



MÉDIDA PROVISÓRIA Nº 1.085, DE 27 DE DEZEMBRO 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 10.406, 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.

CD/22937.72590-00

EMENDA

O art. 11, ao tratar da Lei 6.015, de 1973, passa a apresentar a seguinte redação:

"Art. 11. A [Lei nº 6.015, de 1973](#), passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art.

129.

§2º Permanecem exclusivamente competentes para constituição de gravames e ônus, inclusive para fins de publicidade e eficácia perante terceiros:

I - as entidades registradoras e os depositários centrais, em caso de ativos financeiros e valores mobiliários, conforme [art. 26 da Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013](#); e

II - as repartições competentes para o licenciamento ou registro, em caso de veículos, embarcações, aeronaves ou maquinário agrícola.

"Art.

130.....

I - das partes, quando residirem na mesma circunscrição territorial;

* C D 2 2 9 3 7 7 2 5 9 0 0 *





II - de uma das partes, quando residirem em circunscrições territoriais diversas e não houver devedor ou garantidor;

III - de um dos devedores, quando as partes residirem em circunscrições territoriais diversas e não houver garantidor;

IV - de um dos garantidores, quando as partes residirem em circunscrições territoriais diversas e houver constituição de garantia;

O art. 14, ao tratar da Lei nº 10.406, de 2002 - Código Civil, passa a vigorar com as seguintes alterações para o art. 1.142:

"Art. 1.142,

§ 3º - Quando o local onde se exerce a atividade empresarial for físico, a fixação do horário de funcionamento competirá ao Município, observada a regra geral prevista no inciso II do caput do art. 3º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 e as demais hipóteses previstas em lei.

JUSTIFICAÇÃO

QUANTO AO ART. 11 – alteração §2º, art. 129

De acordo com a exposição de motivos, a Medida Provisória 1.085, de 27 de dezembro de 2021 ("MP 1.085") busca "o aprimoramento do ambiente de negócios no País, por meio da modernização dos registros públicos, desburocratização dos serviços registrais e centralização nacional das informações e garantias". Para tanto, institui o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos – SERP e traz algumas alterações legislativas, mirando a "redução de custos e de prazos e maior facilidade para a consulta de informações registrais e envio de documentação para registro".

O SERP, sistema que será regido de acordo com normas infralegais emitidas pela Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça, de acordo com os objetivos listados no art. 3º da MP 1.085, promete ser um importante avanço para o ambiente de negócios, tanto pela agilidade e fluidez próprias da "eletronização"/"digitalização", quanto pela redução da assimetria informacional para os agentes de mercado, ante a centralização





de informações, que será viabilizada por interconexões, interoperabilidades e intercâmbios com outros agentes e sistemas.

Há, no entanto, uma alteração trazida para a Lei nº 6.015/1973 - Lei de Registro Públicos ("LRP") que **contraria frontalmente o espírito de desburocratização de negócios e redução de custos**, mote da MP 1.085.

Trata-se da inclusão **do §2º ao art. 129 da LRP¹**, que dispõe que a competência do Registro de Títulos e Documentos ("RTD") não afasta outras, relativas a registro e a constituição de ônus e gravames, existentes em legislações específicas.

Ao prever que uma competência não afasta as demais, referido parágrafo instaura verdadeira dúvida e insegurança jurídica a respeito dos registros e desencadeia bis in idem em matéria registral.

O art. 129 da LRP elenca os atos passíveis de registro, com finalidade de surtir efeitos em relação a terceiros, ou seja, para fins de publicidade, fixando a competência do RTD sobre diversas modalidades de contratos, instrumentos, operações de cessão de direitos e de créditos, reserva de domínio, arrendamento mercantil de bens móveis e alienação fiduciária de bens móveis, dentre outros.

Este artigo necessariamente precisa ser harmonizado com outros diplomas legais, como é o caso do Código Civil, Código de Trânsito Brasileiro e a Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, que igualmente abarcam questões afetas a registro, conforme se observa:

Código Civil, Art. 1.361.

Art. 1.361, § 1 o Constitui-se a propriedade fiduciária com o registro do contrato, celebrado por instrumento público ou particular, que lhe serve de título, no Registro de Títulos e Documentos do domicílio do devedor, ou, em se tratando de veículos, na repartição

1 Art. 129. *Estão sujeitos a registro, no Registro de Títulos e Documentos, para surtir efeitos em relação a terceiros:*

(...)

