



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

PARECER Nº , DE 2022

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 16, de 2022, que altera as Leis nºs 492, de 30 de agosto de 1937, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 8.668, de 25 de junho de 1993, 8.929, de 22 de agosto de 1994, 10.925, de 23 de julho de 2004, 11.076, de 30 de dezembro de 2004, e 13.986, de 7 de abril de 2020, e os Decretos-Lei nºs 3.365, de 21 de junho de 1941, e 167, de 14 de fevereiro de 1967.

Relator: Senador **ACIR GURGACZ**

I – RELATÓRIO

A Medida Provisória nº 1.104, de 2022, visa a esclarecer e aprimorar regras concernentes às assinaturas eletrônicas em Cédula do Produto Rural (CPR) escritural e aumentar o escopo do Fundo Garantidor Solidário (FGS). A MPV em seu formato original alterava as Leis nº 8.929, de 22 de agosto de 1994, e a Lei nº 13.986, de 7 de abril de 2020.

No prazo regimental, a MPV recebeu 143 emendas.

A MPV teve como relator o nobre Deputado Pedro Lupion, foi votada e aprovada em Plenário na Câmara dos Deputados com a inclusão de algumas emendas e transformada no Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 16, de 2022, que tramita agora no Senado Federal.



SF/22798.67826-30



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

O PLV é composto por onze artigos (ampliação dos quatro artigos da MPV original) e altera as Leis nºs 492, de 30 de agosto de 1937, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 8.668, de 25 de junho de 1993, 8.929, de 22 de agosto de 1994, 10.925, de 23 de julho de 2004, 11.076, de 30 de dezembro de 2004, e 13.986, de 7 de abril de 2020, e os Decretos-Lei nºs 3.365, de 21 de junho de 1941, e 167, de 14 de fevereiro de 1967, bem como revoga dispositivos dessas leis que poderiam conflitar com a nova legislação que rege o tema.

Segue-se a descrição pormenorizada dos dispositivos do PLV.

O **art. 1º** altera a Lei nº 492, de 30 de agosto de 1937, para incluir a hipótese de assinatura feita de forma eletrônica em escritura particular, consoante legislação aplicável.

O **art. 2º** do PLV altera o Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, para incluir § 4º ao art. 34-A, que determina a imediata transferência de imóvel em nome do expropriante sob determinadas condições.

O **art. 3º** altera o Decreto-lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967, de modo a dispor sobre bens apenhorados e prazo de penhor rural, agrícola ou pecuário.

O **art. 4º** altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos) para incluir o patrimônio rural em afetação em garantia como passível de registro.

O **art. 5º** altera a Lei nº 8.668, de 25 de junho de 1993, dispondo sobre os Fundos de Investimento nas Cadeias Produtivas do Agronegócio (Fiagro), constituídos sob a forma de condomínio de natureza especial.

O **art. 6º** altera a Lei nº 8.929, de 22 de agosto de 1994, expandindo a definição de produtos rurais, os legitimados para emitir CPR, dispondo sobre assinatura eletrônica. Dispõe ainda sobre as informações que devem constar nas cédulas; as garantias cedulares e liquidação financeira; os casos em que seriam nulas as CPR emitidas a partir de 1º de janeiro de 2021; e que estabelece que a CPR poderá lastrear quaisquer instrumentos de securitização do agronegócio, obedecidas algumas condições.



SF/22798.67826-30



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

A alteração do § 4º do art. 3º da Lei nº 8.929, de 22 de agosto de 1994, busca estabelecer que na hipótese de emissão escritural, observada a legislação específica, as partes contratantes estabelecerão a forma e o nível de assinatura eletrônica simples, avançada ou qualificada na CPR e no documento à parte com a descrição dos bens vinculados em garantia, se houver. Já no registro e na averbação de garantia real constituída por bens móveis e imóveis, será admitida a utilização de assinatura eletrônica avançada ou qualificada.

O **art. 7º** altera a Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004, dispondo sobre créditos presumidos e sua utilização.

O **art. 8º** altera a Lei nº 11.076, de 30 de dezembro de 2004.

O **art. 9º** altera a Lei nº 13.986, de 7 de abril de 2020, para dispor que:

- i) qualquer operação financeira vinculada à atividade empresarial rural e não apenas aquelas vinculadas a infraestruturas de conectividade rural, como era antes da MPV, poderá ser garantida pelos Fundos Garantidores Solidário (FGS);
- ii) as formas de integralização dos recursos do Fundo Garantidor Solidário (FGS) de responsabilidade dos devedores (primária) e do garantidor (secundária), se houver; e
- iii) o estatuto do FGS tratará acerca: I – da forma de constituição e de administração do Fundo; II - da remuneração do administrador do Fundo; III - da utilização dos recursos do Fundo e da forma de atualização; IV -da representação ativa e passiva do Fundo; e V - da aplicação e a gestão de ativos do Fundo.

