

Imprensa Nacional  
Biblioteca Machado de Assis



B0026639

F  
342.1136  
A485



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

FRANCISCO AMARAL  
Deputado Federal

**A NECESSIDADE DA  
REFORMULAÇÃO DO  
DECRETO-LEI N.º 1.000  
(Registros Públicos)**

Discurso proferido na sessão  
de 15 de julho de 1970

1-328.32  
A485n

F 328.32  
A485n

IMPRESSO NA IMPRENSA NACIONAL  
Brasília — 1970

B00 266 39

**O SR. FRANCISCO AMARAL:**

Sr. Presidente, Srs. Deputados, enquanto as Casas do Congresso Nacional estiveram compulsoriamente em recesso, um sem-número de decretos-leis foram promulgados pelo Chefe do Executivo. Houve momento, até, em que parecia estar o Executivo tomado de uma febre de legislar. Basta que se tome o "Diário Oficial" do dia 21 de outubro de 1969, e ali se verificará que aquilo que acabamos de dizer não é nenhum exagero. Quase 100 decretos-leis foram promulgados em um só dia, a jato-propulsão, alguns deles de extraordinária importância para a vida jurídica da Nação, dos quais destaco o Decreto-lei nº 1.000, que dispôs sobre a execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil; o Decreto-lei nº 1.004, que dispôs sobre o novo Código Penal, e o Decreto-lei nº 1.005, que dispôs sobre o Código da Propriedade Industrial.

Jamais pudemos compreender o aqodamento da Junta Governativa Militar de então em promulgar leis de tamanha relevância, sem querer submetê-las ao crivo e ao amplo debate das Casas Legislativas do Congresso Nacional, cujos integrantes são os representantes do povo e têm essas específicas funções. Já não falamos do Decreto-lei nº 1.001 — Código Penal Militar; do Decreto-lei nº 1.002 — Código do Processo Penal Militar; e do Decreto-lei nº 1.003, todos editados no mesmo dia — 21 de outubro de 1969 — porque tais decretos-leis regulavam assuntos específicos e peculiares aos três militares que enfeixavam o Poder Executivo na ocasião.

Entretanto, quanto àqueles outros decretos-leis de início mencionados, o Congresso Nacional deveria ter o legítimo direito de se manifestar, ao menos para poder aperfeiçoar os projetos elaborados pelo Poder Executivo.

E o resultado aí está. O Código Penal vem sendo acerbamente criticado. O Prof. Oscar Stevenson, catedrático de Direito Penal da Universidade do Estado da Guanabara, teceu-lhe críticas contundentes que chegam até a apontar clamorosos defeitos de redação e de uso da língua pátria. A sua vigência já foi adiada, e por certo o será novamente, até que o novo Código do

F 32832

A485 m

DEPARTAMENTO DE DEFESA NACIONAL	
BIBLIOTECA	
NÚMERO	DATA
F191	21 / 8 / 73

Processo Penal e o novo Código das Contravenções Penais possam ser votados por esta Casa e entrar em vigor, concomitantemente.

O mesmo fato aconteceu com o Decreto-lei nº 1.000 — o novo Regulamento dos Registros Públicos — o qual de novo só tem o número, aliás bem sugestivo, mas cujo conteúdo é dos mais lastimáveis, como irei demonstrar a V. Exa. e aos meus ilustres Pares. Trata-se de uma péssima adaptação ao vigente Regulamento — o Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939. E tanto é péssima que o Exmo. Sr. Presidente da República já adiou a sua vigência por duas vezes. A primeira delas, pelo Decreto número 65.905, de 19 de dezembro de 1969, e, a segunda, pelo Decreto nº 66.400, de 20 de abril de 1970, protraindo a sua vigência para o dia 21 de outubro de 1970.

Fosse o Decreto-lei nº 1.000 uma lei exequível, e já poderia estar em vigor.

Não podemos compreender, Sr. Presidente, quais as razões que impulsionaram o ex-Ministro da Justiça, Prof. Gama e Silva, a encetar uma reforma de uma lei dessa natureza, sem uma ampla divulgação do anteprojeto, para receber sugestões de todo o País, sem um minucioso estudo e um amplo debate nas Casas do Congresso.

