

Lei 14.382/2022. SERP e a função pública delegada

Sérgio Jacomino

A recente reforma da Lei de Registros Públicos suscitou muitas dúvidas e questões e a necessidade imperiosa de se promover amplo debate com vistas a dar subsídios à regulamentação da infraestrutura criada pela Lei 14.382/2022. Os comentários, aqui lançados, visam a alguns poucos objetivos: proporcionar elementos para o estudo e reflexão a respeito do novo diploma legal, fruto extemporâneo dos escassos debates e discussões que deveriam ter antecedido a edição da medida provisória afinal convertida em lei. A Corregedoria Nacional de Justiça haverá, eventualmente, de remediar os desvios sistemáticos que vimos de denunciar na série de artigos aqui mesmo já publicados¹.

A Lei 14.382/2022 indica, entre os objetivos do SERP, uma série de atividades que, a rigor, são próprias de registradores e, pois, insuscetíveis de subdelegação. Há, nos incisos do art. 3º do diploma, disposições que acabam por descaracterizar o perfil institucional e constitucional da atividade, atingindo a natureza de estatalidade que permeia a prestação de serviços notariais e registrais, atividades públicas e de caráter eminentemente jurídico, pela via da criação de entes privados (§ 4º do art. 3º). Vamos analisar separadamente cada um dos incisos do dito artigo 3º, iniciando pelo inciso I, que trata do SERP.

SERP – Sistema Eletrônico de Registros Públicos

A Lei 14.382/2022 cravou no inciso I do art. 3º que o SERP tem por objetivo viabilizar “o registro público eletrônico dos atos e negócios jurídicos”. Iniciemos, pois, afirmando, categoricamente, que o SERP *não é* um registro público em sentido próprio². Como veremos abaixo, o SERP é mera plataforma de interação eletrônica na internet, anel acessório, vinculado ao principal, que é o Registro Público de Imóveis eletrônico propriamente dito.

A Carta Política de 1988 recolheu a larga tradição do direito brasileiro de outorga da delegação de notas e de registro a *particulares em colaboração com a administração* na condição de delegados de função ou de ofício público, consoante clássica doutrina de BANDEIRA DE MELLO. A distinção entre as atividades de oficiais de registros públicos e as de entes personalizados já se achava na base de toda a formulação teórica original de OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO, estudos pioneiros que se radicalizariam na melhor doutrina e na jurisprudência formada no curso do tempo. Os delegados de função pública, ou serviços públicos, diz ele, classificam-se como “ofício ou empresa, segundo o seu conteúdo seja uma atividade profissional, em cumprimento de simples atos de efeitos jurídicos ou atividade de prestação de comodidade de obra ou de coisa”³. Os primeiros atuam prestando serviços de caráter jurídico, ao passo que os demais são os concessionários, “constituídos para a execução, com privilégio

¹ Encaminho o leitor interessado à série de artigos publicados no Portal Migalhas Notariais e Registrais: <https://www.migalhas.com.br/autor/sergio-jacomino>.

² Propositadamente, fizemos um recorte destacando o SREI – Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis das demais especialidades, especialmente porque a plataforma ONR/SREI foi preservada na nova lei (inc. V do art. 7º da Lei 14.382/2022 c.c. art. 76 da Lei 13.465/2017).

³ BANDEIRA DE MELLO. Oswaldo Aranha. *Teoria dos Servidores Públicos*. In RDP 1, jul./set. 1967. São Paulo: RT, 1967, p. 52, n. 28.

exclusivo, de serviço administrativo, de caráter industrial, de prestação de comodidades de obras ou coisas”⁴.

Como dirá mais tarde CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, a atividade registral não é *material*, mas *jurídica*⁵. Este é o ponto fulcral das discussões que cercam o novo paradigma que se busca instaurar no âmbito dos Registros Públicos. A atividade nuclear do registrador imobiliário é de caráter *pessoal, jurídico*, revestida de *estatalidade*, não é a de um amanuense responsável pelo arquivamento, em meios eletrônicos, de extratos ou de documentos digitalizados, confeccionados e, previamente, qualificados por juristas alheios à atividade registral⁶.

Por outro lado, como seria possível dotar um ente coletivo personalizado (SERP) do poder de dação de fé pública a atos jurídicos? Como entregar a atividade a uma pessoa jurídica de direito privado (§ 4º do art. 3º da Lei 14.382/2022)?

