

Brasília, 31 de janeiro de 2023.

Ao

Grupo de Trabalho instituído pela Portaria CN 90/2022, encarregado da elaboração de estudos e de propostas destinadas ao planejamento, à implantação e ao funcionamento do Sistema Eletrônico de Registros Públicos (Serp), previsto na Lei n. 14.382/2022.

Em razão do **deferimento** do pedido de inscrição para a participação da audiência pública de 31.01.2023, a **ASSOCIAÇÃO DOS TITULARES DE CARTÓRIOS DO BRASIL**, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 35.834.025/0001-75, com sede na Rua Governador Juraci Magalhães, nº 560, 1º andar, Ponto Central, Feira de Santana/BA, CEP 44.075-115, por seu representante legal Gustavo Marinho de Carvalho, inscrito na OAB/SP sob o nº 246.900, com endereço eletrônico gustavo@warde.com.br e telefone (11) 3065-8207, pede licença para apresentar as seguintes **CONSIDERAÇÕES ESCRITAS**:

i. Atuação da Associação dos Titulares de Cartórios do Brasil acerca do tema

A norma proposta afeta diretamente a atuação dos delegatários de serventias extrajudiciais, e a Associação dos Titulares de Cartórios do Brasil representa uma parcela importante desses titulares.

Registre-se ainda que, conforme estabelece o seu próprio estatuto, a Associação dos Titulares de Cartórios do Brasil tem por finalidade, dentre outras: (iv) realizar a defesa da delegação constitucional, a independência jurídica, a autonomia em administração e em tecnologia. Isto inclui, por óbvio, **defender o direito de todos os brasileiros em ter acesso eletrônico aos cartórios de maneira direta, sem a obrigatoriedade de submeter seus dados pessoais para tratamento a centrais e plataformas controladas por outras entidades associativas privadas.**

ii. Principais pontos para a elucidação de questões técnicas e jurídicas

ii.a) *SERP é uma rede de plataformas de registros públicos eletrônicos individuais dos cartórios e da plataforma nacional de interoperabilidade do operador nacional do SERP.*

A conclusão de que o SERP é uma rede descentralizada de prestação de serviços eletrônicos de registros públicos é consequência do modelo de delegação destas competências para particulares, de acordo com o art. 236 da Constituição Federal de 1988, promovendo a descentralização de serviço público. Como o serviço é delegado pelos Estados, não há como haver um serviço único nacional de registros públicos sob controle da União ou sob controle de uma pessoa jurídica de direito privado, o ON-SERP.

Os estatutos normativos brasileiros como o Marco Civil da Internet, a Lei Geral de Proteção de Dados e o Provimento CNJ 46/2015 impõem a *pluralidade de softwares e interoperabilidade de sistemas como parâmetros para a dimensão técnica da informação.*

Sucedo, contudo, que, nos termos que foi estabelecido o Serp na minuta do ato normativo, na prática, definiu-se um **único** sistema de softwares para os cartórios prestarem serviços eletrônicos, com a criação de ambiente institucional *opaco, ineficiente economicamente* e de todo violador dos *princípios informativos da ordem econômica, a livre concorrência e a livre iniciativa* (art. 1º, IV; art. 170, ambos da CF/88), além de configurar desrespeito à independência funcional dos notários e oficiais de registro, estabelecida no art. 28 da Lei 8.935/94.¹

Registre-se que os delegatários têm o dever, ou no mínimo o direito, de prestar os seus serviços diretamente na internet em sua plataforma de serviços, nos termos do art. 38, §1º da Lei 11.977/09. Ou seja, ao lado da plataforma de integração do operador nacional do Serp, tem de haver a previsão no ato normativo proposto de possibilidade de software do próprio delegatário, desenvolvido pelas empresas brasileiras em regime de

¹ Como afirma o Prof. Luiz Egon Richter, “(...) é imprescindível que o Notário e o Registrador tenham liberdade decisória sem nenhum tipo de condicionamento, seja de ordem política, econômica, burocrática e corporativa. O condicionamento ao qual os Notários e Registradores estão sujeitos é o da Ordem Jurídica”¹. (RICHTER, Luiz Egon. Da qualificação notarial e registral e seus dilemas. In: DIP, Ricardo (coord.). *Introdução ao direito notarial e registral*. Porto Alegre: IRIB: Fabris, 2004, p. 193.)

livre mercado e concorrência, conforme já direcionado pelo Provimento CNJ n. 136, de 30 de setembro de 2022, de modo a incentivar, inclusive, a inovação tecnológica e eficiência. Aliás, já existe um mercado considerável de softwares desenvolvidos para os delegatários, que podem implementar desde já o registro eletrônico².

