

Vésperas do SERP – uma ideia fora do lugar – parte III

Sérgio Jacomino

No artigo anterior¹, vimos como nasceram as entidades registradoras e se inaugurou um novo regime registral das garantias reais e mobiliárias ao lado do sistema tradicional de publicidade jurídica. Na sequência, veremos como as forças econômicas e corporativas buscaram pesquisar estas mudanças na ordem civil, subvertendo os paradigmas do direito brasileiro.

A MP 897/2019 – a entidade registradora “registral”

A tramitação do PLC 30/2019 (MP 897/2019, convertida afinal na Lei 13.986/2020) revelaria o movimento concentrado, e muito bem orquestrado, no sentido de se buscar a modificação dos paradigmas do sistema de registro de direitos e de distribuição de competências e funções notariais e registrais. No relatório final do dito PLC 30, apresentado pelo deputado PEDRO LUPION, houve a tentativa de incluir, na redação derradeira, a criação de uma *Central Nacional de Registro Imobiliário* (art. 51)². Na complementação de voto, o nobre deputado ainda alteraria a redação do art. 51 “para permitir à Central Nacional de Registro de Imóveis *atuar como entidade registradora, observada a legislação específica*”. A emenda assim achava-se redigida:

“art. 51 do PLV: alteração do *caput* para permitir à Central Nacional de Registro de Imóveis *atuar como entidade registradora, observada a legislação específica*; alteração no §2º para conferir maior abrangência ao recebimento eletrônico de títulos pela Central Nacional de Registro de Imóveis; supressão do §3º, pois o ato notarial somente adquire eficácia após sua confirmação pelo registro; e alteração do §7º, renumerado para §6º, para atribuir ao Conselho Nacional de Justiça a fiscalização e o funcionamento da Central Nacional de Registro de Imóveis”³.

A ideia de uma *entidade registradora*, ou como preferia o Deputado DENIS BEZERRA – *Central Nacional de Gravames* –, se insinuava nos debates legislativos de modo discreto. Assim a concebia o ilustre deputado (e notário) do Ceará:

“Por fim, a criação de uma *central nacional de gravames* atende a uma necessidade do mercado de crédito, para que o agente financiador possa obter, de maneira rápida e efetiva, informações sobre a capacidade de pagamento e grau de endividamento do produtor, de forma a avaliar mais assertivamente o risco de crédito e as garantias ofertadas e ter uma plataforma de acesso aos cartórios. Quanto mais fácil e transparente foram essas informações, mais rápida será a concessão do crédito e mais fortes serão as garantias recebidas pelo financiador”.

Com fundamento nesta justificativa, o deputado apresentaria sua emenda, cujo teor era o seguinte:

“Art. XXX. Fica criada a *Central Nacional de Gravames* organizada pelos registradores de imóveis, em cooperação com os registradores de títulos e documentos e tabeliães de protesto, e que compreenderá os registros de garantias, gravames, constrições judiciais, indisponibilidades e protestos, indexados a partir do número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda (CPF), ou número de inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda (CNPJ). Parágrafo único. Até 31 de julho de 2022 todos os atos anteriores constantes e

¹ JACOMINO. Sérgio. *Vésperas do SERP – uma ideia fora do lugar – parte II*. São Paulo: Migalhas Notariais e Registrais. <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/394150/>.

² Parecer CN 1/2019 da Comissão Mista do CN. Relator Dep. PEDRO LUPION in Diário da Câmara dos Deputados, n. 221, de 10/12/2019, p. 1.311.

³ Complementação de voto do Dep. PEDRO LUPION, *loc. cit.* p. 1.375. A leitura atenta do relatório revela os íntimos pontos de contato com as propostas ensejadoras da MP 1.085/2021.

vigentes até a edição desta lei serão inseridos na base de dados da Central Nacional de Gravames”⁴.

Todo o minucioso arcabouço então criado acabou soçobrando por um despacho lacônico do Presidente da Mesa Diretora:

“Comunico ao Plenário que a Medida Provisória n. 897/2019 recebeu 350 (trezentas e cinquenta) emendas parlamentares e que a Comissão Mista, no Parecer n. 1/2019, concluiu pela apresentação do Projeto de Lei de Conversão n. 30/2019.

Na esteira do entendimento externado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.127, ocorrido em 15 de outubro de 2015, e nos termos do artigo 7º, II, da Lei Complementar n. 95/1998 e dos artigos 55, parágrafo único, e 125 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD, considero como não escritos o § 2º do art. 19 e os arts 51, 62 e 63 do Projeto de Lei de Conversão n. 30/2019, por não guardarem relação temática com a Medida Provisória n. 897/2019”⁵.

Assim terminaria esta aventura de centralização – de modo melancólico e infrutífero. A proposta que havia sido veiculada pelo Dep. LUPION acabou por revelar pontos de contato com a MP 1.085/2021, como veremos a seu tempo. A comparação entre elas pode ser bastante instrutiva por permitir retrair a autoria das propostas que seriam consumadas no futuro com o advento da MP 1.085/2021, depois convertida na Lei 14.382/2022.

Projeto de Lei 5.575, de 2020 e a averbação de protesto

A iniciativa de criação de centrais ressurgiria novamente no bojo das discussões do PL 5.575/2020, convertido na Lei 14.161/2021, por meio de emenda de plenário apresentada pela senadora SORAYA THRONICKE. No que consistia tal emenda? Entre outras coisas, a emenda visava alterar a Lei 9.492/1997 (Lei do Protesto) para nela incluir os artigos 7-A, 9-A, alterando-se, ainda, o art. 167 da LRP para acolher a averbação da lavratura do protesto⁶.

Criava-se a “Central Nacional de Serviços Eletrônicos Compartilhados”, arcada pelos próprios usuários para suportar os “custos operacionais relativos à manutenção, gestão e aprimoramento e atualização permanente do sistema e da estrutura da Central Nacional de Serviços Eletrônicos Compartilhados”. Além disso, previa-se a averbação do protesto, “em relação aos bens do devedor, na matrícula de imóveis de propriedade plena deste e nos órgãos ou sistemas de registros de propriedade e gravames veiculares e de outros bens móveis que sejam indicados, para preservação da exigibilidade do crédito protestado e elidir prejuízos a terceiros de boa-fé”. E concluía:

“Salvo os serviços declarados gratuitos neste artigo, os tabeliões de protesto poderão estabelecer preços pela utilização dos demais serviços prestados pela central nacional de serviços eletrônicos compartilhados como fonte de custeio das despesas operacionais de instalação, manutenção e

⁴ Emenda 222, de 8/10/2019, Dep. DENIS BEZERRA. *In Diário da Câmara dos Deputados n. 221, de 10/12/2019, p. 973-4.* A CNG – Central Nacional de Gravames não vingou na Lei 14.382/2022, embora seus apologistas ainda insistam na sua consagração – seja na regulamentação ou mesmo na prática do SERP. ABELHA, André. CHALHUB, Melhim Namem. VITALE, Oliver. Org. *Sistema Eletrônico de Registros Públicos – Lei 14.382 de 27 de junho de 2022 comentada e comparada*, p. 27, n. 4.

⁵ Dep. CÉSAR MAIA, despacho de 11 de fevereiro de 2020. O projeto seria aprovado na sessão de 18/02/2020 e encaminhada ao Senado Federal, convertido na Lei 13.986/2020.