RICARDO DIP sustenta que a função de registro de imóveis *não é uma atividade própria de pessoa coletiva*. A delegação se dá a pessoas físicas que podem, para o bom e eficiente desempenho de suas funções, administrar e gerenciar a atividade, inclusive podendo compartilhar recursos para a boa prestação de serviços. Ao registrador, dirá DIP, – “e não propriamente ao cartório de registro (nem, por certo, ao ‘serviço’, mero aspecto funcional de um órgão) – é que a lei atribui ‘a prática dos atos relacionados na legislação pertinente aos registros públicos’ (art. 12, Lei cit.)”⁷. E conclui:

“Autenticidade e fé pública – requisitos correlacionáveis e substanciais para a consecução da meta registrária de outorga de segurança e, com ela, de certeza - não poderiam, ao menos *de congruo*, para não dizer essencialmente, outorgar-se a uma pessoa coletiva”.

“Coisa diversa é que se confirmam simultânea ou sucessivamente a várias pessoas físicas, mas não como atributo radicável no próprio suposto coletivo. Não é admissível hipostasiar nas pessoas coletivas atributos que, por sua mesma natureza, só se encontram nas pessoas físicas: falar em inteligência, vontade, prudência e justiça de pessoas coletivas é apenas transferir-lhes metaforicamente faculdades e hábitos que se encontram, realmente, nas pessoas físicas delas participantes”⁸.

O compartilhamento de recursos, para o bom e eficiente desempenho das funções registrais – e assim bem administrar e gerenciar a atividade, como diz DIP –, visa simplesmente cumprir o disposto no art. 38 da Lei 8.935/1994⁹. Os recursos compartilhados para a boa

⁴ *Idem, loc. cit.*

⁵ BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 258, “e”. A mesma classificação se achava basicamente desenvolvida em BANDEIRA DE MELLO. Oswaldo Aranha. *Princípios de Direito Público*. Rio de Janeiro: Forense, 1974, vol. II, pp. 287 *et seq.* e 370.

⁶ Já tive ocasião de indicar as fontes dos *extratos* no direito registral brasileiro. JACOMINO. Sérgio. *Extratos, títulos e outras notícias. Pequenas digressões acerca da reforma da LRP (Lei 14.382/2022)*. São Paulo: Observatório do Registro, 1.7.2022. Acesso: <https://wp.me/p6rdW-2Wz>.

⁷ Acesso: <http://kollsys.org/az>.

⁸ DIP. Ricardo. *Da responsabilidade civil e penal dos oficiais registradores*. In RDI 53, jul./dez. 2002, p. 89.

⁹ “Art. 38. O juízo competente zelará para que os serviços notariais e de registro sejam prestados com rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente, podendo sugerir à autoridade competente a elaboração de planos de adequada e melhor prestação desses serviços, observados, também, critérios

prestação de serviços e a arquitetura criada por registradores (regulamentada pelo Poder Judiciário) jamais consagraram a ideia de “centralização de dados”, nem de prestação de serviços próprios de modo anômalo, mas sempre se buscou proporcionar, ao cidadão, o acesso universalizado a cada unidade registral, por meio de serviços eletrônicos compartilhados¹⁰. O Ministro DIAS TOFFOLI expressou, de modo lapidar, o conceito que animou todo o desenvolvimento do SREI. No voto proferido no PP 00003703-65.2020.2.00.0000 o Sr. Ministro deixou registrado:

“[...] compartilhamento das plataformas eletrônicas não retira a autonomia e a independência de cada registrador no exercício do seu juízo de qualificação dos títulos a registrar conforme as suas competências, nem tampouco os exime da responsabilidade de guarda e conservação dos assentamentos a seu cargo. Todavia, é da natureza dos meios eletrônicos a adoção de padrões universais, para o nivelamento dos serviços. Mas eles são meras ferramentas de trabalho que podem ser compartilhadas, por simples questão de racionalidade, adequação, eficiência e economicidade. É isso apenas”¹¹.

Sobre esta ideia *fora do lugar* – de que seriam os cartórios (ou centrais de serviços eletrônicos compartilhados) os entes personalizados prestadores dos serviços notariais e registrais –, a Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo, nos alvares da Lei 8.935/1994, havia fixado o entendimento de que as atribuições e competências notariais e registrais foram cometidas diretamente à *pessoa dos delegatários* e não a entes jurídicos personalizados. Com a vigência da Lei 8.935/1994, “não mais haver-se-á falar em cartórios, mas apenas em serviços notariais e registrais” delegados a particulares aprovados em concurso público. Seguem os ilustres pareceristas:

“E nessa ordem de ideias a Lei Federal 8.935 de 18 de novembro de 1994, que regulamentou o artigo 236 da Constituição Federal de 1988, ao disciplinar a matéria, assentou que os serviços notariais e de registros passaram a ser exercidos pelos 'profissionais do direito, dotados de fé pública' (art. 3º. da Lei 8.935/94).

