



# SENADO FEDERAL

## EMENDAS

Apresentadas à **Medida Provisória nº 1085, de 2021**, que *"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."*

PARLAMENTARES	EMENDAS NºS
Senador Jorginho Mello (PL/SC)	317
Senadora Soraya Thronicke (UNIÃO/MS)	318; 321; 340; 341
Senador Giordano (MDB/SP)	319
Senador Telmário Mota (PROS/RR)	320
Senador Sérgio Petecão (PSD/AC)	322; 323
Senador Wellington Fagundes (PL/MT)	324
Senador Luis Carlos Heinze (PP/RS)	325; 326; 327
Senador Paulo Rocha (PT/PA)	328; 329; 330
Senadora Eliane Nogueira (PP/PI)	331
Senadora Rose de Freitas (MDB/ES)	332; 333
Senadora Mara Gabrilli (PSDB/SP)	334
Senador Carlos Portinho (PL/RJ)	335
Senador Izalci Lucas (PSDB/DF)	336
Senador Plínio Valério (PSDB/AM)	337
Senador Zequinha Marinho (PL/PA)	338; 339; 342

TOTAL DE EMENDAS: 26



Página da matéria



SENADO FEDERAL  
*Gabinete do Senador Jorginho Mello*

**EMENDA N° - PLEN**  
(a MPV nº 1085, de 2021)

Acrescenta ao art. 3º da MPV 1085 de 2021 o seguinte parágrafo:

“Art. 3º .....

.....  
§5º Havendo ordem judicial de suspensão dos efeitos do protesto, da consulta referida no inciso X, alínea "c", número 1, do caput, deverá constar o número do processo e o Juízo prolator da decisão que determinou a suspensão dos efeitos.  
.....”

**JUSTIFICAÇÃO**

O cenário de crédito nacional está seriamente prejudicado por demandas coletivas movidas por associações que visam suprimir dos informativos a existência de protestos cambiais, argumentando falaciosamente defeitos nas intimações.

As demandas, notadamente ajuizadas em comarcas de pouca ou nenhuma expressão para o mercado de crédito, já foram objeto de reclamação perante o CNJ – Conselho Nacional de Justiça, pela forma da condução das mesmas.

Inobstante, empresas de quaisquer Estados da Federação, aderindo a propostas indecorosas, acintosas e que beiram a marginalidade, devem apenas aderir a Associação, para que tenham, por liminar, a supressão de todos os negativos, em especial os protestos, atos que gozam de fé pública pela rede de Tabelionatos consolidadas no País.



SENADO FEDERAL  
*Gabinete do Senador Jorginho Mello*

Ficam os órgãos de proteção ao crédito impedidos de prestar tais informações, prejudicando sobremaneira a análise e concessão de crédito e, em última análise, aumentando o custo de captação de recursos.

É livre o acesso ao Poder Judiciário, sendo constitucionalmente garantido o direito de demandar.

Inobstante, o puro e simples sobrerestamento de informações públicas acabem por igualmente suprimir as informações aos bureaus de crédito, distorcendo profundamente as informações do Cadastro Positivo, insumo fundamental e inafastável para a concessão de crédito, independentemente se para pessoa física ou jurídica.

Até 22/03/2022, os dois principais Institutos de Protestos acumulavam números expressivos sobre a supressão, por comando judicial, de informações relativas a protestos cambiais, senão vejamos:

IEPTB-BR	
Quantidade de documentos excluídos (CPF e CNPJ)	75.427
Quantidade de protestos lavrados excluídos	123.996
Valor total dos protestos excluídos	R\$ 346.797.200,64

IEPTB-SP	
Quantidade de documentos excluídos (CPF e CNPJ)	81.489
Quantidade de protestos lavrados excluídos	300.762
Valor total dos protestos excluídos	R\$ 6.219.867.085,54

Da mesma forma, um dos Birôs de Crédito coletou as seguintes informações sobre os casos que tem conhecimento:

Birô de Crédito	
Quantidade de documentos excluídos (CPF e CNPJ)	58.850
Quantidade de protestos lavrados excluídos	607.474
Valor total dos protestos excluídos	R\$ 29.884.202.151,00

Ora, simplesmente suprimir das informações os dados relativos a protestos cambiais, considerando que esta informação é de propriedade dos Tabelionatos, senão vejamos:



SENADO FEDERAL  
***Gabinete do Senador Jorginho Mello***

EDcl no RESP nº 1.080.009-DF (Relator Ministro Luis Felipe Salomão) – “1. O entendimento pacífico nesta Corte é no sentido de que ainda que a informação sobre devedores inadimplentes seja buscada em bancos de dados diversos, remanesce a obrigação de notificar o devedor acerca da inclusão de se nome em cadastros desabonadores. 2. Porém, tal entendimento encontra exceção no caso de coleta de informações em bancos de dados públicos, como os pertencentes a cartórios de protesto de títulos e de distribuição judicial, porquanto, nesse caso, a informação acerca do devedor já era de notoriedade pública, o que afasta o dever de notificação do órgão de proteção ao crédito e, consequentemente, o de indenizar.”

Não se trata de suprimir o direito ao processo, mas sim alertar aos restritivos de crédito da existência de medidas liminares, com o fito de minimamente manter o score no Cadastro Positivo, visando evitar a enorme distorção na pontuação trazida, quando a informação do protesto simplesmente é suprimido, impedindo dos restritivos.

Sala da Comissão,

Senador JORGINHO MELLO



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

**EMENDA N°**

(à MPV nº 1085, de 2021)

**EMENDA SUPRESSIVA**

Suprimir o inciso II, do § 2º, do art. 54, da Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, introduzido pelo art. 16, da MPV nº 1085, de 2021.

**JUSTIFICAÇÃO**

Eminentes Pares, muito embora a medida provisória em referência busque modernizar o sistema de registros públicos do País, a mitigação de obrigações há muito estampadas em leis deve se dar com parcimônia, para que não sejam prejudicadas a estabilidade dos negócios jurídicos e sua perfeita ou mais aproximada transparência.

A evolução da legislação contemplou a necessidade de apresentação das certidões forenses e aquelas oriundas dos distribuidores judiciais para proteger o adquirente de boa-fé e prevenir a materialização da insolvência do devedor ao alienar seus bens, não bastando, portanto, para a validade ou eficácia dos negócios jurídicos que a matrícula do imóvel esteja livre de restrições, mas também que se busque as informações sobre a existência de ações, em especial de execução.

Logo, ainda que se imagine que a não exigência de apresentação de certidões forenses ou de distribuidores judiciais, trazida no corpo da MPV nº 1085, de 2021, represente uma modernização no sistema de registro públicos e até mesmo redução do custo nos negócios jurídicos relacionados, a permanência de tal texto na MPV poderá acarretar grave insegurança jurídica, aumento de fraudes a credores e prestígio à insolvência, sobretudo aquelas destinadas a deliberadamente lesar credores.

Insegurança, falta de transparência e fraudes acabam por afastar investidores internacionais e aumentar o custo brasil.

Forte em tais razões, conto com o apoio dos nobres Pares para aprovação da presente emenda.

Senado Federal, 16 de maio de 2022.

**Senadora SORAYA THRONICKE  
UNIÃO BRASIL/MS**



Senado Federal  
Gabinete do Senador Giordano

**EMENDA N° - PLEN**  
(à MPV n° 1.085, de 2021)

Suprime-se a redação dada ao item 1º, do Art. 129, da Lei nº 6.015, constante do art. 11 da Medida Provisória nº 1085, de 2021; e Suprime-se a alínea “b” do inciso I do art. 20 da Medida Provisória nº 1085, de 2021.

**JUSTIFICAÇÃO**

Desde o advento da Lei da Liberdade Econômica, o Governo Federal tem pautado suas ações para medidas de simplificação do ambiente regulatório. No entanto, a MP 1.085 trouxe inúmeros novos registros obrigatórios em Cartórios **sem qualquer necessidade para a segurança jurídica.**

Na redação proposta ao art. 129 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, foram ressuscitados e disciplinados uma série de atos que vão onerar o cidadão. Menciona-se o caso **da locação de imóveis, que passará a ter o seu contrato registrado do Cartório de Títulos e Documentos (RDT).** Com essa medida locadores e locatários de imóveis terão um custo adicional para a realização de suas transações sem qualquer benefício para a sociedade.

**Como o aluguel e o aluguel social tem cada vez mais ganhado importância como políticas públicas de Governos para o enfrentamento do déficit habitacional, a quem interessa aumentar o custo da moradia no país??**

Em se tratando de bens imóveis, há que se observar o princípio da concentração da matrícula no Registro de Imóveis, posto que é a partir desta que se demonstram os efeitos erga omnes relativos ao direito de propriedade, concentrando também suas restrições e limitações, inclusive no concernente a posse direta e indireta. Assim, se a locação for de bem imóvel, o eventual registro deverá ocorrer na matrícula do imóvel, sem exceções.

Manter a redação dada ao art. 129 da Lei dos Registros Públicos pela MP nº 1.085 obrigará o cidadão/usuário a fazer um registro desnecessário no Registro de Títulos e Documentos, criando insegurança jurídica em face da matrícula no Registro de Imóveis, onerando as partes e prejudicando o ambiente de negócios. Propõe-se, assim, a supressão do referido dispositivo da MP nº 1.085/2021.



Senado Federal  
Gabinete do Senador Giordano

De igual modo, a MP propõe a revogação de dispositivo da Lei de Incorporações Imobiliárias (Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964), **retirando a conceito da irretratabilidade dos contratos de compra e venda do imóvel**. Esse conceito não é só importante para o empreendedor, mas também para o consumidor, uma vez que a **irretratabilidade dos contratos confere estabilidade jurídica da atividade de produção habitacional**, garantindo a continuidade da obra e sustentabilidade do empreendimento.

Assim, a revogação o § 2º do art. 32 da Lei nº 4.591, de 1964, pode prejudicar os contratos de compra e venda de unidade mobiliarias em geral e também a segurança jurídica dos contratos vinculados aos programas habitacionais (Casa Verde e Amarela, e outros).

Diante do exposto, peço apoio dos Nobres Pares para que seja acolhida a presente emenda que visa suprimir do texto dispositivos prejudiciais às atividades imobiliárias.

**SENADOR GIORDANO**



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA

**EMENDA N° - PLEN**  
(à MPV nº 1.085, de 2021)

**EMENDA MODIFICATIVA**

Modificam-se os artigos nº **29, 33, 46, 54, 55, 56, 57, 67, 69, 70-A, 94-A**, da Lei nº 6.015, de 1973, incluído pelo texto da MP na referida Lei.

**Art. 29 (...)**

§5º A atividade delegada desempenhada exclusivamente pelo oficial de registro civil das pessoas naturais é compatível com o exercício da arbitragem, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, e da leiloaria, cumpridos os seus requisitos próprios.

...

**Art. 33 (...)**

**Parágrafo único.** No Cartório do 1º Ofício ou da 1ª Subdivisão judiciária, em cada comarca, haverá outro livro para inscrição dos demais atos relativos ao estado civil, designado sob a letra "E".

...

**Art. 46 (...)**



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA

§6º Os órgãos do Poder Executivo e do Poder Judiciário detentores de bases biométricas poderão franquear ao oficial de registro civil de pessoas naturais acesso às bases para fins de conferência por ocasião do registro tardio de nascimento.

...

**Art. 54 (...)**

§5º O oficial de registro civil das pessoas naturais do município poderá, mediante convênio e desde não prejudique o regular funcionamento da serventia, instalar unidade interligada em estabelecimento de saúde público ou privado para recepção e remessa de dados, lavratura do registro de nascimento e emissão de respectiva certidão.”

...

**Art. 55.** Toda pessoa tem direito ao nome, nele compreendidos o prenome e o sobrenome. Ao prenome serão acrescidos os sobrenomes dos genitores ou de seus ascendentes, em qualquer ordem. Na hipótese de acréscimo de sobrenome de ascendente que não conste das certidões apresentadas, deverão ser apresentadas as certidões necessárias para comprovar a linha ascendente.

§ 1º Os oficiais do registro civil não registrarão prenomes suscetíveis de expor ao ridículo os seus portadores. Quando os



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA

genitores não se conformarem com a recusa do oficial, este submeterá por escrito o caso, independente da cobrança de quaisquer emolumentos, à decisão do Juiz competente.

**§2º** Quando o declarante não indicar o nome completo, o oficial lançará adiante do prenome escolhido ao menos um sobrenome de cada um dos genitores, na ordem que julgar mais conveniente para evitar homônimias.

**§3º** O oficial de registro orientará os pais acerca da conveniência de acrescer sobrenomes, a fim de se evitar prejuízos à pessoa em razão da homonímia.

**§4º** Em até quinze dias após o registro, qualquer dos genitores poderá apresentar, perante o registro civil onde foi lavrado o assento de nascimento, oposição fundamentada ao prenome e sobrenomes indicados pelo declarante. Havendo manifestação consensual dos genitores, será realizado o procedimento de retificação administrativa do registro. Não havendo consenso, a oposição será encaminhada ao Juiz competente para decisão.

...

**Art. 56.** A pessoa registrada poderá, após ter atingido a maioridade civil, requerer pessoalmente e imotivadamente a



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA

alteração de seu prenome, independente de decisão judicial, averbando-se a alteração, que será publicada em meio eletrônico.

**§1º** A alteração imotivada de prenome poderá ser feita na via extrajudicial apenas uma vez e sua desconstituição dependerá de sentença judicial.

**§2º** A averbação de alteração de prenome conterá, obrigatoriamente, o prenome anterior, os números de documento de identidade RG (Registro Geral), CPF (Cadastro das Pessoas Físicas da Receita Federal), passaporte e título de eleitor do registrado, dados esses que deverão constar expressamente em todas as certidões solicitadas.

**§3º** Finalizado o procedimento de alteração no assento, o ofício de registro civil das pessoas naturais no qual se processou a alteração, às expensas do requerente, comunicará o ato oficialmente aos órgãos expedidores do RG, CPF e passaporte, bem como ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), preferencialmente por meio eletrônico."

**§4º** Suspeitando de fraude, falsidade, má-fé, vício de vontade ou simulação quanto à real intenção da pessoa requerente, o oficial de registro civil fundamentadamente recusará a retificação.



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA

...

**Art. 57.** A alteração posterior de sobrenomes poderá ser requerida pessoalmente perante o Oficial de Registro Civil, com a apresentação de certidões e documentos necessários, e será averbada nos assentos de nascimento e casamento, independente de autorização judicial, a fim de:

I – inclusão de sobrenomes familiares;

II – inclusão ou exclusão de sobrenome do cônjuge, na constância do casamento;

III – exclusão de sobrenome do ex-cônjuge, após a dissolução da sociedade conjugal, por qualquer de suas causas;

IV – inclusão e exclusão de sobrenomes em razão de alteração das relações de filiação, inclusive para os descendentes, cônjuge ou companheiro da pessoa que teve seu estado alterado.

**§2º** O convivente em união estável devidamente registrada no registro civil das pessoas naturais poderá requerer a inclusão de sobrenome de seu companheiro, a qualquer tempo. Os conviventes cuja união estável esteja registrada podem alterar seus sobrenomes nas mesmas hipóteses previstas para as pessoas casadas.



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA

**§3º** O retorno ao nome de solteiro(a) do(a) companheiro(a) será realizado por meio da averbação da extinção de união estável em seu registro.

**§4º (REVOGADO)**

**§5º (REVOGADO)**

**§6º (REVOGADO)**

**§8º** O enteado ou a enteada, havendo motivo justificável, poderá requerer ao oficial de registro civil que, no registro de nascimento e casamento, seja averbado o nome de família de seu padrasto ou de sua madrasta, desde que haja expressa concordância destes, sem prejuízo de seus sobrenomes de família.

...

**Art. 67 (...)**

**§1º** Estando em ordem a documentação, o oficial do registro dará publicidade, em meio eletrônico, da habilitação e extrairá, no prazo de até cinco dias, o certificado de habilitação, podendo os nubentes contraírem matrimônio perante qualquer serventia de registro civil das pessoas naturais, de sua livre escolha, observado



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA

o prazo de eficácia do art. 1.532, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil.

**§2º** A identificação das partes e a apresentação dos documentos exigidos pela lei civil para fins de habilitação poderão ser realizadas eletronicamente mediante recepção e comprovação da autoria e da integridade dos documentos.

**§3º** Se houver impedimento ou arguição de causa suspensiva, o oficial dará ciência do fato aos nubentes, para que indiquem, em 24 (vinte e quatro) horas, prova que pretendam produzir, e remeterá os autos a juízo; produzidas as provas pelo oponente e pelos nubentes, no prazo de três dias, com ciência do Ministério Público, e ouvidos os interessados e o órgão do Ministério Público em cinco dias, decidirá o Juiz em igual prazo.

**§4º** Quando a celebração do casamento se der perante oficial de registro civil das pessoas naturais diverso daquele da habilitação, deverá ser comunicado o oficial de registro em que realizada a habilitação, por meio eletrônico, para a devida anotação no procedimento de habilitação.



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA

§5º Expedido o certificado de habilitação, celebrar-se-á o casamento, no dia, hora e lugar solicitados pelos nubentes e designados pelo oficial.

§6º A celebração do casamento poderá ser realizada, a requerimento dos nubentes, em meio eletrônico, por sistema de videoconferência em que se possa verificar a livre manifestação da vontade dos contraentes.

...

**Art. 69.** Para a dispensa da publicação eletrônica dos proclamas, nos casos previstos em lei, os contraentes, em petição dirigida ao oficial de registro, deduzirão os motivos de urgência do casamento, provando-a, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, com documentos comprobatórios do alegado.

**Parágrafo único:** O oficial de registro, no prazo de 24 (vinte quatro) horas, com base nas provas apresentadas, poderá dispensar ou não a publicação eletrônica, cabendo recurso à decisão ao Juiz Corregedor.”

...

**Art. 70-A.** A conversão da união estável em casamento deverá ser requerida pelos companheiros perante o oficial de registro civil das pessoas naturais de sua residência.



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA

§1º Recebido o requerimento, será iniciado o processo de habilitação sob o mesmo rito previsto para o casamento, devendo constar dos proclamas que se trata de conversão de união estável em casamento.

§2º Em caso de requerimento de conversão de união estável por mandato, a procuração deverá ser pública e com prazo máximo de 30 (trinta) dias.

§3º Estando em termos o pedido, será lavrado o assento da conversão da união estável em casamento, independentemente de autorização judicial, prescindindo o ato da celebração do matrimônio.

§4º O assento da conversão da união estável em casamento será lavrado no Livro “B”, sem a indicação da data e das testemunhas da celebração, do nome do presidente do ato e das assinaturas dos companheiros e das testemunhas, anotando-se no respectivo termo que se trata de conversão de união estável em casamento.

§5º A conversão da união estável dependerá da superação dos impedimentos legais para o casamento, sujeitando-se à adoção do regime patrimonial de bens, na forma e segundo os preceitos da lei civil.



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA

**§6º** Não constará do assento de casamento convertido a partir da união estável a data do início ou período de duração desta, salvo no caso de prévio procedimento de certificação eletrônica de união estável realizado perante oficial de registro civil.

**§7º** Estando em termos o pedido, o falecimento da parte no curso do processo de habilitação não impede a lavratura do assento de conversão de união estável em casamento.

...

**Art. 94-A.** Os registros das sentenças declaratórias de reconhecimento e dissolução, bem como dos termos declaratórios formalizados perante o oficial de registro civil e das escrituras públicas declaratórias e distrato envolvendo união estável, serão feitos no Livro E do registro civil das pessoas naturais em que os companheiros têm ou tiveram sua última residência, devendo constar:

- a) data do registro;
- b) nome, estado civil, datas de nascimento, profissão, CPF e residência dos companheiros;
- c) nome dos pais dos companheiros;
- d) data e cartório em que foram registrados os nascimentos das partes, seus casamentos e uniões estáveis anteriores, assim como



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA

os óbitos de seus outros cônjuges ou companheiros, quando houver;

- e) data da sentença, trânsito em julgado, vara e nome do juiz que a proferiu, quando o caso;
- f) data da escritura pública, mencionando-se no último caso, o livro, a página e o tabelionato onde foi lavrado o ato;
- g) regime de bens dos companheiros;
- h) o nome que os companheiros passam a ter, em virtude da união estável.

**§1º** Não poderá ser promovido o registro, no Livro E, de união estável de pessoas casadas, ainda que separadas de fato, exceto se separadas judicialmente ou extrajudicialmente, ou se a declaração da união estável decorrer de sentença judicial transitada em julgado.”

