

# Nota informativa



## ***Os benefícios da modernização do sistema de cartórios no Brasil (MP nº 1.085, de 27 de dezembro de 2021)***

terça-feira, 25 de janeiro de 2022

### **RESUMO**

---

- Mais eficiência e segurança jurídica é o foco da medida estratégica em apreciação no Congresso Nacional: a Medida Provisória (MP) nº 1.085, de 27 de dezembro de 2021. A MP cria o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp), que possibilita acesso de forma eletrônica e remota aos serviços dos cartórios de registros públicos de todo o país, moderniza a Lei de Registros Públicos, atualiza a Lei dos Cartórios e aprimora as incorporações imobiliárias.
  - Hoje, o tempo médio para o registro de um imóvel no Brasil varia de 23 dias, na região Sudeste, a 52 dias, na região Sul. Com o Serp, esse tempo estará limitado ao máximo de 5 dias em todo o Brasil. O Serp também reduzirá o prazo de expedição de certidões de inteiro teor da matrícula, que será limitado a apenas 4 horas. A atualização tecnológica dos registros públicos para um sistema eletrônico permitirá a redução desses prazos, trazendo eficiência para toda a economia.
  - Atualmente, dispositivos da Lei de Registros Públicos ainda preveem atos manuscritos e datilografados, livros físicos encadernados e certidões confeccionadas à mão ou em máquina de escrever. A MP avança em quase 50 anos o texto da Lei, trazendo-o para uma realidade em que existem computadores, internet e que dispositivos eletrônicos são comuns na vida dos brasileiros.
  - O Serp aumenta a transparência, a segurança jurídica, a agilidade, e reduz a burocracia e os custos do processo cartorial.
  - O Serp é parte de um conjunto de medidas para o aumento da produtividade, permitindo melhorar o ambiente de negócios, aumentando o acesso ao crédito e o número de alternativas de crédito, reduzindo juros e os custos operacionais para trabalhadores e empreendedores.
  - Atualmente, os serviços prestados pelos cartórios de registros públicos encontram-se restritos à localidade na qual se encontra o cartório. O acesso a vários cartórios ainda é feito de maneira presencial, necessitando, por vezes, o deslocamento dos cidadãos a longas distâncias para conseguir realizar os seus atos. Esse cenário acaba gerando aumento nos custos das transações e do tempo gasto com tais serviços, o que dificulta o acesso da população às informações essenciais para realizar seus atos de forma segura e transparente.
  - A padronização dos procedimentos registrais, bem como a possibilidade de sua prestação de forma remota, deve trazer ganhos de produtividade para todos os usuários. Instituições financeiras e incorporadoras de atuação nacional, por exemplo, vão se beneficiar de redução de despesas e prazos, o que redundará em menores custos de financiamento e moradia para os cidadãos e as empresas.
-

## 1 Introdução

Mais eficiência e segurança jurídica: essas são as metas que continuam no plano de trabalho da Secretaria de Política Econômica (SPE) em 2022. A Medida Provisória (MP) nº 1.085, de 27 de dezembro de 2021, que está atualmente em discussão no Congresso Nacional<sup>1</sup>, cria o Sistema Eletrônico de Registros Públicos (Serp), moderniza a Lei de Registros Públicos<sup>2</sup>, atualiza a Lei dos Cartórios<sup>3</sup> e aprimora as incorporações imobiliárias<sup>4</sup>.

Tal medida é fundamental para contribuir com a recuperação do país, abalada pela pandemia do COVID-19, e para, no longo prazo, sustentar voos mais altos da economia brasileira. Esta vem sendo a linha de atuação da SPE, que, desde 2019, apresentou diversas medidas para assegurar mais transparência das informações entre os agentes econômicos, aumentar a renda e criar emprego para toda a sociedade brasileira. Com a pandemia, adicionou-se a necessidade de retomada do crescimento econômico, impactado pela crise de saúde internacional. Como exemplo de medidas relevantes do governo, tem-se a instituição do saque-aniversário do FGTS (Lei nº 13.932, de 2019)<sup>5</sup>, a nova Lei de Falências (Lei nº 14.112, de 2020) e a Lei de Ambiente de Negócios (Lei nº 14.195, de 2021).

