



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Wellington Roberto

PARECER DE PLENÁRIO À MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.085, DE 2021, PELA COMISSÃO MISTA

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.085, DE 2021

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 10.169, de 29 de dezembro de 2000; 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.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado **ISNALDO BULHÕES JR.**

I – RELATÓRIO

A Medida Provisória – MPV – nº 1.085, de 2021 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



Assinado eletronicamente, por delegação do(a) Dep. Isinaldo Bulhões Jr.
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221413968200>



Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994; a Lei nº 10.169, 29 de dezembro de 2000; 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.

A Medida Provisória (MP) nº 1.085, de 27 de dezembro de 2021, cria o Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP), moderniza a Lei de Registros Públicos, atualiza a Lei dos Cartórios e aprimora as incorporações imobiliárias.

Tal medida é fundamental para contribuir com a recuperação do país, abalada pela pandemia de COVID-19, e para, no longo prazo, sustentar voos mais altos da economia brasileira.

Esta vem sendo a linha de atuação da Secretaria de Política Econômica – SPE, que, desde 2019, tem apresentado diversas medidas para assegurar mais transparência das informações entre os agentes econômicos, aumentar a renda e criar emprego para toda a sociedade brasileira.

Com a pandemia, adicionou-se a necessidade de retomada do crescimento econômico, impactado pela crise de saúde internacional. Como exemplo de medidas relevantes do governo, tem-se a instituição do saque-aniversário do FGTS (Lei nº 13.932, de 2019), a nova Lei de Falências (Lei nº 14.112, de 2020) e a Lei de Ambiente de Negócios (Lei nº 14.195, de 2021).

Nesse contexto, o objetivo da presente nota informativa é esclarecer os potenciais ganhos da MP para a economia do país,



que complementa a nota publicada anteriormente também por esta SPE sobre o mesmo tema.

Após essa breve introdução, explicita-se o fundamento da proposta de modernização dos cartórios de registros públicos, notadamente quanto à redução da assimetria de informações e dos custos de transação, com a conseqüente promoção de um sistema mais eficiente. Por fim, detalha as alterações legais trazidas pela MP.

Relevância dos registros públicos para a economia

Um sistema de registros públicos eficaz é uma contribuição necessária para a verificabilidade do direito de propriedade e para a redução da assimetria de informações entre os agentes econômicos.

A confiabilidade dos dados e a facilidade de acesso a eles são fatores que contribuem para o desenvolvimento da atividade econômica. Por exemplo, diversos estudos empíricos já confirmaram a importância da informação sobre preços e transações para a liquidez e o estímulo do mercado imobiliário.

Dados confiáveis e de fácil acesso são possíveis por meio de um sistema de registros públicos moderno e efetivo. Por haver publicidade, são eliminados os custos associados à incerteza sobre a existência de outros registros desconhecidos ou negócios não publicizados, por exemplo.



Por ser um sistema organizado, presume-se que estão definidas as regras de confiabilidade da informação e não ocorrência de duplicidade dos registros.

Com a solução dessas questões pela existência dos registros públicos desenvolvidos e interconectados, os gastos associados às relações econômicas são reduzidos e os recursos da economia podem ser organizados de forma mais eficiente. Mesmo que o sistema de registros públicos trate essas questões de publicidade e confiabilidade, a sua forma de organização também é relevante para o resultado econômico.

Se o sistema for estruturado de forma orgânica e centralizada, as questões de confiabilidade e acesso passam a ser tratadas de forma harmônica e sem redundâncias.

Por outro lado, caso o sistema seja descentralizado e distribuído em vários lugares de registro, os processos operacionais e suas normas tendem a ser redundantes, gerar maiores custos de transação e informação assimétrica, ou seja, as pessoas terão despesas mais elevadas para geração e obtenção da informação desejada no registro público.

