio jurídico obrigacional se encontra completamente desvinculado do negócio jurídico de eficácia translativa, no Brasil, basta que o negócio jurídico obrigacional seja levado a registro para a transferência do direito real.

Todavia, precisamente por essa cumulação de declarações negociais, encontrada no negócio jurídico obrigacional, é mister levá-lo a registro, pois o ato de registro, por si só, não representa negócio jurídico translativo, vez que não contém, em si, declaração negocial emanada do titular do direito real.

Por essa razão, o extrato, por sua vez, ainda que acompanhado de cópia simples do negócio jurídico – e sabe-se que há movimento para extirpar a obrigação de que o instrumento contratual acompanhe o extrato¹ - não contém, em si, a declaração negocial do titular do direito subjetivo real, único sujeito competente para realizar a transferência. A mera cópia do documento já retira um importante filtro para aferição da legitimidade do outorgante, o que, sem dúvida, constitui uma porta aberta a fraudes.

Assim se vê que a Medida Provisória n. 1085 e a Lei Federal n. 14.382, de 27 de junho de 2022, que lhe sucedeu, modificaram regras centenárias de segurança jurídica sem qualquer justificativa racional ou jurídica.

Até então, todas as modificações legislativas sobre direito de propriedade e seu registro, lideradas por luminares do Direito Civil nacional, como Miguel Reale, Clóvis Bevilácqua, Rui Barbosa, Francisco Campos ou Conselheiro Furtado, jamais mencionaram o extrato como instrumento jurídico apto a ingressar em registro público. Muito provavelmente porque, como referenciado, o extrato não apresenta, em si, a declaração negocial necessária para expressar a vontade do titular do direito real de transferi-lo ou modificá-lo.

¹Cf. documento denominado “Sugestões para a regulamentação da Lei 14.382/22: registro por extrato e assinatura eletrônica”, elaborado pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias – ABRAINC – em 15 de janeiro de 2022. Ver nota 21 (pág. 8): 21. De outro modo, sugere-se sejam expressamente previstos casos comuns de dispensa de documentos de suporte, de modo a padronizar o entendimento dos Oficiais de Registro, evitando-se a proliferação de notas de exigências requerendo comprovações e informações adicionais àquelas constantes dos extratos eletrônicos. Ver Sugestão 6 (pág. 13): [1] O Oficial de Registro competente qualificará o título e realizará o registro exclusivamente a partir dos elementos constantes do extrato, sendo vedado o exame da íntegra contratual, ainda que apresentada para fins de conservação, seja em relação a aspectos de forma, de assinatura ou de conteúdo.

No mesmo sentido, trazemos à tona parte da sua explicação que justifica o teor da emenda apresentada por Vossa Excelência, *in verbis*:

“Extratos, ou simples resumos de títulos são incompatíveis com a segurança jurídica do Registro de Imóveis especialmente quando a Lei no 14.063 de 2020 regula as assinaturas eletrônicas qualificadas e avançadas.

Os extratos podem acompanhar mas não podem substituir o título, sob pena de deixar o consumidor vulnerável a fraudes.

Se o cartório não analisar o contrato mas somente um resumo digital desse contrato, elaborado por um terceiro, é evidente que o Registro de Imóveis passa a deixar as portas abertas para todo o tipo de fraude.

Substituir o original por um resumo digital é insegurança jurídica. As maiores vítimas serão os mais vulneráveis, que não tem dinheiro para pagar advogados.

Todo o sistema brasileiro passa a conviver com enorme risco sistêmico de confiança”.

Além do aspecto puramente registral e do modelo de aquisição derivada de direitos reais adotado pelo ordenamento jurídico pátrio, vê-se que a utilização de extratos, como título hábil para registro, também apresenta inconvenientes em outras áreas.

Para o Direito do Consumidor, citamos o artigo “A raposa e o galinheiro: a MP 1085 e os riscos ao consumidor”ⁱ, em que os Professores Claudia Lima Marques e Bruno Miragem apontam que os extratos descaracterizam o registro público como meio de garantia de direitos. Segundo eles, os extratos restringem o conhecimento e exame integral dos negócios jurídicos, objeto do registro, pelos registradores e consumidores. Assim, sem o exame e registro do contrato, potencializam-se riscos de sua alteração, dificultando que abusos sejam identificados e combatidos.

No âmbito do Direito de Família e Sucessões, que, por sua vez, vem adotando cada vez mais o contratualismo para regular as relações conjugais, a dispensa da apresentação da escritura de pacto antenupcial, ainda que sob reservas, também pode gerar insegurança jurídica.

Os especialistas de Direito Comercial igualmente se manifestaram sobre a impertinência do extrato. A exemplo disso, citamos o artigo “Risco de insegurança jurídica no crédito”ⁱⁱ, de autoria do Professor Armando Rovai, que foi, aliás, citado por Vossa Excelência na justificativa da Emenda 231. O texto aponta a insegurança decorrente da irresponsabilidade dos registradores sobre registros dos extratos e dos danos causados por estes, com a abertura do sistema para todo o tipo de fraudes. Em destaque do texto citado, encontra-se o seguinte alerta: “O Brasil será o paraíso para aqueles interessados em sumir com os próprios bens do alcance de credores ou dos estelionatários, interessados em vender os bens alheios”.