(...)

Do mesmo modo a lei já não mais especifica atribuições para os Cartórios (figura que deixa de existir), como antes o fazia o Código Judiciário do Estado de São Paulo, que nessa parte não foi recepcionado pela nova ordem jurídica que se instalou com a Constituição Federal de 1988.

Na verdade, com a superveniência da Lei 8.935/94, atribuições e competências foram cometidas diretamente à pessoa dos delegados, os notários e registradores definidos

populacionais e socioeconômicos, publicados regularmente pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística”.

¹⁰ O compartilhamento de recursos na prestação de serviços eletrônicos está na raiz de toda a construção que se fez no âmbito do CNJ. O provimento que deu origem à infraestrutura das centrais estaduais de serviços eletrônicos compartilhados já aludia ao consórcio de recursos e serviços. V. Provimento CNJ 47/2015, de 19/6/2015, Ministra Nancy Andrighi. Acesso: <http://kollsys.org/hzt>. Sobre o tema, JACOMINO. Sérgio. *O CNJ, o ONR, o SREI e as Centrais de Cartórios*. São Paulo: Observatório do Registro, 13.9.2021. Acesso: <https://wp.me/p6rdW-2Kf>.

¹¹ PP 0003703-65.2020.2.00.0000, Minas Gerais, j. 23/6/2020, rel. Ministro Humberto Martins. Acesso: <http://kollsys.org/p2e>.

naquele diploma legal. É o que decorre do exame de seus artigos 6º a 11 e 12 a 13, respectivamente”¹².

Parece extema de dúvidas, portanto, que a delegação contempla *peçoas físicas naturais* – não entes personalizados. Segundo ALIENDE RIBEIRO, ao passo que o Poder Público conserva a titularidade do serviço, ele “transfere sua execução a particulares (*peçoas físicas com qualificação específica e que foram aprovadas em concurso público de provas e títulos*) em unidades (ou feixes de competências) definidas pela Administração”. Ele conclui que a outorga da delegação a *peçoas naturais* “guarda correspondência com a atividade jurídica relativa a tais *profissões oficiais* (ou *profissões públicas independentes*)”¹³. Na feliz expressão do desembargador paulista, “a delegação não se delega”¹⁴.

O STF não destoaria dessa longeva orientação doutrinária. Na ADI 2.415-SP, por exemplo, o Ministro AYRES BRITO fixou um importante balizamento para que se compreenda e enquadre a atividade registral e notarial brasileira na tradicional matriz constitucional. Vale a leitura do aresto, onde se verá que a subdelegação de atribuições e funções, próprias de delegatários, a pessoa jurídica de direito privado, desnatura a própria atividade. A delegação somente pode recair sobre pessoa natural¹⁵. Extrato do julgado:

I – Trata-se de atividades jurídicas que são próprias do Estado, porém exercidas por particulares mediante delegação. Exercidas ou traspassadas, mas não por conduto da concessão ou da permissão, normadas pelo caput do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos.

II – A delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais.

III – A sua delegação somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público.

IV – Para se tornar delegatária do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos, e não por adjudicação em processo licitatório, regrado, este, pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público.

¹² Processo CG 1.044/1995, Cândido Mota, parecer de MARCELO MARTINS BERTHE e CLÁUDIO LUIZ BUENO DE GODOY de 27/9/1995, aprovado por votação unânime pelo Egrégio Conselho Superior da Magistratura de São Paulo em 2/5/1996. Acesso: <http://kollsys.org/az>.

¹³ ALIENDE RIBEIRO. Luís Paulo. *Regulação da Função Pública Notarial e de Registro*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 60 *passim*. Vide especialmente o item 2.2.1. O grifos são nossos.

¹⁴ ALIENDE RIBEIRO. Luís Paulo. *Delegação não se delega*. 4º Ciclo de Debates: Café com Jurisprudência. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 13/4/2012.

¹⁵ ADI 2.415/SP, j. 22/9/2011, pleno, Dje 9/2/2012, rel. Ministro AYRES BRITTO. Vide igualmente: JACOMINO, S. *O CNJ, o ONR, o SREI e as Centrais de Cartórios*. Cit. nota 10, supra. Criticando dispositivo análogo, consulte: JACOMINO. S. *Para-registração – um fenômeno da modernidade?* São Paulo: Observatório do Registro, 2021. Acesso: <https://cartorios.org/2020/09/29/para-registracao-um-fenomeno-da-modernidade/>

V – Cuida-se ainda de atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações interpartes, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extraforenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito.