§ 2º *O disposto no caput não afasta as competências relativas a registro e a constituição de ônus e gravames previstas em legislação específica, inclusive o estabelecido:*

*I - na Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro; e
II - no art. 26 da Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013.*





competente para o licenciamento, fazendo-se a anotação no certificado de registro.

Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997)

Art. 129-B. O registro de contratos de garantias de alienação fiduciária em operações financeiras, consórcio, arrendamento mercantil, reserva de domínio ou penhor será realizado nos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, em observância ao disposto no § 1º do art. 1.361 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

Lei 12.810, de 15 de maio de 2013

Art. 26. A constituição de gravames e ônus, inclusive para fins de publicidade e eficácia perante terceiros, sobre ativos financeiros e valores mobiliários objeto de registro ou de depósito centralizado será realizada, exclusivamente, nas entidades registradoras ou nos depositários centrais em que os ativos financeiros e valores mobiliários estejam registrados ou depositados, independentemente da natureza do negócio jurídico a que digam respeito.

As regras de registro já estavam satisfatórias para um mercado hígido e eficiente anteriormente à MP 1.085. É o caso dos registros de ônus e gravames sobre veículos na repartição competente, tal como previsto nos Códigos Civil e de Trânsito Brasileiro, e os registros de ônus e gravames sobre ativos financeiros e valores mobiliários nas Infraestruturas de Mercado Financeiro ("IMF"), em linha com o art. 26 da Lei 12.810/2013.

Contudo, o novo §2º coloca este ponto em xeque, já que, ao mencionar que "o disposto no caput não afasta as competências relativas a registro e a constituição de ônus e gravames previstas em legislação específica" permite a interpretação de que existem competências paralelas e concorrentes para registro.

Para melhor elucidar os efeitos deletérios decorrentes da proposta de §2º, ao art. 129, introduzido pela MP 1.085, seguem considerações sobre alguns mercados que serão impactados:

FINANCIAMENTO DE VEÍCULOS





Atualmente, um consumidor que realiza um financiamento de veículo com alienação fiduciária, constituída em favor da instituição financeira, paga apenas pelo registro do gravame na repartição competente, no caso o DETRAN, respeitado o §1º do art. 1.361, CC.

Por exemplo, para uma operação no Estado de São Paulo, atualmente o consumidor arca com a taxa para o Certificado de Registro do Veículo (CRV)² no valor de R\$ 246,17. **Assim, nos termos na MP 1.085, caso a instituição financeira fiduciária também precise levar a operação a registro no RTD, para proteção da garantia, arcará com custas conforme a tabela do IRTDPJ-SP, que varia de acordo com o valor do contrato ou título objeto de registro. Para um veículo popular na faixa de R\$ 30 mil, serão devidos, adicionalmente, R\$ 749,07³. Portanto, neste caso, as custas de registro do gravame para esta operação beiram R\$ 1.000,00, representando acréscimo de quantia quatro vezes superior ao valor atualmente exigido!**

O mesmo cenário se repete em demais Estados, podendo chegar, em média, a aproximadamente 3 vezes o valor atual, conforme tabela abaixo:

UF	Custas Detran	Custas RTD	Total Detran + RTD	Aumento dos Custos
DF	R\$ 402,00	<u>R\$ 715,05</u>	R\$ 1.117,05	2,8 x
M S	R\$ 306,43	<u>R\$ 597,00</u>	R\$ 903,43	2,9 x
PA	R\$ 368,33	<u>R\$ 1.351,00</u>	R\$ 1.719,33	4,6 x
PE	R\$ 460,45	<u>R\$ 567,48</u>	R\$ 1.027,93	2,2 x
RS	R\$ 170,32	<u>R\$ 152,20</u>	R\$ 322,52	1,9 x

(valor de referência de operação: R\$ 30 mil)

2

[https://www.detran.sp.gov.br/wps/portal/portaldetran/cidadao/veiculos/fichaservico/EmissaoNovoCRV/gravames%20\(veiculos%20financiados\)/ab5c0d50-01b7-4361-a26a-055dce56b2dd#](https://www.detran.sp.gov.br/wps/portal/portaldetran/cidadao/veiculos/fichaservico/EmissaoNovoCRV/gravames%20(veiculos%20financiados)/ab5c0d50-01b7-4361-a26a-055dce56b2dd#)