⁶ Emenda n. 6. Diário do Senado Federal n. 26, 11/3/2021, pp. 130-134. Na LRP incluía-se o n. 33 no inc. II do art. 167 que previa a averbação “do débito protestado, para fins do disposto no inciso II, do art. 41-B, da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997”.

atualização permanente da estrutura, independentemente de norma legal inferior ou administrativa em contrário”.

Buscava-se, evidentemente, à altura, suplantar a expressa proibição da Corregedoria Nacional de Justiça de cobrança de taxas e valores não previstos expressamente na lei de emolumentos⁷.

Porém, uma vez mais, a emenda não seria acolhida e o texto final, convertido na Lei 14.161/2021, não faria qualquer alusão às disposições contidas na emenda n. 9⁸.

Entretanto, o assunto retornaria com força e intensidade na tramitação das MPs 992 e 994/2020, como veremos logo abaixo.

MP 992/2020 – “Big Mac” nota-registral.

A tramitação da MP 992/2020, de 2/3/2020, seria alvo de várias propostas de emendas legislativas tendentes a criar uma central nacional de notários e registradores. Tão logo a proposta foi posta em debates, tive ocasião de apontar que a medida representava uma “nítida subversão do sistema registral”, ao confundir conceitos bem estabelecidos do direito civil:

“Tenho qualificado de *mixórdia registral* as recentes reformas legais e normativas que, muitas delas, são impulsionadas pelos próprios registradores imobiliários. O mistifício registral decorre da geleia geral da cultura jurídica brasileira. Nossa caso, revela um subproduto desse fenômeno”⁹.

No âmbito da Câmara Federal, seria apresentado o Parecer Preliminar de Plenário n. 4, de 29/10/2020, pelo deputado GLAUSTIN DA FOKUS, que buscava acrescentar os artigos 41-B e 41-C à Lei 9.492/1997 e o art. 20 na Lei 8.935/1994, inserindo no corpo legal o conhecido art. 42-A¹⁰.

Buscava-se criar ali a Central Nacional de Serviços Eletrônicos Compartilhados forrando-se à fiscalização do Poder Judiciário. Em síntese, o parecer:

- a) Previa a criação da Central Nacional de Serviços Eletrônicos Compartilhados, de forma integrada e complementar às atribuições do ONR, serventias e centrais extrajudiciais.
- b) Buscava-se incrustar novamente o art. 42-A na Lei 8.935/1994 para “fins de integração e compartilhamento de serviços e informações”, podendo “integrar, diretamente ou por intermédio de suas centrais e sistemas eletrônicos, seus serviços em uma central nacional de serviços eletrônicos, gerida pela associação da classe que congrega os titulares de delegação e responsáveis pelo expediente dos serviços notariais e de registro do Brasil e suas entidades afiliadas”.
- c) Estabelecia “preços para os serviços de recepção de dados e arquivos massificados, para tratamento e gestão eletrônica de conformidades, e por serviços complementares não delegados às serventias e disponibilizados por suas centrais e sistemas de serviços eletrônicos para utilização opcional pelos usuários dos serviços”. Os “resultados econômicos auferidos na prestação de serviços pelas centrais, por meio dos seus sistemas eletrônicos, devem ser revertidos para sua própria manutenção e custeio e para

⁷ PP 0003703-65.2020.2.00.0000, Minas Gerais, j. 23/6/2020, Rel. Ministro Humberto Martins. Acesso: <http://kollsys.org/p2e>.

⁸ A Senadora Kátia Abreu ofereceu o Parecer 29/2021-PLEN/SF (substitutivo) afinal contrário às emendas apresentadas, inclusive a referida Emenda n. 6.

⁹ JACOMINO. Sérgio. *A MP 992 e o “compartilhamento” da alienação fiduciária*. São Paulo: Observatório do Registro, 22/7/2020. Acesso: <https://wp.me/p6rdW-2tU>.

¹⁰ PRLP 4/0, de 29/10/2020, Dep. GLAUSTIN DA FOKUS. Acesso do dossiê da MP 992/2020 em: <https://wp.me/p6rdW-3aP>.

o resarcimento às serventias de emolumentos e demais despesas de custeio para o seu adequado aparelhamento, visando maior acessibilidade aos usuários e aprimoramento de sua estrutura e funções sociais”.

d) Criava a malfadada SCGG - Serviço Central de Gestão de Garantias. A “constituição e manutenção do SCGG fica a cargo da Central Nacional de Serviços Eletrônicos Compartilhados, de que trata o art. 41-A da Lei nº 9.492, de 1997”.

Na altura da tramitação do projeto de conversão da MP 992/2020, o IRIB, então presidido por mim, emitiria uma nota técnica datada de 27/10/2020, assinada conjuntamente pelo Diretor FLAUZILINO ARAÚJO DOS SANTOS, em que os aspectos mais delicados da proposta seriam enfrentados e arrostados por argumentos contrários à redação proposta. Não calha reproduzir o longo texto aqui, mas o interessado pode consultar o dossiê que trata da MP 992/2020¹¹.

O esdrúxulo Agente de Garantias na pessoa do registrador de RI ou de RTD

No Senado Federal algumas emendas haviam sido apresentadas versando sobre a alienação fiduciária e outros temas relevantes. Foi nesta oportunidade, contudo, que se propria a criação da figura do *Agente de Garantias*, por intermédio de emenda do deputado DENIS BEZERRA, que assim a justificava:

“Para além das alterações à alienação fiduciária, considerou-se pertinente estender o procedimento da excussão extrajudicial à execução hipotecária, com revogação do antigo procedimento contido no Decreto-Lei 70/1966, bem como a introdução do contrato de *agente de garantia*, entre os contratos em espécie do Código Civil, como meio de assegurar maior efetividade e segurança jurídica nos financiamentos. Essas propostas foram extraídas do livro Garantias das Obrigações (Ed. IASP, 2017), de autoria do Dr. Fábio Rocha Pinto e Silva”¹².

Nesta primeira figuração, o agente de garantia poderia ser “à escolha dos credores, um dos credores, o registrador de imóveis, o registrador de títulos e documentos, ou um terceiro”. A Senadora SORAYA THRONICKE apresentaria emenda do mesmíssimo jaez, com justificação redigida em termos idênticos à peça do Dep. DENIS BEZERRA, o que evidencia a coordenação da iniciativa¹³.

Dinamização do Crédito e de fomento ao home equity.

Nesta altura, por iniciativa da ARISP (posteriormente encampada pelo CORI-BR – Colégio dos Registradores de Imóveis do Brasil), seria apresentada, a 22/7/2020, minuta de medida provisória que promovia ampla reforma da LRP, com a criação do instituto do *Home Equity*, e de outras ideias que frutificariam mais à frente no bojo da MP 1.085/2021. O material foi encaminhado ao IRIB, precedido de um pedido para que fossem “instaurados os devidos debates internos no bojo da Diretoria e do Conselho Deliberativo do IRIB para que as sugestões pudesse ser assimiladas, aprimoradas e iluminadas pelos registradores integrantes da entidade”¹⁴.

¹¹ Vide MP 992/2020 – SCGG – gestão de garantias. Central Nacional de Serviços Eletrônicos Compartilhados. São Paulo: Observatório do Registro, 27/10/2020. Acesso: <https://wp.me/p6rdW-3aP>.

¹² MPV 992/2020, Emenda n. 30, de 20/7/2020, Des. DENIS BEZERRA. In Diário do Congresso Nacional n. 31, 23/7/2020, p. 74 *et seq.* V. dossiê referido na nota 30.

