

MEDIDA PROVISÓRIA N° 1085, DE 2021

Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos - SERP, de que trata o art. 37 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e altera a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, a Lei nº 11.977, de 2009, a Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

SF/22643.85711-04

EMENDA DE PLENÁRIO - Modificativa

(à Medida Provisória nº 1.085/2021)

Incluem-se as seguintes alterações ao texto da Medida Provisória nº 1085 de 27 de dezembro de 2021, com as consequências supressões e renumerações e remissões:

“Art. 3º

.....
§4º Fica criado o operador nacional do serviço eletrônico de registros públicos (ON-SERP), sem aumento de despesa, **órgão da administração pública federal**, vinculado ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações com atuação norteada pelos princípios da interoperabilidade, da proteção dos dados, da pluralidade tecnológica e da livre concorrência”.

.....
“Art. 5º. Fica criado o Fundo para a Implementação e Custeio do Operador Nacional do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos – FICONS, a ser composto pela adição de 0,001% (um milésimo por cento) aos emolumentos legais, sob gestão do ON-SERP”.

“Art. 6º. Os sistemas de informática dos oficiais registradores garantirão uma fila única de prioridade que reúna títulos apresentados eletronicamente e os apresentados ao cartório na modalidade de atendimento presencial, observadas preferências asseguradas em lei.”

“Art. 7º Caberá ao ON-SERP o disciplinamento das normas de governança e operacionalidade do sistema”

“Art. 11. A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.1º

§ 3º Os registros serão escriturados, publicizados e conservados em meio eletrônico, nos termos estabelecidos pela legislação federal e pelo ON-SERP.
” (NR)

“Art. 17.

Parágrafo único. Será admitida a assinatura avançada para os registros eletrônicos quando a lei não exigir reconhecimento de firma para o seu equivalente em papel e recepcionados registradores competentes.”

“Art.19

§ 5º As certidões serão fornecidas com uso de tecnologia que permita a identificação segura de sua autenticidade.”

.....
“§8º. São requisitos dos livros e das certidões, a assinatura qualificada do Oficial e Selo Eletrônico estabelecido pelo Tribunal de Justiça”.

JUSTIFICAÇÃO

Esta emenda ajusta a MP1085 para que o operador nacional do SERP seja um órgão público vinculado ao Poder Executivo com finalidade de fomentar a interoperabilidade entre os cartórios e sociedade bem como retira as competências normativas atribuídas à Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça, que violam a separação de poderes e o princípio da legalidade.

1 – GESTÃO E FUNCIONAMENTO DO SERP: CUSTEIO DO SISTEMA; ORDEM DE ATENDIMENTO (IMPESSOALIDADE); FUNÇÕES REGULAMENTARES (alterações propostas para os arts. 3º, § 4º; 5º, 6º e 7º).

1.1 - ON-SERP como órgão público e a garantia da proteção dos dados pessoais: alteração do § 4º, do art. 3º e alteração do art. 6º.

O ON-SERP com atribuição exclusiva para fomentar a integração tecnológica dos registros públicos, regular competência do Poder Executivo.

O operador nacional deve viabilizar o funcionamento eficiente e com a devida proteção da ordem jurídica de uma rede de interoperabilidade nacional de registros públicos e de notas, tal qual o projeto ***IMOLA – Interoperability Model for Land Registers*** - o é para o Registro de Imóveis Europeu. Portanto sempre compatível com a Lei Geral de Proteção de Dados e o Marco Civil da Internet.

O ON-SERP deve ser um instrumento de realização de direitos fundamentais ligados à inclusão digital da sociedade brasileira, que é veículo de concretização da cidadania. Portanto, deve ser constituído como entidade pública e com a missão de ser padronizador tecnológico suplementar dos registros públicos brasileiros.

