



**Presidência da República**  
**Secretaria-Geral**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**MENSAGEM Nº 329, DE 27 DE JUNHO DE 2022**

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos previstos no § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei de Conversão nº 13, de 2022 (Medida Provisória nº 1.085, de 27 de dezembro de 2021), que “Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); altera as Leis nºs 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.465, de 11 de julho de 2017; e revoga a Lei nº 9.042, de 9 de maio de 1995, e dispositivos das Leis nºs 4.864, de 29 de novembro de 1965, 8.212, de 24 de julho de 1991, 12.441, de 11 de julho de 2011, 12.810, de 15 de maio de 2013, e 14.195, de 26 de agosto de 2021”.

Ouvido, o Ministério da Economia manifestou-se pelo veto aos seguintes dispositivos:

**Inciso III do § 1º do art. 6º do Projeto de Lei de Conversão**

“III - os extratos eletrônicos relativos a bens imóveis deverão, obrigatoriamente, ser acompanhados do arquivamento da íntegra do instrumento contratual, em cópia simples, exceto se apresentados por tabelião de notas, hipótese em que este arquivará o instrumento contratual em pasta própria.”

**Razões do veto**

“A proposição legislativa prevê que os extratos eletrônicos para registro ou averbação de fatos, de atos e de negócios jurídicos relativos a bens imóveis deveriam ser, obrigatoriamente, acompanhados do arquivamento da íntegra do instrumento contratual, em cópia simples, exceto se apresentados por tabelião de notas, hipótese em que este arquivaria o instrumento contratual em pasta própria.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição contraria o interesse público, uma vez que cria etapas burocráticas na tramitação dos extratos eletrônicos para o usuário, acarretando na obrigação de arquivamento do registro integral do instrumento contratual, mesmo que este não tenha nenhum dado a mais que o seu respectivo extrato. Além disso, o dispositivo está em descompasso com a motivação original de adoção do Sistema Eletrônico de Registros Públicos, ao instituir uma obrigação de arquivamento mesmo que seja considerada dispensável pelo requerente, o que se traduz em ineficiência no sistema de registros públicos.”

**Art. 10 do Projeto de Lei de Conversão, na parte em que inclui o § 1º ao art. 31-E da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964**

“§ 1º Na hipótese prevista no inciso I do **caput** deste artigo, uma vez averbada a construção, o registro de cada contrato de compra e venda ou de promessa de venda, acompanhado do respectivo termo de quitação da instituição financiadora da construção, importará a extinção automática do patrimônio de afetação em relação à respectiva unidade, sem necessidade de averbação específica.”

**Razões do veto**

“A proposição legislativa dispõe acerca da extinção do patrimônio de afetação na hipótese prevista no inciso I do **caput** do art. 31-E da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, e determina que, uma vez averbada a construção, o registro de cada contrato de compra e venda ou de promessa de venda, acompanhado do respectivo termo de quitação da instituição financiadora da construção, importaria a extinção automática do patrimônio de afetação em relação à respectiva unidade, sem necessidade de averbação específica.

Contudo, apesar da boa intenção do legislador, a medida contraria o interesse público, pois extingue o patrimônio de afetação quando do registro da compra e venda, ou seja, em momento anterior à entrega do imóvel, retirando da competência do incorporador a sua obrigação de entrega pronta e gerando um possível passivo de indenizações por obras inacabadas, o que pode trazer fragilidade ao ambiente de negócios.”

**Art. 10 do Projeto de Lei de Conversão, na parte em que inclui o § 3º ao art. 31-E da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964**

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

**Razões do veto**

“A proposição legislativa estabelece que a extinção no patrimônio de afetação nas hipóteses do inciso I do **caput** e do § 1º do art. 31-E da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, implicaria a extinção do regime de tributação instituído pelo art. 1º da Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, o qual dispõe que ‘fica instituído o regime especial de tributação aplicável às incorporações imobiliárias, em caráter opcional e irreatável enquanto perdurarem direitos de crédito ou obrigações do incorporador junto aos adquirentes dos imóveis que compõem a incorporação’.