3 http://www.irtdpj-sp.com.br/down/Tabela_2021_SemISS_Geral.pdf



CD/22937.72590-00



* C D 2 2 9 3 7 7 2 5 9 0 0 *



Enfim, a insegurança trazida pelo §2º do art. 129 fará com que o credor busque preservar sua garantia, realizando o duplo registro – DETRAN e RTD, o que fatalmente acarretará em acréscimos ao valor da operação das respectivas custas cartorárias. Logo, a operação ficará mais cara para o consumidor final porque o credor, diante de uma antinomia de leis, se vê obrigado a fazer dois registros para resguardar sua garantia.

Ainda, essa previsão destoa da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, de longa data, já se manifestou acerca do papel da repartição competente:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO –
PREQUESTIONAMENTO. O recurso extraordinário pressupõe o prequestionamento da matéria versada nas razões, sendo indispensável tenha havido debate e decisão prévios. RECURSO EXTRAORDINÁRIO – MATÉRIA LEGAL. O recurso extraordinário não é meio próprio à interpretação de normas estritamente legais. PROPRIEDADE FIDUCIÁRIA – VEÍCULO AUTOMOTOR – REGISTRO. Surge constitucional o § 1º do artigo 1.361 do Código Civil no que revela a possibilidade de ter-se como constituída a propriedade fiduciária com o registro do contrato na repartição competente para o licenciamento do veículo. (RE 611639, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 21/10/2015, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-070 DIVULG 14-04-2016 PUBLIC 15-04-2016)

Requerer que um registro na Repartição para constituição de ônus e gravame, e outro registro no RTD para surtir efeitos perante terceiros, é criar burocracia, exigindo dos agentes que busquem simultaneamente entes distintos para o mesmo ato.

É importante ressaltar que o registro no DETRAN para a constituição da garantia, hoje e desde longa data, também já cumpre o efeito de publicidade, inclusive perante terceiros, pois, além da restrição constar do documento do veículo, qualquer interessado pode solicitar junto ao DETRAN informações sobre o veículo onde constará eventual ônus.





CIRCULAÇÃO DE ATIVOS FINANCEIROS E VALORES MOBILIÁRIOS

No universo de ativos financeiros e valores mobiliários, dos quais são exemplos cédulas de crédito bancário, títulos diversos (CDBs, Letras Financeiras, Títulos do Agronegócio etc), duplicatas, recebíveis de cartões de crédito, ações e debêntures, **o impacto para as operações, além de financeiro, é de ordem operacional.** As IMFs possuem um dinamismo fundamental para os agentes de tais mercados que um registro duplo no RTD será extremamente prejudicial e de difícil atualização.

Insta lembrar que tais IMFs são entidades neutras, reguladas pelo Banco Central do Brasil e/ou pela Comissão de Valores Mobiliários, conforme art. 28 da Lei 12.810/2013, e que viabilizam a gestão efetiva dos ativos financeiros, com total autonomia, segurança robusta e transparência, operando por intermédio de complexas plataformas e ferramentas de integração com todo o mercado. O registro na IMF é bastante para que haja um mercado de ativos financeiros e valores mobiliários ágil e seguro, independentemente do RTD.

De toda sorte, é fundamental lembrar que o art. 26 da Lei 12.810/2013 fala em “exclusividade”, palavra esta que afasta de imediato qualquer possibilidade de convivência de competências entre IMF e RTD (posição que poderá ser questionada alegando-se que a posterioridade da MP 1.085).

RECEBÍVEIS DE CARTÕES DE CRÉDITO

Particularmente quanto aos recebíveis de cartões de crédito, modalidade de ativos financeiros, a mudança com a inclusão do §2º ao art. 129 com a necessidade de registro em RTD é extremamente danosa.

Insta destacar que a participação das IMFs foi bastante incentivada nos últimos tempos e, para alguns negócios, a IMF tornou-se elemento estruturante, como é o caso das operações com recebíveis de cartões de crédito. O Banco Central do Brasil, com o intuito de conferir maior eficiência e competitividade a esse mercado, entendeu que o registro desses recebíveis em sistemas de registro regrado pela Lei 12.810/2013 confere mais segurança operacional e jurídica para essas negociações, assim como acesso





mais amplo para potenciais agentes financiadores. Assim, desde a Consulta Pública 68, de 05 de setembro de 2018, até a implantação das regras da [Resolução CMN 4.734](#) e [Circular BCB 3.952](#), ambas de 27.092019, o tema movimentou regulador financeiro, bancos, credenciadoras para se chegar onde atualmente se encontra, com milhares de operações registradas todos os dias.