Importante que a SERP estabeleça como um projeto aberto, como uma verdadeira rede de registros públicos a garantir para a população brasileira, e todos os entes públicos e privados, a possibilidade de interoperar, diretamente e sem intermediários necessários, com todos os cartórios do Brasil. **Todavia é primordial, à luz do art. 5º, LXXIX da CF/1988, o resguardo dos seus dados pessoais sensíveis, assim como a inteligência de seus negócios (o que envolve direitos de pessoas físicas e jurídicas) para uma entidade central.**

Nesse sentido, estabelecer uma governança pública, com diretores escolhidos pelo Executivo e conselheiros escolhidos pela Câmara e Senado é prudente e essencial. A atuação do ON-SERP e de todo o sistema registral deverá estar de acordo: com o regime de proteção de dados, cuja competência fiscalizatória cabe à ANPD, nos termos do art. 6º, XIX da Lei 13.709 de 2018; com a correção contábil, financeira e patrimonial, nos termos do art. 71, II, III, VIII, IX, X e XI da Constituição Federal, cuja competência cabe ao TCU; com o regime de liberdade econômica e proteção da concorrência, conforme art. 31 da Lei 12.529 de 2011 e é salutar a fiscalização e atuação preventiva do MPF, responsável pela repressão de crimes contra a Administração Pública Federal (delitos que causem prejuízo aos bens, serviços ou interesses da União, de suas entidades autárquicas ou das empresas públicas).

Outro aspecto de alto relevo é a **relação entre interoperabilidade e descentralização de dados**, como bem advertem os professores especialistas em proteção de dados e direito público, Danilo Doneda, João Paulo Bachur e Monica Fujimoto, no artigo “As Centrais de Cartórios e os riscos à proteção de dados pessoais”;¹ “**A Centralização do sistema registral é incompatível com as disposições da LGPD**”, publicado na revista jurídica eletrônica Jota, em 1º de junho de 2021, como também o artigo “**Proteção de dados pessoais e publicidade registral: uma longa caminhada de um tema inesgotável**”, de autoria de Cintia Rosa Pereira de Lima e Marilia Ostini Ayello Alves de Lima, publicado no editorial jurídico Migalhas².

Esse ponto dialoga com outro aspecto sensível que nos alertam os operadores da área de registros públicos: deve-se evitar a sobreposição da atuação do operador nacional do SERP com as competências dos notários e registradores, em linha de entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 2.415-SP.

Os delegatários de notas e registros devem prestar seus serviços em rede, ou seja, todos os pontos devem prestar atendimento simultaneamente no balcão do cartório e na plataforma exclusiva do cartório na rede.

O Brasil necessita de uma rede de prestação de serviços de cartório e não, apenas, um único ponto de prestação de serviços centralizado.

Para se realizar consultas nacionais sobre pessoas, bens móveis e imóveis não é necessária a centralização de acesso eletrônico no operador nacional.

É mais eficiente e constitucional que todos os cartórios publiquem seus padrões de interoperabilidade na internet seguindo a Cartilha Técnica de Publicação de Dados Abertos no Brasil³. O Portal da Transparência⁴ da Controladoria Geral da União tem uma página dedicada a “API de Dados”.

Com a utilização da imediata publicação das APIs dos cartórios em repositórios públicos, será possível, imediatamente, e sem violar o direito fundamental da proteção de dados pessoais, pesquisar os registros destes de maneira automatizada e enviar, diretamente, títulos e obter certidões.

Se o Governo Federal disponibiliza API para consulta de todos estes dados, é evidente que basta que cada cartório publique a sua API na internet e todas as certidões serão obtidas de forma automática:

O Portal da Transparência está atento aos princípios de Governo Eletrônico e sabe que os dados devem ser disponibilizados de formas diferentes a fim de atender aos diversos perfis de usuários. Para isso, além de consultas online e com visualizações que buscam transmitir, de forma simples, como o governo usa os recursos públicos, formas de acesso aos dados para desenvolvedores e engajados com a tecnologia da informação também estão disponíveis.