O vigente Regulamento dos Registros Públicos vinha atendendo satisfatoriamente esses serviços em todo o País. O Decreto-lei nº 1.000, como a sua própria ementa o diz, visa a colocar em execução os registros públicos estabelecidos pelo Código Civil e legislação posterior. Ora, se a Nação inteira sabe que o Executivo pretende reformar o Código Civil, se até já remeteu a esta Casa o novo projeto desse Código, e, posteriormente, o retirou para novos estudos, para que, então, pergunto, editar-se um decreto-lei visando a regulamentar os registros públicos instituídos naquele Código os quais poderão receber uma nova estrutura, um novo delineamento, na reforma que se lhe pretende introduzir? O que se fez, então, foi editar uma lei adjetiva antes de uma lei substantiva. O que se fez é o que vulgarmente se chama "amarrar o carro adiante dos bois".

Mas, analisemos o Decreto-lei nº 1.000, de 21 de outubro de 1969, e o Sr. Presidente e os ilustres colegas verão que não estou exagerando.

Partiremos da Exposição de Motivos para demonstrar que o que ali se apregoa não está, algumas vezes, acolhido no texto do decreto-lei. Reconhece o ex-Ministro da Justiça, no item 3 dessa Exposição, que o novo projeto conservou a "estrutura do Regulamento atual". Então, o atual não era tão mau assim que necessitasse ser modificado. E o grande mal do projeto, principalm

na parte relativa ao Registro de Imóveis, foi ter pretendido introduzir um novo sistema nesse Registro, conservando a estrutura do Regulamento atual.

Afirma o ex-Ministro da Justiça (item 3, letra "a", da Exposição de Motivos) que o decreto-lei autorizou na lavratura dos atos, a utilização do sistema de folhas soltas, "possibilitando, assim, a entrega imediata às partes contratantes dos traslados e certidões dos instrumentos públicos".

A inovação, não há dúvida alguma, seria muito boa para a celeridade dos serviços, mas acontece que a intenção contida na Exposição de Motivos não poderá ser aplicada aos tabeliães que lavram esses instrumentos públicos e extraem os seus traslados. E não poderá ser aplicada a eles porque o Decreto-lei não se refere aos Notários, não regulamenta os atos por eles praticados, mas sim aos Oficiais dos Registros Públicos.

Alardeia a Exposição de Motivos, como inovação, a introdução da microfilmagem nos Registros Públicos. Entretanto, de longa data os cartórios de Registro de Títulos e Documentos em São Paulo já vêm usando essa inovação sem que a lei dos Registros Públicos tivesse que ser modificada.

Mas, se compulsarmos o texto do novo Decreto-lei, verificaremos que, exceção feita no Registro de Imóveis, foram diminutas as alterações introduzidas.

NO REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS as inovações são mínimas e insignificantes, e quando os textos vigentes foram alterados o foram para pior.

Entre elas, destaco a supressão da expedição da certidão talão, após a lavratura do assento, quer de nascimento, quer de casamento, quer de óbito.

Na Exposição de Motivos (item 7), o ex-Ministro da Justiça justifica essa supressão pela sua inutilidade, principalmente em virtude de os arquivos estaduais não receberem os canhotos dos livros talões por falta de espaço. E permanecendo eles nos próprios Ofícios de Justiça, em caso de incêndio, seriam consumidos como os demais livros.

Se a justificativa é válida e aceitável em relação aos atos do Registro de Imóveis, em virtude, principalmente, da certidão talão poder ser substituída pela indicação, no título do livro, folhas e número em que o ato foi praticado, não nos parece que a mesma medida devesse ter sido adotada em relação aos assentos do Registro Civil das Pessoas Naturais. Neste Registro, em regra, não há qualquer título ou documento a ser devolvido às partes interessadas. Os assentos de nascimento e óbito são fundados em declarações verbais.

Terminada a lavratura desses assentos, fatalmente o pai vai solicitar a certidão do registro do filho e o marido a do seu casamento há pouco contraído. O novo decreto-lei não obriga a sua extração, como um complemento do ato praticado, e, então, os atritos irão surgir e o Oficial do Registro Civil, além dos emolumentos cobrados pela lavratura do assento ou do termo, irá cobrar mais os que forem devidos pela expedição da certidão, tornando ainda mais dispendiosos os atos do Registro Civil, que a grande maioria do povo brasileiro já dificilmente tem condições para pagar.

A falta de técnica legislativa no Decreto-lei n.º 1.000 é das mais lamentáveis, a revelar a falta de cuidado, o afogadilho e o açodamento com que foi elaborado.

Atente-se para as remissões ao art. HO, item I, letra "c" da Constituição, existentes nos §§ 2.º, 3.º e 4.º do art. 36 do Decreto-lei, quando se referem à opção da nacionalidade dos filhos de brasileiros nascidos no estrangeiro. Esse dispositivo constitucional, após a Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, não possui itens e nem letras e nada tem a ver com opção de nacionalidade. O preceito constitucional a ser corretamente citado seria o art. 145, n.º I, letra "c", pois, na data da promulgação do Decreto-lei n.º 1.000 aquela emenda constitucional já havia sido promulgada há 4 (quatro) dias.