**§2º** As sentenças estrangeiras de reconhecimento de união estável, os termos extrajudiciais, os instrumentos particulares ou escrituras públicas declaratórias de união estável, assim como os respectivos distratos, lavrados no exterior, nos quais, ao menos, um dos companheiros seja brasileiro, poderão ser levados a registro, no Livro E, do registro civil das pessoas naturais em que qualquer dos companheiros tem ou tivesse sua última residência em território nacional.”



**SENADO FEDERAL**  
Senador TELMÁRIO MOTA

**§3º** Para fins de registro, as sentenças estrangeiras de reconhecimento de união estável, os termos extrajudiciais, os instrumentos particulares ou escrituras públicas declaratórias de união estável, assim como os respectivos distratos, lavrados no exterior, deverão ser devidamente legalizados ou apostilados, assim como acompanhados de tradução juramentada.”

### **JUSTIFICATIVA**

A presente emenda almeja proporcionar ao Registro Civil das Pessoas Naturais, únicos considerados Ofícios da Cidadania (art. 29, §§3º e 4º da Lei 6.015/73), a modernização de seus principais institutos, tal como ocorreu com as demais especialidades registrais (Registro civil de Pessoas Jurídicas, Registro de Títulos e Documentos e Registro de imóveis) por meio da Medida Provisória nº 1085/2021.

Os objetivos buscados pela MP nº 1.085/2021, tais como a integração, facilitação e eficiência dos registros públicos, somente serão plenamente atingidos se todas as especialidades registrais tiverem a mesma oportunidade de se adequar ao modelo proposto.

Como é cediço, os Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais é a única especialidade registral, e por vezes a única representação estatal, obrigatoriamente presente em todos os municípios e distritos do país (art. 44, §§2º e 3º da Lei nº 8.935/94). Por assim ser, e aproveitando sua espetacular e inigualável capilaridade, é que se propõe a somatória de duas novas atribuições aos Ofícios da Cidadania, quais sejam, a arbitragem e a leiloaria.



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA

A arbitragem, regulamentada pela Lei nº 9.307/1996, diz que qualquer pessoa capaz que tenha a confiança das partes pode ser árbitro (art. 13). Por não haver qualquer empecilho legal, referida função é plenamente compatível com o exercício da delegação do oficial de registro civil das pessoas naturais, que poderá ser o escolhido pelas partes para decidir questão conflituosa. Trata-se de mais uma ferramenta de autocomposição extrajudicial que se soma à mediação e conciliação, já permitida aos registradores civis das pessoas naturais por meio do Provimento 67 do CNJ.

A leiloaria, por seu turno, já foi enfrentado pelo DREI (SEI N° 260959/2020/ME), concluindo-se que inexiste vedação para que especificamente o Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais atue como leiloeiro público. Referida decisão veio na esteira de questionamento apresentado pela ARPEN-BRASIL, nos referidos autos, que destacou que: a) a leiloaria praticamente inexiste no interior dos Estados, o que s.m.j. impacta negativamente na sociedade local que desconhece o seu viés pacificador; b) o desconhecimento social aliado à inexistência de local de prestador gera o “não serviço”, que impacta ainda na eficiência do Poder Judiciário, além do âmbito extrajudicial; c) eficiência, pacificação, fé pública e segurança jurídica são objetivos e atributos do registrador civil das pessoas naturais; d) a Nota Técnica DNRC/COJUR/Nº40/10 concluiu pela compatibilidade da leiloaria inclusive pelos exercentes de cargos públicos efetivos, pois constitui atividade de “particular em colaboração”. No caso, o registrador civil de pessoas naturais não exerce “cargo público”, apesar do ingresso se dar por concurso, pois a CF/88 (art. 236) prevê que deve ser exercido em caráter “pessoal” e “privado”, não constituindo atividade mercantil, conforme entendimento pacífico do E. STF (Ex:ADI2415).

A decisão se alinha ainda perfeitamente aos precedentes do DNRC, haja vista que os registradores civis das pessoas naturais não atuam sequer indiretamente na instrumentalização da compra e venda, conforme o parecer jurídico DNRC/COJUR/Nº 009/06 (Processo MDIC nº 52700-



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA

000898/05-45) que estabelece ser “proibido ao leiloeiro exercer o comércio direta ou indiretamente no seu ou alheio nome”, vedando assim a matrícula aos corretores de imóveis, haja vista que “realmente guarda estreita correlação com a mercancia evidenciando-se esta prática quando lhe atribui a competência nas compras e vendas de imóveis intermediando”. Por fim, destaque-se o parecer jurídico DNRC/COJUR/Nº 147/04 (Processo MDIC nº 52700-001842/04-27) que estabelece não ser possível fixar número de vagas para leiloeiros, pois constitucionalmente sujeitas ao livre exercício profissional, desde que preenchidos os seus requisitos próprios.

No que tange ao procedimento extrajudicial de registro tardio, devido sua importância, requer todas as formas de cautela na sua confecção. São frequentes as denúncias de registros tardios realizados fraudulentamente em prejuízo ao erário, especialmente ao sistema previdenciário. Referida medida implementaria segurança ao procedimento, já que permitiria a rastreabilidade do indivíduo perante todo o sistema público biométrico, evitando a duplicidade de registros ou registros maliciosamente realizados. Basta a consulta ao INSS para se aferir a quantidade de valores "perdidos" a partir de um nascimento tardio fraudulento.

Outra modificação proposta diz respeito à instalação de unidades interligados do registro civil nas maternidades. Uma das formas mais eficazes de combate ao sub-registro de nascimento é a aproximação do registro civil do local do parto. Por isso, a instalação de unidades interligadas nas maternidades permite o envio e recepção eletrônica dos dados, registrando-se o nascente ainda na unidade hospitalar.

Outro instituto que se moderniza com a presente emenda é o nome civil, tido como direito da personalidade e atributo da própria dignidade da pessoa humana. Quando do advento da Lei nº 6.015/73, o princípio afeto ao nome era o da imutabilidade, vez que era considerado o principal identificador da pessoa. Entretanto, essa realidade se modificou



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA

muito ao longo dos anos. Não só o advento da CF/1988, mas inúmeras leis e provimentos flexibilizaram essa regra, vez que a identificação do cidadão, hodiernamente, apenas pelo nome, já não se mostra suficiente. Assim, hoje, impera o princípio da definitividade (e não mais da imutabilidade) do nome e com ele consagram-se diversas hipóteses de alteração do nome civil (Constituição Federal, Lei nº 10.406/2002 – Código Civil, Lei nº 8.560/92, Provimentos CNJ 16/2012, 37/2014, 63/2017, 73/2018, 82/2019 e 122/2021, dentre outros).

Pretende-se, pois, com as alterações propostas, a adequação plena no instituto à realidade social, além de sua compilação num único diploma.

A emenda ainda propõe a modificação e atualização de um dos mais importantes atos do registro civil, o casamento. Embora cercado de solenidades, a era digital mostrou-nos que o casamento deve ter na tecnologia uma aliada, especialmente no que toca à celeridade do procedimento e inclusão digital. Por isso, sem abandono à tradição, propomos uma remodelação do procedimento, com encurtamento de seus prazos, dinamismo em suas manifestações de vontades e publicidade eletrônica de seus atos.

Também se busca desjudicializar o pedido de dispensa de proclamas, cuja decisão passa a ser do oficial de registro civil, mas garantido o recurso da decisão ao juiz corregedor.

A CF/88 determina que a lei deve facilitar a conversão da união estável em casamento. Entretanto, este dispositivo nunca foi regulamentado sob a perspectiva nacional, restando as regulamentações estaduais, o que causa uma assimetria legislativa em prejuízo do cidadão, já que em alguns estados a conversão se dá de forma muito rápida e desburocratizada e em outros não. Por isso, se propõem um procedimento registral nacional.



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA

Ao lado do casamento, a união estável, igualmente, presta-se a formação das famílias e regulamentação de relações patrimoniais. Embora seja um fato jurídico, que independe de formalização para ocorrer, importante seu registro, ainda que facultativo, para sua publicidade e geração de efeitos em face de terceiros. Por essa razão, inclusive, já foi regulamentada pelo CNJ por meio do Provimento 37/2014.

Por fim, em suma, e considerando todo o exposto, a presente emenda visa:

- 1) permitir que o registrador civil de pessoas naturais realize arbitragem e leiloaria;*
- 2) permitir que o Livro E também seja totalmente digital;*
- 3) oportunizar acesso às bases biométricas governamentais, no momento da realização dos registros de nascimentos tardios, para evitar fraudes, especialmente previdenciárias;*
- 4) estabelecer os parâmetros legais para instalação de unidade interligada em maternidade visando o combate ao sub-registro de nascimento;*
- 5) permitir a alteração do nome em hipóteses já consagradas por atos normativos e jurisprudência;*
- 6) tornar o procedimento de casamento mais célere e eletrônico;*
- 7) padronizar a conversão de união estável em casamento em todo o Brasil;*
- 8) trazer para a Lei de Registro Públicos o registro da união estável, inclusive por termo direito no Registro Civil.*



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA

Por tais razões, espera-se que seja acolhida a presente Emenda.

Sala das Sessões,

Senador TELMÁRIO MOTA



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

**EMENDA N° - PLEN**

(à MPV nº 1085, de 2021)

Incluam-se, onde couber, as alterações ao texto da Medida Provisória nº 1085 de 27 de dezembro de 2021:

**“Art.** A Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002, passa a vigorar com as seguintes alterações:

**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.”

**“Art.1.226.....**

**Parágrafo único.** É direito do interessado apresentar o título para registro em cartório de Títulos e Documentos no domicílio do credor ou do devedor para início da eficácia contra terceiros, constituição do direito e notificações decorrentes.” (NR)

**“Art.1.361.....**

.....  
§1º 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 credor* ou do devedor, ou, em se tratando de veículos, na repartição competente para o licenciamento, fazendo-se a anotação no certificado de registro”. (NR)

**“Art.** A Lei n. 6.015, de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

**“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 o art. 26 da Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013; e**

**II – as repartições competentes para o licenciamento ou registro, no caso de veículos, embarcações, aeronaves ou maquinário agrícola.**

**“Art. 130. ....**

**II – de um dos credores, devedores ou garantidores, quando as partes residirem em circunscrições territoriais diversas; ou**

**§4º Se requerido, o Oficial responsável pelo primeiro registro notificará os demais Oficiais indicados pelo apresentante do ato praticado e encaminhará a correspondente certidão digital.**

**§5º Os registros subsequentes serão cobrados como documento sem conteúdo financeiro e a responsabilidade dos Oficiais se limita a arquivar a certidão do registro realizado na serventia do Oficial notificante.” (NR)**

## **JUSTIFICAÇÃO**

### **1) Sobre a mudança proposta na Lei nº 10.406:**

Para evitar interpretações diversas, sugere-se que fique evidenciado que os Municípios, ao editar normas relativas ao horário de funcionamento das atividades empresariais, deverão observar a Lei da Liberdade Econômica e, também, as regras existentes para as atividades



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

reguladas exclusivamente pela União, como é o caso, por exemplo, da atividade bancária (art. 192, da CF e lei nº 4595/64).

A emenda busca fomentar o crédito com garantia móvel, que depende de um acesso universal a um sistema de registro de garantias ágil e de baixo custo.

É de interesse público, para a segurança do crédito, garantir o direito do credor de registrar a garantia em seu próprio domicílio, caso seja esta a opção mais econômica.

A proposta traz celeridade e redução de riscos, estimula a concorrência interna dos cartórios no registro das garantias móveis (redução de custos e adoção de novas tecnologias), contribuindo para a redução da taxa de juros.

Ademais, a emenda estimula a interoperabilidade de informações entre cartórios para que, após a garantia, seja constituída uma rápida comunicação eletrônica entre todos os cartórios, essencial para fomentar todo o potencial do mercado de crédito no país.

O registro da garantia móvel deve ser feito no cartório do domicílio do devedor ou do credor, à escolha do interessado.

Essa é a regra que desburocratiza o acesso ao registro: o direito de escolha do apresentante.

Nos casos concretos, pode haver diferenças significativas de qualidade de serviço, custo dos emolumentos, proximidade com o contrato e é importante para o direito de escolha, para que o registro seja sempre



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

obtido o mais rapidamente possível. A demora de um registro pode significar a deterioração do direito, no caso de falência do devedor.

Caso a presente emenda não seja acatada, muitos consumidores poderão ser prejudicados, principalmente aqueles que vivem em regiões mais distantes, onde o serviço cartorial é precário. Poderão ficar desassistidos do acesso a operações.

Em relação aos demais títulos que devem ser registrados em cartório de Títulos e Documentos, é fundamental garantir o direito de registro no domicílio do credor, que foi suprimido na redação original da MP 1085.

Atualmente, milhares de contratos são arquivados no domicílio do credor e proibir o registro em seu próprio domicílio aumentará a complexidade, o custo, o prazo de registro e, inevitavelmente, impactará o risco e o custo da operação, prejudicando em última análise o devedor.

Para a finalidade de fomentar o crédito no Brasil é fundamental flexibilizar o registro para proteger a garantia titularizada pelo credor.

Entendemos que este direito, de registro no domicílio do credor, deve ser preservado e ampliado, alcançando todas as hipóteses legais.

Nas palavras do Professor Armando Luiz Rovai, Professor de Direito Comercial da PUC/SP, Mackenzie/SP e ex-Secretário Nacional do Consumidor:

*O registro da garantia exclusivamente no domicílio do credor era a regra do Decreto Lei nº 911/1969, na gestão*



SENADO FEDERAL

### Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

*do ministro Delfim Netto, que instituiu a alienação fiduciária dos bens móveis.*

*Permite o menor prazo para obtenção do primeiro registro da garantia, essencial para a segurança do crédito no caso de um devedor em processo de insolvência.*

Essa liberdade de escolha com a presença da informação, novamente à escolha do interessado, *em função de análise dos entendimentos jurídicos dos Tribunais de Justiça estaduais e do Superior Tribunal de Justiça*, de registro em ambos domicílios (devedor e credor) traz segurança jurídica ao registro.

Além disso, aumenta-se a força da garantia, agilidade da operação, redução de riscos e custos em todo o processo, beneficiando principalmente o consumidor.

#### **2) Sobre as mudanças propostas na Lei nº 6.015:**

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. Eles passarão a ter que registrar estas operações em cartório, o que aumentará o custo e burocracia.

Os títulos (dentro os quais os do agronegócio) e outros ativos como debêntures que hoje são registrados nas IMFs (regulado pelo BACEN e CVM) passarão a ser registrados também em cartórios, com maior custo e burocracia



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

Veículos: considerando a compra de um carro popular, com financiamento de R\$ 30.000, o aumento de custos será expressivo para os consumidores. Hoje, este contrato fica registrado no DETRAN, com o registro também em cartório, esse valor poderá ter um aumento de até R\$ 1300, a depender do Estado, sem nenhum benefício, já que o registro no DETRAN confere a publicidade a terceiros.

Forte em tais razões, conto com o apoio dos nobres Pares para aprovação da presente emenda.

Senado Federal, 17 de maio de 2022.

Senadora **SORAYA THRONICKE**  
UNIÃO BRASIL/MS

**MEDIDA PROVISÓRIA N° 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.

**EMENDA**

Promovam-se as seguintes alterações na redação da Medida Provisória (MPV) nº 1.085, de 27 de dezembro de 2021:

“Art.3º.....

§3º.....

III - atender ao disposto na Lei 14.063, de 23 de setembro de 2020, na edição de atos que envolvam a utilização de assinaturas eletrônicas.

”

“Art.11.....

‘Art.7º-A.....

§ 1º O reconhecimento de firma por tabelião nos assuntos de que trata esta Lei, poderá ser substituído por Assinatura Eletrônica Qualificada, em meios eletrônicos, nos temos da Lei 14.063 de 23 de setembro de 2020.’ (NR)”

**JUSTIFICAÇÃO**

Com o advento da Lei 14.063, de 23 de setembro de 2020, ampliou-se os conceitos de assinaturas eletrônicas, o que permitiu o reconhecimento da evolução das tecnologias e contribuiu para proteger informações pessoais e sensíveis dos cidadãos.

Cabe salientar que a referida Lei já estabelece expressamente em seu texto a obrigatoriedade do uso das assinaturas qualificadas nos atos de transferência e de registro de bens imóveis, salvo determinadas exceções.

Os atos envolvendo imóveis, geralmente, tratam de transações de altos valores, podendo causar graves prejuízos ao erário, pessoas jurídicas e pessoas físicas, caso não sejam adotadas as melhores práticas para garantir a validade jurídica e autoria desses atos assinados eletronicamente.

Por tratar-se de ato sensível, é apropriado estabelecer o uso do método de assinatura eletrônica mais seguro juridicamente e tecnicamente. A assinatura eletrônica qualificada atende aos dois requisitos, sendo a única com plena validade jurídica prevista em Lei, não havendo assim necessidade de acordo entre as partes para aceitação da assinatura eletrônica, e com garantia de não-repúdio, conforme MP 2.200-2 de 2001.

Os atos envolvendo imóveis devem ter sua preservação ao longo do tempo garantida. No caso dos documentos eletrônicos, não apenas o documento deve ser preservado, mas também as tecnologias necessárias para verificação da autenticidade e integridade dos documentos e de suas assinaturas eletrônicas. A assinatura qualificada garante os ciclos de vida e de uso dos documentos eletrônicos, possibilitando a verificação deles ao longo do tempo. Importa ainda destacar que os sistemas e métodos para verificação da integridade e autenticidade de documentos eletrônicos assinados com assinatura qualificada são gratuitos e utilizam códigos abertos, não havendo dependência de softwares proprietários para verificação.

Diante do exposto e ciente do exímio trabalho desta Casa, conto com o apoio dos nobres pares para aprovação da emenda ora proposta.

**Sala das Sessões,**

**Senador** \_\_\_\_\_

**MEDIDA PROVISÓRIA N° 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.

**EMENDA**

Promovam-se as seguintes alterações na redação da Medida Provisória (MPV) nº 1.085, de 27 de dezembro de 2021:

“Art.3º.....

§3º.....

III - atender ao disposto na Lei 14.063, de 23 de setembro de 2020, na edição de atos que envolvam a utilização de assinaturas eletrônicas.

”

“Art.11.....

‘Art.7º-A.....

§ 1º O reconhecimento de firma por tabelião nos assuntos de que trata esta Lei, poderá ser substituído por Assinatura Eletrônica Qualificada, em meios eletrônicos, nos temos da Lei 14.063 de 23 de setembro de 2020.’ (NR)”

‘Art.17.....

§ 2º Ato da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça poderá estabelecer hipóteses de uso de assinatura avançada em atos envolvendo imóveis, observado o disposto no art. 5º, §2º, inciso IV, da Lei 14.063, de 23 de setembro de 2020.’ (NR)”

“Art. 15. ....

‘Art.38.....

§ 2º Ato da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça poderá estabelecer hipóteses de admissão de assinatura avançada em atos envolvendo imóveis, observado o disposto no inciso IV do § 2º do art. 5º da Lei 14.063, de 23 de setembro de 2020.’(NR)’

## **JUSTIFICAÇÃO**

Com o advento da Lei 14.063, de 23 de setembro de 2020, ampliou-se os conceitos de assinaturas eletrônicas, o que permitiu o reconhecimento da evolução das tecnologias e contribuiu para proteger informações pessoais e sensíveis dos cidadãos.

Cabe salientar que a referida Lei já estabelece expressamente em seu texto a obrigatoriedade do uso das assinaturas qualificadas nos atos de transferência e de registro de bens imóveis, salvo determinadas exceções.

Os atos envolvendo imóveis, geralmente, tratam de transações de altos valores, podendo causar graves prejuízos ao erário, pessoas jurídicas e pessoas físicas, caso não sejam adotadas as melhores práticas para garantir a validade jurídica e autoria desses atos assinados eletronicamente.

Por tratar-se de ato sensível, é apropriado estabelecer o uso do método de assinatura eletrônica mais seguro juridicamente e tecnicamente. A assinatura eletrônica qualificada atende aos dois requisitos, sendo a única com plena validade jurídica prevista em Lei, não havendo assim necessidade de acordo entre as partes para aceitação da assinatura eletrônica, e com garantia de não-repúdio, conforme MP 2.200-2 de 2001.