VI – Enfim, as atividades notariais e de registro não se inscrevem no âmbito das remuneráveis por tarifa ou preço público, mas no círculo das que se pautam por uma tabela de emolumentos, jungidos estes a normas gerais que se editam por lei necessariamente federal.

No mesmo diapasão, o RE 842.846, de Santa Catarina, da relatoria do Min. LUIZ FUX. Destaco, pela clareza do texto, o seguinte: “notários e tabeliães respondem civilmente enquanto *peessoas naturais delegatárias de serviço público*, consoante disposto no art. 22 da Lei nº 8.935/94”. Os seus serviços “não se submetem à disciplina que rege as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos. É que esta alternativa interpretativa, além de inobservar a sistemática da aplicabilidade das normas constitucionais, contraria a literalidade do texto da Carta da República, conforme a dicção do art. 37, § 6º, que se refere a ‘pessoas jurídicas’ prestadoras de serviços públicos, ao passo que notários e tabeliães respondem civilmente enquanto pessoas naturais delegatárias de serviço público, consoante disposto no art. 22 da Lei nº 8.935/94”¹⁶.

A questão da responsabilidade civil, administrativa e penal que possa decorrer da atuação de tais entes nem sequer chegou a ser aventada no curso das discussões. Não tardará e se verá que, consagrado este modelo exógeno, muitos problemas poderão ocorrer e a busca de fixação da responsabilidade (e individualização da pena) introduzirão temas inéditos em debate – erros cometidos pelo SERP, desvio de finalidades pelo uso indevido de dados pessoais, fraudes na autenticação etc. A quem se imputará a responsabilidade?

Além disso, a atividade notarial e registral reveste-se de um caráter de estatalidade, de modo que a subdelegação de atribuições e funções representa a subversão do modelo constitucional. O Ministro MOREIRA ALVES, baseado na melhor tradição, dirá que os tabeliães e os oficiais registradores, no desempenho de seu ofício público, “dispõem de uma prerrogativa singular, ínsita à própria e suprema autoridade do Estado, consistente no exercício do poder certificante, destinado a atestar a veracidade e a legitimidade de determinados fatos e atos jurídicos. Essa circunstância só faz acentuar a estatalidade que qualifica as atribuições dos serventuários extrajudiciais, como enfatizou JOÃO MENDES JÚNIOR, em obra clássica (*Órgãos da Fé Pública*, 2ª ed., 1963, Saraiva)”¹⁷.

Vimos de criticar, justamente, a dação, a particulares, do poder de certificação e atestação de veracidade e legitimidade aos documentos submetidos a registro (§2º do art. 130

¹⁶ RE 842.846, j. 27/2/2019, Dje 13/8/2019, pleno, relator Ministro LUIZ FUX.

¹⁷ RE 189.736-8-SP, j. 26/3/1996, DJ 27/9/1996, rel. Ministro MOREIRA ALVES.

da LRP). Pelo dispositivo a autenticação e certificação de validade dos documentos apresentados a registro caberá “exclusivamente ao apresentante”, o que nos pareceu uma distorção¹⁸.

As atividades de notários e registradores não podem ser trespassadas pelo duto de uma heterodoxa subdelegação de ofício a entes privados, singulares ou coletivos, sob pena de subversão do próprio sistema e de eventual inconstitucionalidade. A extravagante subdelegação de atribuições, funções e competências a tais pessoas é uma deformação sistemática que se acha acolhida no seio da reforma. Será necessária uma escrupulosa joeira para afastar os desvios sistemáticos e inconstitucionais e encaminhar a regulamentação da matéria no bom rumo institucional. A Corregedoria Nacional de Justiça tem em mãos a nobre missão de instituir um bom sistema registral afinado com as melhores tradições do nosso Direito.

SERP – universalização de acesso e distribuição de competências

A finalidade essencial do SERP é constituir-se em mero *hub*, portal de acesso e de mensageria apto a coordenar e distribuir as demandas externas com as unidades de registros públicos e as centrais das diversas especialidades para efeito de interconexão (inc. II do art. 3º, na *visão vertical* do modelo) e promover a interoperabilidade entre as centrais e unidades (inc. III do art. 3º - *visão horizontal*). O *hub* é um ponto centralizado de conexão para o gerenciamento do trânsito e controle do intercâmbio de informações.