Nesse contexto, o objetivo da presente nota informativa é esclarecer os potenciais ganhos da MP para a economia do país, que complementa a nota publicada anteriormente também por esta SPE sobre o mesmo tema<sup>6</sup>. Após essa breve introdução, na Seção 2, explicita-se o fundamento da proposta de modernização dos cartórios de registros públicos, notadamente quanto à redução da assimetria de informações e dos custos de transação, com a consequente promoção de um sistema mais eficiente. Já a Seção 3 detalha as alterações legais trazidas pela MP.

## 2 A relevância dos registros públicos para a economia

Um sistema de registros públicos eficaz é uma contribuição necessária para a verificabilidade do direito de propriedade e para a redução da assimetria de informações entre os agentes econômicos. A confiabilidade dos dados<sup>7</sup> e a facilidade de acesso a eles são fatores que contribuem para o desenvolvimento da atividade econômica. Por exemplo, diversos estudos

---

<sup>1</sup> O “Novo Marco de Garantias” é outra proposta estratégica em discussão atualmente no Congresso Nacional. Ele segue como o Projeto de Lei nº 4.188 de 2021.

<sup>2</sup> Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

<sup>3</sup> Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.

<sup>4</sup> Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964.

<sup>5</sup> Vide “[Novo FGTS, expansão do crédito, mais garantias e redução de custos na economia](#)”.

<sup>6</sup> Vide “[Sistema Eletrônico de Registros Públicos - Serp \(Medida Provisória nº 1.085, de 2021\)](#)”.

<sup>7</sup> Confiabilidade aqui tratamos como a segurança jurídica proporcionada pelo registro público, principalmente relacionada à validade do ato perante a terceiros e à ordem de prioridade sobre bens.

empíricos já confirmaram a importância da informação sobre preços e transações para a liquidez e o estímulo do mercado imobiliário<sup>8</sup>.

Dados confiáveis e de fácil acesso são possíveis por meio de um sistema de registros públicos moderno e efetivo. Por haver publicidade, são eliminados os custos associados à incerteza sobre a existência de outros registros desconhecidos ou negócios não publicizados, por exemplo. Por ser um sistema organizado, presume-se que estão definidas as regras de confiabilidade da informação e não ocorrência de duplicidade dos registros. Com a solução dessas questões pela existência dos registros públicos desenvolvidos e interconectados, os gastos associados às relações econômicas são reduzidos e os recursos da economia podem ser organizados de forma mais eficiente.

Mesmo que o sistema de registros públicos trate essas questões de publicidade e confiabilidade, a sua forma de organização também é relevante para o resultado econômico. Se o sistema for estruturado de forma orgânica e centralizada, as questões de confiabilidade e acesso passam a ser tratadas de forma harmônica e sem redundâncias. Por outro lado, caso o sistema seja descentralizado e distribuído em vários lugares de registro, os processos operacionais e suas normas tendem a ser redundantes, gerar maiores custos de transação e informação assimétrica, ou seja, as pessoas terão despesas mais elevadas para geração e obtenção da informação desejada no registro público.

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

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

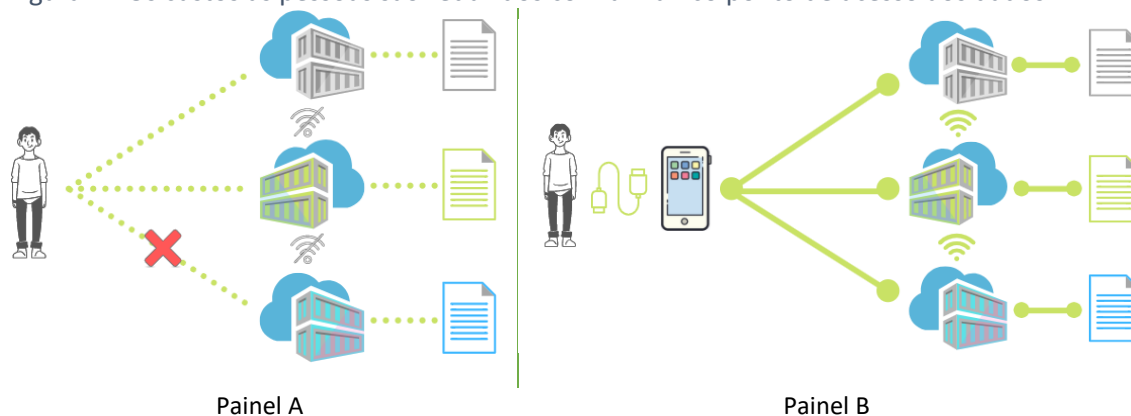
O Painel A (à esquerda da Figura 1), é um esboço de tais questões. A pessoa precisa consultar os dados nas localidades separadamente, tendo um custo associado a cada consulta. No caso