Os atos envolvendo imóveis devem ter sua preservação ao longo do tempo garantida. No caso dos documentos eletrônicos, não apenas o documento deve ser preservado, mas também as tecnologias necessárias para verificação da autenticidade e integridade dos documentos e de suas assinaturas eletrônicas. A assinatura qualificada garante os ciclos de vida e de uso dos documentos eletrônicos, possibilitando a verificação deles ao longo do tempo. Importa ainda destacar que os sistemas e métodos para verificação da integridade e autenticidade de documentos eletrônicos assinados com assinatura qualificada são gratuitos e utilizam códigos abertos, não havendo dependência de softwares proprietários para verificação.

Dante do exposto e ciente do exímio trabalho desta Casa, conto com o apoio dos nobres pares para aprovação da emenda ora proposta.

**Sala das Sessões,**

**Senador** \_\_\_\_\_



**EMENDA N° - PLEN**  
(à MPV nº 1.085, de 2021)

Suprime-se o inciso IV do art. 20 da Medida Provisória nº 1.085, de 2021.

**JUSTIFICAÇÃO**

O dispositivo de que trata a presente emenda refere-se ao art. 42-A à lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que estabelece as centrais de serviços eletrônicos geridas por entidade representativa da atividade notarial e de registro, para acessibilidade digital a serviços e maior publicidade, sistematização e tratamento digital de dados e informações inerentes às atribuições delegadas, poder fixar preços e gratuidades pelos serviços de natureza complementar que prestam e disponibilizam aos seus usuários de forma facultativa.

Tal medida, após amplas e frutíferas discussões parlamentares, foi aprovada recentemente, por ambas as Casas do Congresso Nacional, e transformada na Lei Ordinária nº 14.206, de 27 de setembro de 2021, se afigurou oportuna e adequada, pois visou permitir uma gestão mais eficiente de dados e uma potencial redução de custos para os negócios, além de uma maior acessibilidade digital de informações inerentes às atribuições das serventias, quando prestadas de maneira complementar e facultativa a terceiros, a fim de fazer frente às despesas administrativas de recepção e entrega de serviços e para manutenção e atualização permanente das suas estruturas.

É que, diante da natureza da atividade extrajudicial, gratuidades e preços por serviços facultativos devem decorrer de previsão legal e definidos a partir de critérios de razoabilidade, sempre visando cobrir custos de desenvolvimento, customizações conveniadas e manutenção de sistemas das centrais extrajudiciais.

A propósito, o art. 236 da Constituição Federal estabelece que os serviços notariais de registros devem ser exercidos em caráter privado.



Desta maneira, para facilitar o atendimento dos usuários, de qualquer localidade do país, de forma eletrônica e centralizada, mister se faz que as entidades privadas representativas dos notários e registradores, organizem e instituam centrais eletrônicas que viabilizem a prestação desses serviços.

Para tanto, a execução dos serviços complementares, não notariais e de registro típicos, a cargo das referidas centrais deve ocorrer no âmbito privado, sem qualquer interferência do poder público, tornando certo e imprescindível que seja estabelecida autorização para a cobrança ou gratuidade privada pela prestação desse serviço – frise-se -, colocando- se à disposição do usuário, para utilização facultativa. Só assim esses relevantes serviços podem ser atendidos ao alcance dos reclamos dos seus usuários.

Nesse diapasão, é pacífica a jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal conforme dessume-se da leitura, por exemplo, da ADI 3225: “(..) serviço público. prestação indireta. Contratos de concessão e permissão. Proposta legislativa de outorga de gratuidade, sem indicação da correspondente fonte de custeio. Vedaçāo de deliberação. Admissibilidade.”

Aliás, o próprio Plenário Conselho Nacional de Justiça no do PP nº 0009762-40.2018.2.00.0000 já ratificou que: “o art. 28 da lei n. 8.935/1994, que estabelece normas gerais para o exercício da atividade notarial e de registro, prescreve que "os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições, têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia.”

Assim sendo, os preços a serem cobrados por serviços acessórios a cargo as centrais de serviços eletrônicos, geridas por entidade representativa da atividade notarial e de registro, aderidos facultativamente e livremente pelos usuários, não têm natureza jurídica tributária de emolumentos.

Com efeito, em consonância com as alegações acima, parece que há um óbvio conflito entre o dispositivo aventado, que pretende a revogação da possibilidade de cobrança de serviços de natureza



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador WELLINGTON FAGUNDES

complementar pelas centrais de serviços eletrônicos e aquele recentemente aprovado pelo Parlamento e consubstanciado no art. 25, da Lei nº 14.206, de 2021, uma vez que o objeto da MP nº 1.085/21 é possibilitar a efetiva implantação do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP), por meio do qual os atos e negócios jurídicos serão registrados e consultados eletronicamente, permitindo que os usuários de cartórios sejam atendidos pela internet e disponham de acesso remoto às informações sobre as garantias de bens móveis e imóveis.

De outro lado, não se pode olvidar que o assunto já foi objeto de deliberação no âmbito da Câmara dos Deputados e do

Senado Federal, ensejando fatalmente a decadência da matéria, em virtude de prejuízamento do dispositivo já aprovado, ainda que em sentido absolutamente contrário à pretendida revogação.

Diante do exposto, solicito o apoio dos meus nobres pares para apoiar esta emenda.

Sala das Sessões,

Senador WELLINGTON FAGUNDES



**SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

**MEDIDA PROVISÓRIA 1085, 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.*

**EMENDA MODIFICATIVA - PLENÁRIO**

**Dê-se ao inciso I do art. 43 da Lei 4.591, de 1964, alterado pelo art. 10 da MP nº 1085/20221, a seguinte redação:**

“Art.43. ....

I - encaminhar à comissão de representantes:

- a) a cada três meses, o demonstrativo do estado da obra e de sua correspondência com o prazo pactuado para entrega do conjunto imobiliário; e
- b) quando solicitada, a relação dos adquirentes com os seus endereços residenciais e eletrônicos, devendo os integrantes da comissão de



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

representantes, no tratamento de tais dados, atender ao disposto Lei Federal 13.709/2018, no que for aplicável;

.....

#### **JUSTIFICATIVA**

Propõe-se a supressão da referência “aos adquirentes” do inciso I do art. 43 da Lei 4.591/1964, de modo que a lista dos nomes e endereços dos adquirentes seja encaminhada apenas à comissão de representantes e não à universalidade dos adquirentes. Essa disposição na Medida Provisória está em flagrante conflito com os princípios norteadores e as restrições impostas pela Lei 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), quanto à disponibilização de dados pessoais.

O compartilhamento de tais dados tornaria os consumidores expostos à toda sorte de uso inadequado e ilícito das informações, sem qualquer controle, como para oferta de produtos e serviços, venda de dados e cadastros, clonagem de dados e outras práticas criminosas.

Além disso, a Lei 4.591/1964 atribui à Comissão de Representantes a representação dos adquirentes, em tudo o que disser respeito à incorporação imobiliária, de forma que a remessa dos dados dos adquirentes exclusivamente à respectiva Comissão de Representantes atende plenamente o propósito de assegurar a efetividade do propósito da Medida Provisória, que é o de municiar essa Comissão dos meios necessários à eventual convocação de assembleia geral dos adquirentes. Por sua vez, a Comissão de Representantes tem atribuições e responsabilidades para lidar com esses dados pessoais, sendo importante que a norma faça referências à LGPD, para fins de que esta também seja cumprida.

Sala das Sessões, em 19 de maio de 2022

**Senador LUIS CARLOS HEINZE**  
Progressistas / RS

csc



**SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

**MEDIDA PROVISÓRIA 1085, 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.*

**EMENDA - PLENÁRIO**

**Alteram-se os seguintes dispositivos da Medida Provisória nº 1.085, de 27 de dezembro de 2021:**

- 1) Exclusão da revogação de dispositivo da Lei 4.591, de 1964 (Irretratabilidade dos contratos)**

Suprime-se a alínea “b” do inciso I do art. 20 da Medida Provisória nº 1085, de 2021.

- 2) Alteração do inciso I do art. 43 da Lei 4.591, de 1964 (Preservação das informações dos adquirentes)**



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

Dê-se ao inciso I do art. 43 da Lei 4.591, de 1964, alterado pelo art. 10 da MP nº 1085/20221, a seguinte redação:

**“Art.43. ....**

I - encaminhar à comissão de representantes:

- a) a cada três meses, o demonstrativo do estado da obra e de sua correspondência com o prazo pactuado para entrega do conjunto imobiliário; e
  - b) quando solicitada, a relação dos adquirentes com os seus endereços residenciais e eletrônicos, devendo os integrantes da comissão de representantes, no tratamento de tais dados, atender ao disposto Lei Federal 13.709/2018, no que for aplicável;
- .....

**3) Alteração do artigo 237-A da Lei nº 6.015, de 1973 (Abertura de Matrículas)**

Dê-se nova redação ao artigo 237-A da Lei nº 6.015, de 1973:

**“Art. 237-A.** Após o registro do parcelamento do solo, quer na modalidade loteamento ou desmembramento, e da incorporação imobiliária, quer condomínio edilício ou condomínio de lotes, até que tenha sido averbada a conclusão das obras de infraestrutura ou da construção, as averbações e registros relativos à pessoa do loteador, incorporador ou referentes a quaisquer direitos reais, inclusive de garantias, cessões ou demais negócios jurídicos que envolvam o empreendimento e suas unidades, bem como a própria averbação da conclusão do empreendimento, serão realizados na matrícula de origem do imóvel à ele destinado e replicados, sem custo adicional, em cada uma das matrículas recipiendárias dos lotes ou das unidades autônomas eventualmente abertas.

**§1º Para efeito de cobrança de custas e emolumentos, as averbações e os registros relativos ao mesmo ato jurídico ou negócio jurídico e**



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

*realizados com base no caput serão considerados como ato de registro único, não importando a quantidade de lotes ou de unidades autônomas envolvidas ou de atos intermediários existentes.*

*§4º É facultada a abertura de matrícula para cada lote ou fração ideal que corresponderá a determinada unidade autônoma, após o registro do loteamento ou da incorporação imobiliária.*

*§5º Na hipótese do parágrafo anterior, se a abertura da matrícula se der no interesse do serviço, fica vedado o repasse das despesas daí decorrentes ao interessado. Por sua vez, quando a abertura de matrícula se der por requerimento do interessado, por ele será devido o emolumento pelo ato praticado.”*

**4) Alteração do § 3º do art. 31-E da Lei nº 4.591/1964 (regime tributário no patrimônio de afetação)**

Dê-se ao art. 31-E da Lei nº 4.591, de 1964, alterado pelo art. 10 da MP nº 1085/2021, a seguinte redação:

**“Art.31-E**

.....  
.....

*§3º A extinção no patrimônio de afetação nas hipóteses do inciso I e §1º do caput não implica na extinção do regime de tributação instituído pelo art. 1º da Lei 10.931, de 2 de agosto de 2004.*

*§4º Após a denúncia da incorporação, proceder-se-á ao cancelamento do patrimônio de afetação, mediante o cumprimento das obrigações previstas nos arts. 31-E e 34 e demais disposições legais.*

**5) Revogação de dispositivos da Lei nº 8.212, de 1991 (exigências de CND)**

Revogam-se a alínea “b” do inciso I e o inciso II, ambos do art. 47 da Lei nº 8.212, de 1991.



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

**6) Alteração art. 68 da Lei 4.591, de 1964 (Adequação dos Lotes para incorporação imobiliária)**

Dê-se ao art. 68 da Lei nº 4.591, de 1964, a seguinte redação:

**"Art. 68.** A atividade de alienação de lotes integrantes de desmembramento ou loteamento, quando vinculada à construção de casas isoladas ou geminadas, promovida por uma das pessoas indicadas no art. 31 desta lei ou no art. 2-A da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, caracteriza incorporação imobiliária sujeita ao regime jurídico instituído por esta lei e às demais normas legais a ele aplicáveis.

§ 1º A modalidade de incorporação de que trata este artigo poderá abranger a totalidade ou apenas parte dos lotes integrantes do parcelamento, ainda que sem área comum, e não sujeita o conjunto imobiliário dela resultante ao regime do condomínio edilício, permanecendo as vias e áreas por ele abrangidas sob domínio público.

§ 2º O memorial de incorporação do empreendimento indicará a metragem de cada lote e da área de construção de cada casa, dispensada a apresentação dos documentos referidos nas alíneas "e", "i", "j", "l" e "n" do art. 32.

§ 3º A incorporação será registrada na matrícula de origem em que tiver sido registrado o parcelamento, na qual serão também assentados o respectivo termo de afetação de que tratam o art. 31-A e o art. 2º da Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, e os demais atos correspondentes à incorporação.

§ 4º Após o registro do memorial de incorporação, e até a emissão da carta de habite-se do conjunto imobiliário, as averbações e os registros correspondentes aos atos e negócios relativos ao empreendimento sujeitam-se normas do art. 237-A e seus parágrafos da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973".



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

**7) Alteração nos arts. 216-A, 216-B e 251-A da Lei nº 6.015/73 (Procedimento extrajudicial/Modernização)**

Inclua-se o parágrafo 10 no art. 216-A e acrescenta-se os arts. 216-B e 251-A na Lei Federal nº 6.015/73 alterada pela MPV nº 1.085/2021:

*Art. 216-A.....*

*§ 10. Em caso de impugnação justificada do pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, o oficial de registro de imóveis remeterá os autos ao juízo competente da comarca da situação do imóvel, cabendo ao requerente emendar a petição inicial para adequá-la ao procedimento comum. A impugnação injustificada não será admitida pelo registrador, cabendo ao interessado o manejo da suscitação de dúvida nos moldes do art. 198".*

*"Art. 216-B. Sem prejuízo da via jurisdicional, a adjudicação compulsória de imóvel objeto de promessa de venda ou de cessão poderá ser efetivada extrajudicialmente no serviço de registro de imóveis da situação do imóvel, nos termos deste artigo.*

*§ 1º São legitimados a requerer a adjudicação o promitente comprador ou qualquer dos seus cessionários ou promitentes cessionários, ou seus sucessores, bem como o promitente vendedor, representados por advogado, instruindo o pedido com os seguintes documentos:*

*I. instrumento de promessa de compra e venda ou de cessão ou de sucessão, quando for o caso.*

*II. prova do inadimplemento, caracterizado pela não celebração do título de transmissão da propriedade plena no prazo de quinze dias, contados da entrega de notificação extrajudicial pelo oficial do Registro de Imóveis da situação do imóvel, que poderá delegar a diligência ao oficial do Registro de Títulos e Documentos.*

*III. - ata notarial lavrada por tabelião de notas da qual constem a identificação do imóvel, o nome e a qualificação do promitente comprador ou seus sucessores constantes do contrato de promessa, a*



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

*prova do pagamento do respectivo preço e da caracterização do inadimplemento da obrigação de outorgar ou receber o título de propriedade.*

*IV. - certidões dos distribuidores forenses da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente demonstrando a inexistência de litígio envolvendo o contrato de promessa de venda do imóvel objeto da adjudicação.*

*V. - comprovante de pagamento do respectivo Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI.*

*VI. – Procuração com poderes específicos.*

*§ 2º O deferimento da adjudicação independe de prévio registro dos instrumentos de promessa de compra e venda ou cessão e da comprovação da regularidade fiscal do promitente vendedor.*

*§ 3º À vista dos documentos a que se refere o § 1º, o oficial do Registro de Imóveis da circunscrição onde se situa o imóvel procederá ao registro do domínio em nome do promitente comprador servindo de título a respectiva promessa de compra e venda ou de cessão ou do instrumento que comprove a sucessão.*

.....  
.....  
“Art. 251-A. Em caso de falta de pagamento, o cancelamento do registro do compromisso de compra e venda de imóvel será efetuado em conformidade com o disposto no presente artigo.

*§ 1º A requerimento do promitente vendedor, o promitente comprador, ou seu representante legal ou procurador regularmente constituído, será intimado pessoalmente pelo oficial do competente Registro de Imóveis, a satisfazer, no prazo de 30 (trinta) dias, a prestação ou prestações vencidas e as que se venceram até a data de pagamento, os juros convencionais, a correção monetária, as penalidades e os demais encargos contratuais, os encargos legais,*



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

*inclusive tributos, as contribuições condominiais ou despesas de conservação e manutenção em lotamentos de acesso controlado, imputáveis ao imóvel, além das despesas de cobrança, de intimação, bem como do registro do contrato, caso esse tenha sido efetuado a requerimento do promitente vendedor.*

*§ 2º O oficial do Registro de Imóveis poderá delegar a diligência de intimação ao oficial de Registro de Títulos e Documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la.*

*§ 3º Aos procedimentos de intimação ou notificação efetuados pelos oficiais de Registros Públicos, aplicam-se, no que couber, os dispositivos referentes à citação e intimação previstas no Código de Processo Civil.*

*§ 4º A mora poderá ser purgada mediante pagamento ao oficial do Registro de Imóveis, que dará quitação ao promitente comprador ou seu cessionário das quantias recebidas no prazo de três dias, depositará esse valor na conta bancária informada pelo promitente vendedor no próprio requerimento, na sua falta, o cientificará de que o numerário está à sua disposição.*

*§ 5º Não ocorrendo o pagamento, o oficial certificará o ocorrido e intimará o promitente vendedor a promover o recolhimento dos emolumentos para efetuar o cancelamento do registro.*

*§ 6º A certidão do cancelamento do registro do compromisso de compra e venda reputa-se como prova relevante ou determinante para concessão da medida liminar de reintegração de posse.” (NR)*

**8) Alteração do Art. 129, da Lei nº 6.015, de 1973 (Locação de Imóveis)**

Altere-se o art. 11 da Medida Provisória nº 1085, de 2021, para suprimir a redação dada ao item 1º, do Art. 129, da Lei nº 6.015, de 1973



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

## **JUSTIFICAÇÃO**

### **1) Exclusão da revogação de dispositivo da Lei 4.591, de 1964 (Irretratabilidade dos contratos)**

Destaca-se a supina pertinência da proposta aqui apresentada na defesa dos interesses dos consumidores e a coerência com o tema em prestígio ao relacionamento claro afastado de dúvidas ou de interpretações dúbias para a promoção da fundamental previsibilidade da aplicação da regra, um dos pilares que sustentam a segurança jurídica que se pretende dar à tais relações.

O direito de arrependimento previsto nos §§ 10 e 11 do art. 67-A da Lei 4.591/1964 e a irretratabilidade definida no seu § 12 conjugam direitos básicos de proteção do adquirente, articulando adequadamente seus interesses tanto sob a ótica individual como na perspectiva do interesse da coletividade composta pelo conjunto dos adquirentes.

Como bem consagrado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a primazia desse interesse da coletividade dos adquirentes, em face do direito individual de cada um, é um dos principais fundamentos axiológicos do sistema de proteção dos adquirentes de imóveis a construir instituído pela Lei 4.591/1964 “constitui a melhor maneira de assegurar a funcionalidade econômica e preservar a função social do contrato de incorporação do ponto de vista da coletividade dos contratantes e não dos interesses meramente individuais de seus integrantes” (REsp 1.115.605-RJ, relatora Ministra Nancy Andrighi, DJe 18.4.2011).

Essa funcionalidade econômica e a função social do contrato são dotadas de efetividade pelo art. 32 da Lei 4.591/1964, que, de uma parte, qualifica a promessa de venda como contrato irretratável e, de outra parte, confere aos adquirentes direito real de aquisição, com direito a adjudicação compulsória mesmo em caso de insolvência do incorporador.

A par desse elemento essencial da atividade da incorporação, sua autossustentação é objeto de normas prudenciais específicas destinadas a assegurar a estabilidade das relações contratuais firmadas entre os adquirentes e o incorporador, dentre as quais se destacam:

- a) Avaliação e prevenção de risco mediante aferição da



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

receptividade do produto pelo mercado durante o prazo de carência de 6 meses a contar do lançamento da incorporação, pela qual o incorporador somente confirmará sua deliberação de levar avante a incorporação se nesse período conseguir vender unidades capazes de gerar receita lhe assegure os meios de execução da obra (Lei 4.591/1964, art. 34);

- b) Irretratabilidade das promessas de venda confirmadas depois da avaliação do resultado das vendas no prazo de carência (Lei 4.591/1964, art. 32 e § 12 do art. 67-A), que preserva a estabilidade do fluxo financeiro para execução da obra no prazo programado, ressalvada a eventualidade de resolução do contrato com diferimento da restituição ao adquirente inadimplente;
- c) Garantia de financiamento da construção mediante cessão fiduciária dos créditos oriundos das vendas, que só se sustenta caso as promessas sejam legalmente qualificadas como contratos irretratáveis (Lei 9.514/1997, arts. 19 e ss);
- d) Vinculação das receitas das vendas à execução da obra, mediante sua alocação em um patrimônio separado, de afetação, para cada obra, que não se comunica com o patrimônio do incorporador (Lei 4.591/1964, arts. 31-A e ss);
- e) Impenhorabilidade dos créditos oriundos das vendas como mecanismo de efetividade do regime de vinculação das receitas destinadas à obra.

