

São Paulo, 31 de janeiro de 2023.

Ao Grupo de Trabalho instituído pela Portaria CN nº 90/2022
Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – CNJ
Endereço eletrônico: extrajudicial@cnj.jus.br

Assunto: Contribuição por escrito para instruir a audiência pública sobre o Sistema Eletrônico de Registros Públicos (Serp)

Prezados membros do Grupo de Trabalho,

Na qualidade de parte interessada na minuta de ato normativo que regulamenta o Sistema Eletrônico de Registros Públicos (Serp), o Sr. **AURÉLIO MARCHINI SANTOS** (“Interessado”), inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil, seção São Paulo, sob nº 141.954, com endereço eletrônico aurelio.marchini@mbclaw.com.br, integrante do escritório **Marchini, Botelho e Caselta Advogados**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 30.509.934/0001-14, com seus atos constitutivos arquivados na Ordem dos Advogados do Brasil, seção de São Paulo, sob o nº 26.106, às fls. 043/053 do Livro 259 do Registro de Sociedades de Advogados, com endereço na Cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, na R. Sen. César Lacerda Vergueiro 380 – 17º andar, CEP 05435-010, vem, respeitosamente, com fundamento nos itens 4.1 e 4.3 do Edital da Audiência Pública, apresentar suas **contribuições por escrito** no âmbito da audiência pública para debater a minuta de ato normativo que regulamenta o Serp (“Audiência Pública”).

I. HISTÓRICO E OBJETO DA PRESENTE CONTRIBUIÇÃO À AUDIÊNCIA PÚBLICA

1. Em 28 de junho de 2022 foi publicada a Lei nº 14.382/2022 que instituiu o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp), com o louvável objetivo de **modernizar o sistema eletrônico de registro público** em âmbito nacional, especialmente para viabilizar a “interconexão” entre serventias dos registros públicos e a “interoperabilidade das bases de dados entre as serventias dos registros públicos e entre as serventias dos registros públicos e o Serp” (art. 3º, incisos II e III).

2. A Lei nº 14.382/2022 passou a determinar a obrigatoriedade de **adesão** dos oficiais dos registros públicos ao Serp, assim como instituiu a figura de um “operador nacional” responsável pela implantação, manutenção e funcionamento do Serp, conferindo à Corregedoria Nacional de Justiça a competência para disciplinar essa pessoa jurídica.

3. Nesse contexto, foi publicado edital de convocação para participação em Audiência Pública para debater a minuta de ato normativo que regulamenta o Serp e a figura do Operador Nacional do Sistema de Registros Públicos (ONSERP). A minuta do ato normativo em questão estabelece, dentre outras disposições, que:

- i) o Serp será integrado tecnologicamente, e de forma obrigatória, pelos oficiais de registros públicos, que deverão disponibilizar as informações necessárias para a sua adequada implantação e funcionamento (art. 1º);
- ii) o Serp reger-se-á pelos princípios que disciplinam a administração pública, em especial, os princípios da legalidade, integridade, impessoalidade, moralidade, representatividade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público, eficiência, segurança, adequação, regularidade, continuidade, atualidade, generalidade, publicidade, autenticidade e cortesia na prestação dos serviços (art. 1º, parágrafo único);
- iii) As atribuições do ONSERP incluem “a operação segura do sistema, a interoperabilidade de dados e documentos e a longevidade de arquivos eletrônicos, como a adaptação eletrônica dos requisitos jurídico-formais implicados nos serviços, visando garantir a autenticidade e segurança das operações realizadas com documentos digitais”.

4. Como se vê, o ato normativo submetido à Audiência Pública estabelece as diretrizes e procedimentos para implementação do Serp e do ONSERP,

que será responsável por garantir a segurança do sistema eletrônico a ser implementado, com o propósito de viabilizar a interconexão entre as serventias dos registros públicos e a interoperabilidade das bases de dados entre as serventias dos registros públicos e entre as serventias dos registros públicos e o Serp.

5. Diante disso, o Interessado utiliza esta oportunidade para expor suas preocupações quanto aos **critérios que serão utilizados pelo ONSERP** para viabilizar os objetivos de interconexão e de interoperabilidade previstos na Lei nº 14.382/2022 e na minuta de regulamentação objeto da presente Audiência Pública, especialmente quando consideramos que a adesão ao Serp é obrigatória por todos os oficiais dos registros públicos.