Principalmente, por razões de ordem tecnológica e histórica da natureza local das economias, os registros públicos não são concentrados em apenas um lugar. Assim, uma série de questões podem surgir, quando uma pessoa deseja obter informações em um sistema de registro descentralizado:



- Precisa analisar o custo de se realizar o acesso em mais de um lugar;
- Precisa avaliar a percepção de confiança sobre os registros realizados por cada um dos lugares;
- Ao obter o dado de mais de um lugar, precisa comparar os dados vindos de cada um dos lugares para verificar se são coerentes;
- Ao confirmar a coerência entre os registros obtidos, necessita decidir qual dos dados está correto e como tratará o registro do que considerou incorreto; e
- Precisa verificar se não existe nenhum outro registro para o mesmo dado.

Sistema Eletrônico de Registros Públicos

O Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP) é o nome trazido pela MP ao sistema de registro eletrônico que já havia sido previsto na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, mas que, salvo algumas iniciativas esparsas, não foi efetivado.

Além do nome, a MP estabelece prazos, estipula competências e responsabilidades e especifica quais os serviços devem ser viabilizados pelo sistema.

O ponto central do SERP é a criação de um sistema eletrônico de atos e negócios jurídicos, que interconecte as serventias dos registros públicos e permita a interoperabilidade das bases de dados entre as serventias e destas com o SERP.



O SERP moderniza o sistema de cartórios brasileiro, prevendo o atendimento remoto dos usuários de todas as serventias por meio de acesso à internet.

Nesse sentido, o SERP prevê que documentos e títulos sejam recebidos e enviados de forma eletrônica e que a expedição de certidões e demais informações também ocorra nesse formato.

Uma vez que a MP estabelece a forma eletrônica como padrão, destaca-se que ela também confere a mesma validade tanto para o documento físico quanto para o digital.

Desta forma, a manutenção de um banco de dados de registros, aliado à possibilidade de consulta a qualquer serventia por meio remoto, reduzirá a burocracia e os prazos para buscas por informações e elevará a segurança jurídica dos negócios realizados.

A adoção desta sistemática digital converge para as práticas internacionais, o que contribui para a integração do Brasil à economia mundial e fortalece a atratividade dos negócios locais ao investimento estrangeiro.

Outro ponto fundamental da medida é a centralização do acesso aos registros públicos, eliminando a necessidade de o usuário ter de percorrer diversas localidades para acessar a informação ou realizar atos do cotidiano ou negócios jurídicos.

Os usuários passam a estar no centro da prestação do serviço de registros públicos, ao invés de estar em sua periferia,



não tendo mais de recorrer de serventia em serventia para acessar os registros.

Como já anteriormente comentado, a consulta via ambiente centralizado é de suma importância para conferir publicidade e segurança aos negócios, permitindo a disponibilização de instrumento único de busca nacional das garantias prestadas, a partir de dados de identificação do devedor.

Assim, a interconexão das serventias, gerará uma redução de custos e prazos cartorários, além de contribuir para a desburocratização dos cartórios e maior transparência da informação sobre a garantia.

Merece destaque também a possibilidade de encaminhamento de atos e negócios jurídicos para registro ou para averbação por meio de extratos eletrônicos.

Ou seja, haverá a substituição de documentos por dados estruturados e uniformes que sistematizam as informações sobre os negócios e trazem maior agilidade e menores custos para a etapa de registro.

A introdução do sistema de extratos eletrônicos dispensará a apresentação de cópia do título para efetivação do registro de bens móveis e de cessões de crédito. O extrato eletrônico, enviado pelo credor, dispensa, por exemplo, a apresentação do contrato para requerimento de registro de garantias sobre bens móveis.



Assim, a medida irá desburocratizar o acesso à informação sobre as garantias e os negócios, concentrando todas as informações essenciais em um único documento padronizado, de modo a conferir publicidade e maior segurança aos negócios, permitindo a disponibilização de instrumento único de busca nacional das garantias prestadas.

Adicionalmente, tem-se com a MP o aprimoramento da identificação das partes com a consulta às bases de dados de identificação civil, para prevenir a ocorrência de fraudes. Além disso, o SERP sistematiza a legislação vigente sobre o uso da certificação digital e da assinatura eletrônica nos registros públicos, prevendo a utilização de assinatura avançada ou qualificada.

Deve-se destacar que, atualmente, o portal GOV.BR disponibiliza de forma gratuita uma assinatura eletrônica disponível a todos, com nível de segurança suficiente para a utilização no SERP.