¹³ MPV 992/2020, Emenda n. 59. De 20/7/2020, Sen. SORAYA THRONICKE. In Diário do Congresso Nacional n. 31, 23/7/2020, p. 148 *et seq.*

¹⁴ Proposta encaminhada ao IRIB a 22/7/2020. O extenso material produzido pela ARISP e CORI-BR pode ser consultado aqui: <https://wp.me/p6rdW-2xG>. Neste dossiê acham-se organizados e acessíveis todos os documentos produzidos pelas entidades referidas e que seriam posteriormente objeto da MP 1.085/2021 e da Lei 14.382/2022. Note-se que o envio do material foi extemporâneo, já que as tratativas com o Governo Federal já haviam prosperado a um grau que já não comportava retrocessos. Eram propostas que se achavam em gestação na *Iniciativa de Mercado de Capitais*

As iniciativas concorriam com os projetos em curso no Congresso Nacional. Mais à frente, quando nos debruçarmos sobre as vésperas da MP 1.085/2021, teremos oportunidade de cotejar em detalhe as propostas encaminhadas pelas entidades de registradores em julho de 2020 com as iniciativas legislativas, em tudo congruentes. Para não deixar passar a oportunidade, contudo, é preciso destacar que, na mesma oportunidade, a figura de *agente de garantias* seria defendida pelas entidades de registradores. Não era propriamente uma proposta oriunda da classe dos registradores, mas de uma central das centrais, entidade formada por pessoas jurídicas constituídas adrede em vários estados com finalidades muito específicas¹⁵.

Esta figura esdrúxula – que poderia ser encarnada pelo “registrador de imóveis, o registrador de títulos e documentos, ou um terceiro”, como se acha na proposta, ou pela “Central Nacional de Serviços Eletrônicos Compartilhados, de que trata o art. 41-A da Lei nº 9.492, de 1997” – sofreria mudanças substanciais e seria no futuro assimilada pelo próprio Governo Federal.

A figura ressurgiria como Centrais Gestoras de Garantia (CGG), Sistema Nacional de Gestão de Garantias (SNGG) e, mais recentemente, “Instituições Gestoras de Garantia (IGG)” e Serviço de Gestão Especializada de Garantias, como se acha no PL 4.188/2021, em fase de tramitação no Congresso Nacional¹⁶. Na tramitação do dito PL 4.188/2021, retorna a ideia aziaga de se promover no registro de imóveis averbação do protesto lavrado em nome do proprietário¹⁷.

FLAUZILINO ARAÚJO DOS SANTOS lavrou nota técnica em que critica frontalmente a iniciativa. Segundo o Presidente do ONR – Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis, a iniciativa violaria os princípios fundamentais da ampla defesa e do contraditório. Facultar ao credor o poder unilateral de promover averbações na matrícula imobiliária, “sem a devida participação e a oportunidade do exercício de sua defesa, pode ferir o devido processo legal e os princípios fundamentais”, disse. E segue:

“A intimação prevista na proposta legislativa não é suficiente para garantir direito ao contraditório do devedor. Isso porque o devedor pode não concordar com a anotação ou ter informações adicionais relevantes que não foram consideradas. Na prática, observa-se que, não raro, muitas das intimações são frustradas por intenção deliberada do credor na indicação errônea do endereço do devedor, para que o protesto seja consumado e o devedor tenha que percorrer todos os trâmites burocráticos e custos para sair de sua situação de “devedor inadimplente”¹⁸.

(IMK), da qual participaram diversos representantes da sociedade civil, dos setores financeiro, da construção e do mercado de capitais. O IRIB não participou da iniciativa, embora fosse, sempre foi, o representante natural dos registradores imobiliários do Brasil.

¹⁵ No Ofício encaminhado pela Presidência da ARISP na data de 22/7/2020, diz-se que o CORI - Colégio dos Registradores de Imóveis do Brasil seria uma “entidade que congrega 21 associações de registradores de 21 estados da federação”. Buscando dar maior legitimidade às propostas que unilateralmente já *haviam sido encaminhadas* ao Governo, o CORI/ARISP depositou nas mãos do Presidente do IRIB e do ONR o resultado de seus estudos. Acesso aqui: <https://cartorios.org/2020/09/29/dinamizacao-do-credito-indice/>. A mesma distorção se observa na figura denominada “Registradores do Brasil”, ideia que é expressão de uma espécie de figura de linguagem que trai o mesmo vício de centralização, considerando-se que o Registro de Imóveis do Brasil é descentralizado, composto dos registradores de todo o país, não integrantes de entidade assim denominada – ainda que se trate de mero nome fantasia. A única entidade à qual os registradores estão legalmente vinculados é o ONR (§ 5º do art. 76 da Lei 13.465/2019).

¹⁶ Já anteriormente, em 8/7/2021, o Dep. MARCO BERTAIOLLI apresentaria uma minuta de emenda à MP 1.057/2021 criando as IGGs – Instituições Gestoras de Garantia. A medida provisória foi convertida na Lei 14.257/2021 e a figura acabou ficando de fora e aparentemente a emenda não chegou a ser apresentada.

¹⁷ Emenda 29 (Corresponde à Emenda 54 – CAE), do dep.

¹⁸ Vide SANTOS. Flauzilino A. dos. *IGGs – Por que colocar esse pedágio na concessão de crédito para os brasileiros? É para aumentar o Custo Brasil?* Nota Técnica ONR/PR 3/2023. São Paulo: 21.9.2023. Acesso: <https://cartorios.org/wp->

Todas as propostas, de certo modo, subvertem o sistema de garantias reais e foram, a seu tempo, criticadas sucessivamente pelo IRIB e defendidas outrora por entidades de registradores¹⁹.

Voltando à tramitação da MP 992/2020, algumas ideias seriam reiteradas nas emendas oferecidas pelo deputado e notário DENIS BEZERRA, e pela senadora SORAYA THRONICKE. Lemos que se pretendia:

- a) Contratação das garantias reais por via eletrônica (preferentemente), cabendo aos registradores e notários “manter, diretamente ou por intermédio de suas centrais de serviços, integração entre elas, para disponibilização eletrônica de seus serviços e dados aos usuários, respeitados os emolumentos e os valores das outras despesas exigíveis pela serventia e centrais compartilhadas”
- b) Estabelecer preços dos serviços de recepção e entrega disponibilizados pelas centrais de serviços eletrônicos compartilhados extrajudiciais correspondente aos efetivos custos operacionais de instalação, manutenção e atualização permanente da estrutura” (art. 4º)²⁰.

A MP 992/2020 fenecearia em 21/2/2021, quando se esgotou o prazo previsto no § 11 do art. 62 da CF/1988, sem edição de decreto legislativo que disciplinasse as relações jurídicas dela decorrentes. A sua vigência esgotou-se a 12/11/2020, por perda de eficácia sem apreciação pelas Casas do Congresso Nacional (§§ 7º e 11 do art. 62 da Constituição Federal). Todas as emendas foram para o arquivo, mas por pouco tempo, como veremos.

MP 994/2020 – *Return again*

O Projeto de Lei de Conversão 20/2020, decorrente da MP 944/2020 – afinal convertida na Lei 14.043/2020 – igualmente recebeu emendas no sentido de se criar uma infraestrutura centralizada para fins de protesto e averbações no Registro de Imóveis. Ela veio por intermédio da emenda de plenário n. 286, de 15/7/2020²¹.