6. As preocupações do Interessado são baseadas em situação já existente envolvendo o Operador Nacional do Sistema de Registro de Imóveis Eletrônico (ONR), instituído pela MP nº 759/2016, convertida na Lei nº 13.465/2017 (artigo 76), responsável pela implementação e operação do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI).

7. Mais especificamente, o ONR determinou a utilização de uma mesma tecnologia por todos os cartórios de registro de imóveis que integram o SREI, impondo o armazenamento dos dados do sistema de registro de imóveis eletrônico exclusivamente na nuvem de um **único provedor**¹.

¹ Vide, nesse sentido, manifestação datada de 17/05/2022 do Sr. Flauzilino Araújo dos Santos, presidente do Operador Nacional do Sistema de Registro de Imóveis Eletrônico (ONR), disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-mai-17/flauzilino-santos-reconectando-registro-bdl>, por meio da qual afirma que: "(...) o ONR desenvolveu pesquisas que indicaram a substituição dessas soluções (BDL e Tbox) e houve por bem **adotar uma nova tecnologia singelamente chamada de Next Cloud SAS (Serventia Avançada Segregada)**. Essa nova solução, desenvolvida em nuvem, que visa a implementar alto nível de segurança utilizando tecnologia de segmentação, segregação e criptografia de rede ponto a ponto, implementados em nuvem, com ambiente dedicado e exclusivo para cada uma das serventias. A solução atende, perfeitamente, ao preceito do artigo 30, inciso XII, da Lei nº 8.935/1994, pois prevê a facilitação de acesso à documentação existente nas serventias, às pessoas legalmente habilitadas, porém, de forma controlada, preservando, outrossim, a integridade do acervo das serventias, que fica sob o controle do respectivo Oficial de Registro de Imóveis. Ademais, **trata-se de um serviço de armazenamento de dados que oferece disponibilidade, estabilidade, performance, escalabilidade, economia de custos e muito mais**. É de conhecimento geral que a partir de 15/2/2022, por disposições da Lei nº 13.465, de 11/7/2017, e do Provimento CNJ nº 124, de 7/12/2021, **todos os cartórios de registro de imóveis do território nacional estão integrados em rede ao Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI)**, podendo ser acessados em ponto único na Internet, diretamente por meio do Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado do Registro de Imóveis, operado pelo ONR, neste endereço eletrônico. (...) O Next Cloud SAS fornece um ambiente dedicado com exclusividade por serventia, onde cada serventia tem projeto e compartimento únicos localizados no território brasileiro. Essa infraestrutura é composta por Bucket no Cloud Storage e NoSQL DataBase como serviço, com recursos de gerenciamento e monitoramento para que o oficial ou seu técnico de confiança possa configurar o acesso aos dados dos quais é o controlador, para atender aos requisitos específicos da aplicação. O Saec/ONR tem permissão de acesso restrito a leitura e somente mediante utilização da API. (...) **Ficará a cargo de cada oficial de registro de imóveis conceder, alterar ou revogar acesso aos seus dados, diretamente no Console do Google Cloud Platform, inclusive, ao Saec/ONR. O Next Cloud SAS é uma ferramenta que dá poder, autonomia e recursos de gerenciamento para o oficial organizar e configurar o acesso aos dados da serventia a seu cargo, atendendo requisitos legais e normativos**

8. Essa determinação é atualmente objeto de questionamento por meio da ADI nº 6787, na qual se sustenta a inconstitucionalidade do art. 76 da Lei nº 13.465/2017 (que prevê a existência de um sistema único de registro de imóveis e sua operação pelo ONR), assim como a inconstitucionalidade decorrente da imposição criada pelo ONR na aplicação deste dispositivo quanto à obrigatoriedade do uso da nuvem de um único provedor por todos os cartórios de registro de imóveis que integram o SREI.

9. Como a Lei nº 14.382/2022 determina a integração do SREI (objeto do art. 76 da Lei nº 13.465/2017) ao Serp, a presente manifestação alerta para a possibilidade de que seja reproduzida a mesma determinação de utilização exclusiva e obrigatória da nuvem de um único provedor na implantação do Serp pelo ONSERP, tal como foi feito pelo ONR com o SREI, o que não encontraria justificativa técnica, econômica ou operacional, além de poder resultar em situação de aprisionamento tecnológico e em restrição injustificada à concorrência exercida por outros possíveis ofertantes de nuvem, em contradição com os princípios da impessoalidade, motivação, interesse público, dentre outros, que regem o Serp (conforme prevê o art. 1º, parágrafo único, da minuta de ato normativo).