No âmbito do Direito Digital, já se manifestou o Professor Ricardo Campos, da Goethe Goethe Universität Frankfurt am Main (Alemanha), que escreveu no artigo “Extratos eletrônicos, microssistemas e o Poder Judiciário”ⁱⁱⁱ. Segundo ele, os extratos implicam em clara perda de poder e de competência fiscalizatória das Corregedorias, aumento de fraudes registrares, judicialização de extratos fraudulentos que não passaram pelo crivo e atuação preventiva dos oficiais de registro e degeneração do sistema de direitos reais.

A magistratura do Estado de São Paulo concorda com as conclusões acima resumidas, tendo sido elaborado um parecer que corrobora a meritória e necessária Emenda 231, pois destaca que a utilização dos extratos altera a natureza e o cerne da função registral no Brasil. Ainda, o parecer aponta que a introdução do extrato em nosso sistema jurídico é um desatino jurídico, econômico e político, e sugere cautela ao tratar deste tema. Caso tenha interesse em conhecer seu inteiro teor, uma cópia do parecer citado está acompanhando a presente Carta.

O mesmo documento discute, ainda, os dois modelos existentes de registros de imóveis no mundo, argumentando que o Brasil tinha o melhor modelo antes da introdução do extrato. O modelo brasileiro, conhecido como *registro de direitos*, possui menores custos de transação, porquanto o esforço de examinar os títulos é realizado apenas uma vez por um agente munido de fé pública.

Em contraste, o *modelo de registro de títulos* tem custos de transação mais elevados, pois a análise dos títulos deve ser feita sempre que alguém se interessa por uma propriedade. Essa análise, feita por agentes privados, não gera nenhuma presunção jurídica sobre a existência e extensão do direito. O parecer acaba por concluir que o extrato cria um registro de segunda classe, ameaçando o modelo brasileiro de registro de direitos.

Em suma, sempre com a devida vênia, parece-nos que a implementação do extrato pode levar à perda de direitos dos proprietários e credores, pois não há a verificação, por agente munido de fé pública, do consentimento firmado entre as partes, consentimento esse contido, apenas e tão somente, no negócio jurídico, mediante as declarações negociais necessárias.

Destacamos, ainda, que, em nenhuma economia desenvolvida, direitos de propriedade sobre imóveis são transferidos por mero extrato apresentado por um interessado, ainda que acompanhado de cópia simples do referido documento.

Demais disso, parece-nos que a comunidade jurídica, envolvendo nomes do direito civil, imobiliário, registral, consumerista, digital e de família, também não foi consultada sobre a implementação do extrato por Medida Provisória do governo anterior, ainda que referida Medida se tenha convertido em lei.

Assim, em nome da segurança jurídica do ato registral, da preservação das prerrogativas e faculdades concedidas ao titular do direito real sobre bem imóvel, bem como da primazia do negócio jurídico como exercício da autonomia privada, apoiamos a iniciativa adotada por Vossa Excelência, por meio da propositura da Emenda n. 231, pois a eficiência do sistema registral brasileiro e a propriedade, garantia constitucional, dependem do rigor na observância dos requisitos impostos pela legislação em vigor. Não se pretende, com esta carta, infirmar qualquer salutar iniciativa ao incremento de medidas de burocratização do procedimento registral, mas, a nosso ver, qualquer alteração substancial demanda aquilatada e aprofundada discussão prévia sobre o tema, sob pena de vilipêndio ao arcabouço civil e registral do nosso País.

Atenciosamente,

Judith Martins-Costa Livre-Docente USP	Carlos Dabus Maluf Titular USP	Rogério Donnini Livre-Docente PUC/SP	José Fernando Simão Associado USP
Viviane Limongi Doutora USP	Frederico Viegas Titular UNB	Eroulths Cortiano Jr. Pós Doutor Torino	Mauricio Bunazar Doutor USP
Débora Caús Brandão Titular FDSBC	Roberta Medina Maia Doutora UERJ	Pablo Cunha Costa Doutor UFPR	Gustavo Haical Doutor USP
Thiago Rodovalho Titular PUC/Campinas	Oswaldo Peregrina Doutor PUC/SP	Marcel Simões Doutor USP	Viviane Girardi Doutora UFPR
Rodrigo Xavier Associado UFPR	Marcelo Chiavassa Doutor USP	Thalles Valim Chefe Depto UEMG	Daniela Mucilo Mestre PUC/SP
Fernando Eick Mestre USP	Fernando Sartori Mestre PUC/SP	Vinícius Zwarg Mestre PUC/SP	Raphael Abs Lemos Doutor PUC/SP
Adriano E. Oliveira Mestre PUC/SP	Marco Ant. Delfino Mestre UFGD	Maurício Lacerda Doutor USP	Lígia Moreira Mestre PUC/SP
Ruy Rebello Pinho Mestre PUC/SP			

(Assinaturas em ordem cronológica).

ⁱ Artigo na coluna de Fausto Macedo, no Estado de São Paulo, disponível em <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/a-raposa-e-o-galinheiro-a-mp-1-085-2021-e-os-riscos-ao-consumidor/>

ⁱⁱ O professor Rovai, ex-Senacom e por quatro vezes presidente da JUCESP, publicou artigo disponível em <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2021/11/10/risco-de-inseguranca-juridica-no-credito.ghtml>

ⁱⁱⁱ Artigo disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/383616/extratos-eletronicos-microsistemas-e-o-poder-judiciario>