Também afirma que o estatuto do FGS poderá estabelecer outras disposições necessárias ao seu funcionamento. Dispõe ainda sobre o patrimônio de afetação e sobre registro de imóveis.



SF/22798.67826-30



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

O **art. 10º** revoga dispositivos da Lei nº 13.986, de 7 de abril de 2020, para, entre outros: i) retirar a figura do credor do Fundo Garantidor Solidário (FGS); e ii) suprimir as cotas terciárias na integralização dos recursos do FGS.

Por fim, o **art. 11** estabelece a cláusula de vigência, imediata.

Nesta Casa, o PLV recebeu sete emendas que serão apreciadas neste relatório.

II – ANÁLISE

III.1 – Da admissibilidade

Cabe ao plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional verificar se a norma atende aos pressupostos constitucionais temáticos, bem como relevância e urgência, e se observa as regras de adequação financeira e orçamentária (§ 5º do art. 62 da Constituição Federal conjugado com o art. 8º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002)

Observamos que as matérias contidas nesta MPV não se encontram entre as vedadas pela Constituição (§ 1º do art. 62 da Carta Maior).

A urgência e a relevância são requisitos de julgamento discricionário dos legisladores. Inexiste uma linha bem demarcada que permita que se avalie se de fato os critérios de relevância e urgência estão sendo atendidos. Uma MPV pode ser julgada como relevante e urgente – a depender do contexto em que esteja inserida.

Esta avaliação pode ser realizada analisando a argumentação apresentada na Exposição de Motivos e sua consistência com os dispositivos da MPV. Diante disto, transcrevemos os itens abaixo da Exposição de Motivos que justificam a sua relevância e urgência:



SF/22798.67826-30



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

*“9. Com a obrigatoriedade de registro, o volume de recursos de CPRs registradas foi elevado consideravelmente, superando R\$ 200 bilhões. Essa obrigatoriedade tem exigido esforço considerável tanto de produtores rurais e suas cooperativas, quanto das instituições financeiras e registradoras, particularmente quanto aos aspectos tecnológicos envolvidos. Medidas facilitadoras, como as propostas nesta Medida Provisória, **têm caráter de urgência**, pois sua não adoção poderá implicar dificuldades intransponíveis para que o calendário de necessidade de registros seja cumprido, motivo pelo qual esta proposta pode evitar perturbações em um dos principais mecanismos de financiamento do setor agropecuário no Brasil.”.*

*“10. Além disso, **a urgência** das medidas de aperfeiçoamento propostas para a CPR e FGS se justificam pela necessidade de serem implementadas antes do início do período de financiamento do próximo Ano-Safra 2022-2023. No que diz respeito à emissão de CPRs, a flexibilização da escolha da assinatura digital mais conveniente, pela importância desse tipo de financiamento, deve ser implementada o mais rapidamente possível, incentivando a maior utilização desse instrumento pelos produtores e agentes financiadores (comercializadores de insumos, instituições financeiras e tradings), de forma a evitar interrupções no processo de financiamento. Dessa forma, pode-se superar as dificuldades identificadas na emissão de CPR e se evitar o encarecimento dos custos de financiamento das lavouras e, em*



SF/22798.67826-30



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

consequência, o custo dos produtos agropecuários para o consumidor final.”

*“11. Quanto ao FGS, os aperfeiçoamentos propostos tornam-se mais **urgentes** em decorrência dos eventos climáticos que reduziram a produção agropecuária das regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sul no final de 2021 e início de 2022. Com esses ajustes, possibilita-se mais um instrumento de solução para o problema de endividamento criado pela chuva na região Nordeste e seca na região Sul. O FGS é alternativa para equacionar o problema do endividamento dos produtores rurais dessas regiões, e deve ser ajustado rapidamente para habilitá-los a novos financiamentos e a sua manutenção na atividade, especialmente nesse período em que se iniciam os financiamentos para implantação da próxima safra.”*

III.2 – Da adequação orçamentária e financeira

O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União (Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, art. 5º, § 1º).

A Exposição de Motivos que acompanha a MPV apresenta o seguinte argumento, *in verbis*:



SF/22798.67826-30



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

“12. Cabe destacar que as alterações ora propostas não apresentam impacto orçamentário e financeiro para o Tesouro Nacional.”

De acordo com a Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 13/2022, publicada em 22 de março de 2022, pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal a MP não deve ter impacto orçamentário e financeiro para o Tesouro Nacional.