Outra claudicada contida no novo Decreto-lei, que demonstra uma apressada reprodução do texto do regulamento em vigor, é a velharia contida no artigo 155, quando, ao tratar do Registro de Títulos e Documentos, determina que as *procurações de próprio punho* tragam reconhecidas a letra e a firma do outorgante. Ora, poderia o autor do projeto desconhecer que de há muito tempo inexistem, no Brasil, como exigência legal, as *procurações de próprio punho*? Desde 1957, pela Lei n.º 3.167, de 3 de junho daquele ano, foi alterado o art. 1.289 do Código Civil, permitindo que as procurações sejam datilografadas, contendo, exclusivamente, a assinatura do outorgante.

Entretanto, parece que o novo Decreto-lei foi elaborado e promulgado exclusivamente com o objetivo de alterar o sistema do REGISTRO DE IMÓVEIS vigente há muito tempo no Brasil. Quer nos parecer, porém, que a tentativa de mudança do sistema não é das mais felizes. Explicando essa mudança, a Exposição de Motivos (item 5) esclarece que, adotando a sugestão de há muito lembrada por LYSIPPO GARCIA, os livros do Registro Imobiliário FORAM UNIFICADOS. Os atuais livros 2 (Inscrição de Hipotecas), 3 (Transcrição das Transmissões) e 4 —

(Registro de Ônus Diversos), foram reunidos em um só — denominado Livro n.º 2 — de Registro Geral.

Pretendeu o novo Decreto-lei introduzir no Registro Imobiliário do Brasil o sistema cadastral *germânico*. A ideia não é nova, tanto assim que o autor do projeto foi buscar no livro de LYSIPPO GARCIA — "O REGISTRO DE IMÓVEIS", Volume I — "A TRANSCRIÇÃO", editado no ano de 1922, o modelo do livro n.º 2 que o projeto adotou, incorporando-o em anexo ao texto do decreto-lei.

O Sr. Norberto Schmidt — Não tive a satisfação de acompanhar o discurso de V. Exa. desde o início, mas quando o nobre colega se refere à inovação quanto ao registro de imóveis, gostaria de dizer que essa é uma sentida aspiração dos seus oficiais há muitos anos. Era o único registro onde ainda se exigia a transcrição manuscrita em seus livros, para evitar alterações e falsificações. Sempre achei ser medida acauteladora e que devia ser mantida. Mas tinha certeza que, conforme a norma geral adotada em outros Países — e disse isso a alguns oficiais que me procuraram — um dia essa lei iria mudar para melhor, pelo menos para eles, com diminuição de trabalho, porque as escrituras passariam a ser datilografadas.

Pode V. Exa. ficar certo de que esta inovação foi muito bem recebida pelos Cartórios de Registro de Imóveis. Não falei com nenhum titular que não estivesse satisfeito. Por outro lado, V. Exa. diz muito bem, não se exige mais procuração de próprio punho. No entanto, ainda há repartições que as exigem. O mais absurdo é o seguinte: um decreto-lei de 1969 dispensa o reconhecimento de firmas para alguns documentos, dentre eles os de fins estudantis. Entretanto, tenho conhecimento de que o Ministério da Educação exige dos colegiais, para matriculá-los no curso ginasial, o reconhecimento de firma na certidão de nascimento. Não basta que o documento seja oficial; deve trazer firma reconhecida, em flagrante desrespeito ao decreto-lei da Presidência da República. Evidentemente, não subscrevo a crítica que V. Exa. faz, dentro da sua posição de opositorista, a essa lei. Esse caso não é o único. Temos, realmente, exemplos de diversos decretos-leis aprovados e dias após alterados, num ou noutro artigo. Reconhecemos que há algumas falhas. Temos o caso do Código Penal, que está para entrar em vigor há bastante tempo. Transferiu-se *sine die* e, agora, dizer que passará a vigor em 1972. Nenhuma lei feita de afogadilho é muito boa. As leis que passam rapidamente por esta Casa geralmente não duram muito tempo. As vezes demoramos no exame de uma matéria e por isso somos criticados. Mas a verdade é que esta Casa analisa profunda-

mente os projetos a ela submetidos, e as Comissões têm condições de sanar qualquer erro que os mesmos possam trazer. O que quero dizer a V. Exa., na crítica que faz, é que, quanto aos Cartórios de Registro de Imóveis, posso assegurar a V. Exa., a alteração foi muito bem recebida. Pode ser que a prática venha a demonstrar qualquer erro nesse decreto-lei, mas, em linhas gerais, o que se verifica é que o Governo quis acertar, fazer uma lei bem feita, o que tem o seu mérito. Em que pese as críticas de V. Exa., só o tempo dirá com quem está a razão.