Assim, a MP abre caminho para o uso de assinatura eletrônica nos registros públicos de forma acessível e com grau de segurança mais alto que o atualmente utilizado.

Contribui-se, portanto, para a desburocratização e popularização do registro eletrônico. Todas essas alterações, juntamente com a regulamentação a ser implementada pela Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça, permitem a modernização dos registros públicos, desburocratizando o processo cartorial.



A MP introduz ainda importantes aprimoramentos nas regras da incorporação imobiliária previstas na Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964.

De acordo com essa Lei, considera-se incorporação imobiliária “a atividade exercida com o intuito de promover e realizar a construção, para alienação total ou parcial, de edificações ou conjunto de edificações compostas de unidades autônomas”.

O objetivo das alterações da MP é possibilitar avanços na legislação que, com a implementação do SERP, trarão ainda mais facilidades para os incorporadores e adquirentes das unidades imobiliárias.

Dentre os diversos aprimoramentos da legislação, a MP esclarece os eventos que determinam a extinção do patrimônio de afetação, sendo este destinado a garantir a execução do empreendimento, institui o condomínio edilício após a averbação da construção, dentre outros importantes aspectos que necessitam de atualização legislativa.

O patrimônio de afetação é a segregação patrimonial dos bens e direitos destinados à execução da incorporação e à entrega das unidades imobiliárias aos adquirentes. Ele se extingue com a averbação da construção.

A novidade trazida pela MP consiste na extinção parcial e automática do patrimônio de afetação em relação a cada unidade alienada a terceiros (futuros adquirentes).



A MP estabeleceu um prazo máximo de seis meses do registro do memorial de incorporação para designar a comissão de representantes dos adquirentes.

Os representantes dessa comissão serão estabelecidos no contrato de construção ou serão eleitos em assembleia geral, a ser realizada por iniciativa do incorporador.

A proposta explicita que o registro do memorial de incorporação é suficiente para a instituição do condomínio especial por unidades autônomas.

O intuito é evitar interpretações que impeçam a outorga efetiva dos direitos reais do adquirente antes de finalizada a obra. Isso dificulta, por exemplo, a negociação de unidades antes da obtenção do “habite-se”.

Assim, além da simplificação do procedimento, o mecanismo reduz custos do processo de incorporação imobiliária e gera segurança jurídica capaz de assegurar a realização do projeto previsto, principalmente para aqueles que adquirem unidades na planta.

A MP ainda deixou claro que a concretização da incorporação se dá com a formalização da alienação ou da oneração de alguma unidade futura, da contratação de financiamento para a construção ou do início das obras do empreendimento.



Ademais, aumentou de 120 para 180 dias o prazo de carência para essa concretização, a contar do registro da incorporação.

Após o final desse prazo o incorporador só poderá negociar unidade com a atualização das certidões e de eventuais documentos com prazo de validade vencido.

Prevê-se também que a ata da assembleia geral que eventualmente deliberar a destituição do incorporador, quando registrada no registro de títulos e documentos, constituirá documento hábil para:

- i. averbação da destituição do incorporador na matrícula do registro de imóveis da circunscrição em que estiver registrado o memorial de incorporação; e
- ii. implementação das medidas judiciais e extrajudiciais necessárias.

Aceitação de Instrumentos de Pagamento Eletrônicos pelos Cartórios

Pagamentos com dinheiro em espécie são cada vez menos comuns, na proporção que avançam os instrumentos eletrônicos para a realização de pagamentos. No Brasil, a pandemia de COVID-19 acelerou a utilização de instrumentos de pagamentos eletrônicos, cujo crescimento tem sido historicamente mantido.

Assim, é inequívoca a necessidade de modificação e modernização dos meios de pagamentos em todas as esferas.



Observando esta tendência, a MP contém uma alteração na Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, de forma a estabelecer como dever do notário e do registrador a aceitação de meios eletrônicos de pagamento em geral.

A medida objetiva facilitar o pagamento dos serviços notariais e cartorários, diminuindo a burocracia e aderindo à tendência já observada no país e no mundo.