Entretanto, a despeito da boa intenção do legislador, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade, pois, por emenda parlamentar, foi incluída matéria de conteúdo temático estranho ao objeto originário da Medida Provisória nº 1.085, de 27 de dezembro de 2021, tendo em vista que houve a extensão do regime de tributação diferenciado de que trata o art. 1º da Lei nº 10.931, de 2004, em violação ao princípio democrático e ao devido processo legislativo, nos termos do disposto no parágrafo único do art. 1º, no **caput** do art. 2º e no **caput** e no inciso LIV do art. 5º da Constituição.

Ademais, cumpre ressaltar que a alteração destoa dos objetivos dispostos na referida Medida Provisória, que são essencialmente de cunho procedimental, com vistas à modernização, à simplificação e à agilização dos procedimentos relativos aos registros públicos de atos e negócios jurídicos, de que trata a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 - Lei de Registros Públicos, e de incorporações imobiliárias, de que trata a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964.”

**Art. 11 do Projeto de Lei de Conversão, na parte em que inclui o 5º ao art. 29 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**

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

**Art. 13 do Projeto de Lei de Conversão, na parte em que inclui o § 4º ao art. 7º da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**

“§ 4º A atividade do tabelião de notas é compatível com a da leiloeira, aplicando-se as proibições e as incompatibilidades previstas unicamente nesta Lei, e será remunerada nos termos do Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932.”

**Razões dos vetos**

“A proposição legislativa dispõe que a atividade delegada desempenhada exclusivamente pelo oficial de registro civil de pessoas naturais seria compatível com o exercício da arbitragem, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 - Lei de Arbitragem, e da leiloeira, cumpridos os seus requisitos próprios. Estabelece, ainda, que a atividade do tabelião de notas seria compatível com a da leiloeira, aplicando-se as proibições e as incompatibilidades previstas unicamente na Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, e seria remunerada nos termos do Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932.

Em que pese a boa intenção do legislador, a medida contraria o interesse público, pois a expressão ‘exclusivamente’ pode levar à interpretação equivocada de que somente os oficiais de registro civil de pessoas naturais poderiam atuar como árbitros e/ou leiloeiros, o que levaria à restrição de atuação de outros profissionais. Isso vai de encontro à Lei nº 9.307, de 1996 - Lei da Arbitragem, que estabelece que qualquer pessoa que tenha a capacidade civil e a confiança das partes pode atuar como árbitro. Em relação à leiloeira, o Decreto nº 21.981, de 1932, regulamenta a profissão e tem força de lei ordinária.

Ademais, estaria sendo criada uma reserva de mercado, já que a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 - Lei de Registros Públicos, por ser uma lei especial e posterior à Lei nº 9.307, de 1996 - Lei da Arbitragem, que é geral, tem prevalência sobre esta última. Vedado o exercício da arbitragem aos demais atores, poderia ser gerada uma vantagem competitiva aos notários, o que iria de encontro à modernização do ambiente de negócios, principal intenção proposta pela Medida Provisória nº 1.085, de 27 de dezembro de 2021.

Por fim, os dispositivos constituem uma barreira à expansão da atuação dos serviços extrajudiciais, pois reduziriam o número de cartórios e, conseqüentemente, a oferta desses serviços aos cidadãos, o que poderia

acarretar efeitos negativos sobre a avaliação da qualidade do Sistema Judicial em geral, no que concerne à duração de tramitação dos litígios.”

**Art. 11 do Projeto de Lei de Conversão, na parte em que inclui o 9º ao art. 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**

“§ 9º É indenizatória a compensação recebida pelos registradores civis das pessoas naturais pelos atos gratuitos por eles praticados.”

**Razões do veto**

“A proposição legislativa estabelece que seria indenizatória a compensação recebida pelos registradores civis das pessoas naturais pelos atos gratuitos por eles praticados.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade e contraria o interesse público, tendo em vista que, ao conceituar como indenizatória a compensação recebida, poderia afastar a tributação pelo Imposto sobre a Renda da Pessoa Física - IRPF, o que implicaria renúncia de receita sem que estivesse acompanhada da demonstração do impacto orçamentário-financeiro e de medidas de compensação, em violação ao disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e no **caput** e no § 1º do art. 124 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022.