O Marco Civil da Internet, Lei 12.954/14, determina, em seu artigo 24, que a interoperabilidade entre os sistemas, padrões abertos e livres e a prestação de serviços públicos, de maneira integrada, por múltiplos canais de acesso. O ON-SERP não poderá deter uma plataforma única para prestação destes serviços.

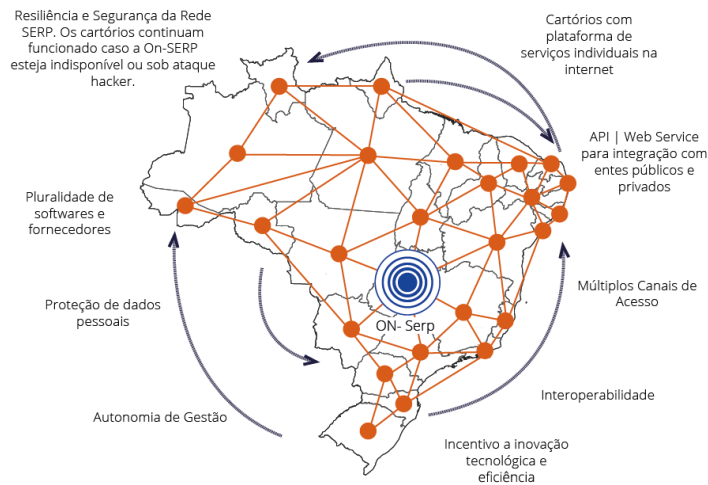
Cabe a cada um dos registradores prestar sua delegação no ambiente eletrônico, diretamente, por suas plataformas individualizadas. É este o comando do § 1º do art. 38 da Lei 11.977/09: “Os serviços de registros públicos disponibilizarão **serviços** de recepção de títulos e de fornecimento de informações e certidões em meio eletrônico”. Serviços de recepção, no plural, indicam que a plataforma do ON-SERP convive com outras, as dos próprios registradores.

Ainda, somente são contribuintes obrigatórios do FICS, de acordo com o art. 5º, § 2º, da Lei 14.382/22 os registradores *que não utilizarem sistemas e plataformas interoperáveis*. Aqueles que utilizarem plataformas interoperáveis ficam dispensados deste pagamento. A pluralidade de plataformas está prevista na lei claramente, sendo critério para o pagamento ou não do subsídio.

Por fim, a Recomendação 14 do CNJ, o único estudo técnico realizado sobre o tema, previa a prestação direta do atendimento eletrônico pelos registradores (SAEU) ao lado da plataforma compartilhada (SAEC).

² Os requisitos mínimos do registro eletrônico são assinaturas qualificadas do delegatário e QR Code do selo de emolumentos e fiscalização do Tribunal Estadual. No caso dos cartórios de registros de imóveis, a matrícula é o único livro ainda não digital e o RTD já é completamente digital.

MODELO DESCENTRALIZADO



Por estas boas razões, *o Modelo Europeu de Registros Eletrônicos Imobiliários é baseado em Interoperabilidade* – e não em Centralização³.

Em gestões anteriores, a Corregedoria do CNJ editou provimentos determinando a centralização de plataforma eletrônica sob controle de algumas associações privadas de cartorários. O Provimento 137 evoluiu o tema, garantindo a prestação direta dos serviços eletrônicos para os registradores. Mas os Provimentos 46, 48, 89 e 100, por exemplo, atribuem o controle de uma plataforma nacional monopolista para associações de classe escolhidas.