Ainda, importante frisar que **muitas empresas, especialmente as 4,6 milhões de pequenas e microempresas responsáveis por 17,8 milhões de empregos formais, utilizam os recebíveis de cartões nas suas atividades**, sejam com operações de desconto, antecipação de recebíveis ou até como garantia para um capital de giro. **Mudanças no fluxo vigente impactarão bruscamente a rotina operacional destas empresas e trarão custos adicionais**, que serão repassados a clientes e, no limite, impactarão até folha de salários.

Enfim, compartilhar com os RTDs as atividades que tais IMFs executam hoje, após anos de estruturação junto ao Banco Central do Brasil, será catastrófico para o sistema e principalmente para os pequenos negócios que tanto utilizam linhas de crédito atreladas aos recebíveis de cartões.

Verifica-se, portanto, que os modelos de registro de garantias atualmente empregados para veículos, recebíveis de cartão de crédito, ativos financeiros e valores mobiliários são adequados e eficientes, não se fazendo necessário qualquer ajuste.

Portanto, a presente proposta de alteração da redação do §2º se faz necessária para que sejam preservadas as competências e os custos atuais, evitando cenário de insegurança e onerosidade e atendendo ao espírito da norma que versa essencialmente sobre desburocratização dos serviços registrares e centralização nacional das informações e garantias.

QUANTO AO ART. 11 – alteração art. 130

As alterações inseridas no ordenamento por meio da MP dão margem para questionamentos quanto ao efetivo domicílio eleito para registro em cumprimento aos critérios de publicidade a terceiros, neste sentido para afastar quaisquer interpretações diversas, busca-se pacificar o tema com os ajustes sugeridos na nova redação, contemplando as hipóteses mais comuns para fixação do domicílio.





QUANTO AO ART. 14

A MP 1.085 também traz mudanças ao Código Civil, ao estabelecer a competência do Município para editar normas relativas ao horário de funcionamento das atividades empresariais, em alinhamento com a Lei da Liberdade Econômica e com a súmula vinculante 38, do STF⁴.

Ocorre que referida alteração não se atentou ao fato de que determinadas atividades são reguladas exclusivamente pela União. Como é o caso, por exemplo, da atividade bancária (art. 192, da CF e lei 4595/64), assim já reconhecido pelos tribunais.

MANDADO DE SEGURANÇA. O MUNICÍPIO NÃO TEM ATRIBUIÇÃO POR LEI PARA FIXAÇÃO DE HORARIO DE FUNCIONAMENTO BANCARIO. TRATA-SE DE INTERESSE NACIONAL, CONSEQUENTEMENTE, A COMPETÊNCIA E DA UNIÃO. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. (AI 124069 AgR, Relator(a): DJACI FALCAO, Segunda Turma, julgado em 04/03/1988, DJ 25-03-1988 PP-06385 EMENT VOL-01495-05 PP-00993)

Recurso Extraordinário. Horário de funcionamento bancário: matéria que, por sua abrangência, transcende ao peculiar interesse do Município. Competência exclusiva da União para legislar sobre o assunto. Precedentes do STF. RE conhecido e provido. (RE 118363, Relator(a): CELIO BORJA, Segunda Turma, julgado em 26/06/1990, DJ 14-12-1990 PP-15111 EMENT VOL-01606-02 PP-00187)

A fixação do horário bancário, para atendimento ao público, é da competência da União. (SÚMULA 19, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 04/12/1990, DJ 07/12/1990, p. 14682)

Portanto, revela-se fundamental o ajuste ao art. 1.142 para evitar interpretações dúbias no futuro.

Sala das Sessões, 03 de fevereiro de 2022.


SILVIO COSTA FILHO

4 “É competente o município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial”.



CD/22937.72590-00



* C D 2 2 9 3 7 7 2 5 9 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado **Silvio Costa Filho** – Republicanos/PE

Deputado Federal (Republicanos/PE)



CD/22937.72590-00



* C D 2 2 9 3 7 7 2 5 9 0 0 0 *