10. Diante desse cenário, os esclarecimentos abaixo têm por objetivo endereçar as preocupações do Interessado quanto aos critérios que serão utilizados pelo ONSERP para atingimento dos objetivos de interconexão e interoperabilidade do Serp, **garantindo-se a autonomia na contratação**, pelos oficiais de registros públicos, de soluções/tecnologias para o armazenamento, processamento e compartilhamento virtual dos respectivos dados, **desde que essa contratação respeite os requisitos mínimos de segurança, portabilidade, interoperabilidade e interconexão a serem estabelecidos em regulamentação própria pelo ONSERP.**

II. PREOCUPAÇÕES QUANTO À TECNOLOGIA QUE SERÁ UTILIZADA PARA VIABILIZAR A INTERCONEXÃO E A INTEROPERABILIDADE DO SERP

11. Como adiantado acima, considerando que (i) o ONR determinou a utilização de uma mesma tecnologia por todos os cartórios de registro de imóveis que integram o SREI, que envolve o armazenamento dos dados do sistema de registro de imóveis eletrônico exclusivamente na nuvem de um único provedor; e (ii) a Lei nº 14.382/2022 determina a integração do SREI ao Serp, há preocupações

vigentes. O Next Cloud SAS é a antecipação da próxima grande inovação de todo o ecossistema de registro de imóveis, que está sendo vista, como essencial, sua migração para computação em nuvem."

decorrentes da eventual utilização exclusiva da nuvem de um único provedor na implantação do Serp pelo ONSERP, tal como foi feito pelo ONR com o SREI.

12. Por essas razões, faz-se necessário esclarecer que, para viabilizar os objetivos de interconexão e interoperabilidade do Serp, em regra, não há fundamento técnico, econômico ou operacional que justifique a utilização exclusiva e generalizada (por todos os oficiais de registros públicos) da nuvem de um único provedor em detrimento de outras possíveis nuvens de provedores alternativos, inclusive reconhecidos internacionalmente (tais como IBM, Amazon Web Services, Microsoft, Oracle, dentre outros).

13. Como será detalhado a seguir, na eventualidade de ser escolhida a computação em nuvem de um único provedor de forma exclusiva pelo ONSERP (com a imposição desta escolha a todos os oficiais de registros públicos do Serp), isso representaria um direcionamento injustificado a essa tecnologia, com o potencial de resultar em situação de aprisionamento tecnológico e bloqueio à competição exercida por outros possíveis ofertantes de serviços de nuvem. Essas preocupações são acentuadas quando consideramos que a adesão ao Serp é obrigatória a todos os oficiais de registros públicos, que passariam a utilizar de forma obrigatória a nuvem de um único provedor para o armazenamento dos dados do sistema de registro público em âmbito nacional.

14. Trata-se de obrigatoriedade injustificada na medida em que a principal característica dos serviços de computação em nuvem é o fato de a nuvem ser, por essência, **neutra, aberta e genérica**. Essa característica das soluções de computação em nuvem tem o objetivo de possibilitar a interoperabilidade dos serviços na nuvem e a sua migração a qualquer local ou solução, **incluindo a comunicação e a transferência de dados entre as nuvens de diferentes provedores que sejam igualmente abertas, neutras e genéricas**.

15. Em outras palavras, é característica da computação em nuvem que ela seja neutra, aberta e genérica, ou seja, compatível com sistemas, softwares e serviços de quaisquer desenvolvedores ou fornecedores. Como referência, a Instrução Normativa nº 01/2019², aplicável aos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal, prevê que qualquer empresa contratada para fornecer serviços

² A Instrução Normativa nº 1/2019 dispõe sobre “o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal”. A Instrução Normativa nº 01/2019 será substituída pela Instrução Normativa SGD/SEDGG/ME nº 94/2022, que atualiza procedimentos alinhados à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos/NLLC (Lei nº 14.133/2021) e seus regulamentos, a qual entrará em vigor a partir de 01/02/2023.

de computação em nuvem deve permitir a “*portabilidade de dados e softwares e que as informações do contratante estarão disponíveis para transferência de localização*”³.

