

Nota informativa



Sistema Eletrônico de Registros Públicos - Serp (Medida Provisória nº 1.085, de 2021)

Terça-feira, 04 de janeiro de 2022

RESUMO

- A sistemática atual de registros públicos vigente no país ainda é estruturada para o ambiente de economia local, com atos de registro dispersos em diversos cartórios ao redor do país e com a necessidade da presença física dos usuários. Essa configuração torna difícil e custoso o acesso da sociedade aos dados e aos serviços registrais, sobretudo em um ambiente de economia digital e global.
- As dificuldades de acesso às informações dos registros públicos também elevam o custo das transações econômicas do dia a dia, tanto para as empresas quanto para o cidadão, gerando burocracia e inviabilizando projetos de investimento no país.
- O Serp é um sistema eletrônico público que possibilitará o acesso, de forma remota e eletrônica, de cidadãos e de empresas aos serviços dos registros públicos.
- A efetiva implantação do Serp permitirá que atos e negócios sejam registrados e consultados eletronicamente e que os usuários dos cartórios sejam atendidos pela internet com ponto de acesso único integrado pelos cartórios de registros públicos.
- O acesso remoto e unificado às informações sobre as garantias de bens móveis e imóveis permitirá redução de custos e de taxas para acesso ao crédito.
- O Serp trará maior publicidade e segurança ao uso de bens móveis como garantia em operações de crédito, uma vez que vai permitir o registro e a consulta de gravames e de indisponibilidades incidentes sobre tais bens, objetos de contratos registrados em todas as serventias do país.
- A medida contribuirá para a padronização de procedimentos e para a redução de prazos dos atos de registro.
- Ao possibilitar acesso único às informações sobre garantias móveis, o Serp possibilitará maior acesso ao crédito para empresas de menor porte que, em geral, não dispõem de bens imóveis para servirem de garantia.
- A possibilidade de uso de extratos eletrônicos dispensará a apresentação do documento integral para a efetivação de registros, permitindo maior eficiência, praticidade e detalhamento dos atos e negócios jurídicos registrados nos cartórios.
- Além das normas diretamente relacionadas ao Serp, a medida altera a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, para instituir o condomínio edilício após a averbação da construção, sem a necessidade de registro autônomo; aperfeiçoa as regras sobre a destituição do incorporador, nas hipóteses de insucesso ou de atraso no andamento das obras e ainda promove outras alterações em importantes aspectos que necessitam de atualização.

A sistemática de registros públicos vigente no Brasil ainda é estruturada para o ambiente de economia local no qual as atividades da vida de cada cidadão se restringiam ao seu local de residência. Por isso, ainda hoje, os atos de registro são dispersos em diversos cartórios ao redor do país e, usualmente, demandam a presença física do cidadão e dos empresários para os mais diversos atos da vida civil. Essa configuração torna o acesso da sociedade aos dados e aos serviços registrais difícil e custoso, sobretudo em um ambiente de economia global.

Destaca-se que mais da metade dos cartórios do país sequer têm página na internet, o que obriga o cidadão ou a empresa a acessar o cartório de forma presencial inclusive para uma simples solicitação de informações. Outra dificuldade é a grande disparidade de procedimentos, de prazos e de custos entre os cartórios de registros públicos. Ressalta-se que, considerando apenas os registros de imóveis, são mais de 3.500 unidades¹. Essas dificuldades elevam o custo das transações econômicas do dia a dia, tanto para empresas e investidores, quanto para o cidadão.

Por outro lado, o sistema registral é fundamental para dar autenticidade, segurança, eficácia e publicidade aos atos jurídicos, inclusive aqueles com efeitos econômicos relevantes para a sociedade. É neste contexto que a Medida Provisória nº 1.085, de 2021, vem permitir a efetiva implantação do Serp e garantir acesso unificado às informações de todos os cartórios do país por meio de um único ponto de acesso remoto.