Previa-se o envio à Central Nacional de Serviços Eletrônicos Compartilhados do Protesto da anotação e registro do débito protestado para fins de “averbação na matrícula dos bens imóveis de sua propriedade plena e nos órgãos ou sistemas de registros de propriedade e gravames veiculares e de outros bens móveis, por ele indicados, para preservação da exigibilidade do crédito protestado e elidir prejuízos a terceiros de boa fé”.

Além disso, uma vez mais seria feita a tentativa de se prever, em lei, a cobrança de taxas e “demais despesas, inclusive aquelas exigidas para integração de dados e derivados, relativos à remuneração e custos operacionais devidos à manutenção, gestão e ao permanente aprimoramento do sistema e estrutura da Central Nacional de Serviços Eletrônicos Compartilhados, para averbação na matrícula dos bens imóveis de sua propriedade plena e nos órgãos ou sistemas de registros de propriedade e gravames”.

content/uploads/2023/10/ONR-Nota-Tecnica-PL-4188-21092023_230921_164029.pdf. Vide ó relatório final do dep. Deputado JOÃO MAIA. <https://cartorios.org/wp-content/uploads/2023/10/Parecer-n-4-PL-4188-2021.pdf>.

¹⁹ Ainda recentemente o IRIB veiculou as Notas Técnicas 2/2021, de 22/3/2021 e 4/2021, de 6/10/2021. Acesso: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/irib-emite-nota-tecnica-sobre-igg>.

²⁰ A emenda 83, do mesmo deputado, reproduz a mesma redação. A mesmíssima redação também encontraremos na emenda n. 59, da Sen. SORAYA THRONICKE. Vide notas 12e 13, supra.

²¹ Emenda de Plenário n. 286, de 15/7/2020. In Diário do Senado Federal, ed. 83, 16/7/2020, p. 222.

Na mesma sessão realizada no dia 15/7/2020 foi proferido, pelo Senador OMAR AZIZ, o Parecer nº 85/2020-PLEN-SF, favorável ao projeto de lei de conversão e aprovação integral de algumas emendas, “e pela rejeição das demais” – o que vale dizer, a emenda 286 seria rejeitada e extirpada do PLC 20/2020.

MP 1.051/2021 – o art. 42-A da Lei 8.935/1994

A saga ainda continuaria e uma nova aventura se inauguraría, agora logrando êxito finalmente. Trata-se da MP 1.051/2021 que tramitou no Congresso Nacional (PLV 16/2021) e que originalmente tratava de matéria completamente estranha às atividades notariais e registrais.

Como ocorrido com dezenas de outras medidas provisórias, em que temas completamente estranhos à matéria eram nelas tratados, emendas foram apresentadas no transcurso legislativo. No caso da MP 1.051/2021 (PLV 16/2021) houve a inserção do art. 25 que fixava o art. 42-A na Lei 8.935/1994, tantas vezes intentado anteriormente.

O enxerto feito na Câmara Federal²², ao chegar ao Senado Federal, foi acidamente criticado por alguns senadores. Certamente a criação de “centrais de serviços eletrônicos, geridas por entidade representativa da atividade notarial e de registro”, não guarda qualquer relação de pertinência com a matéria tratada na MP 1.051/2021²³. Além de se criar uma entidade para-registral, como abaixo se tratará em detalhe, houve a previsão, na dita lei, de que a central criada pelo art. 42-A da Lei 8.935/1994 poderia “fixar preços e gratuidades pelos serviços de natureza complementar que prestam e disponibilizam aos seus usuários de forma facultativa”.

A Corregedoria Nacional de Justiça não deixaria de se manifestar acerca desta extravagante inserção – e o fez ainda na fase de tramitação no Senado Federal. A Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA deixou consignado:

“Os agentes delegados, prestadores de serviço público, são remunerados por emolumentos, que ostentam natureza tributária, não se afigurando possível a cobrança, dos usuários do serviço público delegado, pelas centrais de serviços eletrônicos compartilhados, de valores, a título de taxa administrativa ou contribuição adicional a qualquer título, além do emolumentos devidos, à luz do artigo 14, da Lei 6.015/73 e do artigo 28, da Lei 8.935/94.

A par disso, os emolumentos, por ostentarem natureza de tributo, reportam-se ao princípio da estrita legalidade, não podendo ser instituídos ou majorados senão por lei. Assim, as centrais de serviços eletrônicos, que sequer dispõem de personalidade jurídica e, em regra funcionam no âmbito de entidades associativas de classe, mas com elas não se confundem, não podem, à luz do direito positivo, fixar preço e conceder gratuidade”²⁴.

A Corregedoria Nacional não estaria sozinha nas críticas, mas seria acompanhada pelas entidades representativas de notários e registradores, além de representantes do crédito

²² PRLP n.4 apresentado a 15/7/2021 pelo Dep. JERÔNIMO GOERGEN. No relatório final, a emenda figurou e assim encaminhado o projeto ao Senado Federal.

²³ São “temas alienígenas”, como qualificou o Senador WELLINGTON FAGUNDES no RQS 1969/2021, de 31/8/2021. Curiosamente, o mesmo Senador requereria, um dia após, a “retirada, em caráter definitivo, do RQS 1969/2021” (RQS 2007/2021, de 1º/9/2021). No mesmo sentido o RQS 1.880/2021, de 13/8/2021, do Senador PAULA ROCHA. De fato, parece evidente a inconstitucionalidade da matéria por ferir o inc. II do art. 7º da Lei Complementar 95/1998. Aliás, os “jabutis” já foram objeto de apreciação pelo STF. V. ADI 5.127, rel. min. Rosa Weber, rel. p/ acórdão min. Edson Fachin, j. 15/10/2015, Plenário, DJU 11/5/2016.

²⁴ Ofício 473-CN (1155488), de 1º/9/2021 dirigido ao Presidente do Senado Federal. O ofício cita o decidido no PP 0003703-65.2020.2.00.0000, acesso ao [dossiê aqui](#). A CN-CNJ encaminharia ofício à Presidência da República, Senado, Câmara Federal, além de Ministério da Justiça e Casa Civil. O acesso aos documentos pode se dar aqui: <http://kollsys.org/scv>.

imobiliário e da construção civil. Todos emitiriam notas em que se posicionavam contra a proposta²⁵.

Malgrado tudo isso, a jabuticaba afinal foi enxertada e acabou sancionada (art. 25 da Lei 14.206, de 27/9/2021). Além deste dispositivo, há também a obscura figura que se acha incrustada na lei que é o inc. I, § 4º, do art. 10, que atribuiu ao RCPN a validação ou autenticação dos dados de identificação exigidos para geração do DT-e por meio de sua central de serviços eletrônicos compartilhados. Um vez mais a expressão “central de serviços eletrônicos compartilhados” se insinuaria nas discussões.

Uma instigante questão deixa à reflexão dos leitores: se todos eram contra a medida – notários, registradores (de todas as especialidades), protestadores, Poder Judiciário, entidades do crédito imobiliário e do mercado, quais misteriosas razões mantiveram a inserção? Causa certa perplexidade, pois sabemos que o referido art. 42-A seria revogado pela MP 1.085/2021 (inc. IV do art.20) e logo reprimido pela Lei 14.382/2022 (na verdade houve a revogação do veto). São mistérios que revelam os inúmeros interesses em jogo e que os leitores podem logicamente intuir ou deduzir.