Ademais, ao conceder uma isenção sobre o recebimento das compensações pelos atos gratuitos praticados pelos oficiais de registro, a proposição legislativa estaria ferindo a isonomia tributária, pois não há critério de distinção que justifique o tratamento diferenciado. Isso viola o princípio constitucional da igualdade tributária, nos termos do disposto no inciso II do **caput** do art. 150 da Constituição, o qual dispõe que é vedada a instituição de tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida, portanto, qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida.

Por fim, a proposição legislativa está em desconformidade com o § 6º do art. 150 da Constituição, que determina que qualquer redução da base de cálculo, isenção e subsídio relativo a imposto federal só poderá ser concedida mediante lei específica federal que regule exclusivamente a matéria ou o correspondente tributo.”

**Art. 11 do Projeto de Lei de Conversão, na parte em que inclui o 4º ao art. 127-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**

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

**Razões do veto**

“A proposição legislativa prevê que a certidão do registro efetuado na forma prevista no **caput** do art. 127-A da Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973, ou qualquer outro documento expedido deveria conter a informação expressa e em destaque de que o registro referido não geraria efeitos em relação a terceiros, e que as vedações ressalvadas na parte final do **caput** do referido artigo deveriam constar em destaque de forma transversal, em quintuplo do tamanho da fonte de seu texto, em cada página da certidão ou de qualquer outro documento expedido.

Entretanto, apesar de meritória a intenção do legislador, a proposição contraria o interesse público, uma vez que a exigência de que o tamanho da fonte da advertência seja cinco vezes maior que a fonte normal do texto da certidão mostra-se manifestamente excessiva e tecnicamente inviável, tendo em vista que demandaria a utilização de mais da metade da folha da certidão somente com essa informação, o que tornaria, ainda, ilegível o texto original.

Além disso, os registradores deverão respeitar as vedações referidas no **caput** do art. 127-A da Lei nº 6.015, de 1973, o que indica a desnecessidade da inserção da advertência em todas as folhas de todas as certidões registrais.”

**Art. 11 do Projeto de Lei de Conversão, na parte em que inclui o inciso III ao § 1º do art. 216-B da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**

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

pagamento do respectivo preço e da caracterização do inadimplemento da obrigação de outorgar ou receber o título de propriedade;”

### **Razões do veto**

“A proposição legislativa prevê que o pedido extrajudicial de adjudicação compulsória de imóvel objeto de promessa de venda ou de cessão poderia ser realizado no serviço de registro de imóveis da situação do imóvel e que deveria ser instruído com ata notarial lavrada por tabelião de notas da qual constassem a identificação do imóvel, o nome e a qualificação do promitente comprador ou de seus sucessores constantes do contrato de promessa, a prova do pagamento do respectivo preço e da caracterização do inadimplemento da obrigação de outorgar ou receber o título de propriedade.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição contraria o interesse público, pois o processo de adjudicação compulsória de imóvel é instruído de forma documental, não havendo necessidade de lavratura de ata notarial pelo tabelião de notas. Assim, tal previsão cria exigência desnecessária que irá encarecer e burocratizar o procedimento, e poderia fazer com que o imóvel permanecesse na informalidade.

Ademais, a possibilidade de adjudicação compulsória extrajudicial é um avanço, pois permitirá a entrega da propriedade ao promitente comprador que honrou com suas prestações e não consegue obter a escritura pública definitiva sem a necessidade de o judiciário ser acionado, pois basta a comprovação da quitação por meios documentais, o que pode ser feito diretamente no cartório de registro de imóveis.”