Em resumo, a alteração legal mira ao futuro dos meios de pagamentos, enquanto amplia o leque de possibilidades de pagamento daquele que deve ser o centro da política pública: o cidadão.

Nesse contexto, passamos a proferir o parecer de Plenário, em substituição à Comissão Mista, no tocante à Medida Provisória nº 1.085, de 2021, e às emendas a ela apresentadas.

II – ANÁLISE

Conforme relatado, os eixos principais da MPV nº 1.085 de 2021 foram preservados pelo presente PLV, que traz os seguintes principais benefícios à sociedade:

- Mais eficiência e segurança jurídica. A MP cria o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP), que possibilita acesso de forma eletrônica e remota aos serviços dos cartórios de registros públicos de todo o país, moderniza a Lei de Registros Públicos, atualiza a Lei dos Cartórios e aprimora as incorporações imobiliárias.



- Com o SERP, o tempo médio para o registro de um imóvel no Brasil estará limitado ao máximo de 5 dias em todo o Brasil. O SERP também reduzirá o prazo de expedição de certidões de inteiro teor da matrícula, que será limitado a apenas 4 horas. A atualização tecnológica dos registros públicos para um sistema eletrônico permitirá a redução desses prazos, trazendo eficiência para toda a economia.

- Dispositivos da Lei de Registros Públicos ainda preveem atos manuscritos e datilografados, livros físicos encadernados e certidões confeccionadas à mão ou em máquina de escrever. A MP avança em quase 50 anos o texto da Lei, trazendo-o para uma realidade em que existem computadores, internet e que dispositivos eletrônicos são comuns na vida dos brasileiros.

- O SERP aumenta a transparência, a segurança jurídica, a agilidade, e reduz a burocracia e os custos do processo cartorial.

- O SERP é parte de um conjunto de medidas para o aumento da produtividade, permitindo melhorar o ambiente de negócios, aumentando o acesso ao crédito e o número de alternativas de crédito, reduzindo juros e os custos operacionais para trabalhadores e empreendedores.

- Atualmente, os serviços prestados pelos cartórios de registros públicos encontram-se restritos à localidade na qual se encontra o cartório. O acesso a vários cartórios ainda é feito de maneira presencial, necessitando, por vezes, o deslocamento dos cidadãos a longas distâncias para conseguir realizar os seus atos.



Esse cenário acaba gerando aumento nos custos das transações e do tempo gasto com tais serviços, o que dificulta o acesso da população às informações essenciais para realizar seus atos de forma segura e transparente.

- A padronização dos procedimentos registrais, bem como a possibilidade de sua prestação de forma remota, deve trazer ganhos de produtividade para todos os usuários. Instituições financeiras e incorporadoras de atuação nacional, por exemplo, vão se beneficiar de redução de despesas e prazos, o que redundará em menores custos de financiamento e moradia para os cidadãos e as empresas.

Em resumo, o SERP e os demais dispositivos trazidos pela MP representam a modernização da legislação brasileira referente aos registros públicos, permitindo o desenvolvimento da tecnologia dessa estrutura que é fundamental para a economia do país.

Com isso, garante-se o direito de propriedade e o livre fluxo de informação entre os agentes econômicos. Nesse sentido, a medida tem o potencial de desburocratizar o processo cartorial, o que gera redução nos custos e prazos, aumenta a transparência da informação e confere maior segurança aos negócios e atos jurídicos.

Com um sistema de registros públicos mais eficiente, há melhorias no ambiente de negócios do país, trazendo impactos positivos para toda a população.



Foram apresentadas 316 emendas à Medida Provisória. As Emendas nº 132 e nº 316 foram retiradas pelas respectivas autoras.

É o Relatório.

III – VOTO DO RELATOR

Diante do exposto, o voto é:

- a) pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1.085, de 2021;
- b) pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa da Medida Provisória e das emendas apresentadas;
- c) pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória e das emendas;
- d) no mérito, pela APROVAÇÃO da Medida Provisória nº 1.085, de 2021, e pela rejeição de todas as emendas apresentadas.

Sala das Sessões, em 05 de maio de 2022.

Deputado ISNALDO BULHÕES JR.

Relator