O objetivo geral da medida é permitir que o acesso à informação seja feito sem obstáculos, de forma segura, eletrônica e remota, em benefício de toda a sociedade. Dentre os principais pontos, destacam-se:

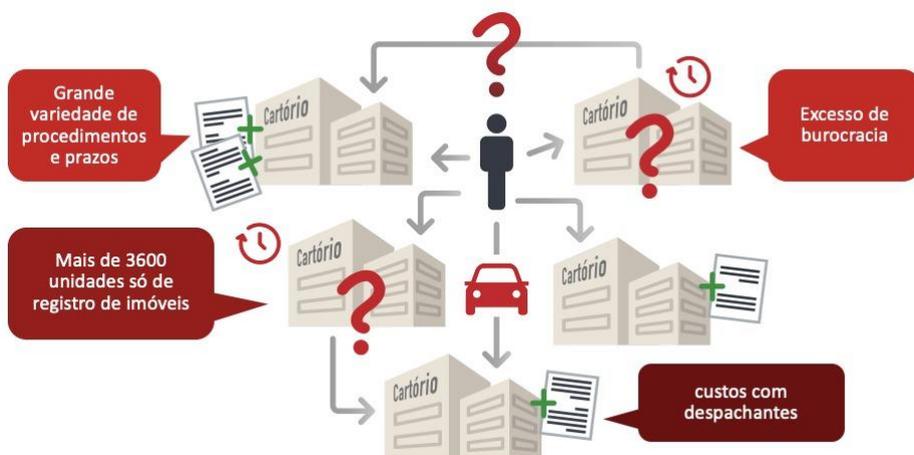
- a criação do SerpP como mecanismo de acesso público eletrônico centralizado aos serviços dos registros públicos;
- a interconexão das serventias dos registros públicos;
- a interoperabilidade das bases de dados entre as serventias e destas com o Serp;
- o atendimento remoto dos usuários de todas as serventias por meio de acesso à internet;
- a possibilidade de encaminhamento de atos e negócios jurídicos para registro ou averbação por meio de extratos eletrônicos padronizados;
- a recepção e o envio de documentos e de títulos em formato eletrônico;
- a expedição de certidões e de informações em formato eletrônico, inclusive mediante assinatura eletrônica avançada ou qualificada.

A figura 1 sintetiza os benefícios gerados pela implementação do Serp. Enquanto, a complexidade da organização cartorária atual é esquematizada em (1a), a organização centralizada e simplificada para o cidadão permitida pelo Serp é encontrada em (1b).

¹ Fonte: CNJ, Justiça Aberta.

Figura 1

(1a) Acesso ao sistema registral vigente



(1b) Acesso com o Serp

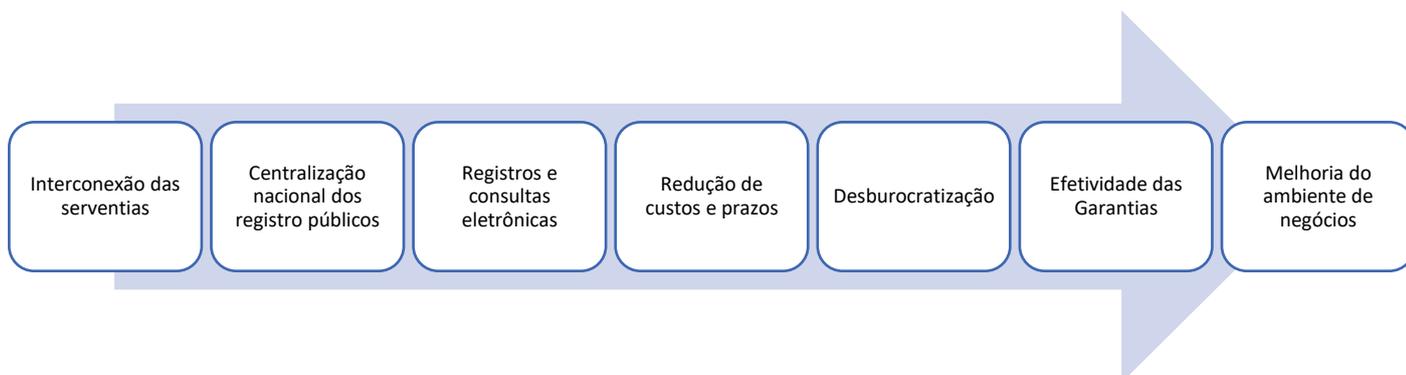


Observa-se que a possibilidade de atendimento remoto ao cidadão, além de gerar benefício para toda a sociedade, decorre de recomendação internacional e permite inserir o país em um ambiente mais seguro e em consonância com as práticas internacionais². Ainda segundo recomendação internacional, o registro eletrônico é o modelo mais eficiente e seguro para o registro das transações, o que ocorre por meio de um registro único e centralizado³. A adequação a boas práticas internacionais, além de melhorar o ambiente de negócios em nível interno, contribui para fortalecer o investimento estrangeiro no Brasil.

² Secured Transactions Guide, rec. 54 (j)(i), and chap. IV, paras. 38-41 and 43

³ Secured Transactions Guide, rec. rec. 54 (e), and chap. IV, paras. 21-24.