16. A regra contida na Instrução Normativa nº 01/2019 objetiva justamente garantir que haja compatibilidade nas contratações de serviços de computação em nuvem, permitindo que (i) qualquer solução contratada tenha um sistema aberto e genérico (portabilidade de sistemas, dados e software), (ii) seja possível a execução dos serviços em qualquer servidor de nuvem disponível no mercado sem vinculação ao desenvolvedor e esteja disponível a integração com futuras funcionalidades de outros fornecedores, e (iii) **a continuidade de padronização do sistema, ainda que os serviços de nuvem em si sejam fornecidos por empresas diferentes ao longo do tempo.**

17. Assim, as funcionalidades de nuvem que venham a ser demandadas pelo ONSERP na implementação e operacionalização do Serp podem, em regra, ser atendidas por diversas nuvens de diferentes provedores, conforme pode ser observado do quadro comparativo disponível em <http://comparecloud.in/>, que contém uma relação dos principais serviços ofertados por nuvens e dos principais provedores de nuvem que ofertam tais serviços (com a indicação do nome do serviço correspondente prestado por cada provedor).

18. Em outras palavras, diferentemente do que foi feito pelo ONR na implementação do SREI, as funcionalidades desejadas de interoperabilidade e interconexão não dependeriam exclusivamente da utilização da nuvem de um único provedor, uma vez que essas funcionalidades podem ser igualmente atendidas por diferentes nuvens.

19. Mais que isso, pelo fato de as nuvens possuírem características abertas, genéricas e neutras, **os dados eventualmente hospedados na nuvem de determinado oficial de registro público integrante do Serp poderiam ser facilmente migrados e processados em outras nuvens igualmente abertas, neutras e genéricas** utilizadas por outros oficiais de registro público, **garantindo-se a portabilidade dos dados e os objetivos de interconexão e interoperabilidade almejados pelo Serp.**

20. Diante dessas características das soluções de nuvem, os oficiais de registros públicos integrantes do Serp devem possuir **liberdade e autonomia** para

³ Item 4.2.2. do Anexo da Instrução Normativa nº 01/2019.

definir o serviço de computação em nuvem que desejem contratar para o armazenamento, processamento e compartilhamento de dados do cartório sob a sua responsabilidade, **desde que essa contratação respeite os requisitos mínimos de segurança, portabilidade, interoperabilidade e interconexão a serem estabelecidos em regulamentação própria pelo ONSERP.**

21. A eventual obrigatoriedade da contratação direcionada do serviço em nuvem de um único provedor, de forma exclusiva e aplicável a todos os oficiais de registros públicos integrantes do Serp representaria uma restrição injustificada à concorrência exercida por outros possíveis ofertantes de nuvem, inclusive de reconhecimento internacional, em contradição com os princípios da impessoalidade, motivação, interesse público, dentre outros, que regem o Serp (conforme prevê o art. 1º, parágrafo único, da minuta de ato normativo). Como visto, não há justificativas técnica, econômica ou operacional que justifique uma restrição *a priori* da concorrência. Na realidade, as melhores condições comerciais possíveis na contratação desses serviços apenas poderia ser assegurada com a livre concorrência entre os possíveis prestadores desses serviços.

22. Essa situação é potencialmente agravada pelo fato de a adesão ao Serp ser obrigatória pelos oficiais de registros públicos, existindo o risco de uma contratação direcionada resultar em situação de aprisionamento tecnológico dos cartórios contratantes e bloqueio à competição exercida por inúmeros outros ofertantes de serviços de computação em nuvem, em violação aos mandamentos da livre concorrência e da livre iniciativa, que devem nortear as contratações a serem realizadas no âmbito do Serp.

23. Como adiantado acima, as preocupações do Interessado são baseadas em situação já existente envolvendo o ONR, responsável pela implementação e operação do SREI, que determinou a utilização exclusiva de uma mesma tecnologia pelos cartórios de registro de imóveis que integram o SREI, impondo conseqüentemente o armazenamento dos dados do sistema de registro de imóveis eletrônico exclusivamente na nuvem de um único provedor⁴.

24. Esse tema é, inclusive, objeto da ADI nº 6787, que questiona a constitucionalidade do art. 76 da Lei nº 13.465/2017, incluindo da obrigatoriedade do uso da nuvem de um único provedor por todos os cartórios de registro de imóveis que integram o SREI. Vide, nesse sentido, os trechos destacados abaixo da ADI nº

⁴ Vide, nesse sentido, manifestação datada de 17/05/2022 do Sr. Flauzilino Araújo dos Santos, presidente do Operador Nacional do Sistema de Registro de Imóveis Eletrônico (ONR), disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-mai-17/flauzilino-santos-reconnectando-registro-bdl>.