Aponte-se que as alterações propostas pela MP em análise, de acordo com a EM nº 54/2022 ME, não apresentam impacto orçamentário e financeiro para o Tesouro Nacional, portanto, não conflita com as normas que regem o direito financeiro/orçamentário, em especial Lei de Responsabilidade Fiscal, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

De fato, não é possível vislumbrar efeitos sobre a receita ou despesa pública decorrente da proposição, o que sugere que a medida não deve ter impacto fiscal.

III.3 – Da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

Os temas tratados na MPV se circunscrevem àqueles de competência exclusiva da União, disciplinados no art. 22 da Constituição Federal e, mais especificamente, discriminados nos incisos I e VII:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;



SF/22798.67826-30



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

O art. 48 da Constituição Federal dá competência ao Congresso Nacional, mediante sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União.

A MPV não trata de matéria reservada à lei complementar – e que não são possíveis de disciplinar por meio de MPV (inciso III do § 1º, art. 62 da Carta Maior).

A MPV não dispõe sobre temas de competência exclusiva do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas (arts. 49, 51 e 52 da CF). Entendemos que diante do exposto o requisito de constitucionalidade resta atendido.

No que tange à juridicidade, a MPV inova o ordenamento jurídico vigente. Esta possui os atributos de generalidade e abstração. Além disso, foi redigida de forma clara e consoante os preceitos da boa técnica legislativa.

No mais, a MPV trata de assuntos vinculados por afinidade ou pertinência, cumprindo assim o estabelecido nos enunciados no art. 7º, incisos I e II, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis). Não obstante, a pertinência temática carece de fórmula única para sua avaliação e cabe exclusivamente ao julgamento do legislador (caráter discricionário).

IV - Sobre o Mérito

A Cédula de Produtor Rural (CPR) foi instituída pela Lei nº 8.929, de 22 de agosto de 1994. A CPR consiste em promessa de entrega de produtos rurais consoante art. 1º da supracitada lei. Dessa forma, pode ser vista como uma forma de financiamento disponível para produtores rurais que podem antecipar suas receitas. O produtor rural recebe adiantamento ao vender uma CPR – promessa de entrega de produto rural no futuro e com isso pode financiar sua produção.

De acordo com o art. 2º da Lei nº 8.929, de 1994, *têm legitimação para emitir CPR o produtor rural, pessoa natural ou jurídica, inclusive aquela com objeto social que compreenda em caráter não exclusivo a produção rural, a*



SF/22798.67826-30



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

cooperativa agropecuária e a associação de produtores rurais que tenha por objeto a produção, a comercialização e a industrialização de produtos rurais.

IV.1 A assinatura eletrônica na CPR

Quanto à assinatura eletrônica, a inovação legislativa se refere ao nível de certificação que pode ser utilizado na CPR escritural (cédula digital gerada mediante processo de escrituração e lançada via sistemas eletrônicos e cédula digital ou cartular que foi escriturada). A alteração legislativa também incide sobre as garantias vinculadas à assinatura.

A MPV confere às partes o poder de decisão acerca da forma e do nível de assinatura eletrônica que serão admitidos para fins de validade, eficácia e executividade. Na CPR e no documento à parte com a descrição de bens vinculados em garantia, se houver, será admitida a utilização de assinatura eletrônica simples, avançada ou qualificada.

Conforme supramencionado, a MPV visa a pacificar a praxis cartorária e a jurisprudência e sedimenta o entendimento de que, no caso de constituição de garantias reais, será admitida apenas a utilização de assinatura eletrônica em nível avançado ou qualificado.

A assinatura eletrônica é realizada sem a adição de um certificado digital (no caso do Brasil, do tipo ICP-Brasil). A utilização da tecnologia da assinatura eletrônica em conjunto com um certificado digital, é o que produz a chamada assinatura digital. Essas assinaturas são reconhecidas como mecanismos legais para firmar documentos desde 2001, por meio da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, transforma o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia, e dá outras providências.

A partir da MPV nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, passou a ser autorizado o uso de assinatura eletrônica (sem necessidade de certificados digitais ICP-Brasil) para produzir documentos eletrônicos. O art. 10, § 2º, da MPV tornou possível o uso da assinatura eletrônica com o mesmo grau de validade jurídica da assinatura digital, desde que a assinatura seja feita com tecnologia que ofereça recursos que permitam identificar a autoria e preservar a integridade dos documentos e, ainda, desde que acordado previamente pelas partes. Estabeleceu



SF/22798.67826-30



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

como quesitos para autenticação da assinatura eletrônica, atribuindo-lhe validade jurídica, o uso de tecnologia para a identificação da autoria e a preservação da integridade dos documentos.