Esses mecanismos de estabilização orçamentária, que beneficia a coletividade dos adquirentes, e de proteção do adquirente individualmente considerado perdem efetividade na medida em que a Medida Provisória 1.085/2021 derroga equivocadamente o art. 32 da Lei 4.591/1964, deslocando a irretratabilidade para o § 12 do seu art. 67-A que trata da resolução do contrato irretratável, mas concede direito temporário de arrependimento por 7 dias.

Ocorre que, ao provocar a reunião dessas normas em um único dispositivo, a alínea “b” do inciso I do art. 20 da Medida Provisória 1.085/2021 suprime a garantia dos adquirentes da adjudicação compulsória do imóvel mesmo contra a incorporadora insolvente, além de se contrapor a todo o conjunto normativo de avaliação e prevenção de riscos do incorporador e da coletividade dos adquirentes.



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

Justifica-se, portanto, a presente alteração, tanto para resgatar o direito real de aquisição dos adquirentes, que lhes confere a prerrogativa de adjudicação compulsória em casos de transferência da incorporação e de falência da incorporadora, como para restaurar a irretratabilidade como fator estabilidade orçamentária da incorporação.

**2) Alteração do inciso I do art. 43 da Lei 4.591, de 1964 (Preservação das informações dos adquirentes)**

Propõe-se a supressão da referência “aos adquirentes” do inciso I do art. 43 da Lei 4.591/1964, de modo que a lista dos nomes e endereços dos adquirentes seja encaminhada apenas à comissão de representantes e não à universalidade dos adquirentes. Essa disposição na Medida Provisória está em flagrante conflito com os princípios norteadores e as restrições impostas pela Lei 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), quanto à disponibilização de dados pessoais.

O compartilhamento de tais dados tornaria os consumidores expostos à toda sorte de uso inadequado e ilícito das informações, sem qualquer controle, como para oferta de produtos e serviços, venda de dados e cadastros, clonagem de dados e outras práticas criminosas.

Além disso, a Lei 4.591/1964 atribui à Comissão de Representantes a representação dos adquirentes, em tudo o que disser respeito à incorporação imobiliária, de forma que a remessa dos dados dos adquirentes exclusivamente à respectiva Comissão de Representantes atende plenamente o propósito de assegurar a efetividade do propósito da Medida Provisória, que é o de municiar essa Comissão dos meios necessários à eventual convocação de assembleia geral dos adquirentes. Por sua vez, a Comissão de Representantes tem atribuições e responsabilidades para lidar com esses dados pessoais, sendo importante que a norma faça referências à LGPD, para fins de que esta também seja cumprida.

**3) Alteração do artigo 237-A da Lei nº 6.015, de 1973 (Abertura de Matrículas)**

Tendo como objetivo a padronização dos registros relativos a loteamentos, desmembramentos e incorporação imobiliários e o fomentar a economia,



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

é sugerida a inclusão da nova redação dada ao art. 237-A e aos seus parágrafos para disciplina da matéria.

Pelo princípio da indivisibilidade do terreno e unicidade matricial do imóvel, enquanto não concluídas as obras, todos os atos precisam estar concentrados numa matrícula única. Somente com a averbação da conclusão das obras de infraestrutura, no caso de loteamento, e da construção, no caso de incorporações, é que as matrículas individuais de cada unidade (lote ou unidade autônoma) poderão ser abertas.

Esta distorção gera diversos efeitos negativos, em especial a multiplicação de cobranças por atos praticados, entre eles as despesas de aberturas de matrículas e averbação de atos de comunicação, desnecessários no momento da incorporação.

A situação de abertura de matrículas durante a incorporação é especialmente onerosa aos empreendimentos sociais, que, por comportar um número significativo de unidades, têm seus custos com emolumentos exponencialmente aumentados, o que acaba por impactar no custo desta moradia social.

Em reforço aos argumentos que sustentam a proposta, a atual redação do Art. 237-A, em seu parágrafo 1º diz ser para fins de emolumentos ato único toda movimentação ocorrida entre o registro da incorporação ou do loteamento até o habite-se. A ideia era que esta cobrança única se desse inclusive para a averbação da obra, momento em que se apresenta o habite-se. No entanto, não foi essa a interpretação dada por alguns oficiais de registro, que neste caso passaram a cobrar o emolumento pelo número de matrículas já abertas, o que se deve evitar para que se guarde coerência com o texto existente.

Assim, o ato de averbação da conclusão da obra também deve estar acobertado pelo ato único, nos casos em que as matrículas individuais das unidades privativas ou dos lotes já tenham sido abertas, uma vez que pela redação atual há divergência de estado para estado.

**4) Alteração do § 3º do art. 31-E da Lei nº 4.591/1964 (regime tributário no patrimônio de afetação)**

A alteração do § 3º do art. 31-E visa deixar claro que o Regime Especial de Tributação – RET permanece vigente para a venda de unidades que fizerem parte da



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

incorporação mesmo com a extinção do patrimônio de afetação, seja pela conclusão da obra ou pela extinção integral das obrigações do incorporador perante instituição financiadora do empreendimento. Essa determinação está clara no artigo 11-A da Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, incluído pela Lei nº 13.970, de 26 de dezembro de 2019:

*“Art. 11-A. O regime especial de tributação previsto nesta Lei será aplicado até o recebimento integral do valor das vendas de todas as unidades que compõem o memorial de incorporação registrado no cartório de imóveis competente, independentemente da data de sua comercialização, e, no caso de contratos de construção, até o recebimento integral do valor do respectivo contrato. (Incluído pela Lei nº 13.970, de 2019)”.*

Aliás, essa redação do art. 11-A foi incluída pela Lei 13.970 de 2019, justamente para não deixar dúvidas sobre a possibilidade do regime do RET para todas as unidades do empreendimento, pois do contrário o incorporador, que não pode prever o momento de venda e prazo de pagamento de cada unidade, não teria como prever a carga tributária do empreendimento. O regime especial se justifica, ainda, em função de o incorporador ter optado por adotar o regime de patrimônio de afetação do empreendimento, que é facultativo, independentemente de quando promove a venda de cada unidade.

Quanto ao atual § 3º do mesmo art. 31-E, há uma incongruência: como o texto da MP determina o cancelamento do patrimônio de afetação juntamente com o cancelamento da incorporação, não pode condicionar que tal ato seja praticado pela apresentação de recibos de devolução aos adquirentes. Isso porque, primeiro se denuncia a incorporação (o que pode ser feito em até 180 dias), depois então se torna necessário proceder a devolução dos valores recebidos aos adquirentes, nos 30 dias subsequentes (art. 36 da Lei 4.591/64).

Por tal razão, o § 5º do art. 34 menciona “Será averbada no registro da incorporação a desistência de que trata o parágrafo anterior arquivando-se em cartório o respectivo documento.”, ou seja, unicamente o documento de desistência.

Assim, para não haver incompatibilidade na norma, é necessário que primeiro se promova a denúncia da incorporação, dentro do prazo legal de 180 dias, para então iniciar o prazo de 30 dias para devolução dos valores (art. 36) e, por fim, se cancelar o patrimônio de afetação.

**5) Revogação de dispositivos da Lei nº 8.212, de 1991 (exigências de CND)**



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

Coerentemente com o tema tratado na MP, com relação aos itens inerentes à Lei nº 8.212, de 1991, em linha com as alterações que visam aumentar a segurança jurídica dos serviços registrais e notariais, assim como, em consonância com o caráter vinculante que não apenas as normas do CNJ, as decisões das Corregedorias Permanentes dos Serviços de Registros Públicos, mas, também, as decisões e as Normas de Serviço das Corregedorias Gerais de Justiça, há de se afastar a exigibilidade da demonstração de inexistência de débitos previdenciários na alienação ou oneração, a qualquer título, de bem imóvel ou direito a ele relativo, assim como, para os fins de averbação das construções de empreendimentos imobiliários, quer na modalidade de condomínios edilícios, quer na modalidade de condomínio de lotes.

Tal como em relação à indevida responsabilidade solidária dos notários e dos registradores, centenas de milhares de decisões Brasil afora, inclusive da Excelsa Suprema Corte Brasileira, reconhecem que não cabem aos notários ou aos registradores exigirem comprovante de regularidade de situação fiscal ou de recolhimento de tributos para a prática de diferentes atos, quer por se caracterizar cobrança indireta e até mesmo coercitiva, quer por exceder aos atributos ou à competência dos notários ou dos registradores.

Exemplificativamente, ressalta-se: (i) o teor do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 173/DF pelo Supremo Tribunal Federal, por meio do qual restou decidido que a exigência da prova da quitação de créditos tributários e outras imposições pecuniárias, especificamente perante Cartórios de Registro de Imóveis, viola os postulados previstos no art. 170, parágrafo único, e art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, uma vez que a exigência da comprovação de pagamento de débitos fiscais corresponderia a uma sanção política, ferindo de morte o direito de livre exercício da atividade econômica; e (ii) o teor do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 394/DF pelo Supremo Tribunal Federal, na qual foi declarada a inconstitucionalidade do art. 1º, IV da Lei nº 7.711/88, de maneira que excluiu a exigência da CND para o ingresso de qualquer operação financeira no registro de imóveis.

Afinal, é incabível a exigência de comprovação de quitação de tributos para o livre exercício de atos civis e empresariais.

Outro não é o entendimento dos Tribunais e Corregedorias, conforme depreende-se de inúmeras decisões proferidas nos mais diversos estados do Brasil, somando-se às alegações de inconstitucionalidade o relevante interesse social que



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

norteia a demanda, haja vista o prejuízo de promitentes compradores de unidades autônomas decorrente de impossibilidade de registro do empreendimento.

Nesse sentido, avulta a tridimensionalidade da função social do contrato, da qual emerge o conceito do “terceiro lesado”, cuja proteção é assegurada pela jurisprudência.

Nesse diapasão, em decisão proferida pelo Conselho Nacional de Justiça, nos autos do pedido de providências nº 000123082-2015.2.00.0000, formulado pela União/AGU, foi determinado aos Cartórios de Registro de Imóveis que deixem de exigir a certidão negativa de débito previdenciário, estando o entendimento ali exposto de acordo com a interpretação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal que, ao dispensar a exigência de apresentação de CND para o registro de imóveis, decidiu atribuindo efeitos de repercussão geral para a decisão reconhecendo que tais exigências afrontam o livre exercício da atividade econômica ou profissional e representam um meio de cobrança indireta de tributos, o que é notoriamente vedado pela legislação brasileira.

Destaca-se que a revogação dos aludidos artigos se concilia com o entendimento recente a respeito do tema e com a legislação que busca prestigiar as atividades dos notários e dos registradores, bem como, a livre iniciativa e a liberdade econômica como formas primordiais para promoção do desenvolvimento socioeconômico, sem prejuízo dos mecanismos adequados previstos em robusta legislação para cobrança dos tributos.

Mais do que isso, todo o sistema proposto busca trazer aos registros públicos centenas de milhares de direitos, de bens e de transações que hoje estão à sua margem. Com essas iniciativas, com os dados desses bens e desses direitos circulando pelos registros públicos, maior controle sobre eles se terá, assim como, maior segurança aos cidadãos, seus usuários maiores interessados nos atributos de segurança que dos registros públicos emanam.

**6) Alteração art. 68 da Lei 4.591, de 1964 (Adequação dos Lotes para incorporação imobiliária)**

A incorporação imobiliária é atividade empresarial caracterizada pela mobilização dos fatores de produção necessários à construção de empreendimento imobiliário, venda dos imóveis no curso da obra, sua averbação no Registro de Imóveis e entrega aos adquirentes, regulamentada pela Lei 4.591/1964, que dispõe sobre a complexa rede de contratos e relações jurídicas, arranjos econômicos, mercadológicos



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

e societários necessários à realização do seu fim econômico e, ao mesmo tempo, institui um completo sistema de proteção dos adquirentes dos imóveis a construir que constitui norma precursora do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), no qual se destaca a constituição de um patrimônio de afetação para cada empreendimento como fator de segurança jurídica da aquisição.

Esse regime jurídico contempla normas aplicáveis à venda de imóveis a construir tanto para constituição de condomínio edilício (arts. 29, 30, 31-F e 32) como para implantação manutenção de casas isoladas em lotes de terreno (art. 68) e, em ambos os casos, sujeita o incorporador ao requisito de registro de um Memorial de Incorporação composto pelos documentos caracterizadores do empreendimento, indicados no art. 32.

No que tange às incorporações imobiliárias destinadas à construção de casas isoladas, o art. 68 ressalva que o incorporador deve atender “às exigências constantes no art. 32 (...), no que lhes for aplicável”.

No curso de quase seis décadas de vigência, essa lei vem demonstrando na prática sua extraordinária importância como rigoroso regulamento dessa atividade empresarial e da sua efetividade no atendimento das demandas econômicas e sociais, notadamente no campo da moradia.

Contudo, novas realidades sociais, econômicas e jurídicas surgidas ao longo desse percurso vão deixando à mostra lacunas no art. 68 que dispõe sobre a incorporação imobiliária de casas isoladas em lotes de terreno, o que gera dúvidas sobre toda a extensão dos seus efeitos e pode sujeitar o negócio a indesejada insegurança jurídica, tanto para o empreendedor quanto para os adquirentes.

A sujeição dessa atividade às exigências do art. 32 “no que lhes for aplicável”, da parte final do art. 68 pode gerar dúvidas ou controvérsias sobre quais das suas alíneas seriam aplicáveis ao Memorial de Incorporação de conjuntos de casas isoladas; o mesmo ocorre em relação à identificação da matrícula na qual haveria de ser registrado o Memorial, e mesmo sabendo que se pode extrair respostas do sistema jurídico, ainda assim não estão claras, o que é extremamente inconveniente para uma atividade como a da incorporação imobiliária, que requer elevados investimentos não só por parte do empreendedor, mas também dos adquirentes, que investem suas economias na aquisição.

A proposta visa preencher essas lacunas mediante regulamentação específica para a incorporação imobiliária realizada sobre lotes isolados, com a



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

identificação das peças que comporão seu peculiar Memorial, sua interação com a Lei 6.766/1979 e sua contextualização no projeto de parcelamento no qual será implementado cada conjunto de casas isoladas, sem condomínio edilício, em bairros planejados, quando submetida à incorporação imobiliária.

Destaca-se, ainda, a preocupação do Projeto de Lei com o tratamento uniforme sob a perspectiva registral deste modelo de negócio, aliada a todo o contexto legal de proteção dos adquirentes e ao incorporador, que é atraído pela aplicação do regramento da Incorporação Imobiliária, tal como a constituição da comissão de representantes, a possibilidade de afetar o patrimônio, submissão regime tributário especial, dentre outros.

A proposição dotará a legislação imobiliária de um instrumento jurídico de grande relevância social, em razão da previsibilidade que constitui fator essencial da segurança jurídica, abrindo novas perspectivas de desenvolvimento do mercado e de proteção aos adquirentes de casa própria.

**7) Alteração nos arts. 216-A, 216-B e 251-A da Lei nº 6.015/73 (Procedimento extrajudicial/Modernização)**

As sugestões visam aperfeiçoar a redação da Lei 6.015/73, bem como trazer medidas de desburocratização através de procedimentos extrajudiciais a serem realizados no cartório de registro de imóveis. Vão também ao encontro da melhor doutrina e de soluções já pactuadas no âmbito de fóruns e enunciados.

A inclusão do parágrafo 10º ao artigo 216-A busca adequar a regularização fundiária aos termos já praticados na retificação de registro, do artigo 213, II da 6.015. A ausência dessa disposição vem sobrecregendo o Poder Judiciário com impugnações ineptas, genéricas ou mal intencionadas.

Incluir art. 216-B próprio na Lei nº 6.015/73 prevendo a adjudicação compulsória extrajudicial é também essencial, na esteira do que previu o Enunciado 136 da II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios do Conselho da Justiça Federal. Fomenta-se a criação de procedimento extrajudicial visando à materialização de título hábil a ensejar o registro imobiliário para o alcance da propriedade plena em decorrência de contrato preliminar de promessa de compra e venda, registrado ou não, dispensando, facultativamente, a via judicial.



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

Essa medida é muito importante ao desenvolvimento do mercado imobiliário pois traz segurança jurídica para a revenda do bem sobre o qual o antigo adquirente perdeu o direito de aquisição.

Quanto a proposta prevista no art. 251-A, busca-se viabilizar o cancelamento, por procedimento extrajudicial, de registros de compromissos de venda e compra em que não houve o cumprimento das condições de pagamento pelo compromissário comprador. Novamente estamos a prestigiar a desburocratização e a desnecessidade de acionar o poder judiciário, caso cumpridas as condições previstas. Deve ser observado que em diversas situações a legislação já prevê procedimentos de constituição em mora e cancelamento de registros, como são os casos das Lei 6766/79 e 9514/97. Ainda como exemplos em que os procedimentos extrajudiciais demonstram sua eficácia, aliada a segurança jurídica, podemos citar o procedimento de retificação extrajudicial e a usucapião extrajudicial.

Todas as medidas são essenciais ao direito à moradia, ao desenvolvimento do mercado imobiliário, à desjudicialização e aumento de efetividade da justiça e ao desenvolvimento social e econômico do país.

**9) Alteração do Art. 129, da Lei nº 6.015, de 1973 (Locação de Imóveis)**

Desde o advento da Lei da Liberdade Econômica, o Governo Federal tem pautado suas ações para medidas de simplificação do ambiente regulatório. No entanto, a MP 1.085 trouxe inúmeros novos registros obrigatórios em Cartórios sem qualquer necessidade para a segurança jurídica.

Na redação proposta ao art. 129 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, foram ressuscitados e disciplinados uma série de atos que vão onerar o cidadão. Menciona-se o caso da locação de imóveis, que passará a ter o seu contrato registrado do Cartório de Títulos e Documentos (RDT). Com essa medida locadores e locatários de imóveis terão um custo adicional para a realização de suas transações sem qualquer benefício para a sociedade.

Como o aluguel e o aluguel social tem cada vez mais ganhado importância como políticas públicas de Governos para o enfrentamento do déficit habitacional, a quem interessa aumentar o custo da moradia no país??

Em se tratando de bens imóveis, há que se observar o princípio da concentração da matrícula no Registro de Imóveis, posto que é a partir desta que se



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

demonstram os efeitos erga omnes relativos ao direito de propriedade, concentrando também suas restrições e limitações, inclusive no concernente a posse direta e indireta. Assim, se a locação for de bem imóvel, o eventual registro deverá ocorrer na matrícula do imóvel, sem exceções.

Manter a redação dada ao art. 129 da Lei dos Registros Públicos pela MP nº 1.085 obrigará o cidadão/usuário a fazer um registro desnecessário no Registro de Títulos e Documentos, criando insegurança jurídica em face da matrícula no Registro de Imóveis, onerando as partes e prejudicando o ambiente de negócios. Propõe-se, assim, a supressão do referido dispositivo da MP nº 1.085/2021.

Sala das Sessões, em 19 de maio de 2022

**Senador LUIS CARLOS HEINZE**  
Progressistas / RS

csc



**SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

**MEDIDA PROVISÓRIA 1085, 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.*

**EMENDA SUPRESSIVA - PLENÁRIO**

**Suprime-se a alínea “b” do inciso I do art. 20 da Medida Provisória nº 1085, de 2021.**

**JUSTIFICAÇÃO**

Destaca-se a supina pertinência da proposta aqui apresentada na defesa dos interesses dos consumidores e a coerência com o tema em prestígio ao relacionamento claro afastado de dúvidas ou de interpretações dúbias para a promoção da fundamental previsibilidade da aplicação da regra, um dos pilares que sustentam a segurança jurídica que se pretende dar à tais relações.



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

O direito de arrependimento previsto nos §§ 10 e 11 do art. 67-A da Lei 4.591/1964 e a irretroatibilidade definida no seu § 12 conjugam direitos básicos de proteção do adquirente, articulando adequadamente seus interesses tanto sob a ótica individual como na perspectiva do interesse da coletividade composta pelo conjunto dos adquirentes.