### **Art. 11 do Projeto de Lei de Conversão, na parte em que inclui o § 2º ao art. 216-B da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**

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

### **Inciso IV do art. 20 do Projeto de Lei de Conversão**

“IV - a alínea ‘b’ do inciso I e o inciso II do caput do art. 47 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;”

### **Razões dos vetos**

“A proposição legislativa determina que o deferimento da adjudicação independeria de prévio registro dos instrumentos de promessa de compra e venda ou de cessão e da comprovação da regularidade fiscal do promitente vendedor. Estabelece, ainda, a revogação da alínea ‘b’ do inciso I e o inciso II do **caput** do art. 47 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, os quais dispõem, respectivamente, que será exigida Certidão Negativa de Débito - CND, fornecida pelo órgão competente, nos seguintes casos: I - da empresa; b) na alienação ou oneração, a qualquer título, de bem imóvel ou direito a ele relativo; e II - do proprietário, pessoa física ou jurídica, de obra de construção civil, quando de sua averbação no registro de imóveis, salvo no caso do inciso VIII do art. 30.

Contudo, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público ao dispensar a comprovação de regularidade fiscal para o exercício de determinadas atividades pelos contribuintes, o que reduz as garantias atribuídas ao crédito tributário, nos termos do art. 205 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional.

Ressalta-se que o controle da regularidade fiscal dos contribuintes, por um lado, exerce indiretamente cobrança sobre o devedor pela imposição de ressalva à realização de diversos negócios e, por outro lado, procura prevenir a realização de negócios ineficazes entre devedor e terceiro que comprometam o patrimônio sujeito à satisfação do crédito fazendário.

Desse modo, a proposição legislativa está em descompasso com a necessária proteção do terceiro de boa-fé, o que resultaria no desconhecimento pelo terceiro da existência de eventual débito do devedor da Fazenda Pública, sujeitando a prejuízo aqueles que, munidos de boa-fé, fossem induzidos a celebrar negócio presumivelmente fraudulento, a teor do disposto no art. 185 da Lei nº 5.172, de 1966 - Código Tributário Nacional.”

Ouvidos, o Ministério da Economia e a Advocacia-Geral da União manifestaram-se pelo veto ao seguinte dispositivo:

### **Art. 13 do Projeto de Lei de Conversão, na parte em que inclui o § 3º ao art. 7º da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**

“§ 3º A mediação, a conciliação e a arbitragem realizadas por tabeliães de notas serão remuneradas conforme as tabelas de emolumentos estaduais.”

### **Razões do veto**

“A proposição legislativa institui que a mediação, a conciliação e a arbitragem realizadas por tabeliães de notas seriam remuneradas conforme as tabelas de emolumentos estaduais.

Entretanto, embora se reconheça o mérito da proposta, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade, pois tais atividades não são serviços públicos e não cabe ao Estado estabelecer tabela de emolumentos, sob pena de violação ao princípio constitucional da livre iniciativa, nos termos do disposto no **caput** do art. 170 da Constituição.

Ademais, estaria sendo criada uma reserva de mercado, já que a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 - Lei de Registros Públicos, por ser uma lei especial e posterior à Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 - Lei da Arbitragem, que é geral, tem prevalência sobre esta última. Vedado o exercício da arbitragem aos demais atores, poderia ser gerada uma vantagem competitiva aos notários, o que iria de encontro à modernização do ambiente de negócios, principal intenção proposta pela Medida Provisória nº 1.085, de 27 de dezembro de 2021.

Por fim, os dispositivos constituem uma barreira à expansão da atuação dos serviços extrajudiciais, pois reduziriam o número de cartórios e, conseqüentemente, a oferta desses serviços aos cidadãos, o que poderia apresentar efeitos negativos sobre a avaliação da qualidade do Sistema Judicial em geral, no que concerne à duração de tramitação dos litígios.

Além disso, o dispositivo está em desacordo com o prescrito como prerrogativa para a remuneração na arbitragem e na mediação, na forma do disposto no inciso V do art. 11 da Lei nº 9.307, de 1996, o qual estabelece que a remuneração é negociada pelas partes. Assim, seria alterada a lógica de livre negociação ao se transferir, das partes para o ente público, a prerrogativa de estabelecimento da remuneração pelos serviços prestados.”

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me conduziram a vetar os dispositivos mencionados do Projeto de Lei de Conversão em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

**Este texto não substitui o publicado no DOU de 28.6.2022**