Trata-se de uma *camada externa* do sistema registral, portal de serviços compartilhados entre as especialidades. A *mensageria*, própria de sistemas distribuídos, permite a troca de mensagens (eventos) entre os vários nós da rede. O trânsito destas mensagens deve ser gerenciado, automaticamente, por um *Message Broker*¹⁹. Nestas condições, o SERP deve viabilizar-se como plataforma acessória do “registro público eletrônico dos atos e negócios jurídicos” (inc. I do art. 3º). Não pode, estritamente falando, “expedir certidões”, nem em formato eletrônico, nem em papel. Nem pode concentrar dados (títulos e informações) ainda que *in itinere*, para que se faça a “distribuição posterior às serventias dos registros públicos competentes”.

O inciso V do art. 3º sugere a constituição de uma plataforma “centralizada”. *In verbis*:

“V - a recepção e o envio de documentos e títulos, a expedição de certidões e a prestação de informações, em formato eletrônico, *inclusive de forma centralizada*, para distribuição posterior às serventias dos registros públicos competentes”.

O intérprete deve enxergar aí apenas o *acesso centralizado (rectius: universalizado)* às unidades que compõem o grafo registral, concebido para intercâmbio de demandas (eventos). Repita-se: a centralização é *do acesso*, não de dados, informações ou de prestação de serviços próprios das serventias. As competências e atribuições registrais devem ser preservadas e organizadas no modelo distribuído (delegação). Os dados que possam transitar pelo *hub* devem

¹⁸ CAMPOS. Ricardo. JACOMINO. Assinaturas Eletrônicas. Notas e Registros Públicos: Implicações da Lei 13.482/2022 e o Valor Probatório no Sistema Legal Brasileiro. 2022. *Mimeo*.

¹⁹ “*Message Broker* é um *software* que possibilita que aplicativos, sistemas e serviços se comuniquem e troquem informações. O *message broker* faz isso convertendo mensagens entre protocolos de mensagens formais. Isso permite que serviços interdependentes *conversem* uns com os outros diretamente, mesmo que tenham sido criados em linguagens diferentes ou tenham sido implementados em plataformas diferentes”. Para maiores detalhes, consulte: *Message brokers in* <https://www.ibm.com/br-pt/cloud/learn/message-brokers>. Acesso em 25.8.2022.

ser criptografados com tecnologia *peer to peer*, de modo que não remanesçam dados e informações de caráter pessoal na plataforma que deve servir, exclusivamente, para trânsito de informações.

Aliás, o Provimento CNJ 134/2022, recentemente publicado, indica que o modelo de centralização deve ser preterido, dando-se preferência à modalidade de “descentralização de bases de dados” – aliás, inteiramente consentâneo com a delegação descentralizada. *In verbis*:

“Art. 23 (...). Parágrafo único. Deverá ser dada preferência e envidados esforços no sentido de adotar a modalidade de descentralização das bases de dados entre a central de serviços eletrônicos compartilhados e as serventias, por meio do acesso pelas centrais às informações necessárias para a finalidade perseguida, evitando-se a transferência de bases de dados, a não ser quando necessária para atingir a finalidade das centrais ou quando o volume de requisições ou outro aspecto técnico prejudicar a eficiência da prestação do serviço”²⁰.

Produção de indicadores e dados estatísticos – centralização anonimizada de dados

O Provimento CNJ 134/2022 previu que os registradores poderão remeter dados “com a finalidade da formação de indicadores estatísticos às entidades previstas em lei ou regulamento”, garantindo-se, entretanto, que tais dados “sejam anonimizados na origem”, nos termos da LGPD (art. 26 do Provimento 134/2022). O dito ato normativo cumpre a parte final do inciso IX do art. 3º da Lei, que encaminha a matéria à regulamentação da Corregedoria Nacional de Justiça. Ou seja, os dados que o SERP acolhe não podem ser os mesmos que ordinariamente são recebidos, processados, mantidos, alterados, eliminados ou ainda revelados e irradiados por meio da publicidade registral (jurídica) no âmbito de cada serventia.

Diga-se de passagem, ainda, que o envio de dados (como as DOI’s, por exemplo), insumos necessários para formação de índices e estatísticas, até aqui a cargo de Centrais de Serviços Eletrônicos Compartilhados, *acha-se simplesmente vedado* pela Lei 14.382/2022, já que será o SERP que, por força da nova lei, acolherá os elementos, já anonimizados na origem, e os usará como fonte para produção de índices e dados estatísticos (inc. IX do art. 3º c.c. inc. II do art. 4º e inc. VII do art. 7º da Lei 14.382/2022).