Art. 42-A da Lei 8.935/1994 - Nótulas reflexivas

Vamos examinar analiticamente o dispositivo com detença. Vamos ao texto:

“Art. 42-A. As centrais de serviços eletrônicos^[1], geridas por entidade representativa da atividade notarial e de registro^[2] para acessibilidade digital a serviços e maior publicidade, sistematização e tratamento digital de dados e informações inerentes às atribuições delegadas^[3], poderão fixar preços e gratuitades pelos serviços de natureza complementar que prestam e disponibilizam aos seus usuários de forma facultativa^[4].”

[1] – Centrais de serviços eletrônicos.

Note-se, de partida, que a expressão tradicional, cunhada por MANUEL MATOS²⁶ sempre foi “serviços eletrônicos compartilhados”, conforme consagrado primeiramente no Provimento Conjunto 1/2007, de 29/8/2007, baixado por MARCELO MARTINS BERTHE e MÁRCIO MARTINS BONILHA FILHO²⁷ e aproveitada posteriormente pelo Provimento 32/2007²⁸, da Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo. A experiência paulistana ganharia foros de regulação uniforme no

²⁵ As várias especialidades fariam coro à Corregedoria Nacional de Justiça. Ao lado de entidades de classe – IRIB - Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, IEPBT-BR - Instituto de Protesto, ARPEN-BR - Associação Nacional dos Registradores Civis, CNB - Colégio Notarial do Brasil - Conselho Federal, ONR – Operador Nacional do Registro de Imóveis eletrônico, ABECIP - Associação Brasileira das Empresas de Crédito Imobiliário e Poupança, SECOVI-SP. Vide a íntegra dos documentos aqui: <http://kollsys.org/scv>.

²⁶ A feliz expressão fez fortuna e foi cunhada por MANUEL MATOS. Depois de uma experiência exitosa na cidade de São Paulo, no dia 12/4/2007, em evento realizado no Hotel Renaissance (SP), seria lançada a plataforma digital em parceria com o IRIB. V. Boletim Eletrônico IRIB n. 2.902, 11/4/2007. Cfr. ainda MATOS. Manuel. *CRSEC, Central Registraria de Serviços Eletrônicos Compartilhados: o IRIB na era digital*. São Paulo: Boletim do IRIB em Revista n. 332, 2007, pp. 114-117. A expressão já se achava consagrada por ocasião do advento do Provimento CG 32/2007, de 11/12/2007 (DJ 13/12/2007), Des. GILBERTO PASSOS DE FREITAS, acesso: <http://kollsys.org/9y2>. A feliz expressão seria acolhida pelas NSCGJSP e hoje refere-se às várias especialidades de registradores e notários. V. *Manuel Matos e a Nova Sagres digital – a invenção do novo mundo dos meios eletrônicos* in São Paulo: Observatório do Registro, 5/10/2014, acesso: <https://wp.me/p6rdW-yo>.

²⁷ Provimento Conjunto 1 e 2 VRPSP 1/2007, de 29/8/2007. Marcelo Martins Berthe e Márcio Martins Bonilha Filho. Acesso: <http://kollsys.org/prs>.

²⁸ Provimento CG 32/2007, de 11/12/2007, DJ 13/12/2007, Des. GILBERTO PASSOS DE FREITAS. Acesso: <http://kollsys.org/9y2>.

Estado de São Paulo por meio do Provimento 29/2007²⁹, pelo qual tabeliões e registradores do Estado seriam autorizados a realizar certos atos por processos veiculados em meios inteiramente eletrônicos.

Após uma sucessão de atos normativos baixados em São Paulo, a Corregedoria Nacional de Justiça editaria e publicaria o Provimento 47/2015, colhendo um trabalho pioneiro da ARISP – Associação de Registradores Imobiliários de São Paulo – e disciplinaria os *serviços eletrônicos compartilhados*, expandindo a experiência paulista para todo o território nacional³⁰.

A expressão “serviços eletrônicos compartilhados” faria fortuna. Em várias passagens ela seria utilizada. O seu significado e a tradução mais adequada e autorizada que se lhe poderia emprestar foi-nos revelada pelo Ministro DIAS TOFFOLI, em voto proferido no PP 00003703-65.2020.2.00.0000:

“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”.

O fato de as centrais eletrônicas de serviços compartilhados terem sido assumidas por associações de classe, disse o Sr. Ministro, não muda a natureza pública dos serviços prestados pelos oficiais de Registro de Imóveis:

“Essas centrais poderiam estar sob a responsabilidade de associações de classe ou organizadas diretamente pelos próprios registradores. Isso pouco importa. O comando legal foi dirigido aos registradores imobiliários e nada impediria dessem cumprimento à determinação da lei por meio de uma associação de registradores”³¹.

Mais recentemente o CNJ voltaria ao tema.

“Com efeito, é fundamental destacar que as Centrais Eletrônicas de Registros de Imóveis, administradas por entidades de classes, não praticam atos típicos dos oficiais de registro de imóveis.

As consultas eletrônicas realizadas pelas centrais não são serviços típicos de cartorários, mas serviços secundários, como por exemplo, coleta de requisições eletrônicas e direcionamento às serventias competentes, em substituição aos pedidos dos entes públicos e de usuários realizados no *balcão* do cartório”³².

Em suma, a expressão – *serviços eletrônicos compartilhados* – traz ínsita a ideia de que se estabelece um concurso de esforços materiais e humanos para consumação do registro eletrônico de modo rápido, ágil e eficiente, a cargo de cada unidade de registro de imóveis, tal como previsto no art. 37 da Lei 11.977/2009, tudo sem que a sua natureza de transfigure e desnature. A centrais serão, apenas e tão-somente, uma *longa manus* de cada registrador

²⁹ Provimento CG 29/2007 de 4/10/2007, DJ 9/10/2007, des. GILBERTO PASSOS DE FREITAS. Acesso: <http://kollsys.org/9rr>. Para consultar o dossiê de atos normativos da CGJSP: <https://bit.ly/3uDnyPm>.

³⁰ Provimento CNJ 47/2015 de 19/6/2015, Min. NANCY ANDRIGHI. Acesso: <http://kollsys.org/hzt>. O dito ato normativo seria revogado expressamente pelo Provimento CNJ 89/2019, de 18/12/2019, DJ de 19/12/2019, Min. HUMBERTO MARTINS (art. 37). Acesso: <http://kollsys.org/oay>.

³¹ PP 0003703-65.2020.2.00.0000, Minas Gerais, j. 23/6/2020, rel. Min. HUMBERTO MARTINS. Acesso: <http://kollsys.org/p2e>.

³² PP 0006072-32.2020.2.00.0000, Rio Grande do Sul, j. 14/10/2022, Dje 17/10/2022, rel. Conselheiro RICHARD PAE KIM. Acesso: <http://kollsys.org/s4a>.

brasileiro consorciado na iniciativa – o que vem de ser reforçado pela regulamentação do CNJ no Provimento 139 de 1/2/2023.

A inovação legislativa revela uma subversão semântica que julgo digno de nota: supriu-se a ideia de *compartilhamento*, consumando-se uma relativa *autonomia* das centrais que foram deslocadas do seu eixo primordial e regulamentar, transformando-se em meros satélites a orbitar uma entidade nacional de notários e registradores que não revelou o seu nome, nem proclamou seus objetivos. Já não há compartilhamento de recursos materiais e humanos, tal e como previsto no Provimento 47/2015, aliás em boa hora revogado (Provimento 89/2019, art. 24 e seus parágrafos). Nesse sentido, os “serviços de natureza complementar”, tal como previsto na norma alterada, *jamais poderão ser os serviços próprios e indelegáveis* de notários e registradores e isso por uma boa e singela razão: o que é ato próprio e indelegável de registradores será necessariamente *obrigatório* – *jamais complementar*, nem eventualmente *gracioso*, muito menos a exclusivo talante de seus gestores.