A MPV nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, dividiu a jurisprudência. Enquanto vários julgados em Tribunais de Justiça brasileiros reconheceram a validade dos contratos assinados eletronicamente da forma como estipulada. O próprio Superior Tribunal de Justiça já reconheceu a executividade de contrato assinado eletronicamente por meio de certificado digital sem assinatura de testemunhas. Entendeu a Corte que a autenticidade das assinaturas das partes conferida pela entidade certificadora, na qualidade de terceiro desinteressado e confiável, supriria a falta (STJ, REsp nº 1.495.920/DF, Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino, Data de Julgamento: 15/05/2018, Terceira Turma, Data de Publicação: DJe 07/06/2018).

Nada obstante, o TJSP vinha negando executividade de contratos assinados eletronicamente e cobrando que a entidade certificadora seja vinculada ao ICP-Brasil, inclusive em relação às procurações para representação (Apelação Cível nº 10054524320208260011 SP, Relator: Des. Irineu Fava, Data de Julgamento: 13/01/2021, 17ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 13/01/2021). Alguns julgadores de instância inferior permanecem a negar executividade a documentos eletrônicos sem assinatura de testemunhas por “ausência de elemento essencial” (TJSP, Apelação Cível nº 1011898-10.2016.8.26.0009, Relator: Des. Tasso Duarte de Melo, Data de Julgamento: 13/11/2019).

Norma específica oferece classificação de tipos de assinaturas eletrônicas. Trata-se da Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, de 23 de setembro de 2020, que dispõe sobre o uso de assinaturas eletrônicas em interações com entes públicos, em atos de pessoas jurídicas e em questões de saúde e sobre as licenças de softwares desenvolvidos por entes públicos; e altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, a Lei nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973, e a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001. São elas: assinatura eletrônica simples, assinatura eletrônica avançada e assinatura eletrônica qualificada. Todas elas possuem validade jurídica, mas com níveis de confiabilidade diferentes.

A MPV e o PLV, portanto, dialogam com a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, criando coerência entre as disciplinas legais e reforçando a lógica do ordenamento jurídico.



SF/22798.67826-30



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

Foi apresentada a **emenda nº 144** pelo Senador Marcos Rogério que autoriza a doar ao Estado de Rondônia os imóveis rurais de sua propriedade inseridos na área originária e desafetada da Floresta Nacional do Bom Futuro. Embora a emenda tenha seu mérito, entendemos que este PLV não é o foro adequado para contemplá-la.

As emendas de nºs 145, 146, 147, 149 e 150 são de autoria do Senador Paulo Rocha. As emendas de nºs 145, 146 foram retiradas pelo autor, então não serão apreciadas.

A **emenda nº 147** suprime o art. 2º do PLV 16, de 2022, proveniente da Medida Provisória 1104, de 2022. Trata-se de dispositivo que dispõe que aquilo que não for controvertido em desapropriações deve receber imediata transferência da propriedade e o que for controvertido prosseguirá no processo. Entendemos que é um artigo importante que aumenta a segurança jurídica e, portanto, a emenda não deveria prosperar.

A **emenda nº 148**, de autoria da Senadora Rose de Freitas, dá nova redação ao art. 1º do Projeto de Lei de Conversão nº 16, de 2022, retirando a necessidade de subscrição por duas testemunhas da escritura particular assinada pelos contratantes. Entendemos que este PLV já busca simplificar de forma significativa esse processo e reduzir o número de testemunhas não teria um impacto significativo, aumentando os riscos. Deste modo, entendemos que a emenda não deveria prosperar.

A **emenda nº 149** propõe a supressão do Art. 3º da Lei nº 13.986, de 7 de abril de 2020, proposto pelo art. 9º do PLV 16, de 2022, proveniente da Medida Provisória nº 1.104, de 2022. A emenda busca manter o credor como participante que integralizaria recursos do FGS, justificando que seria uma medida para beneficiar os credores. Consideramos que, com a emenda, o credor tem menos incentivo para conceder o crédito, pois precisaria participar do FGS que garante o crédito. Ressaltamos a importância de que se desenvolva esse mercado de crédito ao produtor rural. Somos, portanto, pela manutenção do texto do PLV.

A **emenda nº150** suprime o art. 7º do PLV 16, de 2022, proveniente da Medida Provisória 1104, de 2022, que trata da utilização do crédito presumido relativos a produtos classificados nos códigos 11.01 da Nomenclatura Comum do



SF/22798.67826-30



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

Mercosul. São produtos relacionados à farinha de trigo. Entendemos que a redação do PLV deve prevalecer.

III – VOTO

Pelas razões expostas, votamos pela admissibilidade e pela adequação econômico-financeira da Medida Provisória nº 1.104, de 15 de março de 2022, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei de Conversão nº 16, de 2022, dela originário, e pela rejeição das emendas de plenário nº 144, 145, 146, 147, 148, 149 e 150.

Sala das Sessões, 28 de junho de 2022.

Senador **ACIR GURGACZ**
PDT/RO



SF/22798.67826-30