Não se deve esquecer que as ditas centrais são “serviços eletrônicos compartilhados” pelos próprios registradores, não órgãos de pesquisa, especialmente legitimados para produção de dados estatísticos, consoante o inciso XVIII da LGPD:

“Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

XVIII - órgão de pesquisa: órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter histórico, científico, tecnológico ou estatístico”²¹.

²⁰ Provimento 134, de 24 de agosto de 2022, Dje do mesmo dia, Ministra Maria Thereza de Assis Moura.

²¹ Sempre defendi a irregularidade de envio de dados às centrais estaduais. Sobre o absurdo de envio das DOI’s (Declaração de Operações Imobiliárias) da SRF, consulte-se: JACOMINO. Sérgio Jacomino. *LGPD*.

No caso do Registro de Imóveis, a produção de índices e estatísticas acha-se sancionada e prevista no Provimento CNJ 89/2019 (art. 16 c.c. inc. I do art. 20 e art. 21), sendo o SAEC, órgão do ONR – Operador Nacional de Registro de Imóveis, encarregado de produzir esses dados tão importantes para a sociedade, mercado e a própria administração²².

Em síntese, o SERP deve ser compreendido em suas duas faces: uma *externa* (vertical), que servirá de portal de acesso às serventias, aberto à sociedade, ao mercado e à Administração Pública, proporcionando a universalização do acesso ao sistema registral que se acha fora dele. Os dados relativos a títulos, documentos, instrumentos etc. devem ser recepcionados, processados e preservados alhures, pelos próprios registradores públicos, consoante regra do art. 38 da Lei 11.977/2009, c.c. art. 22 e seguintes da LRP e art. 46 da Lei 8.935/1994. Já a face *interna* (horizontal) relaciona-se com a interoperabilidade entre as várias serventias em suas especialidades, com o fim de poupar o interessado de diligências burocráticas, custosas, morosas.

O Registro de Imóveis eletrônico que não é

A expressão “registro público eletrônico”, que calha no inciso I do art. 3º da Lei 14.382/2022, revela uma sinédoque, toma-se a parte (serviços compartilhados) pelo todo (Sistema Registral). O Registro de Imóveis *não é* o SERP, nem com ele se confunde, embora a plataforma a ele deva servir como fêmulo – extensão compartilhada e enfeixada de recursos tecnológicos de uso pelos registradores na extravagante infraestrutura criada pela lei. Estritamente falando, trata-se de pivô administrativo criado para o gerenciamento dos intercâmbios que podem ocorrer entre as várias especialidades e as unidades de registro imobiliário. O *ato próprio* de inscrição de títulos, contratos, atos, fatos e negócios jurídicos está a cargo de cada registrador público imobiliário que recebe diretamente do Estado a delegação constitucional para exercê-la sem a intercorrência de fenômenos extravagantes de subdelegação de ofício ou de intermediação de qualquer espécie (aliás, vedada pelo art. 25 da Lei 8.935/1994).

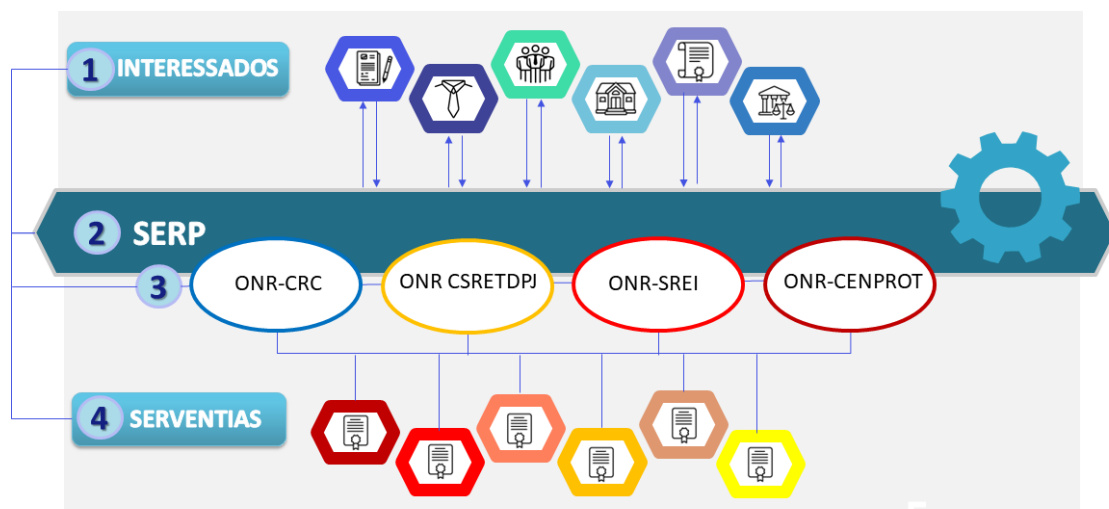
O modelo de delegação, obviamente, não foi transformado por esta lei – e nem poderia, sob pena de flagrante inconstitucionalidade. Vejamos como o SERP pode ser visto da perspectiva externa.