Essa consulta via ambiente centralizado de possíveis ônus sobre bens é de suma importância para conferir publicidade e segurança aos negócios, permitindo a disponibilização de instrumento único de busca nacional das garantias prestadas, a partir de dados de identificação do devedor. Seus principais objetivos estão ilustrados a seguir:



Merece destaque também a previsão constante da medida que possibilita o encaminhamento de atos e negócios jurídicos para registro ou para averbação por meio de extratos eletrônicos padronizados, ou seja, haverá a substituição de documentos por dados estruturados e uniformes que sistematizam as informações sobre os negócios e trarão maior agilidade e menores custos para a etapa de registro. A introdução do sistema de extratos eletrônicos dispensará a apresentação de cópia do título para efetivação do registro de bens móveis e de cessões de crédito. O extrato (*notice*) eletrônico, enviado pelo credor, dispensa, por exemplo, a apresentação do contrato para requerimento de registro de garantias sobre bens móveis. Assim, a medida trará maior eficiência para o sistema de crédito, com a manutenção de sua segurança jurídica. Ademais, é passo fundamental para fortalecer o uso de garantias móveis, hoje ainda subutilizadas no país.

Em complemento, o Serp aprimora a identificação das partes pelos serviços de registro, para prevenir a ocorrência de fraudes, melhorando o ambiente de negócios. Além disso, sistematiza a legislação vigente sobre o uso da certificação digital e da assinatura eletrônica nos registros públicos, prevendo a utilização de assinatura avançada ou qualificada, de que trata o art. 4º da Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, nos termos estabelecidos pela Corregedoria do CNJ. Essas medidas contribuem para a desburocratização e para a popularização do registro eletrônico, na medida em que abrem caminho para o uso de outros tipos de assinatura eletrônica, tão seguras quanto, e mais acessíveis, do que a atualmente usada, como é o caso do GOV.BR.

Com a MP e a implantação do SERP, serviços e prazos para registro serão padronizados, havendo mais precisão nas informações, menores prazos e a possibilidade de atendimento remoto do cidadão, como também recomendam padrões internacionais⁴. Além disso, toda a informação contida no sistema eletrônico possibilitará consulta às informações sobre as indisponibilidades de bens decretadas pelo Poder Judiciário ou por autoridades administrativas; sobre as restrições e gravames de origem legal, convencional ou processual incidentes sobre bens móveis e imóveis registrados ou averbados nos Registros Públicos; sobre os atos em que a pessoa pesquisada conste como devedora de título protestado e não pago ou como garantidora real, de modo a conferir publicidade e segurança aos negócios, permitindo a disponibilização de instrumento único de busca nacional das garantias prestadas, a partir de dados de identificação do devedor.

A regulamentação do Serp será feita pela Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça, da mesma forma que já vem sendo feita atualmente a regulação de grande parte das atividades dos cartórios de registro. Destaca-se que, após a Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, esse colegiado tem competência constitucional para “receber e conhecer das reclamações contra ... serventias e órgãos

⁴ Model Law on Secured Transactions: Guide to Enactment. UNITED NATIONS, Vienna, 2017, paras. 82-89.

prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, ..., podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa”, daí decorrendo poder de supervisão sobre os serviços registrais. Nessa linha, o CNJ previu, em seu regimento interno, aprovado pela Resolução nº 67, de 3 de março de 2009, que sua Corregedoria Nacional de Justiça tem, entre outras atribuições, a de “... expedir Recomendações, Provimentos, Instruções, Orientações e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos órgãos do Poder Judiciário e de seus serviços auxiliares e dos serviços notariais e de registro ...”.

Adicionalmente, a MP introduz importantes aprimoramentos nas regras da incorporação imobiliária previstas na Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, com o objetivo de deixar claro quais os eventos determinam a extinção do patrimônio de afetação para instituir o condomínio edilício após a averbação da construção, dentre outros importantes aspectos que necessitam de atualização legislativa.

A medida promove também alterações em diversos dispositivos das Leis nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e nº 13.465, de 11 de julho de 2017, para adequá-los à nova situação de prestação de serviços de registros públicos eletrônicos e digitalizados. Nesse sentido, prevê, dentre outros importantes aspectos, a criação da certidão da situação jurídica atualizada do imóvel, mais simples e menos custosa do que a certidão de inteiro teor da matrícula; a redução de prazos máximos para emissão de certidões do registro de imóveis; a desburocratização dos procedimentos de registro, com a possibilidade de acesso a qualquer serventia para formular pedidos de certidão; o melhor detalhamento dos atos e negócios jurídicos sujeitos a registro e a utilização de extratos eletrônicos padronizados para determinados atos.