O SR. FRANCISCO AMARAL — Agradeço a V. Exa. o aparte. Esclareço a V. Exa. que falo em nome de numerosos serventuários de Cartórios de Registro de Imóveis.

O Sr. Norberto Schmidt — Talvez em São Paulo a situação seja diferente. Também falo em nome de numerosos serventuários de Cartórios de Registro de Imóveis do Rio Grande do Sul, que estão satisfeitos.

O SR. FRANCISCO AMARAL — Atendendo a esses apelos de São Paulo é que venho a esta tribuna, procurando sensibilizar os homens deste País, através de algumas observações que estou fazendo. Mesmo que tenha havido boa intenção do Executivo, que tenta, através de uma lei, encontrar uma solução adequada, posso garantir a V. Exa. que o Decreto-lei 1.000 é inexecutável. Não é este Deputado quem o diz, são os homens de Cartórios de Registro de Imóveis de todo São Paulo que trazem essas críticas por meu intermédio. Isso é reconhecido pelo próprio Governo Federal, que, já por duas vezes, adiou a vigência do decreto, a última para 21 de outubro. Mas acredito que antes dessa data não retardamento se verificará, por obra exclusiva do Governo Federal, que acabará por entender não ser possível colocar em execução uma lei efetivamente inexecutável.

O Sr. Norberto Schmidt — Não estou discutindo com V. Exa. Nem tenho mesmo condições, porque, como V. Exa., não sou oficial de registro de imóveis. V. Exa. fala em nome de uma Unidade Federativa onde há muitos cartórios de registro de imóveis, mais do que no meu Estado, e talvez mantenha com eles convívio mais íntimo. Falo em nome de diversos deles, que me procuraram e disseram ser aspiração velha e sentida da classe as transcrições datilografadas dos registros de imóveis, para terminar com esse emperrado arcaísmo. Nesse ponto o Decreto-lei 1.000 introduz inovação que corresponde à antiga aspiração da classe. Os serventuários estão satisfeitos. Realmente, é bastante cansativo escrever à mão. Se eu fosse oficial de registro de imóveis — e escrevo regularmente — não teria muita facilidade para escrever à mão nem durante meia hora. Neste ponto, repito, o decreto veio

atender a sentida aspiração da classe. Quanto aos demais, não vou discutir com V. Exa. Muito obrigado.

O SR. FRANCISCO AMARAL — Obrigado a V. Exa.

Parece, então, que ao invés de caminharmos para a frente, regredimos ao ano de 1922. O Brasil tem as suas peculiaridades. A lei que é elaborada não tem aplicação apenas em São Paulo, no Rio de Janeiro, no Rio Grande do Sul ou no Paraná. Mas ela se destina a ser aplicada e executada em regiões imensas do Mato Grosso, de Goiás, do Pará, da Bahia e do Amazonas. O Cadastro Imobiliário que se pretendeu introduzir no Registro de Imóveis é absolutamente inexistente na quase totalidade das Prefeituras Municipais deste imenso Brasil. E Registro de Imóveis nenhum poderá trabalhar com precisão no Sistema Cadastral em que o imóvel é registrado quase de maneira imutável, sem um perfeito entrosamento com os cadastros municipais ou com os cadastros rurais, a que o próprio antigo IBRA vinha lutando ingente e deficientemente para elaborar. A Lei dos Registros Públicos em vigor, atendendo às peculiaridades do nosso País, soube, inteligentemente, conciliar o sistema cadastral germânico, em que o imóvel é inserido no Registro e passa a ter uma vida autónoma, com o sistema francês, em que se registra o título aquisitivo, e, por via reflexa, o imóvel.

Temos as nossas fundadas dúvidas que a unificação dos livros 2, 3 e 4, atuais, em um só livro, venha a produzir os resultados práticos almejados, na celeridade e firmeza dos serviços do Registro Imobiliário deste imenso País. Será que essa fusão não irá emperrar o processo do Registro e retardar e difultar os lançamentos?