Centrais Estaduais de Serviços Eletrônicos Compartilhados. São Paulo: Observatório do Registro, 28/11/2020. Acesso: <https://wp.me/p6rdW-2HR>. Consulte, igualmente, importante decisão da CGJSP: Processo CG 95.134/2021, São Paulo, decisão de 2/12/2021, DJe 2/12/2021, Des. Ricardo Mair Anafe. Acesso: <http://kollsys.org/r4d>.

²² No estatuto social do ONR o objetivo social contempla a criação e administração de “Base Estatística contendo os dados estatísticos sobre as operações das serventias de registro de imóveis, objetivando a consolidação de dados estatísticos sobre dados e operações das unidades vinculadas (inc. IV do art. 5º).

SERP – VISÃO EXTERNA – INTERCONEXÃO

(inciso II do art. 3º da 14.382/2022)



Como uma plataforma de simples interconexão, o SERP é um portal consorciado na internet para prestação de serviços eletrônicos compartilhados, integrados pelas várias especialidades (por suas centrais e operadores), e pelos próprios registradores, proporcionando a rogação de serviços por um portal na internet, *portal este que não é único*, visto que os usuários públicos e privados poderão acessar os serviços diretamente nos canais disponibilizados pelas centrais de cada especialidade e pelas próprias serventias (§ 2º do art. 5º da Lei), consoante se depreende do próprio sistema.

No esquema supra, veem-se as 4 (quatro) camadas essenciais, dispostas de modo vertical: (1) interessados, (2) SERP, (3) Operadores e centrais e (4) serventias de registros públicos. Os vários interessados (1) podem servir-se do *hub* e acessar os cartórios por intermédio das centrais das especialidades²³ que se acham sob a camada externa. Entretanto, podem, igualmente, acessar as próprias serventias diretamente, sem necessidade de passar seja pelo SERP (2), seja pelas centrais (3). Embora os notários não integrem a categoria de Registros Públicos, acabam interagindo com as demais especialidades e é esperável que possam ser abrangidos na regulamentação.

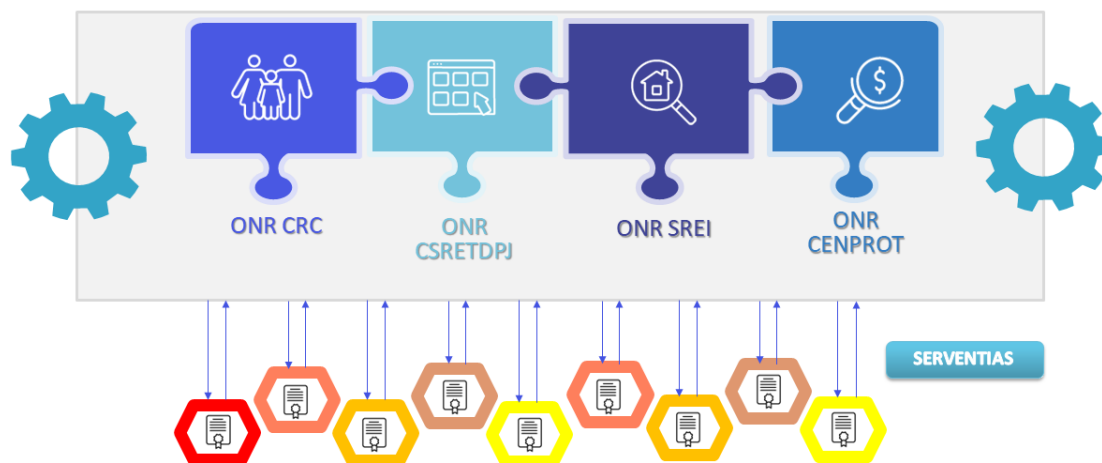
Os chamados “operadores” das especialidades (RTD e RCPN) – por analogia do ONR previsto na Lei 13.465/2017 – deverão consorciar os registradores públicos na plataforma do SERP sem, contudo, desestruturar o arcabouço institucional criado por lei e reafirmado por atos normativos anteriores baixados pelo próprio CNJ e recepcionados pela nova ordem legal. Não se deve esquecer que a Lei 14.382/2022 não revogou as disposições legais que vinculam os registradores imobiliários ao sistema ONR-SREI (§ 5º do art. 76 da Lei 13.465/2017). Seria, de fato, um grande desserviço, já que a plataforma já se acha implementada, regulamentada e em funcionamento.