Como bem consagrado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a primazia desse interesse da coletividade dos adquirentes, em face do direito individual de cada um, é um dos principais fundamentos axiológicos do sistema de proteção dos adquirentes de imóveis a construir instituído pela Lei 4.591/1964 “constitui a melhor maneira de assegurar a funcionalidade econômica e preservar a função social do contrato de incorporação do ponto de vista da coletividade dos contratantes e não dos interesses meramente individuais de seus integrantes” (REsp 1.115.605-RJ, relatora Ministra Nancy Andrigi, DJe 18.4.2011).

Essa funcionalidade econômica e a função social do contrato são dotadas de efetividade pelo art. 32 da Lei 4.591/1964, que, de uma parte, qualifica a promessa de venda como contrato irretroatível e, de outra parte, confere aos adquirentes direito real de aquisição, com direito a adjudicação compulsória mesmo em caso de insolvência do incorporador.

A par desse elemento essencial da atividade da incorporação, sua autossustentação é objeto de normas prudenciais específicas destinadas a assegurar a estabilidade das relações contratuais firmadas entre os adquirentes e o incorporador, dentre as quais se destacam:

- a) avaliação e prevenção de risco mediante aferição da receptividade do produto pelo mercado durante o prazo de carência de 6 meses a contar do lançamento da incorporação, pela qual o incorporador somente confirmará sua deliberação de levar avante a incorporação se nesse período conseguir vender unidades capazes de gerar receita lhe assegure os meios de execução da obra (Lei 4.591/1964, art. 34);
- b) irretroatibilidade das promessas de venda confirmadas depois da avaliação do resultado das vendas no prazo de carência (Lei 4.591/1964, art. 32 e § 12 do art. 67-A), que preserva a estabilidade do fluxo financeiro para execução da obra no prazo programado, ressalvada a eventualidade de resolução do contrato com deferimento da restituição ao adquirente inadimplente;
- c) garantia de financiamento da construção mediante cessão fiduciária dos créditos oriundos das vendas, que só se sustenta caso as



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

promessas sejam legalmente qualificadas como contratos irretratáveis (Lei 9.514/1997, arts. 19 e ss);

d) vinculação das receitas das vendas à execução da obra, mediante sua alocação em um patrimônio separado, de afetação, para cada obra, que não se comunica com o patrimônio do incorporador (Lei 4.591/1964, arts. 31-A e ss);

e) impenhorabilidade dos créditos oriundos das vendas como mecanismo de efetividade do regime de vinculação das receitas destinadas à obra.

Esses mecanismos de estabilização orçamentária, que beneficia a coletividade dos adquirentes, e de proteção do adquirente individualmente considerado perdem efetividade na medida em que a Medida Provisória 1.085/2021 derroga equivocadamente o art. 32 da Lei 4.591/1964, deslocando a irretratabilidade para o § 12 do seu art. 67-A que trata da resolução do contrato irretratável, mas concede direito temporário de arrependimento por 7 dias.

Ocorre que, ao provocar a reunião dessas normas em um único dispositivo, a alínea “b” do inciso I do art. 20 da Medida Provisória 1.085/2021 suprime a garantia dos adquirentes da adjudicação compulsória do imóvel mesmo contra a incorporadora insolvente, além de se contrapor a todo o conjunto normativo de avaliação e prevenção de riscos do incorporador e da coletividade dos adquirentes.

Justifica-se, portanto, a presente alteração, tanto para resgatar o direito real de aquisição dos adquirentes, que lhes confere a prerrogativa de adjudicação compulsória em casos de transferência da incorporação e de falência da incorporadora, como para restaurar a irretratabilidade como fator estabilidade orçamentária da incorporação.

Sala das Sessões, em 19 de maio de 2022

**Senador LUIS CARLOS HEINZE**  
Progressistas / RS

CSC

**MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1085, 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.

**EMENDA DE PLENÁRIO - Modificativa**

(à Medida Provisória nº 1.085/2021)

Incluem-se as seguintes alterações ao texto da Medida Provisória nº 1085 de 27 de dezembro de 2021, com as consequências supressões e renumerações e remissões:

“Art. 3º .....

.....  
§4º Fica criado o operador nacional do serviço eletrônico de registros públicos (ON-SERP), sem aumento de despesa, **órgão da administração pública federal**, vinculado ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações com atuação norteada pelos princípios da interoperabilidade, da proteção dos dados, da pluralidade tecnológica e da livre concorrência”.

.....  
“Art. 5º. Fica criado o Fundo para a Implementação e Custeio do Operador Nacional do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos – FICONS, a ser composto pela adição de 0,001% (um milésimo por cento) aos emolumentos legais, sob gestão do ON-SERP”.

“Art. 6º. Os sistemas de informática dos oficiais registradores garantirão uma fila única de prioridade que reúna títulos apresentados eletronicamente e os apresentados ao cartório na modalidade de atendimento presencial, observadas preferências asseguradas em lei.”

“Art. 7º Caberá ao ON-SERP o disciplinamento das normas de governança e operacionalidade do sistema”

“Art. 11. A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º .....

§ 3º Os registros serão escriturados, publicizados e conservados em meio eletrônico, nos termos

estabelecidos pela legislação federal e pelo ON-SERP.”  
(NR)

“Art. 17. ....

Parágrafo único. Será admitida a assinatura avançada para os registros eletrônicos quando a lei não exigir reconhecimento de firma para o seu equivalente em papel e recepcionados registradores competentes.”

“Art. 19 .....

§ 5º As certidões serão fornecidas com uso de tecnologia que permita a identificação segura de sua autenticidade.”

.....  
“§8º. São requisitos dos livros e das certidões, a assinatura qualificada do Oficial e Selo Eletrônico estabelecido pelo Tribunal de Justiça”.

## JUSTIFICAÇÃO

Esta emenda ajusta a MP1085 para que o operador nacional do SERP seja um órgão público vinculado ao Poder Executivo com finalidade de fomentar a interoperabilidade entre os cartórios e sociedade bem como retira as competências normativas atribuídas à Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça, que violam a separação de poderes e o princípio da legalidade.

### 1 – GESTÃO E FUNCIONAMENTO DO SERP: CUSTEIO DO SISTEMA; ORDEM DE ATENDIMENTO (IMPESSOALIDADE); FUNÇÕES REGULAMENTARES (alterações propostas para os arts. 3º, § 4º; 5º, 6º e 7º).

#### 1.1 - ON-SERP como órgão público e a garantia da proteção dos dados pessoais: alteração do § 4º, do art. 3º e alteração do art. 6º.

O ON-SERP com atribuição exclusiva para fomentar a integração tecnológica dos registros públicos, regular competência do Poder Executivo.

O operador nacional deve viabilizar o funcionamento eficiente e com a devida proteção da ordem jurídica de uma rede de interoperabilidade nacional de registros públicos e de notas, tal qual o projeto **IMOLA – Interoperability Model for Land Registers** - o é para o Registro de Imóveis Europeu. Portanto sempre compatível com a Lei Geral de Proteção de Dados e o Marco Civil da Internet.

O ON-SERP deve ser um instrumento de realização de direitos fundamentais ligados à inclusão digital da sociedade brasileira, que é veículo de concretização da cidadania. Portanto, deve ser constituído como entidade pública e com a missão de ser padronizador tecnológico suplementar dos registros públicos brasileiros.

Importante que a SERP estabeleça como um projeto aberto, como uma verdadeira rede de registros públicos a garantir para a população brasileira, e todos os entes públicos e privados, a possibilidade de interoperar, diretamente e sem intermediários necessários, com todos os cartórios do Brasil. **Todavia é primordial, à luz do art. 5º, LXXIX da CF/1988, o resguardo dos seus dados pessoais sensíveis, assim como a inteligência de seus negócios (o que envolve direitos de pessoas físicas e jurídicas) para uma entidade central.**

Nesse sentido, **estabelecer uma governança pública, com diretores escolhidos pelo Executivo e conselheiros escolhidos pela Câmara e Senado é prudente e essencial**. A atuação do ON-SERP e de todo o sistema registral deverá estar de acordo: com o regime de proteção de dados, cuja competência fiscalizatória cabe à ANPD, nos termos do art. 6º, XIX da Lei 13.709 de 2018; com a correção contábil, financeira e patrimonial, nos termos do art. 71, II, III, VIII, IX, X e XI da Constituição Federal, cuja competência cabe ao TCU; com o regime de liberdade econômica e proteção da concorrência, conforme art. 31 da Lei 12.529 de 2011 e é salutar a fiscalização e atuação preventiva do MPF, responsável pela repressão de crimes contra a Administração Pública Federal (delitos que causem prejuízo aos bens, serviços ou interesses da União, de suas entidades autárquicas ou das empresas públicas).

Outro aspecto de alto relevo é a **relação entre interoperabilidade e descentralização de dados**, como bem advertem os professores especialistas em proteção de dados e direito público, Danilo Doneda, João Paulo Bachur e Monica Fujimoto, no artigo “As Centrais de Cartórios e os riscos à proteção de dados pessoais”,: **“A Centralização do sistema registral é incompatível com as disposições da LGPD”**<sup>1</sup>, publicado na revista jurídica eletrônica Jota, em 1º de junho de 2021, como também o artigo **“Proteção de dados pessoais e publicidade registral: uma longa caminhada de um tema inesgotável”**, de autoria de Cintia Rosa Pereira de Lima e Marilia Ostini Ayello Alves de Lima, publicado no editorial jurídico Migalhas<sup>2</sup>.

Esse ponto dialoga com outro aspecto sensível que nos alertam os operadores da área de registros públicos: deve-se evitar a sobreposição da atuação do operador nacional do SERP com as competências dos notários e registradores, em linha de entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 2.415-SP.

Os delegatários de notas e registros devem prestar seus serviços em rede, ou seja, todos os pontos devem prestar atendimento simultaneamente no balcão do cartório e na plataforma exclusiva do cartório na rede.

**O Brasil necessita de uma rede de prestação de serviços de cartório e não, apenas, um único ponto de prestação de serviços centralizado.**

Para se realizar consultas nacionais sobre pessoas, bens móveis e imóveis não é necessária a centralização de acesso eletrônico no operador nacional.

É mais eficiente e constitucional que todos os cartórios publiquem seus padrões de interoperabilidade na internet seguindo a Cartilha Técnica de Publicação de Dados Abertos no Brasil<sup>3</sup>. O Portal da Transparência<sup>4</sup> da Controladoria Geral da União tem uma página dedicada a “API de Dados”.

---

Com a utilização da imediata publicação das APIs dos cartórios em repositórios públicos, será possível, imediatamente, e sem violar o direito fundamental da proteção de dados pessoais, pesquisar os registros destes de maneira automatizada e enviar, diretamente, títulos e obter certidões.

Se o Governo Federal disponibiliza API para consulta de todos estes dados, é evidente que basta que cada cartório publique a sua API na internet e todas as certidões serão obtidas de forma automática:

*O Portal da Transparência está atento aos princípios de Governo Eletrônico e sabe que os dados devem ser disponibilizados de formas diferentes a fim de atender aos diversos perfis de usuários. Para isso, além de consultas online e com visualizações que buscam transmitir, de forma simples, como o governo usa os recursos públicos, formas de acesso aos dados para desenvolvedores e engajados com a tecnologia da informação também estão disponíveis.*

*O acesso para desenvolvedores e engajados ocorre através de uma Interface de Programa de Aplicativos (do inglês, “Application Programming Interface”), ou simplesmente “API”. Com ela, é possível ter um serviço de consulta direta aos dados do Portal da Transparência sem precisar navegar pelo site ou utilizar robôs para a obtenção das informações de forma automática. Os dados disponíveis são os mesmos apresentados em tela, com a flexibilidade característica das API<sup>5</sup>s.*

Serviços como notificações, registro de garantias sobre bens móveis, registro para guarda e conservação de documentos, funcionam em natural regime de concorrência entre os delegatários.

Logo os investimentos em tecnologia individuais, bem como a melhor prestação de serviços, seja ela no balcão do cartório ou pela internet, devem ser fomentados, e não evitados.

Não há qualquer justificativa legal ou benefício social para que haja “uniformização dos serviços” que injustamente impeça que se diferencie cada cartório na prestação de serviços de registros, que são jurídicos, administrativos e técnicos.

A Lei de Proteção da Concorrência, Lei nº 12.529 de 2011, é clara em sua incidência aos cartórios:

*Art. 31. Esta Lei aplica-se às pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, bem como a quaisquer associações de entidades ou pessoas, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, com ou sem personalidade jurídica, mesmo que exerçam atividade sob regime de monopólio legal.*

A Lei nº 8.935, de 1994 determina a livre escolha do tabelião de notas:

---

*Art. 8º É livre a escolha do tabelião de notas, qualquer que seja o domicílio das partes ou o lugar de situação dos bens objeto do ato ou negócio.*

A Lei nº 8. 935, de 1994 proíbe a distribuição de serviço em Registro de Títulos e Documentos, Registro de Imóveis e Registro de Pessoas Jurídicas:

*Art. 12. Aos oficiais de registro de imóveis, de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas, civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas compete a prática dos atos relacionados na legislação pertinente aos registros públicos, de que são incumbidos, independentemente de prévia distribuição, mas sujeitos os oficiais de registro de imóveis e civis das pessoas naturais às normas que definirem as circunscrições geográficas.*

A Lei nº 6.015, de 1973 igualmente proíbe a distribuição em Registro de Títulos e Documentos:

*Art. 131. Os registros referidos nos artigos anteriores serão feitos independentemente de prévia distribuição*

A constituição econômica brasileira exige, bem como a organização dos serviços públicos prestados sob gestão privada, já estão estruturados assim, é o máximo de concorrência e livre iniciativa possível nestes serviços.

A única maneira constitucional e eficiente é compatibilizar, ao lado da plataforma subsidiária controlada pelo operador nacional, todas as plataformas de todos os cartórios do Brasil, que devem assumir os custos e a responsabilidade de sua digitalização, de maneira descentralizada e trabalhar em rede.

**Assim, é fundamental uma revisão do texto da MP 1.085, de 2021 de modo que o SERP não desvirtue a essencial compatibilização entre os Registros Públicos, Marco Civil da Internet e Lei Geral de Proteção de Dados em um sistema harmônico, evitando-se desnecessária e contra produtiva judicialização.**

Diversos autores especializados já se manifestaram, denominando como “degeneração” da ordem jurídica a centralização na forma como disciplinada pela MP1085, de 2021.

Para Ricardo Campos, docente na Goethe Universitat Frankfurt am Main (Alemanha)<sup>6</sup>:

*Os sedutores objetivos da simplificação e modernização do regime de serventias escondem, entretanto, por um lado, uma profunda dissintonia com os parâmetros modernos da proteção de dados pessoais, e por outro, instaura um processo de degeneração das funções essenciais do regime jurídico do registrador com incalculáveis implicações na vida da população.*

Para Danilo Doneda, membro do Conselho Nacional de Proteção de Dados e Privacidade e João Paulo Bachur, coordenador do doutorado em constitucional no IDP, Monica Fujimoto, professora do IDP<sup>7</sup>:

*A centralização e a privatização são, na verdade, a degeneração do escopo original que animou a digitalização dos serviços notariais e de registro. Ainda que a centralização ocorra sob a justificativa da eficiência, é incontornável que a informatização dos cartórios ocorra nos marcos constitucionais da proteção à privacidade, em respeito ao direito fundamental à proteção de dados já reconhecido pelo STF.*

Por fim, é arriscado e inconstitucional criar um ***livro protocolo nacional compartilhado por todos os cartórios sob controle de um terceiro que não exerce a delegação***. Não há necessidade de um protocolo nacional compartilhado, para que se determine uma “perfeita ordem temporal” entre os documentos.

Ora, **o controle da “ordem temporal” não implica em um único protocolo eletrônico nacional externo aos próprios cartórios**. Não faz sentido algum que um dos livros mais importantes do cartório, o seu protocolo, não seja controlado pelo próprio delegatário, mas por um terceiro sem delegação, no caso o SERP, **e, tanto mais grave, sob a natureza de uma pessoa jurídica privada externa à administração pública**. É evidente o risco de fraudes e erros. Não há como o cartório garantir mais a correção do protocolo.

Ainda, trata-se de um falso problema que já se encontra resolvido pela ICP-Brasil: o controle da data do protocolo e do registro eletrônico é feita simplesmente se verificando a data e hora, minuto e segundo da assinatura ICP-Brasil do documento assinado eletronicamente.

Para aqueles que querem confirmar o milésimo de segundo da assinatura do cartório, há, desde, 2013 diversas Autoridades Certificadoras do Tempo, que possuem Sistemas de Carimbo do Tempo homologadas pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação.

Portanto, se houver mesmo dois documentos registrados, contraditórios na mesma data, em dois cartórios diferentes, a anterioridade do registro será facilmente verificável pela data e horário do protocolo e do registro e ainda com eventual “carimbo do tempo”.

## **1.2 - Custeio do SERP: alteração do art. 5º**

Sob o aspecto do financiamento, com efeito, é imprescindível a instituição de mecanismo de custeio para viabilizar a implementação do SERP. Para tanto, deve-se buscar um caminho de equilíbrio entre não criar despesa pública e a mínima onerosidade ao usuário do serviço e aos ofícios e serventias. Nesse sentido, **vislumbramos como alternativa ao modelo disciplinado no art. 7º da MP 1.085, um incremento de, tão somente, um milésimo a mais dos emolumentos arrecadados pelos ofícios e serventias**, que serão destinadas à composição do Fundo para a

Implementação e Custeio do Operador Nacional do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos – FICONS,

**1.3 – Posição do STF na ADI 3367: Órgão administrativo interno do Poder Judiciário não pode receber delegação de poderes normativos – alteração do art. 7º.**

A Medida Provisória 1.085 atribui, em 23 menções, poderes normativos a um único Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça, o Corregedor Geral. Trata-se, com devida licença, de uma exatropiação por meio de lei, de competências que somente podem ser estabelecidas por meio da Constituição Federal. Por isso mesmo, **a sugestão nessa emenda de um modelo de governança do SERP por um operador nacional de caráter público, vinculado ao Poder Executivo (nova redação para o § 4º do art. 3º, e com poderes regulamentares (redação sugerida para o art. 7º)**.

Apenas uma emenda constitucional poderia, formalmente, atribuir novas competências ao Conselho Nacional de Justiça e, no entanto, *jamais competências normativas ou executivas, exclusivas do Poder Legislativo e do Poder Executivo, poderiam ser delegadas em violação evidente à separação de poderes e ao princípio da legalidade.*

Conforme entendimento firmado pelo **Supremo Tribunal Federal na ADI 3367**, no exame de constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, este é *tão somente* órgão interno de natureza exclusivamente administrativa, com atribuições de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura:

*Ação direta. EC 45/2004. Poder Judiciário. CNJ. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. Constitucionalidade reconhecida. Separação e independência dos Poderes. História, significado e alcance concreto do princípio. Ofensa a cláusula constitucional imutável (cláusula pétreia). Inexistência. Subsistência do núcleo político do princípio, mediante preservação da função jurisdicional, típica do Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente. Precedentes e Súmula 649. Inaplicabilidade ao caso. Interpretação dos arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF. Ação julgada improcedente. Votos vencidos. São constitucionais as normas que, introduzidas pela EC 45, de 8-12-2004, instituem e disciplinam o CNJ, como órgão administrativo do Poder Judiciário nacional. Poder Judiciário. Caráter nacional. Regime orgânico unitário. Controle administrativo, financeiro e disciplinar. Órgão interno ou externo. Conselho de Justiça. Criação por Estado-membro. Inadmissibilidade. Falta de competência constitucional. Os Estados-membros carecem de competência constitucional para instituir, como órgão interno ou externo do Judiciário, conselho destinado ao controle da atividade administrativa, financeira ou disciplinar da respectiva Justiça. Poder Judiciário. CNJ. Órgão de natureza exclusivamente administrativa. Atribuições de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura. Competência relativa apenas aos órgãos e juízes situados, hierarquicamente, abaixo do STF. Preeminência deste, como órgão máximo do Poder Judiciário, sobre o Conselho, cujos atos e*

*decisões estão sujeitos a seu controle jurisdicional. Inteligência dos arts. 102, caput, I, r, e 103-B, § 4º, da CF. O CNJ não tem nenhuma competência sobre o STF e seus ministros, sendo este o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a que aquele está sujeito. (ADI 3.367, rel. min. Cesar Peluso, j. 13-4-2005, P, DJ de 22-9-2006, grifamos).*

Além disso, acerca da competência constitucional do Conselho Nacional de Justiça como ‘órgão de controle’ em face da competência constitucional do Poder Judiciário Estadual para a fiscalização e organização dos registros públicos há recente e elucidativa manifestação do **Supremo Tribunal Federal do âmbito do MS 31.402**, de relatoria do Exmo. Min. Ricardo Lewandowski:

*No entanto, entendo que o CNJ, embora instituição de natureza administrativa, tem sua atuação delineada pela Constituição Federal, que expressamente prevê, na específica hipótese de apreciação dos atos administrativos dos órgãos sob sua supervisão, tão somente o controle de sua legalidade. Isso porque a revogação dos atos administrativos, por motivo de conveniência ou oportunidade, como se sabe, possui como pressuposto o interesse público, aferível pelo agente administrativo competente.*

Portanto é flagrantemente inconstitucional que um único gabinete do Conselho Nacional de Justiça, criado para zelar pela autonomia e independência do Poder Judiciário, passe a atuar como “agente regulador” da pessoa jurídica SERP assumindo competências do Poder Legislativo e Executivo.