O acesso para desenvolvedores e engajados ocorre através de uma Interface de Programa de Aplicativos (do inglês, “Application Programming Interface”), ou simplesmente “API”. Com ela, é possível ter um serviço de consulta direta aos dados do Portal da Transparência sem precisar navegar pelo site ou utilizar robôs para a obtenção das informações de forma automática. Os dados disponíveis são os mesmos apresentados em tela, com a flexibilidade característica das API⁵s.

Serviços como notificações, registro de garantias sobre bens móveis, registro para guarda e conservação de documentos, funcionam em natural regime de concorrência entre os delegatários.

Logo os investimentos em tecnologia individuais, bem como a melhor prestação de serviços, seja ela no balcão do cartório ou pela internet, devem ser fomentados, e não evitados.

Não há qualquer justificativa legal ou benefício social para que haja “uniformização dos serviços” que injustamente impeça que se diferencie cada cartório na prestação de serviços de registros, que são jurídicos, administrativos e técnicos.

A Lei de Proteção da Concorrência, Lei nº 12.529 de 2011, é clara em sua incidência aos cartórios:

Art. 31. Esta Lei aplica-se às pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, bem como a quaisquer associações de entidades ou pessoas, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, com ou sem personalidade jurídica, mesmo que exerçam atividade sob regime de monopólio legal.

A Lei nº 8.935, de 1994 determina a livre escolha do tabelião de notas:

Art. 8º É livre a escolha do tabelião de notas, qualquer que seja o domicílio das partes ou o lugar de situação dos bens objeto do ato ou negócio.

A Lei nº 8.935, de 1994 proíbe a distribuição de serviço em Registro de Títulos e Documentos, Registro de Imóveis e Registro de Pessoas Jurídicas:

Art. 12. Aos oficiais de registro de imóveis, de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas, civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas compete a prática dos atos relacionados na legislação pertinente aos registros públicos, de que são incumbidos, independentemente de prévia distribuição, mas sujeitos os oficiais de registro de imóveis e civis das pessoas naturais às normas que definirem as circunscrições geográficas.

A Lei nº 6.015, de 1973 igualmente proíbe a distribuição em Registro de Títulos e Documentos:

Art. 131. Os registros referidos nos artigos anteriores serão feitos independentemente de prévia distribuição

A constituição econômica brasileira exige, bem como a organização dos serviços públicos prestados sob gestão privada, já estão estruturados assim, é o máximo de concorrência e livre iniciativa possível nestes serviços.

A única maneira constitucional e eficiente é compatibilizar, ao lado da plataforma subsidiária controlada pelo operador nacional, todas as plataformas de todos os cartórios do Brasil, que devem assumir os custos e a responsabilidade de sua digitalização, de maneira descentralizada e trabalhar em rede.

Assim, é fundamental uma revisão do texto da MP 1.085, de 2021 de modo que o SERP não desvirtue a essencial compatibilização entre os Registros Públicos, Marco Civil da Internet e Lei Geral de Proteção de Dados em um sistema harmônico, evitando-se desnecessária e contra produtiva judicialização.

Diversos autores especializados já se manifestaram, denominando como “degeneração” da ordem jurídica a centralização na forma como disciplinada pela MP1085, de 2021.

Para Ricardo Campos, docente na Goethe Universitat Frankfurt am Main (Alemanha)⁶:

SF/22643.85711-04

Os sedutores objetivos da simplificação e modernização do regime de serventias escondem, entretanto, por um lado, uma profunda dissintonia com os parâmetros modernos da proteção de dados pessoais, e por outro, instaura um processo de degeneração das funções essenciais do regime jurídico do registrador com incalculáveis implicações na vida da população.

Para Danilo Doneda, membro do Conselho Nacional de Proteção de Dados e Privacidade e João Paulo Bachur, coordenador do doutorado em constitucional no IDP, Monica Fujimoto, professora do IDP⁷:

A centralização e a privatização são, na verdade, a degeneração do escopo original que animou a digitalização dos serviços notariais e de registro. Ainda que a centralização ocorra sob a justificativa da eficiência, é incontornável que a informatização dos cartórios ocorra nos marcos constitucionais da proteção à privacidade, em respeito ao direito fundamental à proteção de dados já reconhecido pelo STF.

