

Brasília, 18 de setembro de 2023

NOTA TÉCNICA ONR/PR Nº 003/2023

IGGs – Por que colocar esse pedágio na concessão de crédito para os brasileiros? É para aumentar o Custo Brasil?

O **OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA DE REGISTRO ELETRÔNICO DE IMÓVEIS (ONR)**, entidade instituída pela Lei nº 13.465/2017, sob a regulação da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), responsável pela implementação do REGISTRO DE IMÓVEIS ELETRÔNICO, em âmbito nacional, por meio dos cartórios de registros de imóveis, apresenta o seu posicionamento técnico acerca do **Projeto de Lei nº 4188, de 2021**, que trata do denominado Marco Legal da Garantias, em trâmite atual na Câmara dos Deputados, pelos motivos a seguir expostos:

Projeto de Lei nº 4.188, de 2021 - Marco Legal da Garantias

A referida proposição legislativa foi apresentada pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados, que depois de aprovado um texto substitutivo, este foi emendado no processo de revisão pelo Senado Federal com diversas alterações voltadas a aprimorar o regime jurídico de garantias de crédito. Cabe agora aos deputados analisarem as modificações dos senadores para acolhimento ou não das 50 (cinquenta) emendas colocadas em discussão no Plenário da Câmara dos Deputados.

Nesse sentido, passamos a tecer breves comentários sobre determinadas emendas com o objetivo de colaborar nas perspectivas dos elementos técnicos e jurídicos relacionados ao registro eletrônico de imóveis e também ao sistema de registro público brasileiro.

Emenda nº 6 (Corresponde à Emenda nº 24 – CAE) | Instituições Gestoras de Garantias (IGGs)

A presente emenda suprimiu o Capítulo II, com seus arts. 2º a 11, da redação oferecida na Câmara dos Deputados. Entendemos que o Senado corrigiu um dos pontos mais críticos do projeto ao excluir o serviço de gestão especializada de garantias, que seria prestado pelas instituições gestoras de garantias (IGGs).

Na fala do Senador Werveton, relator da matéria, ficou claro que “sua criação traria burocratização ao sistema de garantias, uma vez que as instituições de crédito já constituídas possuem total capacidade para atender à população”.

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 da necessidade 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.

As Centrais Gestoras de Garantia (CGG) ainda carecem de uma definição clara quanto à sua natureza jurídica no campo da doutrina. Apesar do comando legal ter trazido sua figura dentro do regime jurídico privado, com regulação a ser definida pelo Conselho Monetário Nacional e supervisões do Banco Central, entendemos que o estabelecimento de garantias reais abstratas e independentes, dissociadas de qualquer obrigação pré-existente, representa uma inovação drástica no sistema jurídico nacional. Permite-se a criação de um direito real de garantia abstrato, sem a intervenção de uma instituição financeira e sem o controle de legalidade prévio por parte do Poder Judiciário (Registradores), o que pode resultar em insegurança jurídica.

Outra questão relevante a ser considerada é que a proposta torna mais complexa a identificação dos proprietários das garantias. Isso ocorre porque exigiria a consulta de todas as Centrais credoras para determinar as operações relacionadas a um único imóvel, em contraste com o sistema atual, que enfatiza a centralização das informações legais de um imóvel na matrícula, o que possibilita uma redução na disparidade das informações e, conseqüentemente, uma diminuição nos custos associados.

É importante ressaltar também que há falta de transparência no que diz respeito à regulamentação da estrutura tarifária desses serviços. Ao contrário do que acontece com a determinação das taxas de emolumentos, que têm um caráter tributário e são estabelecidas por leis estaduais, os custos associados ao funcionamento dessas Instituições não estão claramente definidos. Essa lacuna pode resultar na sujeição de todo o sistema de crédito mobiliário/imobiliário a uma dependência de um monopólio privado que não está sujeito a restrições e que exercerá uma função tradicionalmente atribuída ao Estado.

Nesse contexto, a proposta mostra-se incompatível com o sistema de registro eletrônico de imóveis, implementado pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), nos termos do artigo 76 da Lei nº 13.465/17 e sujeito a regulação da Corregedoria Nacional de Justiça, de modo que a dissociação de um regime de garantias reais do arcabouço normativo e integrador promovido pelo ONR, pode também fragilizar o controle das operações imobiliárias.

Emenda nº 29 (Corresponde à Emenda nº 54 – CAE) | Averbação do protesto na matrícula

A referida emenda propõe alterações na Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, para estabelecer que o credor ou apresentante poderá, a seu exclusivo critério, solicitar ao tabelião de protesto o envio de nota do registro do débito protestado, para anotação em relação aos bens do devedor e para averbação na matrícula de imóveis de sua propriedade.

Contudo, é crucial observar que essa alteração legislativa pode levantar preocupações em

relação à violação dos princípios fundamentais da ampla defesa e do contraditório. A ampla defesa é um princípio fundamental que garante a todas as partes envolvidas em um processo legal o direito de apresentar argumentos, provas e contestações em sua defesa. O contraditório exige que todas as partes envolvidas tenham a oportunidade de conhecer e contestar as alegações e provas apresentadas contra elas.

Nesse contexto, facultar ao credor o poder unilateral de anotar informações na matrícula de imóveis do devedor sem a devida participação e a oportunidade do exercício de sua defesa pode ferir o devido processo legal e os princípios fundamentais acima referidos.

A intimação prevista na proposta legislativa não é suficiente para garantir direito ao contraditório do devedor. Isso porque o devedor pode não concordar com a anotação ou ter informações adicionais relevantes que não foram consideradas. Na prática, observa-se que, não raro, muitas das intimações são frustradas por intenção deliberada do credor na indicação errônea do endereço do devedor, para que o protesto seja consumado e o devedor tenha que percorrer todos os trâmites burocráticos e custos para sair de sua situação de “devedor inadimplente”.

Portanto, embora o registro eletrônico de imóveis e as serventias de averbação possam ser eficazes na operacionalização dessas anotações, é essencial considerar que facultar ao credor o poder exclusivo de realizar tais anotações, especialmente em relação a dívidas que podem não estar diretamente ligadas a direitos reais, pode representar uma ameaça à garantia dos princípios da ampla defesa e do contraditório.

Assim, é imprescindível que se busque resguardar e garantir a intervenção do Poder Judiciário, onde as partes envolvidas possam apresentar seus argumentos e defender seus interesses, em conformidade com o devido processo legal e a proteção de seus direitos fundamentais, de modo que cabe ao Juiz, no exercício do poder geral de cautela do juiz (art. 798, CPC), determinar os casos de averbação de protesto na matrícula dos bens dos devedores.

Com essas considerações, o ONR manifesta-se favoravelmente à emenda nº 6 e pela contrariedade à emenda nº 29 constantes do Projeto de Lei nº 4.188, de 2021, com a finalidade de buscar cumprir sua função de regular o sistema eletrônico de registros de imóveis e contribuir na formulação das proposições legislativas que afetam a atividade de registro público e o sistema de integração eletrônica dos Cartórios de Imóveis do Brasil.

É nossa contribuição e a fazemos com a máxima consideração, colocando-nos ao inteiro dispor para eventuais esclarecimentos que Vossa Excelência entender necessários.

FLAUZILINO ARAÚJO DOS SANTOS
Presidente do ONR