Para reforçar esse entendimento, **no dia 10 de fevereiro de 2022, o Congresso Nacional promoveu importante avanço com a promulgação da Emenda Constitucional nº 115, aprovada por unanimidade, que torna a proteção de dados pessoais um direito e garantia individual (art. 5º, Inciso LXXIX) e confere a atribuição para legislar sobre a matéria à União (Art. 22, inciso XXX).**

Essa violação à separação dos poderes foi tratada pela doutrina de Armando Rovai:

*O CNJ tem a nobre e constitucional missão, definida na ADI 3.367, de fazer o controle da legalidade interna da magistratura. Não é constitucional que a Corregedoria do CNJ, 1/15 deste órgão, possua poderes normativos e executivos. Não é normal que essa delegação inconstitucional de poderes ocorra, por medida provisória, sem reação da sociedade ou do Poder Legislativo.*

*Paradoxalmente, o CNJ foi criado justamente para o controle da legalidade interna do Poder Judiciário. Em tese, se alguma corregedoria estadual passasse a criar normas abstratas, caberia ao CNJ anular essas medidas, recompondo o Estado de Direito. Agora o Conselho Nacional de Justiça, composto de juristas de escol, se vê diante de uma MP que traz em si inconstitucionalidades que qualquer aluno de primeiro semestre de Direito Constitucional sabe identificar como tal.*

*O Senado, que recebe a MP 1.085 para o derradeiro exame, tem diante de si a mesma escolha que Roma se viu obrigada a fazer, milhares de anos atrás: fazer valer a república ou deixar instalar-se uma novel monarquia.*

**Por tais razões, propõe-se nessa emenda, como solução para manter as prerrogativas deste Congresso Nacional bem como as garantias da legalidade e separação de poderes a alteração do art. 7º a MP 1.085, de 2021 as atribuições de competência normativa para a Corregedoria do CNJ e restabelecer a legalidade, mencionado tanto a legislação federal como os Padrões de Interoperabilidade do ON-SERP, que são suficientes e constitucionalmente adequados a promover a interoperabilidade no meio cartorial, regulado por lei federal e normas técnicas de origem pública no ON-SERP.**

**II – ALTERAÇÕES NA LEI nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973: alterações no art. 11 da MP 1.085, de 2021.**

**2.1 – Alteração do § 3º do art. 1º da Lei n. 6.015, de 1973:**

A redação sugerida para o § 3º do art. 1º da Lei de Registros Públicos é **consecutária da alteração proposta nesta emenda para o art. 3º, § 4º e art. 7º** da MP 1.085, de 2021, estabelecendo a devida coerência entre os diplomas normativos concernentes ao SERP e as competências regulamentares que se entende, conforme justificativas sobejamente apresentadas, devem ser conferidas à ON-SERP.

**2.2 - Alteração do art. 17 da Lei n. 6.015, de 1973:**

A redação sugerida para o art.17, mediante alteração dos §§ 1º e 2º da Lei de Registros Públicos (seja na redação da MP 1.085/2021, como na redação antes vigente na Lei nº 6.015/1973) e compilação em **parágrafo único**, é **consecutária da alteração proposta nesta emenda para o art. 3º, § 4º e art. 7º** da MP 1.085, de 2021, estabelecendo a devida coerência entre os diplomas normativos concernentes ao SERP e as competências regulamentares que se entende, conforme justificativas sobejamente apresentadas, devem ser conferidas à ON-SERP.

Ademais, objetiva **manter a regra geral de que para os registros públicos deve ser adotada a assinatura eletrônica qualificada**, conforme recém disciplinada pela Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, em especial no art. 5º, § 2º, I, IV e VI (nos termos de proposta oriunda do Poder Executivo, através da Medida Provisória nº 983, de 2020), estabelecendo a **condição de excepcionalidade me que se autoriza o uso da assinatura na categoria avançada**.

**2.3 - Alteração dos §§ 5º e 8º do art. 19 da Lei nº 6.015/1973:**

A alteração do **§5º** objetiva conferir abrangência à norma, pois a identificação segura da autenticidade é essencial a qualquer modalidade da expedição de certidões pelas serventias públicas e notariais.

A alteração no **§8º** objetiva reforçar os mecanismos de segurança e legitimidade para a emissão de certidões condicionados ao uso da assinatura qualificada (validada por uso de certificação do ICP-Brasil) e selo público (que são expedidos pelos Tribunais de Justiça), o que atende à mais ampla segurança, segurança jurídica. Ao tempo em que se entende a disponibilidade de visualização dos atos de registros públicos por meio do SERP como medida que vulnera a segurança dos dados pessoais,

dada a permeabilidade dos sistemas de informação, a ataques sob blindagem de uso de robôs. Veja-se recentes invasões a sistemas como o do Superior Tribunal de Justiça e do Departamento de Tecnologia da Saúde no Ministério da Saúde (DATASUS), amplamente noticiados pela imprensa, razão pela qual excluiu-se o tratamento na proposta da emenda.

Sendo essas as propostas, a bem do aperfeiçoamento normativo, solicito o apoio dos pares.

Sala das Sessões, 19 de maio de 2022.

**Senador Paulo Rocha**  
**Líder da bancada do PT**

**MEDIDA PROVISÓRIA N° 1085, 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.

**EMENDA DE PLENÁRIO - Modificativa**

(à Medida Provisória nº 1.085/2021)

Incluem-se as seguintes alterações ao texto da Medida Provisória nº 1085 de 27 de dezembro de 2021, com as consequências supressões e renumerações e remissões:

“Art. 3º .....

.....  
§4º Fica criado o operador nacional do serviço eletrônico de registros públicos (ON-SERP), sem aumento de despesa, **órgão da administração pública federal**, vinculado ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações com atuação norteada pelos princípios da interoperabilidade, da proteção dos dados, da pluralidade tecnológica e da livre concorrência”.

.....  
“Art. 5º. Fica criado o Fundo para a Implementação e Custeio do Operador Nacional do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos – FICONS, a ser composto pela adição de 0,001% (um milésimo por cento) aos emolumentos legais, sob gestão do ON-SERP”.

“Art. 6º. Os sistemas de informática dos oficiais registradores garantirão uma fila única de prioridade que reúna títulos apresentados eletronicamente e os apresentados ao cartório na modalidade de atendimento presencial, observadas preferências asseguradas em lei.”

“Art. 7º Caberá ao ON-SERP o disciplinamento das normas de governança e operacionalidade do sistema”

“Art. 11. A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.1º .....

§ 3º Os registros serão escriturados, publicizados e conservados em meio eletrônico, nos termos estabelecidos pela legislação federal e pelo ON-SERP.  
” (NR)

“Art. 17. ....

Parágrafo único. Será admitida a assinatura avançada para os registros eletrônicos quando a lei não exigir reconhecimento de firma para o seu equivalente em papel e recepcionados registradores competentes.”

“Art.19 .....

§ 5º As certidões serão fornecidas com uso de tecnologia que permita a identificação segura de sua autenticidade.”

.....  
“§8º. São requisitos dos livros e das certidões, a assinatura qualificada do Oficial e Selo Eletrônico estabelecido pelo Tribunal de Justiça”.

## **JUSTIFICAÇÃO**

Esta emenda ajusta a MP1085 para que o operador nacional do SERP seja um órgão público vinculado ao Poder Executivo com finalidade de fomentar a interoperabilidade entre os cartórios e sociedade bem como retira as competências normativas atribuídas à Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça, que violam a separação de poderes e o princípio da legalidade.

### **1 – GESTÃO E FUNCIONAMENTO DO SERP: CUSTEIO DO SISTEMA; ORDEM DE ATENDIMENTO (IMPESSOALIDADE); FUNÇÕES REGULAMENTARES (alterações propostas para os arts. 3º, § 4º; 5º, 6º e 7º).**

#### **1.1 - ON-SERP como órgão público e a garantia da proteção dos dados pessoais: alteração do § 4º, do art. 3º e alteração do art. 6º.**

O ON-SERP com atribuição exclusiva para fomentar a integração tecnológica dos registros públicos, regular competência do Poder Executivo.

O operador nacional deve viabilizar o funcionamento eficiente e com a devida proteção da ordem jurídica de uma rede de interoperabilidade nacional de registros públicos e de notas, tal qual o projeto ***IMOLA – Interoperability Model for Land Registers*** - o é para o Registro de Imóveis Europeu. Portanto sempre compatível com a Lei Geral de Proteção de Dados e o Marco Civil da Internet.

O ON-SERP deve ser um instrumento de realização de direitos fundamentais ligados à inclusão digital da sociedade brasileira, que é veículo de concretização da cidadania. Portanto, deve ser constituído como entidade pública e com a missão de ser padronizador tecnológico suplementar dos registros públicos brasileiros.

Importante que a SERP estabeleça como um projeto aberto, como uma verdadeira rede de registros públicos a garantir para a população brasileira, e todos os entes públicos e privados, a possibilidade de interoperar, diretamente e sem intermediários necessários, com todos os cartórios do Brasil. **Todavia é primordial, à luz do art. 5º, LXXIX da CF/1988, o resguardo dos seus dados pessoais sensíveis, assim como a inteligência de seus negócios (o que envolve direitos de pessoas físicas e jurídicas) para uma entidade central.**

Nesse sentido, estabelecer uma governança pública, com diretores escolhidos pelo Executivo e conselheiros escolhidos pela Câmara e Senado é prudente e essencial. A atuação do ON-SERP e de todo o sistema registral deverá estar de acordo: com o regime de proteção de dados, cuja competência fiscalizatória cabe à ANPD, nos termos do art. 6º, XIX da Lei 13.709 de 2018; com a correção contábil, financeira e patrimonial, nos termos do art. 71, II, III, VIII, IX, X e XI da Constituição Federal, cuja competência cabe ao TCU; com o regime de liberdade econômica e proteção da concorrência, conforme art. 31 da Lei 12.529 de 2011 e é salutar a fiscalização e atuação preventiva do MPF, responsável pela repressão de crimes contra a Administração Pública Federal (delitos que causem prejuízo aos bens, serviços ou interesses da União, de suas entidades autárquicas ou das empresas públicas).

Outro aspecto de alto relevo é a **relação entre interoperabilidade e descentralização de dados**, como bem advertem os professores especialistas em proteção de dados e direito público, Danilo Doneda, João Paulo Bachur e Monica Fujimoto, no artigo “As Centrais de Cartórios e os riscos à proteção de dados pessoais”;<sup>1</sup> “**A Centralização do sistema registral é incompatível com as disposições da LGPD**”, publicado na revista jurídica eletrônica Jota, em 1º de junho de 2021, como também o artigo “**Proteção de dados pessoais e publicidade registral: uma longa caminhada de um tema inesgotável**”, de autoria de Cintia Rosa Pereira de Lima e Marilia Ostini Ayello Alves de Lima, publicado no editorial jurídico Migalhas<sup>2</sup>.

Esse ponto dialoga com outro aspecto sensível que nos alertam os operadores da área de registros públicos: deve-se evitar a sobreposição da atuação do operador nacional do SERP com as competências dos notários e registradores, em linha de entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 2.415-SP.

Os delegatários de notas e registros devem prestar seus serviços em rede, ou seja, todos os pontos devem prestar atendimento simultaneamente no balcão do cartório e na plataforma exclusiva do cartório na rede.

**O Brasil necessita de uma rede de prestação de serviços de cartório e não, apenas, um único ponto de prestação de serviços centralizado.**

---

Para se realizar consultas nacionais sobre pessoas, bens móveis e imóveis não é necessária a centralização de acesso eletrônico no operador nacional.

É mais eficiente e constitucional que todos os cartórios publiquem seus padrões de interoperabilidade na internet seguindo a Cartilha Técnica de Publicação de Dados Abertos no Brasil<sup>3</sup>. O Portal da Transparência<sup>4</sup> da Controladoria Geral da União tem uma página dedicada a “API de Dados”.

Com a utilização da imediata publicação das APIs dos cartórios em repositórios públicos, será possível, imediatamente, e sem violar o direito fundamental da proteção de dados pessoais, pesquisar os registros destes de maneira automatizada e enviar, diretamente, títulos e obter certidões.

Se o Governo Federal disponibiliza API para consulta de todos estes dados, é evidente que basta que cada cartório publique a sua API na internet e todas as certidões serão obtidas de forma automática:

*O Portal da Transparência está atento aos princípios de Governo Eletrônico e sabe que os dados devem ser disponibilizados de formas diferentes a fim de atender aos diversos perfis de usuários. Para isso, além de consultas online e com visualizações que buscam transmitir, de forma simples, como o governo usa os recursos públicos, formas de acesso aos dados para desenvolvedores e engajados com a tecnologia da informação também estão disponíveis.*

*O acesso para desenvolvedores e engajados ocorre através de uma Interface de Programa de Aplicativos (do inglês, “Application Programming Interface”), ou simplesmente “API”. Com ela, é possível ter um serviço de consulta direta aos dados do Portal da Transparência sem precisar navegar pelo site ou utilizar robôs para a obtenção das informações de forma automática. Os dados disponíveis são os mesmos apresentados em tela, com a flexibilidade característica das API<sup>5</sup>s.*

Serviços como notificações, registro de garantias sobre bens móveis, registro para guarda e conservação de documentos, funcionam em natural regime de concorrência entre os delegatários.

Logo os investimentos em tecnologia individuais, bem como a melhor prestação de serviços, seja ela no balcão do cartório ou pela internet, devem ser fomentados, e não evitados.

Não há qualquer justificativa legal ou benefício social para que haja “uniformização dos serviços” que injustamente impeça que se diferencie cada cartório na prestação de serviços de registros, que são jurídicos, administrativos e técnicos.

---

A Lei de Proteção da Concorrência, Lei nº 12.529 de 2011, é clara em sua incidência aos cartórios:

*Art. 31. Esta Lei aplica-se às pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, bem como a quaisquer associações de entidades ou pessoas, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, com ou sem personalidade jurídica, mesmo que exerçam atividade sob regime de monopólio legal.*

A Lei nº 8.935, de 1994 determina a livre escolha do tabelião de notas:

*Art. 8º É livre a escolha do tabelião de notas, qualquer que seja o domicílio das partes ou o lugar de situação dos bens objeto do ato ou negócio.*

A Lei nº 8.935, de 1994 proíbe a distribuição de serviço em Registro de Títulos e Documentos, Registro de Imóveis e Registro de Pessoas Jurídicas:

*Art. 12. Aos oficiais de registro de imóveis, de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas, civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas compete a prática dos atos relacionados na legislação pertinente aos registros públicos, de que são incumbidos, independentemente de prévia distribuição, mas sujeitos os oficiais de registro de imóveis e civis das pessoas naturais às normas que definirem as circunscrições geográficas.*

A Lei nº 6.015, de 1973 igualmente proíbe a distribuição em Registro de Títulos e Documentos:

*Art. 131. Os registros referidos nos artigos anteriores serão feitos independentemente de prévia distribuição*

A constituição econômica brasileira exige, bem como a organização dos serviços públicos prestados sob gestão privada, já estão estruturados assim, é o máximo de concorrência e livre iniciativa possível nestes serviços.

A única maneira constitucional e eficiente é compatibilizar, ao lado da plataforma subsidiária controlada pelo operador nacional, todas as plataformas de todos os cartórios do Brasil, que devem assumir os custos e a responsabilidade de sua digitalização, de maneira descentralizada e trabalhar em rede.

**Assim, é fundamental uma revisão do texto da MP 1.085, de 2021 de modo que o SERP não desvirtue a essencial compatibilização entre os Registros Públicos, Marco Civil da Internet e Lei Geral de Proteção de Dados em um sistema harmônico, evitando-se desnecessária e contra produtiva judicialização.**

Diversos autores especializados já se manifestaram, denominando como “degeneração” da ordem jurídica a centralização na forma como disciplinada pela MP1085, de 2021.

Para Ricardo Campos, docente na Goethe Universitat Frankfurt am Main (Alemanha)<sup>6</sup>:

Os sedutores objetivos da simplificação e modernização do regime de serventias escondem, entretanto, por um lado, uma profunda dissintonia com os parâmetros modernos da proteção de dados pessoais, e por outro, instaura um processo de degeneração das funções essenciais do regime jurídico do registrador com incalculáveis implicações na vida da população.

Para Danilo Doneda, membro do Conselho Nacional de Proteção de Dados e Privacidade e João Paulo Bachur, coordenador do doutorado em constitucional no IDP, Monica Fujimoto, professora do IDP<sup>7</sup>:

A centralização e a privatização são, na verdade, a degeneração do escopo original que animou a digitalização dos serviços notariais e de registro. Ainda que a centralização ocorra sob a justificativa da eficiência, é incontornável que a informatização dos cartórios ocorra nos marcos constitucionais da proteção à privacidade, em respeito ao direito fundamental à proteção de dados já reconhecido pelo STF.

Por fim, é arriscado e inconstitucional criar um *livro protocolo nacional compartilhado por todos os cartórios sob controle de um terceiro que não exerce a delegação*. Não há necessidade de um protocolo nacional compartilhado, para que se determine uma “perfeita ordem temporal” entre os documentos.

Ora, o controle da “ordem temporal” não implica em um único protocolo eletrônico nacional externo aos próprios cartórios. Não faz sentido algum que um dos livros mais importantes do cartório, o seu protocolo, não seja controlado pelo próprio delegatário, mas por um terceiro sem delegação, no caso o SERP, **e, tanto mais grave, sob a natureza de uma pessoa jurídica privada externa à administração pública**. É evidente o risco de fraudes e erros. Não há como o cartório garantir mais a correção do protocolo.

Ainda, trata-se de um falso problema que já se encontra resolvido pela ICP-Brasil: o controle da data do protocolo e do registro eletrônico é feita simplesmente se verificando a data e hora, minuto e segundo da assinatura ICP-Brasil do documento assinado eletronicamente.

Para aqueles que querem confirmar o milésimo de segundo da assinatura do cartório, há, desde, 2013 diversas Autoridades Certificadoras do Tempo, que possuem Sistemas de Carimbo do Tempo homologadas pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação.

---

Portanto, se houver mesmo dois documentos registrados, contraditórios na mesma data, em dois cartórios diferentes, a anterioridade do registro será facilmente verificável pela data e horário do protocolo e do registro e ainda com eventual “carimbo do tempo”.