A Lei 14.382/22, que cria o conceito SERP, implica na revogação de todos os provimentos anteriores e a remodelação do sistema para implementar verdadeira interoperabilidade na prestação de registros públicos eletrônicos no Brasil.

ii.b) *SERP não é uma plataforma única e monopolista controlada pelo operador nacional do SERP, uma pessoa jurídica de direito privado.*

Importante ressaltar que o modelo Centralizado é **incompatível**:

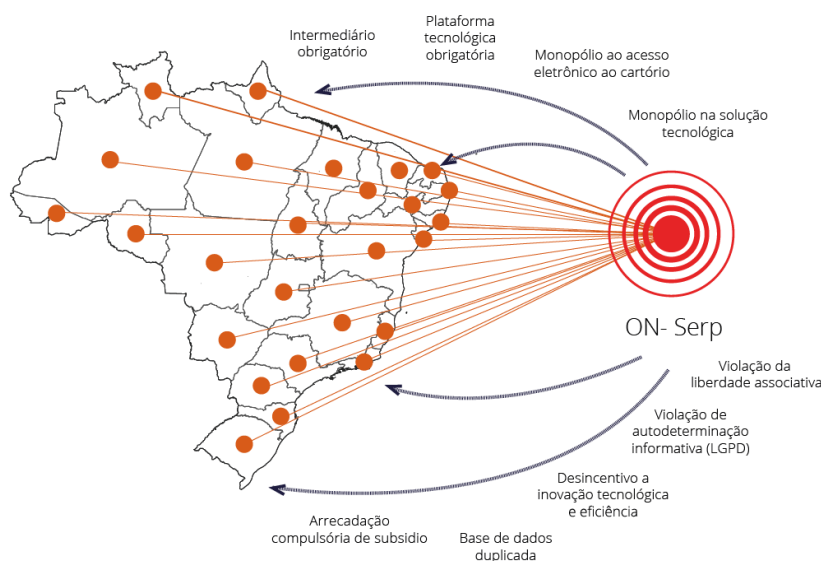
- Com a Constituição Federal, pois impede a descentralização constitucional dos registros públicos;

³ Conferir: <https://www.elra.eu/imola/>

- Com o Marco Civil da Internet, pois impede a interoperabilidade, a pluralidade de sistemas e a prestação de serviços públicos por múltiplos canais de acesso;
- Com Lei Geral de Proteção de Dados, pois o ONSERP seria controlador de todos os dados registrais nacionais;
- Com a Lei de Registros Públicos, Lei 11/977/09 e Lei 14.382/22, que determinam que os livros de registro ficam na posse dos registradores e que estes devem constituir canais de acesso para a população usar seus serviços eletrônicos.
- Com o princípio da vedação de imunidade antitruste, inclusive para monopólios legais, conforme art. 31 da Lei 12.529/11.
- Por fim, com os direitos de autodeterminação informacional e proteção de dados pessoais bem como a livre iniciativa no mercado de softwares para cartórios.

Para maior comodidade do exame, vejamos como funcionaria o modelo centralizado e, por esta razão, incompatível com o ordenamento jurídico nacional.

MODELO CENTRALIZADO



ii.c) *Natureza Jurídica do Operador Nacional (ONSERP) e de todos os operadores nacionais, e o ingresso dos delegatários de serviços de registro público (art. 236, CF)*

Conforme o art. 2º, *caput*, da minuta do ato normativo, optou-se pela forma estabelecida no inciso I, do art. 44, do Código Civil, isto é, de associação, para a constituição do ONSERP, disciplinando ainda no §1º do mesmo dispositivo, que serão associados do ONSERP o Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) e os operadores nacionais de registros públicos criados pelo próprio ato normativo, mais especificamente o Operador Nacional do Registro Civil das Pessoas Naturais (ON-RCPN) e o Operador Nacional do Registro de Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas (ON-RTDPJ), “na forma de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, de natureza jurídica especial” (art. 4º).

Cumprе registrar que, da Constituição Federal de 1988 (art. 236) tem-se que a atividade de prestação de serviços notariais e de registro é considerada como de natureza pública, de delegação exclusiva, que somente pode ser exercida por pessoas físicas, com conhecimentos jurídicos, aprovadas em concurso público de provimento das serventias e submetidas às normas técnicas do Poder Judiciário (STF, ADI 1378 MC e ADI 2415). Também a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), em seu art. 23, estatui que sobre os serviços notariais e de registro incide o mesmo regime jurídico das pessoas jurídicas de direito público.