Resta destacar que a medida promove alterações nas Leis nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, para incluir como dever do notário e do registrador a aceitação de meios eletrônicos de pagamento em geral e nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, para atualizar a menção ao Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015) e reforça o princípio da concentração de atos na matrícula do imóvel, de modo que os atos e as ocorrências sobre o imóvel estarão concentrados na sua matrícula.

A Medida Provisória nº 1.085, de 2021, é produto de ampla discussão promovida na Iniciativa Mercado de Capitais, ainda no início de 2020, com a participação das seguintes entidades:

- ABBC: Associação Brasileira de Bancos;
- Abecip: Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança;
- ABFintechs: Associação Brasileira de Fintechs;
- Anbima: Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais;
- B3 S.A.: Brasil, Bolsa, Balcão;
- CBIC: Câmara Brasileira da Indústria da Construção;
- CEF: Caixa Econômica Federal;
- CERC: Central de Recebíveis S.A.;
- CORI: Colégio de Registro de Imóveis do Brasil - CORI BR, entidade que congrega os Registradores de Imóveis do Brasil;
- Ibradim: Instituto Brasileiro de Direito Imobiliário;
- IRIB: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil; e
- IRTDSP: Instituto de Registros de Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas do Estado de São Paulo.

Foi ainda analisada por Comissão instituída pela Portaria CNJ nº7, de 19 de janeiro de 2021, formada por juristas indicados pela Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ, e por representantes da Secretaria Especial de Modernização do Estado da Presidência da República e da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia e pelo Ministério da Justiça.

Conclusão

O Serp representa a criação de um arcabouço legal que permite a modernização tecnológica segura para os serviços de registro público, garantindo a validade e a fé pública das certidões eletrônicas, determinando a aceitação por parte dos oficiais dos documentos eletrônicos enviados pelos usuários e permitindo o armazenamento de informação em meios digitais, entre outros avanços.

Não menos importantes são os efeitos da medida para a recuperação econômica do país, que ainda sente o impacto da pandemia. A padronização dos procedimentos registrais, bem como a possibilidade de sua prestação de forma remota, deve trazer ganhos de produtividade ao país e a todos os usuários. Trabalhadores de todo país, por exemplo, vão se beneficiar com a redução de custos e de prazos cartorários, o que redundará em menores custos de financiamento e moradia para todos. Além disso, a medida provisória ainda permite a transição segura para que os serviços de registro público de bens móveis e imóveis sejam prestados de forma eletrônica.

A Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia avalia que a proposta de instituir o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos deve ser considerada como parte da estratégia de médio e de longo prazos da pasta de corrigir falhas e de tornar o mercado de crédito mais eficiente para todos os agentes, uma vez que possibilitará maior eficácia e transparência na concessão de crédito. Também permite maior segurança aos negócios jurídicos com a maior publicidade sobre os bens dados em garantia, padronização dos procedimentos, redução dos custos das transações e integração de registros de bens móveis e imóveis em um único ponto, além da utilização de assinaturas eletrônicas seguras e acessíveis.

Ressalta-se, ainda, a urgente necessidade de promover uma rápida e eficiente recuperação econômica do país, que ainda sente o impacto da pandemia da COVID-19, o que demanda a consolidação de um ambiente de negócios seguro e eficaz. Nesse contexto, os aprimoramentos propostos, tais como, padronização dos procedimentos registrais e a criação de certidões e extratos eletrônicos, nos termos tratados acima, também contribuirão para o processo de retomada da atividade econômica no curto prazo. Outro ponto fundamental é a necessidade de os sistemas de registros públicos e do CNJ se prepararem de imediato à implementação do Serp e garantirem a sua imediata produção de efeitos, bem como as adaptações necessárias para sua completa entrada em vigor.

Portanto, as alterações e as inovações propostas tornam-se necessárias e urgentes para possibilitar maior modernização e segurança aos negócios baseados em informações registrais e garantir a melhor retomada do crescimento econômico e, com isso, aproximar o país das melhores práticas internacionais, com a consequente melhoria do ambiente de negócios. Todas essas medidas proporcionam a redução das disfunções burocráticas e a popularização do registro eletrônico, bem como a publicidade facilitada sobre os bens dados em garantia e sobre a constituição de direitos de propriedade.