Por fim, é arriscado e inconstitucional criar um *livro protocolo nacional compartilhado por todos os cartórios sob controle de um terceiro que não exerce a delegação*. Não há necessidade de um protocolo nacional compartilhado, para que se determine uma “perfeita ordem temporal” entre os documentos.

Ora, o controle da “ordem temporal” não implica em um único protocolo eletrônico nacional externo aos próprios cartórios. Não faz sentido algum que um dos livros mais importantes do cartório, o seu protocolo, não seja controlado pelo próprio delegatário, mas por um terceiro sem delegação, no caso o SERP, **e, tanto mais grave, sob a natureza de uma pessoa jurídica privada externa à administração pública**. É evidente o risco de fraudes e erros. Não há como o cartório garantir mais a correção do protocolo.

Ainda, trata-se de um falso problema que já se encontra resolvido pela ICP-Brasil: o controle da data do protocolo e do registro eletrônico é feita simplesmente se verificando a data e hora, minuto e segundo da assinatura ICP-Brasil do documento assinado eletronicamente.

Para aqueles que querem confirmar o milésimo de segundo da assinatura do cartório, há, desde, 2013 diversas Autoridades Certificadoras do Tempo, que possuem Sistemas de Carimbo do Tempo homologadas pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação.

Portanto, se houver mesmo dois documentos registrados, contraditórios na mesma data, em dois cartórios diferentes, a anterioridade do registro será facilmente verificável pela data e horário do protocolo e do registro e ainda com eventual “carimbo do tempo”.

1.2 - Custeio do SERP: alteração do art. 5º

Sob o aspecto do financiamento, com efeito, é imprescindível a instituição de mecanismo de custeio para viabilizar a implementação do SERP. Para tanto, deve-se buscar um caminho de equilíbrio entre não criar despesa pública e a mínima onerosidade ao usuário do serviço e aos ofícios e serventias. Nesse sentido, **vislumbramos como alternativa ao modelo disciplinado no art. 7º da MP 1.085, um incremento de, tão somente, um milésimo a mais dos emolumentos arrecadados pelos ofícios e serventias**, que serão destinadas à composição do Fundo para a Implementação e Custeio do Operador Nacional do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos – FICONS,

1.3 – Posição do STF na ADI 3367: Órgão administrativo interno do Poder Judiciário não pode receber delegação de poderes normativos – alteração do art. 7º.

A Medida Provisória 1.085 atribui, em 23 menções, poderes normativos a um único Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça, o Corregedor Geral. Trata-se, com devida licença, de uma exatropiação por meio de lei, de competências que somente podem ser estabelecidas por meio da Constituição Federal. Por isso mesmo, **a sugestão nessa emenda de um modelo de governança do SERP por um operador nacional de caráter público, vinculado ao Poder Executivo (nova redação para o § 4º do art. 3º, e com poderes regulamentares (redação sugerida para o art. 7º).**

Apenas uma emenda constitucional poderia, formalmente, atribuir novas competências ao Conselho Nacional de Justiça e, no entanto, *jamais competências normativas ou executivas, exclusivas do Poder Legislativo e do Poder Executivo, poderiam ser delegadas em violação evidente à separação de poderes e ao princípio da legalidade.*

Conforme entendimento firmado pelo **Supremo Tribunal Federal na ADI 3367**, no exame de constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, este é *tão somente* órgão interno de natureza exclusivamente administrativa, com atribuições de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura:

Ação direta. EC 45/2004. Poder Judiciário. CNJ. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. Constitucionalidade reconhecida. Separação e independência dos Poderes. História, significado e alcance concreto do princípio. Ofensa a cláusula constitucional imutável (cláusula pétrea). Inexistência. Subsistência do núcleo político do princípio, mediante preservação da função jurisdicional, típica do

Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente. Precedentes e Súmula 649. Inaplicabilidade ao caso. Interpretação dos arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF. Ação julgada improcedente. Votos vencidos. São constitucionais as normas que, introduzidas pela EC 45, de 8-12-2004, instituem e disciplinam o CNJ, como órgão administrativo do Poder Judiciário nacional. Poder Judiciário. Caráter nacional. Regime orgânico unitário. Controle administrativo, financeiro e disciplinar. Órgão interno ou externo. Conselho de Justiça. Criação por Estado-membro. Inadmissibilidade. Falta de competência constitucional. Os Estados-membros carecem de competência constitucional para instituir, como órgão interno ou externo do Judiciário, conselho destinado ao controle da atividade administrativa, financeira ou disciplinar da respectiva Justiça. Poder Judiciário. CNJ. Órgão de natureza exclusivamente administrativa. Atribuições de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura. Competência relativa apenas aos órgãos e juízes situados, hierarquicamente, abaixo do STF. Preeminência deste, como órgão máximo do Poder Judiciário, sobre o Conselho, cujos atos e decisões estão sujeitos a seu controle jurisdicional. Inteligência dos arts. 102, caput, I, r, e 103-B, § 4º, da CF. O CNJ não tem nenhuma competência sobre o STF e seus ministros, sendo este o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a que aquele está sujeito. (ADI 3.367, rel. min. Cesar Peluso, j. 13-4-2005, P, DJ de 22-9-2006, grifamos).

Além disso, acerca da competência constitucional do Conselho Nacional de Justiça como ‘órgão de controle’ em face da competência constitucional do Poder Judiciário Estadual para a fiscalização e organização dos registros públicos há recente e elucidativa manifestação do **Supremo Tribunal Federal do âmbito do MS 31.402**, de relatoria do Exmo. Min. Ricardo Lewandowski:

No entanto, entendo que o CNJ, embora instituição de natureza administrativa, tem sua atuação delineada pela Constituição Federal, que expressamente prevê, na específica hipótese de apreciação dos atos administrativos dos órgãos sob sua supervisão, tão somente o controle de sua legalidade. Isso porque a revogação dos atos administrativos, por motivo de conveniência ou oportunidade, como se sabe, possui como pressuposto o interesse público, aferível pelo agente administrativo competente.

Portanto é flagrantemente inconstitucional que um único gabinete do Conselho Nacional de Justiça, criado para zelar pela autonomia e independência do Poder Judiciário, passe a atuar como “agente regulador” da pessoa jurídica SERP assumindo competências do Poder Legislativo e Executivo.

Para reforçar esse entendimento, **no dia 10 de fevereiro de 2022, o Congresso Nacional promoveu importante avanço com a promulgação da Emenda Constitucional nº 115, aprovada por unanimidade, que torna a proteção de dados pessoais um direito e garantia individual (art. 5º, Inciso LXXIX) e confere a atribuição para legislar sobre a matéria à União (Art. 22, inciso XXX).**

Essa violação à separação dos poderes foi tratada pela doutrina de Armando Rovai:

O CNJ tem a nobre e constitucional missão, definida na ADI 3.367, de fazer o controle da legalidade interna da magistratura. Não é constitucional que a Corregedoria do CNJ, 1/15 deste órgão, possua poderes normativos e executivos. Não é normal que essa delegação *inconstitucional* de poderes ocorra, por medida provisória, sem reação da sociedade ou do Poder Legislativo.

Paradoxalmente, o CNJ foi criado justamente para o controle da legalidade interna do Poder Judiciário. Em tese, se alguma corregedoria estadual passasse a criar normas abstratas, caberia ao CNJ anular essas medidas, recompondo o Estado de Direito. Agora o Conselho Nacional de Justiça, composto de juristas de escol, se vê diante de uma MP que traz em si *inconstitucionalidades* que qualquer aluno de primeiro semestre de Direito Constitucional sabe identificar como tal.