Dessa forma, ao tratar do operador nacional do Serp, a minuta do ato normativo deve estabelecer, com clareza solar, que não lhe compete prestar serviços que são próprios de notários e registradores, retirando a sua delegação (ainda que por via oblíqua) e atribuindo-a à pessoa jurídica de direito privado.

O sistema eletrônico de registros públicos é composto pelos prestadores destes serviços públicos e pelo operador nacional, ONSERP.

A este operador nacional do Serp cabe a gestão de mera plataforma de interoperabilidade e não pode ser compreendido como um registro público nacional. A população brasileira tem o direito de ter acesso eletrônico aos cartórios de maneira direta, sem a obrigatoriedade de submeter seus dados pessoais para tratamento a centrais e plataformas controladas por outras entidades associativas privadas.

Dessa forma, o ONSERP tem a importante missão de criar padrões de interoperabilidade nacionais, a fim de viabilizar uma rede de prestação de serviços públicos registrais eletrônicos pelos delegatários, cada qual com a solução tecnologia adequada à sua realidade, capazes de se comunicar mediante protocolos públicos de comunicação (interoperabilidade), utilizando, por exemplo, a solução de API ou “Web Service”, adotada há muitos anos para a integração de sistemas e a comunicação entre aplicações diferentes para enviar e receber dados.

Além disso, o regime jurídico mais adequado é aquele que rege as fundações públicas, nos termos do art. 3º, §4º, da Lei 14.382/2022 e do art. 44, III, do Código Civil, considerando salutar a participação do Ministério Público dos Estados, Distrito Federal e Territórios na curadoria da fundação, nos termos do art. 66 do Código Civil. Anote-se ainda que a escolha do regime fundacional possibilitará a compatibilização do princípio fundamental da liberdade associativa com a vinculação dos delegatários ao ONSERP.

Registre-se, aliás, a importância de uma regulação constitucionalmente adequada. A constitucionalidade do próprio operador nacional dos registros de imóveis, o ONR, encontra-se em discussão em quatro ADIs (ADI 5.771, de autoria do Ministério Público Federal; ADI 5.787, do Partido dos Trabalhadores; ADI 5.883, do Instituto dos Arquitetos do Brasil; e ADI 6.787, do Partido Socialismo e Liberdade).

Por fim, quanto à criação de pessoas jurídicas de direito privado associadas ao ONSERP, quais sejam, o ON-RCPN e o ON-RTDPJ, cumpre salientar a opção legislativa por um único operador nacional (ONSERP), conforme a Lei nº 14.382/2022, em seu art. 3º, §4º, de modo que, a criação de outros operadores nacionais viola o princípio da legalidade.

ii.d) Riscos decorrentes do monopólio de intermediação pelo Operador Nacional (ONSERP) e de todos os operadores nacionais: o caso da empresa Confia e o vazamento de dados da ARPEN.

O modelo estabelecido na CF/88 de delegação de função notarial e registral tem sido esvaziado em razão da atuação de determinadas associações de classe que se apresentam como intermediárias necessárias entre a sociedade e as serventias extrajudiciais, impondo plataforma tecnológica única, além de assumir a gestão de dados

personais, o que acarreta em diversas ineficiências técnicas, econômicas e jurídicas. À título exemplificativo, a associação que explora a central do RTD, como é de conhecimento público, tornou-se sócia de uma empresa, denominada Confia, que explora comercialmente a plataforma monopolista a ela atribuída⁴.

Registre-se que a criação de figuras intermediárias com tendencial centralização cria riscos de incidentes de segurança e macula ainda, a *separação informacional de poderes*, um dos núcleos normativos centrais do importante julgado do Tribunal Constitucional Alemão de 1983 que cunhou o *direito fundamental da autodeterminação informativa*.⁵

O risco não é potencial e futuro, mas real e contemporâneo. Rememoremos que foi noticiado que a base de dados da Central Nacional do Registro Civil (ARPEN), com os dados pessoais de quase 1 milhão de pessoas, incluindo informações sobre a filiação e o nome completo de crianças e adolescentes, foi erroneamente disponibilizada na internet. Até mesmo dados sensíveis, como a orientação sexual dos pais foram publicizados⁶.