Entretanto, era necessário que as demais especialidades pudessem contar com disposição legal análoga ao ONR. A Lei 14.382/2022 proporciona o calço legal para os atos normativos baixados pela Corregedoria Nacional de Justiça. Assim o SRC – Registro Civil

²³ Os operadores são o ONR (art. 76 da Lei 13.465/2017) e o SERP. As especialidades devem se interconectar seja pelas centrais, seja por operadores de cada especialidade, com operadores a serem criados por ato normativo do CNJ.

(Provimento 46 de 16/06/2015) e o SRETDPN – Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas (Provimento 48 de 16/03/2016), e suas plataformas digitais, organizadas nas respectivas centrais, foram recepcionadas pela norma em comento e haverão de contar com regulamentação.

SERP – VISÃO INTERNA - INTEROPERABILIDADE (incisos I e II do art. 3º da Lei 14.382/2022)



Como uma plataforma de interconexão e interoperabilidade (HUB), o SERP deve proporcionar o intercâmbio de informações entre as várias especialidades, indicando e direcionando-as para o núcleo de cada especialidade. Trata-se de interoperabilidade intrassistêmica (inc. III do art. 3º). Mas, note-se: a interoperabilidade é *de sistemas operacionais*, não de bases de dados registrais, nem há de envolver a prestação de serviços que são próprios e indelegáveis de cada registrador público. Trata-se, unicamente, de uma camada de interoperabilidade, organizada horizontalmente.

No diagrama acima, temos uma ilustração de como se dará a interoperabilidade entre o SERP, os Operadores de cada especialidade e os próprios registradores. O mecanismo busca dar organicidade a todo o sistema de interações eletrônicas que envolve as especialidades de registros públicos. Torna-se possível, assim, a demanda originada de especialidades para especialidades, uma espécie de B2B institucional, formado pelo círculo notarial e registral, em atenção aos interesses dos usuários. Será possível, por exemplo, solicitar uma certidão de casamento diretamente ao Operador do Registro Civil, sem que esse encargo seja imposto ao usuário que pretenda apenas atualizar a situação civil de titulares inscritos no Registro de Imóveis.

Conclusões

Há uma nítida descaracterização do sistema de registro jurídico com o seu decaimento em meros birôs de gestão administrativa de comunicações e informações – soluções que são vistas, de modo ligeiro, como mais céleres, módicas, racionais e eficientes. Busca-se enfrentar os evidentes problemas de anacronismo tecnológica do sistema registral pela via da disrupção paradigmática, em vez de buscar *reformular* o tradicional Registro de Imóveis dotando-o de ferramentas adequadas. A “jurisfobia”, de cariz positivista, que tenta solver os conflitos de interesses com uso massivo de novas tecnologias, embala os prejuízos com a qualificação

registral, atuação de um jurista. Tudo se revela nesta concepção de um registro de boletos feito por simples indicações (*notice* ou de extratos)²⁴.

O sistema criado pela Lei 14.382/2022 é burocrático e disfuncional. Há uma superposição de camadas redundantes entre as centrais de cada especialidade e as unidades. O cidadão que busca uma certidão de registro de imóveis, por exemplo, não necessita acessar o SERP, bastando acorrer ao SAEC do SREI (ou diretamente na plataforma do próprio cartório). Nos casos de pesquisa patrimonial, por exemplo, não tem sentido o interessado acessar a plataforma do Registro Civil. Os exemplos deste gênero se multiplicam e bem demonstram a confusão conceitual de uma infraestrutura inorgânica e desvinculada de suas matrizes tradicionais, descolada da prática consumada e olímpicamente ignorada. Desenhou-se o triste calvário daqueles que pretendendo ir ao centro e antes peregrinam por toda a periferia...

O que se vislumbra, afinal, é um dilema: ou bem a regulamentação aprofunda a senda que há de culminar numa mudança paradigmática de todo o sistema registral brasileiro – com a criação de entes privados encarregados do mister registral –, ou reatamos, pela via regulamentar, com as melhores tradições do Registro de Imóveis brasileiro, reformando suas bases infraestruturais. *Alea jacta est!*

²⁴ JACOMINO. Sérgio. *Extratos, títulos e outras notícias. Pequenas digressões acerca da reforma da LRP (Lei 14.382/2022)* cit. nota 6.