---

<sup>8</sup> Veja, por exemplo: Danny Ben-Shahar e Roni Golan. [“Improved information shock and price dispersion: A natural experiment in the housing market”](#), *Journal of Urban Economics* 112, 2019, pp. 70-84; Mark J. Garmaise e Tobias J. Moskowitz. [“Confronting Information Asymmetries: Evidence from Real Estate Markets”](#), *Review of Financial Studies* 12(2), 2004, pp. 405-437; Steven D. Levitt, Chad Syverson. [“Market Distortions When Agents Are Better Informed: The Value of Information in Real Estate Transactions”](#). *The Review of Economics and Statistics* 90(4), 2008, pp. 599-611; Pablo Kurlat, Johannes Stroebe, [“Testing for Information Asymmetries in Real Estate Markets”](#), *The Review of Financial Studies* Volume 28 (8), 2015, pp.2429-2461.

desenhado, a pessoa consegue consultar dados nas localidades de cor cinza e verde, mas necessita analisá-los conjuntamente por conta própria para ter a informação que deseja. Além disso, ela não consulta os dados da localidade azul, seja por não saber que existe um dado nesta localidade ou porque o custo de obtenção deste é elevado, impedindo-lhe o acesso. Assim, a informação obtida pela pessoa no Painel A é custosa e incompleta.

Figura 1 - Os custos às pessoas são reduzidos com um único ponto de acesso aos dados



O Painel B (à direita da Figura 1) esboça a inclusão de um ponto único de acesso aos registros descentralizados. Com esse ponto único, o custo de acessar diversos lugares é reduzido, uma vez que é transferido da pessoa para o ponto de integração do acesso. Além disso, a confiabilidade para a obtenção do dado é reunida em uma única intervenção. Por fim, todos os registros existentes no sistema podem ser acessados. Considerando-se o conjunto de registros, a informação obtida, além de ser mais barata, é completa.

No Brasil, o sistema de registros públicos está descentralizado em diversos cartórios. Com efeito, existem atualmente 13.440 cartórios<sup>9</sup>, distribuídos em registro civil de pessoas naturais, registro civil de pessoas jurídicas, registro de imóveis e registro de títulos e documentos. Assim como apresentado no Painel B, o Serp busca integrar os registros públicos de todos esses cartórios por meio de um sistema eletrônico, permitindo que os usuários de todas as serventias possam ter atendimento eletrônico via um único ponto de acesso integrado. Dessa forma, a MP 1.085, de 2021, em consonância com os padrões internacionais mais desenvolvidos, cria um ponto único de acesso, reduzindo o custo para acessar os dados e dirimindo a possibilidade de informação incompleta sobre os registros existentes.

A seguir, são citados dois exemplos brasileiros — na ordem econômica e na vida civil — quando há duplicidade de registro por falta de centralização e interoperabilidade do sistema de registros públicos no país. Na ordem econômica, tem-se o caso de quando é impossível se evitar a duplicidade de registro de gravames sobre o mesmo bem em diferentes Registros de Títulos e Documentos. Isso inviabiliza o uso significativo de garantias móveis no Brasil. Na vida civil, acarreta-se a existência de casos de bigamia e casamentos simulados. Tais problemas somente são possibilitados por uma dificuldade de cruzamento de dados e de acesso às informações.

<sup>9</sup> Associação dos Notários e Registradores do Brasil. [Cartório em Números. 2021](#). 3ª ed.

Nesse sentido, é importante ressaltar a melhoria na qualidade das instituições, através dos aprimoramentos no arcabouço legal empreendidos pela medida. Através de um sistema de registros públicos eficiente, moderno e integrado, facilita-se o acesso à informação o tempo associado ao registro de atos ou negócios jurídicos. O impacto é direto nos custos de transação da atividade formal, ao tornar os processos de inscrição e dissolução de pessoas jurídicas, de registro de contratos e de acesso a informações mais ágeis e baratos. Isso traz maior robustez ao ambiente de negócios do país e mudanças estruturais na economia, o que ficará mais claro na seção seguinte, que descreve as propostas contidas na MP.