Além disso, trata-se de violação aos princípios da impessoalidade e isonomia com a escolha de uma entidade privada específica, sem a realização de procedimento licitatório, em detrimento de outras. Aliás, a redação original da MP 759/2016 atribuía ao IRIB, uma entidade de classe pré-constituída, o controle do ONR, o que foi excluído, pelo próprio Poder Executivo, mediante veto, em razão do princípio da isonomia.

Dessa forma, é imprescindível que a entidade criada, o ONSERP, seja desvinculada de associações de notários e registradores pré-constituídas, em virtude do direito fundamental da autodeterminação informativa e dos princípios da impessoalidade e isonomia, ainda mais considerando que foi estabelecido fundo de contribuição em seu benefício.

⁴ <https://www.irtdpjbrasil.com.br/confira-as-oportunidades-de-negocios-do-aplicativo-confia>

⁵ BVerfGE 131, 277 (323 e s., 329). Para o contexto brasileiro ver Ricardo Campos e Juliano Maranhão, *Separação informacional de poderes frente à tradição brasileira na administração pública* in MARINHO, Gustavo; VALIM, Rafael; SIMÃO, Valdir; WARDE, Walfrido (org). *Aspectos relevantes da lei geral de proteção de dados*, São Paulo: Contracorrente, 2021, p. 77 s/s.

⁶ MILITÃO, Eduardo. *Falha de cartórios expõe dados de ao menos 1 milhão de pais, mães e filhos*, disponível em <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/10/29/falha-de-cartorios-expoe-dados-de-ao-menos-1-milhao-de-pais-maes-e-filhos.htm>

ii.e) Origem e natureza dos recursos para gerir o ONSERP e demais operadores nacionais

Da leitura do art. 8º da minuta do ato normativo, extrai-se que o custeio para a implementação e operação do Serp advirá do FIC-ONSERP e se dará através de subvenção (“subvencionado”) paga pelos oficiais dos registros públicos dos Estados e do Distrito Federal, mediante repasses de percentual das rendas do FIC-RCPN, FIC-RTDPJ e FIC/SREI (Art. 8º).

Ainda de acordo com a minuta do ato normativo, o art. 9º, §1º estabelece que “a cota da subvenção será definida em processo administrativo instaurado pela Corregedoria Nacional de Justiça, no qual serão realizados estudos sobre o volume de arrecadação dos emolumentos brutos pelos atos praticados nos respectivos registros públicos e colhidas informações sobre os montantes estimados necessários para implementação, sustentação e evolução do Serp por cada operador de registros públicos”.

Como se vê, a minuta do ato normativo estabeleceu que a cota de subvenção é **compulsória e sobre percentual do faturamento bruto do cartório**, mesmo que os atos do cartório jamais tenham utilizado os serviços oferecidos pelo operador nacional. No entanto, deve restar estabelecido no ato normativo que os registradores que possuem prestação direta de plataforma exclusiva apta a interoperar com o Serp, ficam dispensados de participar da subvenção do FICS, conforme dispõe a própria Lei 14.382/2022, em seu art. 5º, §2º. Além disso, o subsídio deve atender ao valor necessário para a manutenção do serviço, o que é incompatível com a determinação de pagamento de percentual sobre o faturamento do registrador.

Trata-se de incentivar o investimento em tecnologia pelos registradores e, de outro lado, a eficiência em gestão do operador, que somente receberá recursos de registradores que não encontrarem soluções de mercado em valor inferior ao subsídio, de modo a beneficiar a população, com a prestação de serviços registrares eletrônicos de maneira eficiente e menos custosa.

ii.f) Transparência dos contratos de software e demais contratos e na gestão de recursos do ONSERP e de todos os operadores nacionais

A proposta do ato normativo louvavelmente considerou, no parágrafo único do art. 1º, a aplicação ao Serp daqueles princípios que disciplinam a administração pública em geral e os serviços notariais e registrais, dentre eles o da publicidade, além de estabelecer, no art. 14, §1º, que o operador nacional deverá publicar em local com destaque de seu sítio na rede mundial de computadores, o inteiro teor de convênios, acordos de cooperação, contratos e outros instrumentos congêneres celerados com pessoa física ou com pessoa jurídica, onerosos ou não, juntamente com cópias, também integrais, das respectivas planilhas de custos e de formação de preços.