O autor do projeto, entretanto, ao inovar o sistema, não soube elaborar um texto legal novo para colocá-lo em execução. O que fez, então? Apressadamente, tomou o texto do Regulamento vigente e introduziu algumas modificações. Resultou, então, uma miscelânea entre o texto do Regulamento atual e o modelo de livro adotado, que tem deixado verdadeiramente perplexos os Oficiais do Registro de Imóveis do País.

O art. 172 do novo Decreto-lei, em sua alínea "b" determina que o livro n.º 2, Registro Geral, seja dividido e riscado em linhas perpendiculares, em número bastante para formar tantas colunas quanto os requisitos do registro. Ora, no artigo 232 encontramos 11 (onze) requisitos para a transcrição, e, se verificarmos o modelo do livro n.º 2, existente em anexo ao Decreto-lei, veremos que essa divisão, em linhas perpendiculares, para todos esses requisitos, é absolutamente impossível.

Além desses defeitos apontados, **que**, pela falta de tempo, não podemos detalhar e esmiuçar, vou ressaltar ainda, e mais uma vez, a falta de técnica legislativa do **Decreto-lei**, conflitante com as razões expostas na Exposição de **Motivos**.

O ex-Ministro da Justiça, justificando as inovações do **projeto**, diz, no item 9 daquela Exposição, que o projeto havia englobado "na designação genérica de **REGISTRO**, tanto a **TRANSCRIÇÃO**, quanto a **INSCRIÇÃO**, binómio **êsse**", esclarece, "que tem dado origem a algumas dificuldades e que a própria legislação a todo passo confunde, mandando transcrever atos que **deveriam** ser **inscritos**, e **vice-versa**". Ora, surpreendentemente, quando penetramos na leitura do projeto, vamos encontrar, **então**, no seu texto, **continuadamente**, as duas expressões: "**TRANSCRIÇÃO** e **INSCRIÇÃO**". No artigo 167, alínea "a", vamos ler: "No Registro de Imóveis será feita: "A **INSCRIÇÃO**"... e, na alínea "b"... A **TRANSCRIÇÃO**, seguindo-se a enumeração dos atos jurídicos sujeitos tanto à **Inscrição** como à **Transcrição**. O mesmo se repete tanto no Capítulo VI, como no Capítulo VII do Título V, que tratam, respectivamente, da "**TRANSCRIÇÃO**", como da "**INSCRIÇÃO**". Então, perguntamos: que unificação foi essa, em que a duplicidade de denominações continua?

Não queremos nos alongar mais.

E' nosso objetivo apenas alertar que o mencionado **Decreto-lei** n.º 1.000, de 21 de outubro de 1969, é absolutamente inexecutável, principalmente em relação ao **REGISTRO DE IMÓVEIS**. E o próprio **CHEFE DO EXECUTIVO** já o reconheceu, prorrogando, por duas **vêzes**, a sua vigência.

Essa inexecutabilidade já foi feita sentir ao Exmo. Sr. Ministro da Justiça, Prof. **ALFREDO BUZAID**, pelos Exmos. Senhores Desembargadores Corregedores Gerais da Justiça de São Paulo e de Porto Alegre, e, também, pelas Associações dos Serventuários de Justiça do Estado de São Paulo, do Rio Grande do Sul e do Paraná.

Urge que se tomem providências: ou se revoga, de uma vez por todas, o **Decreto-lei** n.º 1.000, de 21 de outubro de 1969, ou o Ministro da Justiça nomeia uma Comissão de Serventuários Oficiais de Registro Públicos do Norte, do Centro e do Sul do País para elaborar um **nôvo** projeto de lei que seja executável, bem feito, e que atenda, igualmente, ao crescente progresso da técnica e às peculiaridades locais de cada região do País, ou, então, que **êsse** **nôvo** projeto de lei seja elaborado coincidente e **harmônicamente** com o **nôvo** Projeto do Código Civil, revisto pela Comissão de Estudos Legislativos do Ministério da Justiça, e posteriormente publicado para receber sugestões, tal como foi feito, recentemente,

com o anteprojeto do Código das Contravenções Penais e com o anteprojeto do Código do Processo Penal. E, em seguida, enviado para esta Casa de Leis para discussão e **votação**.

Por aí se vê, Sr. Presidente, o processo legislativo não pode pertencer, exclusivamente, a uma só pessoa, sob pena de serem editadas leis absolutamente **inexecutáveis**, que passam a existir exclusivamente no **papel**. Tal fato comprova mais uma vez a excelência do regime democrático, em que, através de seus representantes, é o povo, a vontade de **muitos**, a média das opiniões que passa a elaborar as leis que regularão a estrutura jurídica da Nação. (*Muito bem; muito bem. Palmas. O orador é cumprimentado.*)