Além disso, ainda que se admita que tais centrais possam ser meros ramais despessoalizados e dependentes da “pessoa jurídica de direito privado” que as gerencia, é preciso definir claramente sob qual fundamento legal esse arcabouço jurídico repousa, vinculando ramais estaduais com o caráter *sui generis* de sucursais anômalas em relação à matriz única e singular.

Quanto mais se observa a esdrúxula infraestrutura criada pela lei mais nos afastamos dos atos e atividades próprios dos notários e registradores – e mais nos achegamos à prefiguração de entes privados que se formam e organizam sob a égide da autonomia privada, de contratos administrativos, sem qualquer controle, fiscalização e regulação do Poder Judiciário, salvo o controle judicial contratos administrativos de licitações.

[2] Entidade representativa da atividade notarial e de registro

As tais centrais de serviços criadas pela lei vinculam-se a uma pessoa jurídica de direito privado que representa... “atividades”? Soa realmente extravagante a redação e só por abuso de figura de linguagem se pode chegar ao sentido pretendido: entidade representativa de notários e registradores.

Entretanto, há uma dificuldade de partida: qual seria essa entidade na lei inominada? Há várias entidades nacionais representativas de notários e registradores em sua legal e constitucional especialidade (IRIB, ARPEN, ANOREG, IEPTB, CNR, IRTDPJ, CNB). Qual delas teria a atribuição legal para “gerir” centrais estaduais das diversas especialidades? Do ponto de vista estritamente legal e constitucional pode-se responder: nenhuma. Salvo o ONR, que, por expressa disposição legal mantém todas as unidades de registro de imóveis dos estados e Distrito Federal a ele vinculadas (§ 5º do art. 76 da Lei 13.465/2017), sob o a regulação, disciplina e permanente fiscalização da Corregedoria Nacional de Justiça (§ 5º do art. 76 da Lei 13.465/2017). E agora, com o advento do SERP, que vincula dos registros públicos e tangencia as atividades notariais e de protesto (Lei 14.382/2022), *quid juris?*

Não se pode pretender igualmente (o que parece se insinuar na estereotipação infraestrutural enunciada) que a entidade (no singular), ou seus ramais estaduais, possam atuar monopolisticamente na prestação de serviços que são meramente complementares e de caráter estritamente privado. Tais entes não podem receber tal favor da lei, remanesendo tal dispositivo como *corpus alieno* na Lei dos Notários e Registradores.

Por fim, esta disposição legal deve ser interpretada cotejando-se as disposições legais que tratam do SERP – Sistema Eletrônico de Registros Públicos. Ambas previstas e criadas por lei,

cada qual, entretanto, visto atentamente, representa uma modalidade de serviços que não se confundem.

[3] - Acessibilidade digital - publicidade, sistematização e tratamento digital de dados e informações inerentes às atribuições delegadas

Provavelmente, o que debalde se buscou foi uma expressão já definida nos estudos do ONR-SREI – “universalização de acesso ao serviço público notarial e registral”. À parte o uso de uma palavra já tangida por sentidos muito próprios – acessibilidade³³ – o foco mais importante deve ser posto, entretanto, na “sistematização e tratamento digital de dados e informações inerentes às atribuições delegadas”.

Afinal, a que se destina esse sistema criado pela lei? Uma vez mais nos deparamos com a assimilação e apropriação de atividades que são próprias de notários e registradores, trespassadas a entidades exógenas e estranhas ao sistema constitucional, sem qualquer controle ou fiscalização pelo Poder Público. A coleta, sistematização e tratamento de dados de caráter pessoal e patrimonial dos cidadãos brasileiros, pelos Cartórios de Registros Públicos e de Notas devem pautar-se pelo princípio da finalidade³⁴. A lei alude a “tratamento digital de dados”. Vejamos como a LGPD define o tratamento: “toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração” (inc. X do art. 5º da LGPD). Neste contexto, quais dados poderão ser tratados e compartilhados por esta entidade? O permissivo do art. 42-A da Lei 8.935/1994 cinge-se àqueles dados que *não se relacionam diretamente com os atos próprios de notários e registradores*. Quando tratados, como diz o dispositivo, tais dados poderão ser veiculados por meios e canais que não se confundem com os instrumentos de publicidade jurídica criados pela Lei de Registros Públicos. São coisas muitos distintas, são atividades imiscíveis. O que faz o dispositivo nesta lei?

Afigura-se ao intérprete a coexistência de dois sistemas que não se coordenam e implicam reciprocamente. Os “dados e informações inerentes às atribuições delegadas”, passíveis de serem tratados, não podem ser tredestinados. A inerência é um “estado de coisas que, por natureza, são inseparáveis e que somente por abstração podem ser dissociadas” e representa uma relação “entre o sujeito e uma qualidade que lhe é intrínseca” (HOUAISS). Ora, o que é “inerente” ao sistema notarial e registral não pode ser subdelegado a entes privados personalizados ou não (art. 236 da CF). Ou bem se tem o sistema notarial e registral, tal e como previsto na Constituição Federal, com repartição de competências e delegação em caráter pessoal, ou estamos diante de uma nova figuração de sistemas extravagantes de publicidade, como antevisto no voto do Ministro AYRES BRITO, mister a cargo de entidades que reclamam o “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”³⁵.

³³ Segundo o inc. I do art. 3º da Lei 13.146/2015 a acessibilidade é a “possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida”. Vide também inc. I do art. 2º da Lei 10.098/2000, dentre outras leis e regulamentos.

³⁴ Sobre a finalidade da publicização dos atos registrais confira-se: MARANHÃO. Juliano Souza de Albuquerque (org.) *Proteção de Dados e Registro Imobiliário*. São Paulo: Boletim do IRIB em Revista n. 362, dezembro de 2020, item 4.2, p. 24 *et seq.*

³⁵ ADI 2.415-SP, j. 22/9/2011, Dje 9/2/2012, rel. Min. AYRES BRITTO. Acesso: <http://kollsys.org/kmg>.

O tema é sensível e já mereceu um confrontamento cerrado. A Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, por exemplo, já deixou assinalado que, “por força do art. 236 da Constituição da República, os dados entregues ao registro de imóveis estão sob a guarda dos relativos Oficiais, e de mais ninguém (Lei nº 6.015/1973, arts. 22, 24, 26 e 167 e 169; Lei nº 8.935/1994, art. 46, *caput*; Prov. nº 89/2019, arts. 8º, § 2º, e 11; NSCGJ, Cap. XIII, itens 9 e 36)” e conclui:

“Por conseguinte, os Registradores são controladores e responsáveis pelas decisões referentes ao tratamento (LGPD, art. 5º, VI, c. c. art. 23, § 4º; NSCGJ, Cap. XIII, item 129). Quaisquer outros órgãos, instituições, serviços ou associações têm funções meramente anciares, subordinadas ao modelo que a Carta de 1988 adotou: a delegação é feita a cada Oficial concreto, e de cada um, portanto, a missão de velar pelo respeito à proteção dos dados postos em seus arquivos”³⁶.