No entanto, deve restar ainda mais claro o dever de transparência de gestão do Serp e de contratos e recursos públicos arrecadados pelo ONSERP, com a previsão de seu acompanhamento e fiscalização, a aplicação de sanções na hipótese de descumprimento e, inclusive, a previsão de publicidade quanto à realização de procedimentos licitatórios, quando necessária a contratação.

Além disso, o dever de prestação de contas não deve ser restrito aos órgãos internos e ao Agente Regulador, como estabelece o art. 11 da minuta do ato normativo, considerando que o dever de transparência quanto à atuação do ONSERP se impõe perante os registradores e a sociedade como um todo.

Registre-se que nenhuma associação que administra central de cartório deu publicidade às suas contas e contratos, mesmo havendo sido cobradas taxas administrativas sem qualquer previsão legal ou autorização do Poder Judiciário, por anos, da sociedade. À título exemplificativo, em que pese a previsão do dever de transparência e publicidade em seu próprio estatuto (arts. 6º e 45), o ONR jamais apresentou prestação de contas de sua atuação, não obstante os indícios de graves violações ao direito de proteção de dados, com a utilização de um novo software, denominado **Next Cloud SAS**, para armazenar, compartilhar e tratar os dados de cada uma das serventias extrajudiciais que ingressar no sistema⁷, através da plataforma **Google Cloud Platform**. Aliás, a partir do armazenamento de dados de milhões de brasileiros nessa plataforma, surgem questionamentos quanto à violação da própria soberania nacional, considerando que

⁷ <https://www.conjur.com.br/2022-mai-17/flauzilino-santos-reconectando-registro-bdl>

vigora nos EUA o **Cloud Act (Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act)**, que permite que o governo americano tenha acesso aos dados de qualquer pessoa, independentemente de sua nacionalidade, armazenados por empresas americanas de comunicação, como o Google⁸.

Atualmente tramitam perante o CNJ dois procedimentos relacionados à falta de transparência da atuação de centrais e operadores nacionais: (i) Pedido de Providências nº 0002177-92.2022.2.00.0000, que tem por objeto a recusa do ONR em publicar a sua arrecadação e seus contratos; e (ii) Pedido de Providências nº 0005169.94.2020.2.00.0000, para a apuração dos valores pagos para as associações que operavam centrais estaduais, sem base legal ou autorização judicial para tanto, pela Caixa Econômica Federal.

ii.g) Proteção de dados e responsabilização civil, administrativa e criminal do ONSERP e de todos os operadores nacionais, inclusive dirigentes e administradores

Os sujeitos tidos como agentes de tratamento, controladores e operadores (LGPD, art. 5º, X), como o ONSERP ou quaisquer outras centrais privadas que intermediam a prestação da atividade notarial e de registro, devem *garantir a segurança da informação*, mesmo após o término do tratamento (LGPD, art. 47). Aliás, a LGPD prevê a possibilidade de responsabilização solidária dos controladores, caso sejam gerados danos ao titular dos dados (art. 42, § 1º, II).

A ausência de regras de responsabilização das centrais fez com que notórios vazamentos de dados de milhões de brasileiros não tenham tido qualquer punição, até o momento. Trata-se de exploração privada de dados pessoais, inclusive de pessoas com necessidades especiais e de crianças e adolescentes, sem qualquer risco de responsabilização pelos danos causados.

Dessa forma, deve haver previsão de responsabilidade nas esferas administrativa, cível e criminal, inclusive de seus dirigentes e administradores, tanto pelo tratamento irregular, quanto pela gestão do sistema eletrônico e, principalmente, em hipótese de vazamento de dados pessoais nas plataformas do ONSERP. Considera-se ainda que a

⁸ <https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2018/04/25/nova-lei-americana-de-obtencao-de-dados-traz-perigos-a-soberania-de-paises.htm>.

reparação do dano pode ser buscada em juízo de forma individual ou coletiva (LGPD, art. 22).

Sendo o que havia para o momento, agradecemos a oportunidade de expor os pontos fulcrais sobre o sistema eletrônico de registros públicos (Serp), colocando-nos à disposição do Grupo de Trabalho para esclarecimentos, e apresentamos nossos respeitosos cumprimentos.

Brasília, 31 de janeiro de 2023.

Gustavo Marinho de Carvalho
OAB/SP 246.900