O Senado, que recebe a MP 1.085 para o derradeiro exame, tem diante de si a mesma escolha que Roma se viu obrigada a fazer, milhares de anos atrás: fazer valer a república ou deixar instalar-se uma novel monarquia.

Por tais razões, propõe-se nessa emenda, como solução para manter as prerrogativas deste Congresso Nacional bem como as garantias da legalidade e separação de poderes a alteração do art. 7º a MP 1.085, de 2021 as atribuições de competência normativa para a Corregedoria do CNJ e restabelecer a legalidade, mencionado tanto a legislação federal como os Padrões de Interoperabilidade do ON-SERP, que são suficientes e constitucionalmente adequados a promover a interoperabilidade no meio cartorial, regulado por lei federal e normas técnicas de origem pública no ON-SERP.

II – ALTERAÇÕES NA LEI nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973: alterações no art. 11 da MP 1.085, de 2021.

2.1 – Alteração do § 3º do art. 1º da Lei n. 6.015, de 1973:

A redação sugerida para o § 3º do art. 1º da Lei de Registros Públicos é **consecutária da alteração proposta nesta emenda para o art. 3º, § 4º e art. 7º da MP 1.085, de 2021**, estabelecendo a devida coerência entre os diplomas normativos concernentes ao SERP e as competências regulamentares que se entende, conforme justificativas sobejamente apresentadas, devem ser conferidas à ON-SERP.

2.2 - Alteração do art. 17 da Lei n. 6.015, de 1973:

A redação sugerida para o art.17, mediante alteração dos §§ 1º e 2º da Lei de Registros Públicos (seja na redação da MP 1.085/2021, como na redação antes vigente na Lei nº 6.015/1973) e compilação em **parágrafo único**, é **consecutária da**

SF/22643.85711-04

alteração proposta nesta emenda para o art. 3º, § 4º e art. 7º da MP 1.085, de 2021, estabelecendo a devida coerência entre os diplomas normativos concernentes ao SERP e as competências regulamentares que se entende, conforme justificativas sobejamente apresentadas, devem ser conferidas à ON-SERP.

Ademais, objetiva manter a regra geral de que para os registros públicos deve ser adotada a assinatura eletrônica qualificada, conforme recém disciplinada pela Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, em especial no art. 5º, § 2º, I, IV e VI (nos termos de proposta oriunda do Poder Executivo, através da Medida Provisória nº 983, de 2020), estabelecendo a condição de excepcionalidade me que se autoriza o uso da assinatura na categoria avançada.

2.3 - Alteração dos §§ 5º e 8º do art. 19 da Lei nº 6.015/1973:

A alteração do **§5º objetiva conferir abrangência à norma**, pois a identificação segura da autenticidade é essencial a qualquer modalidade da expedição de certidões pelas serventias públicas e notariais.

A alteração **no §8º** objetiva reforçar os mecanismos de segurança e legitimidade para a emissão de certidões condicionados ao uso da assinatura qualificada (validada por uso de certificação do ICP-Brasil) e selo público (que são expedidos pelos Tribunais de Justiça), o que atende à mais ampla segurança, segurança jurídica. Ao tempo em que se entende a **disponibilidade de visualização dos atos de registros públicos por meio do SERP como medida que vulnera a segurança dos dados pessoais**, dada a permeabilidade dos sistemas de informação, a ataques sob blindagem de uso de robôs. Veja-se recentes invasões a sistemas como o do Superior Tribunal de Justiça e do Departamento de Tecnologia da Saúde no Ministério da Saúde (DATASUS), amplamente noticiados pela imprensa, razão pela qual excluiu-se o tratamento na proposta da emenda.

Sendo essas as propostas, a bem do aperfeiçoamento normativo, solicito o apoio dos pares.

Sala das Sessões, 19 de maio de 2022.

**Senador Paulo Rocha
Líder da Bancada do PT**

SF/22643.85711-04