O “tratamento de dados pessoais destinado à prática dos atos inerentes ao exercício dos respectivos ofícios” acha-se a cargo dos notários e registradores brasileiros, a quem se delegou, pessoalmente, tal atribuição³⁷. Rezam as NSCGJSP:

“Consideram-se inerentes ao exercício dos ofícios os atos praticados nos livros mantidos por força de previsão nas legislações específicas, incluídos os atos de inscrição, transcrição, registro, averbação, anotação, escrituração de livros de notas, reconhecimento de firmas, autenticação de documentos; as comunicações para unidades distintas, visando as anotações nos livros e atos nelas mantidos; os atos praticados para a escrituração de livros previstos em normas administrativas; as informações e certidões; os atos de comunicação e informação para órgãos públicos e para centrais de serviços eletrônicos compartilhados que decorrerem de previsão legal ou normativa”³⁸.

A partir final do dispositivo não deve toldar a compreensão e promover uma expansão semântica acerca do permissivo legal (comunicação e informação para centrais). Entenda-se: as centrais referidas na norma estadual paulista são as *centrais de serviços eletrônicos compartilhados*, criadas por ato normativo do CNJ (Provimento 47/2015, já revogado) com o sentido já indicado anteriormente – *longa manus* dos próprios registradores que atuam sob a fiscalização e regulação do Agente Regulador (§ 4º do art. 76 da Lei 13.465/2017). Não se deve perder de mira que as centrais estaduais já não subsistem. A elas se atribuiu a realização de certas tarefas muito limitadas – produção de índices e dados estatísticos, plataforma de acesso e envio de títulos sem retenção de dados no *hub*, portal de penhora *online*, indisponibilidade de bens etc. atividades que, no âmbito do Registro de Imóveis, deverão ser assimiladas inteiramente pelo ONR. Jamais se consentiu com a transmigração de dados registrais para tratamento e utilização por entidades exógenas. Essas atividades agora devem ser realizadas pelo ONR. Mesmo a produção de índices e dados estatísticos deve ser visto com muitas reservas quando a transmissão dos dados não são controlados pelo órgão competente. Aliás, o parecer recente da CGJSP deixou consignado que as centrais estaduais devem “encerrar sua atuação e transferir o seu *software* para o operador nacional do SERP”. E mais, devem fazê-lo com cuidado em “razão do direito fundamental à proteção de dados pessoais e da autodeterminação informativa. E encerra concluindo que a base de dados das centrais deve ser “destruída pelas associações que não exercem mais função eletrônica em razão da disciplina, pela lei, do operador nacional do SERP”³⁹.

³⁶ Processo CG 53.702/2020, decisão de 29/4/2021, Dje 29/4/2021, Des. RICARDO MAIR ANAFE. Acesso: <http://kollsys.org/qji>.

³⁷ Item 130 do Capítulo XIII do Tomo II das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça.

³⁸ Item 130.1 *locus cit.* nota 37 supra.

³⁹ Processo CG 100.217/2022, São Paulo, decisão de 16/1/2023, Des. FERNANDO ANTÔNIO TORRES GARCIA. Acesso: <http://kollsys.org/s07>.

Nunca é demais recordar que os serviços notariais e de registro, exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público, terão o mesmo tratamento dispensado às pessoas jurídicas de direito público (§ 4º do art. 23 da LGPD). Os serviços de notas e de registro só podem tratar os dados pessoais com vistas ao “atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público” (art. 23, *caput*, da LGPD).

Como vimos anteriormente, os Registros Públicos devem observar o princípio que regra as atividades de gestão, tratamento e veiculação de dados registrais: princípio da finalidade. A finalidade precípua do sistema registral é constituir, declarar e publicizar situações jurídicas. Nesta perspectiva estão proibidos de “transferir a entidades privadas dados pessoais constantes de bases de dados a que tenha acesso”, com exceções da própria lei (§1º do art. 26 da LGPD). Mesmo transparecendo uma aparente faculdade legal (art. 42-A da LNR) o compartilhamento exige uma *finalidade específica*, não serviços meramente *complementares e facultativos*.

Uma vez mais: não se pode consentir na centralização de dados, transformando o sistema registral em um birô de informações pessoais e patrimoniais hauridas dos livros de registro ou de repositórios eletrônicos confiados, com exclusividade, aos notários e registradores brasileiros. Isso igualmente se poderá dizer do SERP.

[4] Serviços de natureza complementar e facultativa – preços e gratuidades

Vimos anteriormente que os serviços qualificados na lei como complementares e meramente facultativos não se confundem com os atos próprios praticados por notários e registradores, atos vinculados e obrigatórios, além de regulados e fiscalizados pelo Poder Público competente.

Esse enquadramento afasta as ditas centrais e a própria entidade que as vincula do plexo legal e constitucional que conforma as atividades notariais e registrais brasileiras. As centrais de serviços compartilhados não se imiscuem nessa figuração de caráiz privatístico. Trata-se de uma “fuga privatística”, na expressão bastante feliz do desembargador RICARDO DIP. Suas intuições sempre foram corretas na identificação do fetiche tecnológico que encanta desavisados. Em vez de “um portal de acesso unitário aos dados hoje sob a custódia dos cartórios”, diz o jurista, busca-se a instituição de uma central de dados “posto sob a gestão direta de uma entidade privada partícipe das receitas que se auferirem”. E remata:

“Trata-se, pois, de uma inédita fuga privatística de uma atividade definidamente público-jurídica, a que se adiciona o presságio de uma complexa e uniformista solução tecnológica, de maneira a depor-se em mãos dos técnicos a direção do serviço registral”⁴⁰.

Novamente se insinua entre nós a cobrança de meros “preços” e “taxas” pelos serviços complementares e facultativos prestados por entes privados. Nem mesmo isso há de abalar a firme orientação que vem de ser confirmada pela Corregedoria Nacional de Justiça. Desde o episódio representado no PP 0003703-65.2020.2.00.0000⁴¹ a diretiva se impôs pela voz do Ministro HUMBERTO MARTINS. Segundo ele a cobrança de “taxas administrativas” pela prestação de serviços de centrais é uma aberração:

“Um absurdo em si mesmo! Não cabe a nenhuma central cartorária do País efetuar cobranças dos seus usuários, ainda que travestidas de contribuições ou taxas, pela prestação de seus serviços, sem previsão legal”⁴².

⁴⁰ DIP. Ricardo. *Registros sobre registros*. # 50, 3/5/2017. Acesso: <https://bit.ly/3D7NW6W> [mirror].

⁴¹ PP 0003703-65.2020.2.00.0000, Minas Gerais, decisão de 16/5/2020, Min. HUMBERTO MARTINS deferindo liminar para suspensão do pagamento de taxas pela central de Minas Gerais. Acesso: <http://kollsys.org/ovu>.

⁴² PP 0003703-65.2020.2.00.0000, j. 19/6/2020, DJ 6/8/2020, rel. HUMBERTO MARTINS. Acesso: <http://kollsys.org/p8s>.

O Ministro DIAS TOFFOLI averbaria:

“O direito não se conforma com uma interpretação capaz de permitir seja burlada uma vedação legal expressa e irretorquível. Registradores e notários são remunerados pelos emolumentos previstos em lei, e não por chamadas ‘taxas, cobradas por associações de classe aos usuários que pretendam ter um serviço eletrônico de qualidade’”⁴³.