## **1.2 - Custeio do SERP: alteração do art. 5º**

Sob o aspecto do financiamento, com efeito, é imprescindível a instituição de mecanismo de custeio para viabilizar a implementação do SERP. Para tanto, deve-se buscar um caminho de equilíbrio entre não criar despesa pública e a mínima onerosidade ao usuário do serviço e aos ofícios e serventias. Nesse sentido, **vislumbramos como alternativa ao modelo disciplinado no art. 7º da MP 1.085, um incremento de, tão somente, um milésimo a mais dos emolumentos arrecadados pelos ofícios e serventias**, que serão destinadas à composição do Fundo para a Implementação e Custeio do Operador Nacional do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos – FICONS,

## **1.3 – Posição do STF na ADI 3367: Órgão administrativo interno do Poder Judiciário não pode receber delegação de poderes normativos – alteração do art. 7º.**

A Medida Provisória 1.085 atribui, em 23 menções, poderes normativos a um único Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça, o Corregedor Geral. Trata-se, com devida licença, de uma exatropiação por meio de lei, de competências que somente podem ser estabelecidas por meio da Constituição Federal. Por isso mesmo, **a sugestão nessa emenda de um modelo de governança do SERP por um operador nacional de caráter público, vinculado ao Poder Executivo (nova redação para o § 4º do art. 3º, e com poderes regulamentares (redação sugerida para o art. 7º).**

Apenas uma emenda constitucional poderia, formalmente, atribuir novas competências ao Conselho Nacional de Justiça e, no entanto, *jamais competências normativas ou executivas, exclusivas do Poder Legislativo e do Poder Executivo, poderiam ser delegadas em violação evidente à separação de poderes e ao princípio da legalidade.*

Conforme entendimento firmado pelo **Supremo Tribunal Federal na ADI 3367**, no exame de constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, este é *tão somente* órgão interno de natureza exclusivamente administrativa, com atribuições de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura:

*Ação direta. EC 45/2004. Poder Judiciário. CNJ. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. Constitucionalidade reconhecida. Separação e independência dos Poderes. História, significado e alcance concreto do princípio. Ofensa a cláusula constitucional imutável (cláusula pétrea). Inexistência. Subsistência do núcleo político do princípio, mediante preservação da função jurisdicional, típica do*

*Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente. Precedentes e Súmula 649. Inaplicabilidade ao caso. Interpretação dos arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF. Ação julgada improcedente. Votos vencidos. São constitucionais as normas que, introduzidas pela EC 45, de 8-12-2004, instituem e disciplinam o CNJ, como órgão administrativo do Poder Judiciário nacional. Poder Judiciário. Caráter nacional. Regime orgânico unitário. Controle administrativo, financeiro e disciplinar. Órgão interno ou externo. Conselho de Justiça. Criação por Estado-membro. Inadmissibilidade. Falta de competência constitucional. Os Estados-membros carecem de competência constitucional para instituir, como órgão interno ou externo do Judiciário, conselho destinado ao controle da atividade administrativa, financeira ou disciplinar da respectiva Justiça. Poder Judiciário. CNJ. Órgão de natureza exclusivamente administrativa. Atribuições de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura. Competência relativa apenas aos órgãos e juízes situados, hierarquicamente, abaixo do STF. Preeminência deste, como órgão máximo do Poder Judiciário, sobre o Conselho, cujos atos e decisões estão sujeitos a seu controle jurisdicional. Inteligência dos arts. 102, caput, I, r, e 103-B, § 4º, da CF. O CNJ não tem nenhuma competência sobre o STF e seus ministros, sendo este o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a que aquele está sujeito. (ADI 3.367, rel. min. Cesar Peluso, j. 13-4-2005, P, DJ de 22-9-2006, grifamos).*

Além disso, acerca da competência constitucional do Conselho Nacional de Justiça como ‘órgão de controle’ em face da competência constitucional do Poder Judiciário Estadual para a fiscalização e organização dos registros públicos há recente e elucidativa manifestação do **Supremo Tribunal Federal do âmbito do MS 31.402**, de relatoria do Exmo. Min. Ricardo Lewandowski:

*No entanto, entendo que o CNJ, embora instituição de natureza administrativa, tem sua atuação delineada pela Constituição Federal, que expressamente prevê, na específica hipótese de apreciação dos atos administrativos dos órgãos sob sua supervisão, tão somente o controle de sua legalidade. Isso porque a revogação dos atos administrativos, por motivo de conveniência ou oportunidade, como se sabe, possui como pressuposto o interesse público, aferível pelo agente administrativo competente.*

Portanto é flagrantemente inconstitucional que um único gabinete do Conselho Nacional de Justiça, criado para zelar pela autonomia e independência do Poder Judiciário, passe a atuar como “agente regulador” da pessoa jurídica SERP assumindo competências do Poder Legislativo e Executivo.

Para reforçar esse entendimento, **no dia 10 de fevereiro de 2022, o Congresso Nacional promoveu importante avanço com a promulgação da Emenda Constitucional nº 115, aprovada por unanimidade, que torna a proteção de dados pessoais um direito e garantia individual (art. 5º, Inciso LXXIX) e confere a atribuição para legislar sobre a matéria à União (Art. 22, inciso XXX).**

Essa violação à separação dos poderes foi tratada pela doutrina de Armando Rovai:

*O CNJ tem a nobre e constitucional missão, definida na ADI 3.367, de fazer o controle da legalidade interna da magistratura. Não é constitucional que a Corregedoria do CNJ, 1/15 deste órgão, possua poderes normativos e executivos. Não é normal que essa delegação *inconstitucional* de poderes ocorra, por medida provisória, sem reação da sociedade ou do Poder Legislativo.*

*Paradoxalmente, o CNJ foi criado justamente para o controle da legalidade interna do Poder Judiciário. Em tese, se alguma corregedoria estadual passasse a criar normas abstratas, caberia ao CNJ anular essas medidas, recompondo o Estado de Direito. Agora o Conselho Nacional de Justiça, composto de juristas de escol, se vê diante de uma MP que traz em si *inconstitucionalidades* que qualquer aluno de primeiro semestre de Direito Constitucional sabe identificar como tal.*

*O Senado, que recebe a MP 1.085 para o derradeiro exame, tem diante de si a mesma escolha que Roma se viu obrigada a fazer, milhares de anos atrás: fazer valer a república ou deixar instalar-se uma novel monarquia.*

**Por tais razões, propõe-se nessa emenda, como solução para manter as prerrogativas deste Congresso Nacional bem como as garantias da legalidade e separação de poderes a alteração do art. 7º a MP 1.085, de 2021 as atribuições de competência normativa para a Corregedoria do CNJ e restabelecer a legalidade, mencionado tanto a legislação federal como os Padrões de Interoperabilidade do ON-SERP, que são suficientes e constitucionalmente adequados a promover a interoperabilidade no meio cartorial, regulado por lei federal e normas técnicas de origem pública no ON-SERP.**

## **II – ALTERAÇÕES NA LEI nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973: alterações no art. 11 da MP 1.085, de 2021.**

### **2.1 – Alteração do § 3º do art. 1º da Lei n. 6.015, de 1973:**

A redação sugerida para o § 3º do art. 1º da Lei de Registros Públicos é **consecutária da alteração proposta nesta emenda para o art. 3º, § 4º e art. 7º da MP 1.085, de 2021**, estabelecendo a devida coerência entre os diplomas normativos concernentes ao SERP e as competências regulamentares que se entende, conforme justificativas sobejamente apresentadas, devem ser conferidas à ON-SERP.

### **2.2 - Alteração do art. 17 da Lei n. 6.015, de 1973:**

A redação sugerida para o art.17, mediante alteração dos §§ 1º e 2º da Lei de Registros Públicos (seja na redação da MP 1.085/2021, como na redação antes vigente na Lei nº 6.015/1973) e compilação em **parágrafo único**, é **consecutária da**

**alteração proposta nesta emenda para o art. 3º, § 4º e art. 7º da MP 1.085, de 2021, estabelecendo a devida coerência entre os diplomas normativos concernentes ao SERP e as competências regulamentares que se entende, conforme justificativas sobejamente apresentadas, devem ser conferidas à ON-SERP.**

**Ademais, objetiva manter a regra geral de que para os registros públicos deve ser adotada a assinatura eletrônica qualificada, conforme recém disciplinada pela Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, em especial no art. 5º, § 2º, I, IV e VI (nos termos de proposta oriunda do Poder Executivo, através da Medida Provisória nº 983, de 2020), estabelecendo a condição de excepcionalidade me que se autoriza o uso da assinatura na categoria avançada.**

### **2.3 - Alteração dos §§ 5º e 8º do art. 19 da Lei nº 6.015/1973:**

A alteração do **§5º objetiva conferir abrangência à norma**, pois a identificação segura da autenticidade é essencial a qualquer modalidade da expedição de certidões pelas serventias públicas e notariais.

A alteração **no §8º** objetiva reforçar os mecanismos de segurança e legitimidade para a emissão de certidões condicionados ao uso da assinatura qualificada (validada por uso de certificação do ICP-Brasil) e selo público (que são expedidos pelos Tribunais de Justiça), o que atende à mais ampla segurança, segurança jurídica. Ao tempo em que se entende a **disponibilidade de visualização dos atos de registros públicos por meio do SERP como medida que vulnera a segurança dos dados pessoais**, dada a permeabilidade dos sistemas de informação, a ataques sob blindagem de uso de robôs. Veja-se recentes invasões a sistemas como o do Superior Tribunal de Justiça e do Departamento de Tecnologia da Saúde no Ministério da Saúde (DATASUS), amplamente noticiados pela imprensa, razão pela qual excluiu-se o tratamento na proposta da emenda.

Sendo essas as propostas, a bem do aperfeiçoamento normativo, solicito o apoio dos pares.

Sala das Sessões, 19 de maio de 2022.

**Senador Paulo Rocha  
Líder da Bancada do PT**

## **MEDIDA PROVISÓRIA N° 1085, 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.

### **EMENDA DE PLENÁRIO**

(à Medida Provisória nº 1.085/2021)

#### **Modificativa e Supressiva**

**Altere-se** o § 4º do art. 3º, e **suprima-se** os arts. 15 e 17 da Medida Provisória nº 1085 de 27 de dezembro de 2021:

"Art. 3º .....

.....  
§4º Fica criado o operador nacional do serviço eletrônico de registros públicos (ON-SERP), sem aumento de despesa, **órgão da administração pública federal**, vinculado ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações com atuação norteada pelos princípios da interoperabilidade, da proteção dos dados, da pluralidade tecnológica e da livre concorrência".

### **JUSTIFICAÇÃO**

Esta emenda objetiva ajustar a MP1085, de 2021 para que o operador nacional do SERP seja **um órgão caráter público** vinculado ao Poder Executivo, especialmente o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações.

O ON-SERP deve ser um instrumento de realização de direitos fundamentais da sociedade brasileira como meios necessários ao exercício da cidadania. Os avanços da virtualização da vida, por onde trafegam informações sensíveis de dos indivíduos, reforça a necessária proteção estatal aos de dados pessoais por meio digitais, notadamente pela estatura conferida pelo art. 5º, inciso LXXIX, da Constituição Federal.

Portanto, o ambiente do Sistema Eletrônico de Registros Públicos deve ser instituído e gerido como entidade pública e com a missão de ser padronizador tecnológico suplementar dos registros públicos brasileiros, sem criar despesa pública, podendo vir a ser custeado por meio de fundo mediante arrecadação de percentual sobre emolumentos já incidentes sobre os respectivos serviços.

O estabelecimento de uma governança pública para o SERP, com diretores escolhidos pelo Executivo e conselheiros escolhidos pela Câmara e Senado, bem como pequeno aumento de arrecadação é prudente e consentânea ao caráter público de tais serviços, ainda que exercidos por meio de delegatários particulares.

A atuação do ON-SERP e de todo o sistema registral deverá estar de acordo: com o regime de proteção de dados, cuja competência fiscalizatória cabe à ANPD, nos termos do art. 6º, XIX da Lei 13.709 de 2018; com a correção contábil, financeira e patrimonial, nos termos do art. 71, II, III, VIII, IX, X e XI da Constituição Federal, cuja competência cabe ao TCU; com o regime de liberdade econômica e proteção da concorrência, conforme art. 31 da Lei 12.529 de 2011 e é salutar a fiscalização e atuação preventiva do Ministério Público, responsável pela repressão de crimes contra a Administração Pública Federal (delitos que causem prejuízo aos bens, serviços ou interesses da União, de suas entidades autárquicas ou das empresas públicas).

O serviço de registros públicos e notarial é apenas delegado ao privado, nos termos do art. 236, da Constituição Federal, portanto, não cabe um alijamento do das funções gestora e de supervisão de um sistema integrativo e operacional que lida com o tráfego e armazenamento de dados pessoais sensíveis.

Por seu turno, identifica-se como necessária a supressão:

(a) **do art. 15 da MP 1.085** pois a revogação implica a anulação de toda a operacionalidade e os sistemas eletrônicos autônomos de cada serventia de registro público e notarial que a própria Medida Provisória preconiza que sejam integrados ao SERP. Simplesmente a revogação dessas normas, especialmente dos arts. 37 e 38 da Lei nº 11.977, de 2009 implica a deslegitimarão de todo o serviço cartorário executado eletronicamente no país. O Brasil necessita de uma rede de prestação de serviços de cartório e não, apenas, um único ponto de prestação de serviços centralizado. É mais eficiente e constitucional que que todos os cartórios publiquem seus padrões de interoperabilidade na internet seguindo a **Cartilha Técnica de Publicação de Dados Abertos no Brasil**<sup>1</sup>. O Portal da Transparência<sup>2</sup> da Controladoria Geral da União tem uma página dedicada a “API de Dados”<sup>3</sup>.

(b) **do art. 17 da MP 1.085** como medida de restabelecimento da garantia de pleno acesso a serviços públicos essenciais. O art. 17 da MP impõe o meio eletrônico para a realização de procedimento administrativo e atos de registro decorrentes do Reurb (Lei nº 13.465, de 2017). Não nos afigura adequada essa limitação simplesmente porque, num país com as enormes discrepâncias socioeconômicas, regionais e de infraestrutura como o Brasil, impor meios virtuais para registros públicos é restringir o acesso a um serviço que é fundamental ao exercício da cidadania e de diversos direitos sociais, notadamente na seara de regularização da ocupação e apropriação de bem imóvel. Pelo menos até que

---

tenhamos um país com 100% (cem por cento) de inclusão digital de pessoas e de serviços públicos nas localidades mais longínquas e precárias.

Por tais motivos, solicito o apoio dos pares à emenda proposta.

Sala das Sessões, 18 de maio de 2022.

**Senador Paulo Rocha**  
**Líder da Bancada do PT**

**EMENDA N° - PLEN**  
(ao MPV nº 1.085, de 2021)

Dê-se ao *caput* do § 2º do art. 129 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, incluído na forma do art. 11 da Medida Provisória nº 1.085, de 2021, a seguinte redação:

“Art. 129. ....

.....  
§ 2º O disposto no *caput* deste artigo não se aplica ao registro e a constituição de ônus e de gravames previstas em legislação específica, inclusive o estabelecido:

..... (NR)”

**JUSTIFICAÇÃO**

Trata-se de emenda de redação que tem o propósito de evitar, como decorrência da conversão em lei da Medida Provisória (MPV) nº 1.085, de 2021, interpretações equivocadas em razão do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP). Para tanto, alvitramos a substituição, no texto do *caput* do § 2º do art. 129 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), da locução “não afasta as competências relativas a” por “não se aplica aos”, concernente ao registro e a constituição de ônus e gravames previstas em legislação específica.

O objetivo desse dispositivo, incluído pela MPV em análise na Lei de Registros Públicos, é evitar conflito de competência no âmbito do SERP, como deixou evidenciado, nas discussões públicas sobre a matéria, o Ministério da Economia, ao asseverar que não se busca instituir um “duplo registro”, mas, sim, justamente evitá-lo.

Desse modo, em atenção ao postulado da segurança jurídica, e buscando eliminar uma imprecisão legislativa, que, a depender da interpretação dada à norma, poderia conduzir a um retrocesso no sistema produtivo, apresentamos a presente emenda, aclarando o verdadeiro sentido da inovação pretendida pela MPV nº 1.085, de 2021, consistente numa ressalva ao sistema registral.

Sala das Sessões,

Senadora ELIANE NOGUEIRA

**EMENDA N° PLEN**  
(à MPV nº 1.085, de 2021)

Inclua-se, onde couber, o seguinte artigo à Medida Provisória (MPV) nº 1.085, de 27 de dezembro de 2021:

“**Art.** . Poderão ser fornecidos, de modo eletrônico, os serviços de habilitação para casamento e de lavratura de escrituras públicas de prourações e de cessão de direitos.”

**JUSTIFICAÇÃO**

Não há motivos para que serviços tão essenciais sejam prestados pelos cartórios apenas de modo presencial.

A presente emenda destina-se a garantir que, ao menos, os serviços de habilitação de casamento e de escrituras de prouração e de cessão de direitos sejam prestados remotamente.

Sala das Sessões,

Senadora ROSE DE FREITAS

**EMENDA N° PLEN**  
(à MPV nº 1.085, de 2021)

Dê-se ao § 1º-A do art. 32 da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, na forma do art. 10 da Medida Provisória (MPV) nº 1.085, de 27 de dezembro de 2021, a seguinte redação:

**“Art. 10.** A Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, passa a vigorar com as seguintes alterações:

.....  
‘Art. 32. ....

.....  
.....  
§ 1º-A. O registro da incorporação sujeita as frações do terreno e respectivas acessões a regime condonial especial, investe o incorporador e os futuros adquirentes na faculdade de sua livre disposição, inclusive para onerá-las, e independe de anuência dos demais condôminos.

..... ’(NR)  
..... ”

## **JUSTIFICAÇÃO**

Esta emenda corrige duas falhas redacionais.

A primeira é a falta de uma vírgula antes do vocábulo “investe”, no § 1º-A do art. 32 da Lei nº 4.591, de 1964, na forma do art. 10 da MPV.

A segunda é a indevida referência a registro do *memorial* da incorporação. Tecnicamente, é inadequado aludir a “registro do memorial de incorporação” no Cartório de Imóveis. No Direito Brasileiro, o registro é de atos jurídicos, e não de documentos. Na hipótese, o ato jurídico registrado é a incorporação imobiliária. O memorial é apenas um entre outros documentos que é apresentado.

Sala das Sessões,

Senadora ROSE DE FREITAS



**SENADO FEDERAL**  
**Senadora Mara Gabrilli**

**EMENDA N°**  
(à MPV nº 1.085, de 2021)

Dê-se ao art. 7º da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, na forma do art. 13 da Medida Provisória (MPV) nº 1.085, de 27 de dezembro de 2021, a seguinte redação:

“Art. 13. ....

‘Art. 7º .....

§ 1º .....

§ 2º É vedada a exigência de testemunhas apenas em razão de o ato envolver pessoa com deficiência, salvo disposição em contrário.’ (NR)”

**JUSTIFICAÇÃO**

A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015 - Estatuto da Pessoa com Deficiência), destinada a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania, já determina, em seu Art. 4º que estas pessoas não sofrerão nenhuma espécie de discriminação, assim definidas:

*“§ 1º Considera-se discriminação em razão da deficiência toda forma de distinção, restrição ou exclusão, por ação ou omissão, que tenha o propósito ou o efeito de prejudicar, impedir ou anular o reconhecimento ou o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais de pessoa com deficiência, incluindo a recusa de adaptações razoáveis e de fornecimento de tecnologias assistivas.”*

Ainda nos dias atuais, há cartórios brasileiros que exigem duas testemunhas da pessoa com deficiência visual para a prática de atos notariais. Essas exigências são feitas sob a premissa de que a pessoa com deficiência visual não tem condições de manifestar, sozinha, a sua vontade perante um tabelião de notas.

Trata-se de indevida restrição imposta às pessoas com deficiência visual, seja por falta de lei, seja porque o tabelião de notas é agente público com fé pública para atestar a veracidade dos fatos.

Só se podem exigir testemunhas quando a lei determinar.

A emenda destina-se a corrigir essa e outras práticas indevidas que possam impedir o pleno exercício dos direitos e da cidadania das pessoas com deficiência.

Sala das Sessões,

Senadora MARA GABRILLI



**SENADO FEDERAL**

Gabinete Senador Carlos Portinho

**EMENDA N° - PLEN**

(à MPV nº 1.085, de 2021)

Suprime-se a alínea “b” do inciso I do art. 20 da Medida Provisória nº 1.085, de 2021.

**JUSTIFICAÇÃO**

A Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, mais especificamente em seu art. 67-A, §§ 10 e 11, prevê o direito de arrependimento por 7 (sete) dias após a aquisição do bem. Já o § 12 deste mesmo artigo estabelece a irretroatibilidade do contrato após esse prazo.

Essa mecânica é importante para preservar os interesses do adquirente de forma individual e após esse prazo, defender o interesse da coletividade composta pelo conjunto dos adquirentes de um empreendimento.

A qualificação da promessa de venda como contrato irretroatível confere aos adquirentes direito real de aquisição, com direito a adjudicação compulsória mesmo em caso de insolvência do incorporador.

A forma como foi concebida na Medida Provisória em questão, revoga equivocadamente o art. 32 da Lei 4.591, de 16 de dezembro de 1964, suprimindo a garantia dos adquirentes da adjudicação compulsória do imóvel mesmo contra a incorporadora insolvente, além de se contrapor a todo o conjunto normativo de avaliação e prevenção de riscos do incorporador e da coletividade dos adquirentes.