6787, que corroboram a ausência de justificativas para a utilização da nuvem de um único provedor e os riscos de aprisionamento tecnológico decorrentes desse cenário:

“Ao disponibilizar o Next Cloud SAS, o ONR estimula o compartilhamento indevido de dados e ignora a necessidade de pluralidade de softwares e interoperabilidade de sistemas, **não apenas para preservar-se os princípios da livre concorrência e da livre iniciativa (art. 170, CF)**, mas para melhor proteger os dados de milhões de brasileiros, pois quanto mais softwares disponíveis, menores as chances de violação à proteção de dados. (...) Cumpre salientar que a necessidade de pluralidade de softwares e interoperabilidade de sistemas não se confunde com o acesso à base de dados de maneira descentralizada ou centralizada. Nesse contexto, **enquanto a interoperabilidade refere-se ao processo de comunicação de dois ou mais sistemas sem a geração de uma dependência tecnológica entre eles**, a centralização ou descentralização do acesso às bases de dados correspondem à propriedade dos dados. No acesso centralizado, as bases de dados das serventias são reunidas fisicamente em um único banco de dados e a propriedade dos dados passa a ser do órgão centralizador. Já no acesso descentralizado, as bases de dados das serventias são acessadas via API ou “Web Service” e a posse de dados é mantida com as serventias. (...) **A implementação do Next Cloud SAS - Serventia Avançada Segregada - possibilitará o armazenamento de todos os dados de milhões de brasileiros no Google Cloud Plataforma, o que, reitera-se, ignora a necessidade de pluralidade de softwares e interoperabilidade de sistemas**. Esta é a “novidade” que desejamos ressaltar nesta oportunidade: o Next Cloud SAS, cujos termos contratuais não se tem notícia, será a via para o armazenamento definitivo dos dados em plataforma da Google, cujos termos contratuais também não se tem notícia.” (grifos nossos).

25. Além disso, conforme ressaltado na ADI nº 6787⁵, o ONR já utilizava há muitos anos solução aberta (chamada de solução API ou Web Service), que permitia a integração e interoperabilidade entre os sistemas desenvolvidos por plataformas diversas para o envio e recebimento de dados, o que demonstra na prática a viabilidade de se garantir os objetivos de interconexão e interoperabilidade sem ser necessário o direcionamento injustificado a um único provedor de nuvem.

26. Diante de todo o exposto, o Interessado respeitosamente entende que devem ser adotadas cautelas com relação aos **critérios que nortearão a escolha da tecnologia que será utilizada pelo ONSERP** para viabilizar os objetivos de

⁵ Vide, nesse sentido, manifestação do PSOL nos autos da ADI nº 6787: “Registre-se que já existe a solução de API ou “Web Service”, adotada há muitos anos e que já é utilizada pelo próprio ONR. Trata-se, conforme o próprio Manual de Integração do ONR2, de “solução utilizada na integração de sistemas e na comunicação entre aplicações diferentes para enviar e receber dados. Os Web Services propiciam que sistemas desenvolvidos em plataformas diversas, independentemente da linguagem de desenvolvimento utilizada, possam interoperar e interagir”. A solução de API ou “Web Service” é a melhor técnica de centralização e protege a privacidade e a autodeterminação informativa.”

interconexão e de interoperabilidade previstos na Lei nº 14.382/2022 e na minuta de regulamentação objeto da presente Audiência Pública, com o objetivo de evitar uma situação similar àquela observada na implementação do SREI pelo ONR, **garantindo-se a possibilidade de utilização de soluções computacionais em nuvem de diferentes provedores para o armazenamento e processamento virtual dos dados dos oficiais de registros públicos integrantes do Serp.**

27. Portanto, a regulamentação deve garantir a autonomia dos oficiais de registros públicos integrantes do Serp na definição do serviço de computação em nuvem que deseja contratar para o armazenamento, processamento e compartilhamento de dados do cartório sob sua responsabilidade, **desde que essa contratação respeite os requisitos mínimos de segurança, portabilidade, interoperabilidade e interconexão dos dados a serem estabelecidos em regulamentação própria pelo ONSERP.**

28. O Interessado aproveita a oportunidade para reiterar que permanece inteiramente à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que este Grupo de Trabalho entenda relevante com relação ao tema.

Atenciosamente,



Aurélio Marchini Santos

OAB/SP nº 141.954

Marchini, Botelho e Caselta Advogados