### **3 A MP em discussão no Congresso Nacional**

#### **3.1 O Sistema Eletrônico de Registros Públicos**

O Sistema Eletrônico de Registros Públicos (Serp) é o nome trazido pela MP ao sistema de registro eletrônico que já havia sido previsto na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, mas que, salvo algumas iniciativas esparsas, não foi efetivado. Além do nome, a MP estabelece prazos, estipula competências e responsabilidades e especifica quais os serviços devem ser viabilizados pelo sistema. O ponto central do Serp é a criação de um sistema eletrônico de atos e negócios jurídicos, que interconecte as serventias dos registros públicos e permita a interoperabilidade das bases de dados entre as serventias e destas com o Serp.

O Serp moderniza o sistema de cartórios brasileiro, prevendo o atendimento remoto dos usuários de todas as serventias por meio de acesso à internet. Nesse sentido, o Serp prevê que documentos e títulos sejam recebidos e enviados de forma eletrônica e que a expedição de certidões e demais informações também ocorra nesse formato. Uma vez que a MP estabelece a forma eletrônica como padrão, destaca-se que ela também confere a mesma validade tanto para o documento físico quanto para o digital. Desta forma, a manutenção de um banco de dados de registros, aliado à possibilidade de consulta a qualquer serventia por meio remoto, reduzirá a burocracia e os prazos para buscas por informações e elevará a segurança jurídica dos negócios realizados.

A adoção desta sistemática digital converge para as práticas internacionais, o que contribui para a integração do Brasil à economia mundial e fortalece a atratividade dos negócios locais ao investimento estrangeiro.<sup>10</sup>

Outro ponto fundamental da medida é a centralização do acesso aos registros públicos, eliminando a necessidade de o usuário ter de percorrer diversas localidades para acessar a informação ou realizar atos do cotidiano ou negócios jurídicos. Os usuários passam a estar no centro da prestação do serviço de registros públicos, ao invés de estar em sua periferia, não tendo mais de recorrer de serventia em serventia para acessar os registros.

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

---

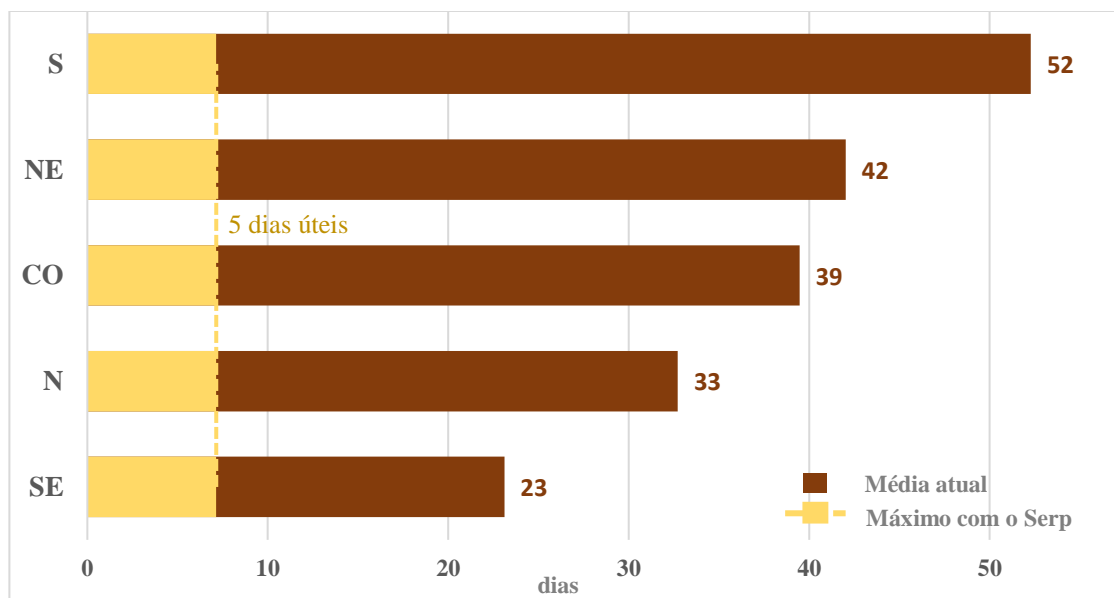
<sup>10</sup> UNCITRAL, “[Guia de transações seguras](#)”, pp. 17-18.

cartorários, além de contribuir para a desburocratização dos cartórios e maior transparência da informação sobre a garantia.