Sendo assim, o objetivo da presente emenda é afastar interpretações dúbias e manter a segurança jurídica necessária às relações entre adquirentes e vendedores.

Diante do exposto, contamos com o apoio dos nobres parlamentares e do relator da matéria, no sentido de acatar a emenda aqui proposta.

Sala das Sessões,

Senador CARLOS PORTINHO



SENADO FEDERAL

**EMENDA No - PLEN**  
(ao PL no X.XXX, de 20XX)

Deem-se nova redação aos artigos 8º e 9º da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, alterado pelo art. 13 da Medida Provisória nº 1085, de 2021, nos seguintes termos:

**“Art. 8º.** Independentemente do domicílio das partes ou o lugar de situação dos bens objeto do ato ou do negócio, é livre, pelo usuário, a escolha do tabelião de notas em qualquer unidade da federação, tanto para a prática de atos presenciais quanto eletrônicos.”

**“Art. 9º.** O tabelião de notas não poderá se deslocar para praticar atos de seu ofício fora do Município para o qual recebeu delegação, podendo fazê-lo de forma remota.”

**JUSTIFICAÇÃO**

No tocante aos itens acima inerentes à Lei nº 8.935, de 1994, a livre escolha do tabelião é direito antigo dos usuários do serviço que demanda ser preservado no ambiente virtual cada vez mais presente. O conceito a respeito já consta da própria legislação, mas demanda sua especificação para pacificação do tema. As partes têm o direito de se deslocarem para outro estado para lavrarem sua escritura de compra e venda com o tabelião de sua confiança, que melhor preste o serviço, ou seja aquele que melhor lhes aprouver.

Concatenada com as alterações relacionadas aos emolumentos e aos temas tratados nessa alteração legislativa, de alta relevância e coerência com os temas relacionados à Medida Provisória que se quer convertida em Lei com as alterações aqui propostas, encontra na padronização em âmbito nacional dos registros públicos uma liberdade que se impõe para que não apenas se encerre uma injusta competição, mas, também, se tenha na figura do Tabelião aquela pessoa de confiança que, com a maior independência e autonomia dentre todos os operadores do



## SENADO FEDERAL

direito, possa ser efetivamente a pessoa que usuário confia, que colherá a manifestação de vontade e instruirá as partes do ato que estão praticando.

A atividade do tabelião se alicerça em uma fundamental relação de fidúcia com o usuário do serviço, que tem no tabelião a pessoa de confiança que não resume a sua função ou atuação ao mero registro ou lavratura de um ato, mas atua como um conselheiro, fonte de orientação de suma importância para as relações sociais e negociais. É o tabelião que recebe a primeira informação das partes para os diferentes atos. É ele quem traduz a manifestação da vontade das partes, quem faz a análise de tais vontade e as coloca em bases juridicamente adequadas, tendo posição precípua para assegurar a validade e, até mesmo, a eficácia dos negócios jurídicos.

Nesse contexto de uma relação pessoal importante para as demais relações sociais, com o incremento das possibilidades que as evoluções tecnológicas permitem, a livre escolha do tabelião deve ser reforçada e atualizada ao atual contexto, com a base legal adequada a regular essa liberdade de escolha, como se pretende com a inclusão dos artigos 8º e 9º à MP.

Tal liberdade, no entanto, tal como consta da proposta, guarda vínculo do tabelião local para determinados atos que, por sua natureza, demandam a sua presença física no local. Nesse sentido, destacam-se as atas notariais de constatação em diligência e as atas para instrução de pedidos de usucapião.

Sala das Sessões,

Senador **IZALCI LUCAS**  
PSDB/DF

**EMENDA Nº - PLEN**  
(à MPV nº 1085, de 2021)

Dê-se a seguinte redação para o art. 129, 10º da Lei nº 6.015, de 1973, modificada pelo at. 11 da Medida Provisória e, por consequência, suprima-se o item “3” do art. 3º, X, “c”.

“Art. 129. ....  
.....

10º) a cessão de direitos e de créditos, a reserva de domínio, e a alienação fiduciária de bens móveis; e”(NR)

**JUSTIFICAÇÃO**

1. Da supressão do item “3” do art. 3º, X, “c”

A proposta de se instituir o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP) com o objetivo de permitir as arrendatárias consultarem o registro de contratos de arrendamento mercantil financeiro, não merece prosperar, tendo em conta que se revela contrária aos princípios da legislação que regula referidos contratos.

Com base no art. 1º, § único da Lei 6.099, de 12 de setembro de 1974, com a redação dada pela Lei 7.132, de 26 de outubro de 1.983, verifica-se que:

“Parágrafo único - Considera-se arrendamento mercantil, para os efeitos desta Lei, o negócio jurídico realizado entre pessoa jurídica, na qualidade de arrendadora, e pessoa física ou jurídica, na qualidade de arrendatária, e que tenha por objeto o arrendamento de bens adquiridos pela arrendadora, segundo especificações da arrendatária e para uso próprio desta” (nosso grifo).

Portanto, por força do citado dispositivo legal, os bens objeto de contratos de arrendamento mercantil **são de propriedade da sociedade arrendadora**, razão pela qual, os contratos de arrendamento mercantil devem conter disposições quanto à opção de compra ou renovação do contrato como faculdade à arrendatária.

Decorrente das disposições legais estabelecidas para as operações de arrendamento mercantil, o bem arrendado permanece na propriedade da sociedade arrendadora, sendo assegurados a ela todos os direitos sobre

tal propriedade, não caracterizando o bem objeto de arrendamento como uma garantia da referida operação, motivo pelo qual a exigência de registro do contrato por meio do SERP não se justifica, e, se admitida, imporá custos desnecessários, sendo que sua utilidade, se é que se pode assim dizer, apenas possibilitará consulta pública sobre quem são os devedores de operações de arrendamento mercantil financeiro, ferindo o sigilo bancário imposto às operações de crédito em geral, por força do art. 1º, § 1º, VII, da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001.

Para as arrendadoras, a propriedade de bens arrendados equivale à propriedade de quaisquer outros bens que possam destinar-se à prestação de serviços em geral, que não são e nem serão objeto do registro pretendido, que assim admitidos impactariam no registro de quaisquer contratos de prestação de serviços vinculados a uma propriedade.

2. Do art. 11, que altera o art. 129 da Lei 6.015, de 1973, para tornar obrigatório o registro de contratos de arrendamento mercantil de bens móveis.

A obrigatoriedade de registro de contratos de arrendamento mercantil de bens móveis também parte da premissa errada de que referidos contratos ao serem firmados transferem a propriedade do bem à arrendatária, o que não ocorre, conforme estabelecido pelo art. 1º, § único, da Lei nº 6.099, de 12 de setembro de 1974, sendo apenas facultado à arrendatária o uso do bem arrendado durante o prazo contratual.

Não havendo transferência da propriedade do bem arrendado à arrendatária, a manutenção da imposição de registro do contrato de arrendamento mercantil de bens móveis impacta expressivamente a competitividade do arrendamento mercantil com outros produtos que destinam bens para a prestação de serviços diversos em geral, que não serão afetados pela necessidade do referido registro, o que em tese limita as regras para as consultas ao SERP, que ficariam limitadas as próprias arrendatárias dos contratos de arrendamento mercantil financeiro, incorrendo nos custos estabelecidos pelas tabelas de emolumentos, na forma da Proposição constante do item “3” do art. 3º, X, “c”, ao se referir quanto ao tratamento a ser dado às operações de arrendamento mercantil financeiro.

O aumento dos custos pela obrigatoriedade do registro dos contratos de arrendamento mercantil de bens móveis afetará drasticamente as operações com veículos, os quais, por força do art. 1.361, § 1º, do Código Civil, já são registrados na “repartição competente para o licenciamento, fazendo a anotação no certificado de registro”.

Frise-se o estabelecimento de dupla obrigação legal, ao passo em que apenas uma atende suficiente e perfeitamente aos fins que se destina. A aprovação, o que se espera, pelos nobres pares da presente emenda

supressiva certamente “contribuirá para 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, com consequente redução de custos e de prazos e maior facilidade para a consulta de informações registrais [relevantes] e envio de documentação [imprescindível] para registro”, cumprindo-se, dessa maneira, o objetivo da MP 1085” (Portal da Presidência da República - 28/12/2021, item 1 da Exposição de Motivos: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2021/mediadaprovisoria-1085-27-dezembro2021-792164-exposicaodemotivos-164406-pe.html>)

Sala das sessões, de maio de 2022.

Senador



MPV 1085  
00338

SENADO FEDERAL  
GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO

**EMENDA N° - PLEN**  
(à MPV nº 1.085/2021)

Art. 1º Acrescente-se ao Art. 11 da Medida Provisória nº 1.085, de 2021, na parte que altera §10 do art. 213 da Lei nº 6.015, de 1973, o seguinte inciso III:

“Art. 11. A Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:

.....  
Art.213. ....

§ 10. Entendem-se como confrontantes os proprietários e titulares de outros direitos reais e aquisitivos sobre os imóveis contíguos, observado o seguinte:

I - o condomínio geral, de que trata o Capítulo VI do Título III do Livro III da Parte Especial da Lei nº 10.406, de 2002 - Código Civil, será representado por qualquer um dos condôminos; e

II - o condomínio edilício, de que tratam os art. 1.331 a art. 1.358 da Lei nº 10.406, de 2002 - Código Civil, será representado pelo síndico e o condomínio por frações autônomas, de que trata o art. 32 da Lei nº 4.591, de 1964, pela comissão de representantes;

III – não se incluem como confrontantes:

- a) os detentores de direitos reais de garantia hipotecária ou pignoratícia; ou
- b) titulares de crédito vincendo, cuja propriedade imobiliária esteja vinculada, temporariamente, à operação de crédito financeiro.”

**JUSTIFICAÇÃO**

A Medida Provisória nº 1.085/2021 dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP) e moderniza e simplifica os procedimentos relativos aos registros públicos de atos e negócios jurídicos. Em síntese, tem o objetivo de contribuir para o aprimoramento do ambiente de negócios no País, por meio da modernização dos registros públicos, desburocratização dos



**SENADO FEDERAL**  
**GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO**

serviços registrais e centralização nacional das informações e garantias, com consequente redução de custos e de prazos e maior facilidade para a consulta de informações registrais e envio de documentação para registro.

O art. 213, §10, da Lei nº 6.015/1973, propõe esclarecer o que se entende por “confrontantes”. Na nova redação alterada pela Medida Provisória, substituiu-se o termo “eventuais ocupantes” (dos imóveis contíguos) por “titulares de outros direitos reais e aquisitivos” (que não a propriedade) sobre os imóveis contíguos. As demais referências foram subdivididas nos incisos I e II, modificando-se as remissões legais.

O dispositivo amplia exageradamente o conceito de “confrontantes”, equiparando os credores beneficiários de garantias reais (instituições financeiras, tradings, etc que tenham em seu favor hipoteca, penhor rural, etc) aos próprios proprietários rurais e possuidores.

Essa equiparação trará confusão às ações demarcatórias (ações já complexas e demoradas), ações de usucapião e outras ações fundiárias que exigem a participação dos confrontantes.

A titularidade sobre garantia real é apenas um “potencial” para adquirir a propriedade que só se realiza com a inadimplência do produtor rural. Antes disso, os financiadores não podem ter os mesmos poderes sobre a terra que o próprio proprietário rural tem.

Sala das Sessões,

Senador **ZEQUINHA MARINHO**



MPV 1085  
00339

SENADO FEDERAL  
GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO

**EMENDA N° - PLEN**  
(à MPV nº 1.085/2021)

Inclua-se ao Art. 11 da Medida Provisória nº 1.085, de 2021, o §2º ao inciso II, do art. 167 da Lei nº 6.015, de 1973:

“§ 2º A averbação prevista no item 34 do inciso II do caput será efetuada apenas na matrícula principal do imóvel rural e, caso se trate de providência anualmente renovada, as sucessivas averbações e cancelamentos a partir do segundo ano não gerará custo extrajudicial ao requerente.”

**JUSTIFICAÇÃO**

A Medida Provisória nº 1.085/2021 dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP) e moderniza e simplifica os procedimentos relativos aos registros públicos de atos e negócios jurídicos. Em síntese, tem o objetivo de contribuir para 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, com consequente redução de custos e de prazos e maior facilidade para a consulta de informações registrais e envio de documentação para registro.

A MP altera o art. 167 da LRP, que cuida dos atos que devem ser levados a registro e averbação perante o Registro de Imóveis. No que concerne aos registros, são alterados, no inciso I, os itens 18 e 30, para incluir a promessa de permuta. Ademais, é acrescido o item 46, que prevê o registro do ato de tombamento definitivo, sem conteúdo financeiro.

Quanto às averbações, há pequenos ajustes nos itens 8, 21 e 30 do inciso II, havendo sido acrescidos mais três itens: o item 34, prevê a averbação da existência dos penhores previstos no art. 178 (de máquinas e de aparelhos utilizados na indústria e o penhor rural), sem conteúdo financeiro, por ocasião do registro no livro auxiliar.

É comum que produtores rurais tenham suas propriedades distribuídas em várias matrículas. O dispositivo exige que, para penhor rural, haja por ano uma averbação de penhor rural e um cancelamento da averbação por matrícula.

O dispositivo da MP, portanto, aumentou o custo de registro do penhor rural (que deixou de ser feito apenas no Livro 3 do Cartório).



**SENADO FEDERAL**  
**GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO**

Problema que já existe em estados como Rio Grande do Sul, Paraná, Mato Grosso e Minas Gerais, estados nos quais o aumento do custo pode chegar a 10 vezes.

Sala das Sessões,

Senador **ZEQUINHA MARINHO**



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora **SORAYA THRONICKE**

**EMENDA N° - PLEN**

(à MPV nº 1085, de 2021)

Suprime-se do artigo 11, da Medida Provisória em referência, que altera a Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973, o § 1º do artigo 127-A.

**JUSTIFICAÇÃO**

A Medida Provisória objeto desta Emenda, traz a inovação do registro para fins de conservação nos Cartórios de Registro de Títulos e Documentos.

Que o simples registro de documentos para fins de conservação é reivindicação antiga dos Cartórios de Registro de Títulos e Documentos é fato e tem o nosso apoio.

Contudo, o seu § 1º deve ser suprimido em razão de que, ao se permitir que o acesso desse registro seja dado a pessoa autorizada pelo requerente, essa via poderá ser utilizada por ele como instrumento de cobrança, ameaça de protesto ou de notificação extrajudicial ou de medida judicial, pelo Cartório de Registro de Títulos e Documentos, que não detém a competência legal para realizar a qualificação do documento e da dívida cobrada quanto à sua exigibilidade legal, competência essa que, segundo o artigo 11, da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que regulamentou o artigo 236 da Constituição Federal, e o artigo 3º da Lei nº 9.492 de 10 de setembro de 1997, é privativa dos Tabelionatos de Protesto de Títulos e de Outros Documentos de Dívida.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora **SORAYA THRONICKE**

Como se vê, a presente Emenda visa resguardar as atribuições dos Tabelionatos de Protesto de Títulos, e a fé pública dos Cartórios de Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas e dos próprios Tribunais de Justiça da respectiva unidade Federativa, por vezes utilizada de forma inescrupulosa por inidôneas empresas de cobrança com fins eminentemente lucrativos, em detrimento dos consumidores brasileiros que, diante dessa forma fraudulenta de cobrança coercitiva, se veem obrigados a fazer o pagamento de valores nem sempre devidos, e que não passaram pela devida qualificação do débito pela natureza extrajudicial competente, a do Tabelionato de Protesto de Títulos.

Por essas razões, peço o devido acolhimento e aprovação dos nobres Pares à presente Emenda.

Sala das Sessões,

Senadora **SORAYA THRONICKE**  
**UNIÃO BRASIL – MS**



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora **SORAYA THRONICKE**

**EMENDA N° - PLEN**

(à MPV nº 1085, de 2021)

Altere-se, no artigo 11, da Medida Provisória em referência, que altera a Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973, o art. 127-A.

**Art. 127-A.** O registro facultativo para conservação de documentos ou conjunto de documentos de que trata o inciso VII do caput do art. 127 terá a finalidade de arquivamento do conteúdo e data, não gerando efeitos em relação a terceiros e **não podendo servir como instrumento de cobrança de dívidas, mesmo que de forma velada**, ameaça de protesto, de notificação extrajudicial, de medida judicial ou de negativação nos serviços de proteção ao crédito ou congêneres.

§ 1º. O acesso ao conteúdo do registro efetuado na forma prevista no *caput* é restrito ao requerente, sendo vedada a utilização do registro para qualquer outra finalidade, ressalvada:

I - requisição da autoridade tributária, em caso de negativa de autorização sem justificativa aceita; e

II - determinação judicial.

§ 4º. A certidão do registro efetuado na forma prevista no *caput* ou qualquer outro documento expedido **deverá conter** a informação expressa e em destaque de que o registro referido não gera efeitos em relação a terceiros, devendo as vedações ressalvadas na parte final do *caput* constar em destaque de forma transversal, em **quíntuplo** do tamanho da fonte de seu texto, em cada página da certidão ou de qualquer outro documento expedido.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora SORAYA THRONICKE

## JUSTIFICAÇÃO

A Medida Provisória objeto desta Emenda, traz a inovação do registro para fins de conservação nos Cartórios de Registro de Títulos e Documentos.

Que o simples registro de documentos para fins de conservação é reivindicação antiga dos Cartórios de Registro de Títulos e Documentos é fato e tem o nosso apoio.

Contudo, o *caput* do art. 127-A e seus parágrafos merecem aperfeiçoamento em razão de que, ao se permitir que o acesso desse registro seja dado a pessoa autorizada pelo requerente sem os ajustes necessários, essa via poderá ser utilizada por ele como instrumento de cobrança, ameaça de protesto ou de notificação extrajudicial ou de medida judicial, pelo Cartório de Registro de Títulos e Documentos, que não detém a competência legal para realizar a qualificação do documento e da dívida cobrada quanto à sua exigibilidade legal, competência essa que, segundo o artigo 11, da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que regulamentou o artigo 236 da Constituição Federal, e o artigo 3º da Lei nº 9.492 de 10 de setembro de 1997, é privativa dos Tabelionatos de Protesto de Títulos e de Outros Documentos de Dívida.

Como se vê, a presente Emenda visa resguardar as atribuições dos Tabelionatos de Protesto de Títulos, e a fé pública dos Cartórios de Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas e dos próprios Tribunais de Justiça da respectiva unidade Federativa, por vezes utilizada de forma inescrupulosa por inidôneas empresas de cobrança com fins eminentemente lucrativos, em detrimento dos consumidores brasileiros que, diante dessa forma fraudulenta de cobrança coercitiva, se veem obrigados a fazer o pagamento de valores nem sempre devidos, e que não passaram pela devida qualificação do débito pela natureza extrajudicial competente, a do Tabelionato de Protesto de Títulos.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora **SORAYA THRONICKE**

Por essas razões, peço o devido acolhimento e aprovação dos nobres Pares à presente emenda.

Sala das Sessões,

Senadora **SORAYA THRONICKE**  
**UNIÃO BRASIL – MS**



MPV 1085  
00342

SENADO FEDERAL  
GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO

**EMENDA N° - PLEN**  
(à MPV nº 1.085/2021)

Aditar o artigo 13 da MP nº 1.085/2021, para acrescentar o parágrafo único ao artigo 32 da Lei nº 8.935/1994 – Estatuto dos Notários e Registradores, com a seguinte redação:

“Art. 32. ....

- a) Parágrafo único. Prescrevem em 2 (dois) anos, as penas a que estão sujeitos os notários e os oficiais de registro, contados da data do evento punível disciplinarmente, interrompendo-se o seu curso pela instauração de processo administrativo disciplinar.”

**JUSTIFICAÇÃO**

A Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispõe sobre serviços notariais e de registro, também conhecida como Estatuto dos Notários e Registradores ou Lei dos Cartórios, apesar de fixar os deveres e as penalidades a que estão sujeitos os notários e os oficiais de registro, restou omissa acerca do prazo prescricional para aplicação das sanções disciplinares aos mesmos, o que deve ser finalmente sanado, a fim de uniformizar o tema e evitar insegurança jurídica a respeito do assunto, levando-se a contexto, a natureza e a publicização presumida dos atos praticados por esses agentes no exercício, de modo privado, dos serviços notariais e de registro a eles delegados pelo Poder Público.

Pelo exposto, contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação da presente proposta.

Sala das Sessões,

Senador **ZEQUINHA MARINHO**