Mais tarde, o Corregedor Nacional de Justiça, o mesmo Ministro HUMBERTO MARTINS, editaria o Provimento CNJ 107/2020⁴⁴ que cravou, logo em seus primeiros artigos, o seguinte:

“Art. 1º É proibida a cobrança de qualquer valor do consumidor final relativamente aos serviços prestados pelas centrais registrais e notariais, de todo o território nacional, ainda que travestidas da denominação de contribuições ou taxas, sem a devida previsão legal.

Art. 2º Os custos de manutenção, gestão e aprimoramento dos serviços prestados pelas centrais devem ser resarcidos pelos delegatários, interinos e intervenientes vinculados as entidades associativas coordenadoras”.

O mesmo entendimento seria reiterado em decisão da Sra. Corregedora Nacional de Justiça, Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, no PP 0010562-97.2020.2.00.0000. Nesta respeitável decisão, o tema da cobrança de preços pela prestação de serviços complementares voltaria a ser agitado (o eterno retorno...) em razão da informação prestada nos referidos autos de que haveria legislação estadual sancionando tal prática e autorizando a sua cobrança por certas centrais estaduais. Registrou a Sra. Ministra que “as leis estaduais se referem à prestação de serviços complementares, a serem contratados, facultativamente, pelos usuários, não autorizando, portanto, os serviços cogitados pela requerente nestes autos, que são próprios dos registradores”⁴⁵.

O voto do Ministro DIAS TOFFOLI seria lembrado e se constituiria em base e fundamento para a decisão reiterada, anotando-se, de passagem, que os serviços complementares, oferecidos facultativamente aos usuários, não podem se converter em favorecimento a utentes preferenciais, em detrimento dos demais, “como se fosse possível diferenciar os usuários do serviço público entre aqueles que pagam e os que não pagam pelo conforto, disponibilizando-se a eficiência apenas para os que pagarem uma *taxa de facilidade* não prevista em lei e de duvidosa legitimidade constitucional”, disse o Ministro TOFFOLI⁴⁶. Esta orientação ficou consagrada no Provimento CNJ 139/2023, cujo art. 10 reza:

Art. 10 Ao Operador Nacional do Sistema Eletrônico de Registros Públicos – ONSERP, ao ONR, ao ON-RCPN e ao ONRTDPJ, bem como aos tabeliães e registradores, é vedado cobrar dos usuários do serviço público delegado valores, a qualquer título e sob qualquer pretexto, pela prestação de serviços eletrônicos relacionados com a atividade dos registradores públicos, inclusive pela intermediação dos próprios serviços, conforme disposto no art. 25, caput, da Lei n. 8.935, de 1994, sob pena de ficar configurada a infração administrativa prevista no artigo 31, I, II, III e V, da referida Lei⁴⁷.

Enfim, pode-se cogitar, em conclusão, que será de duvidosa constitucionalidade o dispositivo agregado artificiosamente na Lei 8.935/1994 (art. 42-A), em favor do qual tantos lutaram, aparentemente de balde. Uma vez mais calha observar: o malogro deve-se muito mais à

⁴³ Idem, nota 42.

⁴⁴ Provimento CNJ 107/2020, de 24/6/2020, Ministro HUMBERTO MARTINS. Acesso: <http://kollsys.org/p18>.

⁴⁵ PP 0010562-97.2020.2.00.0000, decisão de 10/8/2021, Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA. Acesso: <http://kollsys.org/qgh>.

⁴⁶ Voto do Ministro DIAS TOFFOLI proferido no PP 0003703-65.2020.2.00.0000, citado na nota 42 supra.

⁴⁷ Provimento CNJ 139/2023, de 1/2/2023, Dje 2/2/2023, Min. Luís Felipe Salomão. Acesso: <http://kollsys.org/sem>.

atecnia na redação de propostas legislativas do que ao vigor das ideias macaqueadas de outras matrizes e meridianos.

MP 1.085/2021 – a viragem paradigmática

A MP 1.085/2021 representou uma mudança profunda no arcabouço legal do sistema registral pátrio. Sob o pátio de o “modernizar”, introduziu medidas que, a muito custo, serão implementadas⁴⁸. O seu advento representou um retrocesso no processo de modernização do sistema que se achava em curso, inoculando, a partir do seu advento, incertezas e contradições que deverão ser solvidas por uma boa regulamentação.

O fato é que se criou a falsa impressão de que, finalmente, os cartórios entrariam na era digital. A imprensa teceu laus à implementação do SERP que, na prática, pouco mudou na rotina dos cartórios brasileiros⁴⁹. Como bem notou MARCELO AUGUSTO SANTANA DE MELO, a Lei 14.382/2022 “procurou trazer ao universo registrário o dinamismo dos avanços tecnológicos e, já neste aspecto, fracassou, porque não apresentou novidade alguma”⁵⁰. Não há como discordar do registrador paulista. Nada se fez que já não se fazia. Entretanto, em “tempos de *slogans* e narrativas, criou-se uma ilusão de eficiência e modernidade que se revelaram meras quimeras. Nesse sentido, a reforma pode ser considerada reacionária, um grande retrocesso para a sociedade e para os próprios registradores”⁵¹.

Por fim, e curiosamente, a reforma pode ter representado um grave desvio sistemático até mesmo para quem a advogava apaixonadamente, na medida em que não se alcançou a modelagem justa e coerente que transformaria o registro de direitos à imagem e semelhança dos modelos da UNCITRAL. A reforma não passou, no final das contas, de um mistifório disfuncional e rebarbativo.

⁴⁸ A 2VRPSP enfrentou uma reclamação de uma usuária que, fiada na propaganda enganosa que apregoava a imediata implantação do “sistema eletrônico”, endereçou à Vara de Registros Públicos reclamação contra a Serventia. A responsável do cartório responderia que “as serventias de Registro Civil, ao menos deste Estado [São Paulo], não estão habilitadas à expedição de certidões negativas em formato eletrônico, por falta de plataforma que valide o documento”. A ARPEN, por seu turno, esclareceria que “o modelo virtual que permitirá a emissão de certidões negativas e certidões em inteiro teor no formato digital ainda está em implantação, haja vista a novidade da Lei 13.482/22”. Processo 2VRPSP 1083575-11.2022.8.26.0100, j. 16/1/2023, Dr. MARCELO BENACCHIO. Acesso: <http://kollsys.org/se5>.

⁴⁹ Um só exemplo (dentre dezenas) pode representar à perfeição o que afirmamos: *Sistema Eletrônico de Registros Públicos vai levar os cartórios ao século 21*. “Mesmo processos mais complexos, como o registro de imóveis, poderão ser resolvidos a distância. E tudo isso a qualquer momento, mesmo aos fins de semana, tão fácil quanto fazer um Pix. Você poderá pedir uma pizza domingo à noite e, enquanto espera a entrega, dar entrada no processo de casamento”. O Estado de São Paulo. 6/4/2022. Acesso: <https://www.estadao.com.br/amp/economia/sistema-eletronico-de-registros-publicos-serp-cartorios/>.

⁵⁰ MELO. Marcelo Augusto Santana de. *Os extratos eletrônicos e o Registro de Imóveis. In Sistema Eletrônico de Registros Públicos: comentado por notários, registradores, magistrados e profissionais*. NALINI. José Renato. São Paulo: Forense, 2022, p. 209.

⁵¹ JACOMINO. Sérgio. *SERP – havia uma pedra no caminho*. São Paulo: Migalhas Notariais e Registrais, 9/1/2023, acesso: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/379632/serp--havia-uma-pedra-no-caminho>.