Merece destaque também a possibilidade de encaminhamento de atos e negócios jurídicos para registro ou para averbação por meio de extratos eletrônicos<sup>11</sup>. Ou seja, haverá a substituição de documentos por dados estruturados e uniformes que sistematizam as informações sobre os negócios e trazem maior agilidade e menores custos para a etapa de registro. A introdução do sistema de extratos eletrônicos dispensará a apresentação de cópia do título para efetivação do registro de bens móveis e de cessões de crédito. O extrato eletrônico, enviado pelo credor, dispensa, por exemplo, a apresentação do contrato para requerimento de registro de garantias sobre bens móveis.

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

Figura 2 – Tempo de espera para registro de um imóvel por regiões brasileiras



Fonte: ANOREG, 2021<sup>12</sup>; MP 1.085/21.

Os benefícios do Serp ficam claros quando quantificados. Por exemplo, podemos comparar o tempo gasto para registrar um imóvel no Brasil. A Figura 2 contrapõe o tempo médio atualmente necessário para que seja efetuado um registro imobiliário em cada região brasileira com o tempo máximo que será admitido com a operacionalização do Serp. O diferencial entre esses valores se traduz em ganhos de eficiência, tempo e redução de custos para toda a economia nacional.

<sup>11</sup> A definição do extrato eletrônico e dos tipos de documentos que poderão ser recepcionados será feita pela Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

<sup>12</sup> Associação dos Notários e Registradores do Brasil. [Cartório em Números. 2021](#). 3ª ed.

Adicionalmente, tem-se com a MP o aprimoramento da identificação das partes com a consulta às bases de dados de identificação civil, para prevenir a ocorrência de fraudes. Além disso, o Serp sistematiza a legislação vigente sobre o uso da certificação digital e da assinatura eletrônica nos registros públicos, prevendo a utilização de assinatura avançada ou qualificada<sup>13</sup>.

Deve-se destacar que, atualmente, o portal GOV.BR disponibiliza de forma gratuita uma assinatura eletrônica disponível a todos, com nível de segurança suficiente para a utilização no Serp. Assim, a MP abre caminho para o uso de assinatura eletrônica nos registros públicos de forma acessível e com grau de segurança mais alto que o atualmente utilizado. Contribui-se, portanto, para a desburocratização e popularização do registro eletrônico.

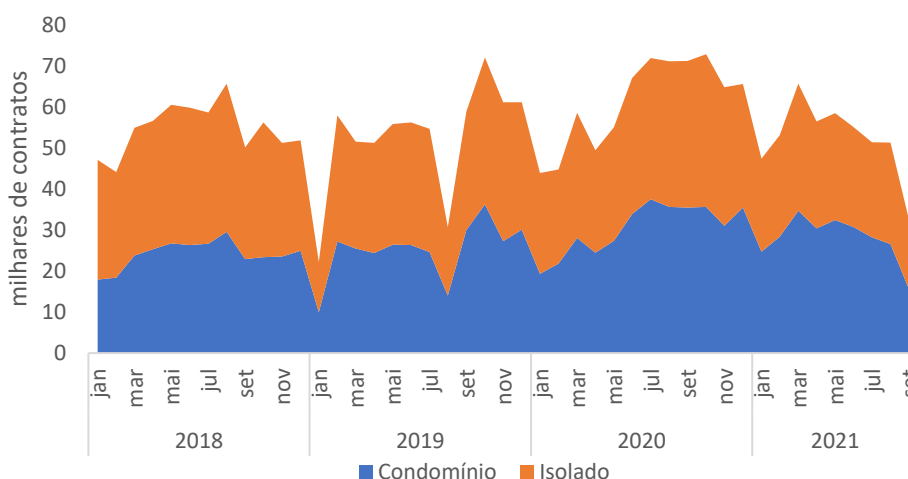
Todas essas alterações, juntamente com a regulamentação a ser implementada pela Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça, permitem a modernização dos registros públicos, desburocratizando o processo cartorial.

### 3.2 O Aprimoramento da Incorporação Imobiliária

A MP introduz ainda importantes aprimoramentos nas regras da incorporação imobiliária previstas na Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964. De acordo com essa Lei, “considera-se incorporação imobiliária a atividade exercida com o intuito de promover e realizar a construção, para alienação total ou parcial, de edificações ou conjunto de edificações compostas de unidades autônomas”.

Primeiramente, cabe destacar que em 2020 mais de 735 mil imóveis foram adquiridos por financiamento imobiliário e, nos primeiros 3 trimestres de 2021<sup>14</sup>, esse número ultrapassava os 470 mil. Esses dados demonstram o elevado potencial de alcance dessa medida para a população. A Figura 3 mostra esses números e explicita que a metade desses financiamentos se dá em condomínios.

Figura 3 - Financiamentos Imobiliários e Condomínios no Brasil



Fonte: Banco Central do Brasil

<sup>13</sup> Vide o art. 4º da Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020.

<sup>14</sup> Atualmente, o mês de setembro de 2021 é o dado mais recente disponível.

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

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

O patrimônio de afetação é a segregação patrimonial dos bens e direitos destinados à execução da incorporação e à entrega das unidades imobiliárias aos adquirentes. Ele se extingue com a averbação da construção. A novidade trazida pela MP consiste na extinção parcial e automática do patrimônio de afetação em relação a cada unidade alienada a terceiros (futuros adquirentes). Não haverá mais a necessidade de averbação específica, sendo extinta mediante o devido registro do contrato de compra e venda da respectiva unidade.

A MP também estabeleceu um prazo máximo de seis meses do registro do memorial de incorporação para designar a comissão de representantes dos adquirentes. Os representantes dessa comissão serão estabelecidos no contrato de construção ou serão eleitos em assembleia geral, a ser realizada por iniciativa do incorporador.

A proposta explicita que o registro do memorial de incorporação é suficiente para a instituição do condomínio especial por unidades autônomas. O intuito é evitar interpretações que impeçam a outorga efetiva dos direitos reais do adquirente antes de finalizada a obra. Isso dificulta, por exemplo, a negociação de unidades antes da obtenção do “habite-se”. Assim, além da simplificação do procedimento, o mecanismo reduz custos do processo de incorporação imobiliária e gera segurança jurídica capaz de assegurar a realização do projeto previsto, principalmente para aqueles que adquirem unidades na planta.

A MP ainda deixou claro que a concretização da incorporação se dá com a formalização da alienação ou da oneração de alguma unidade futura, da contratação de financiamento para a construção ou do início das obras do empreendimento. Ademais, aumentou de 120 para 180 dias o prazo de carência para essa concretização, a contar do registro da incorporação. Após o final desse prazo o incorporador só poderá negociar unidade com a atualização das certidões e de eventuais documentos com prazo de validade vencido.

Prevê-se também que a ata da assembleia geral que eventualmente deliberar a destituição do incorporador, quando registrada no registro de títulos e documentos, constituirá documento hábil para: i. averbação da destituição do incorporador na matrícula do registro de imóveis da circunscrição em que estiver registrado o memorial de incorporação; e ii. implementação das medidas judiciais e extrajudiciais necessárias.



### 3.3 A Aceitação de Instrumentos de Pagamento Eletrônicos pelos Cartórios

Pagamentos com dinheiro em espécie são cada vez menos comuns, na proporção que avançam os instrumentos eletrônicos para a realização de pagamentos<sup>15</sup>. No Brasil, a pandemia de COVID-19 acelerou a utilização de instrumentos de pagamentos eletrônicos, cujo crescimento tem sido historicamente mantido<sup>16</sup>.

Assim, é inequívoca a necessidade de modificação e modernização dos meios de pagamentos em todas as esferas. Observando esta tendência, a MP contém uma alteração na Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, de forma a estabelecer como dever do notário e do registrador a aceitação de meios eletrônicos de pagamento em geral. A medida objetiva facilitar o pagamento dos serviços notariais e cartorários, diminuindo a burocracia e aderindo à tendência já observada no país e no mundo. A alteração legal mira ao futuro dos meios de pagamentos, enquanto amplia o leque de possibilidades de pagamento daquele que deve ser o centro da política pública: o cidadão.

## 4 Considerações finais

O Serp e os demais dispositivos trazidos pela MP representam a modernização da legislação brasileira referente aos registros públicos, permitindo o desenvolvimento da tecnologia dessa estrutura que é fundamental para a economia do país. Com isso, garante-se o direito de propriedade e o livre fluxo de informação entre os agentes econômicos.

Nesse sentido, a medida tem o potencial de desburocratizar o processo cartorial, o que gera redução nos custos e prazos, aumenta a transparência da informação e confere maior segurança aos negócios e atos jurídicos. Com um sistema de registros públicos mais eficiente, há melhorias no ambiente de negócios do país, trazendo impactos positivos para toda a população.

---

<sup>15</sup> BIS (*Bank for International Settlements*). “[Covid-19 accelerated the digitalisation of payments](#)”.

<sup>16</sup> Banco Central do Brasil. “[Estatísticas do Sistema Brasileiro de Pagamentos \(SPB\)](#)”.