



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA  
**Processo 2022/100217**

**(03/2023-E)**

**MINUTA DE PROVIMENTO PARA O SERP. PONDERAÇÕES A RESPEITO DA REDAÇÃO ATUAL, DE ORDEM CONSTITUCIONAL, LEGAL E DE COERÊNCIA REGULATÓRIA; E PROPOSTA DE UMA NOVA MINUTA PARA DEBATE. SUMÁRIO. INTRODUÇÃO: FUNDAMENTOS PARA A REGULAÇÃO DO SERP; A DIREÇÃO JÁ INDICADA PELA CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA NO PROVIMENTO 136/2022. OBSERVAÇÕES SOBRE UMA POSSÍVEL MINUTA DE PROVIMENTO: 1. O SENTIDO E O ALCANCE DA REGULAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 2. O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. 3. O PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. 4. CONTRIBUIÇÃO E TRANSPARÊNCIA DO FUNDO DE IMPLEMENTAÇÃO E CUSTEIO, E TRANSFERÊNCIA DAS PLATAFORMAS PARA O OPERADOR NACIONAL DO SERP. 5. RESPONSABILIDADE CIVIL DO OPERADOR NACIONAL DO SERP E SEUS DIRIGENTES. 6. DETERMINAÇÃO DE PRESTAÇÃO IMEDIATA DOS SERVIÇOS ELETRÔNICOS PELOS REGISTRADORES. INSTITUIÇÃO DE PRÊMIO DE INOVAÇÃO. 7. A QUESTÃO DA REGULAÇÃO DOS EXTRATOS DOS TÍTULOS. A REGULAMENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS NATODIGITAIS ESTRUTURADOS (E NÃO DOS EXTRATOS)**

**Excelentíssimo Desembargador Corregedor Geral da Justiça:**

Tendo chegado ao conhecimento de Vossa Excelência, por comunicação feita pelo Excelentíssimo Desembargador José



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA  
**Processo 2022/100217**

Edivaldo Rocha Rotondano, Corregedor Geral do Tribunal de Justiça da Bahia e membro do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria CN n. 90, de 31 de outubro de 2022, uma versão da minuta de provimento para a regulação do Sistema Eletrônico de Registros Públicos – SERP, previsto pela Lei n. 14.382, de 27 de junho de 2022 (em anexo), vem-se respeitosamente à presença de Vossa Excelência apresentar as considerações que pareceram pertinentes, em forma de parecer.

### Introdução

#### Fundamentos para a regulação do SERP

#### **A direção já indicada pela Corregedoria Nacional de Justiça no Provimento 136/2022**

O Direito, na metáfora de Ronald Dworkin, pode ser visto como um *romance em cadeia*<sup>1</sup>. Nesse sentido, **a regulação do SERP tem um passado normativo, ao qual deve se conformar, respeitando:**

**(a) a repartição de poderes posta na Constituição Federal de 1988**, a qual desenha um *Estado de Direito tripartite*, com Poder Executivo, Legislativo e Judiciário independentes e harmônicos, fundado na dignidade da pessoa humana e seus direitos fundamentais, no meio digital inclusive;

**(b) um modelo de delegação de função notarial e registral para que pessoas naturais prestem os serviços em nome**

<sup>1</sup> DWORKIN, Ronald. Uma questão de princípio, Martins Fontes, 2019.



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA  
**Processo 2022/100217**

**próprio, como profissionais liberais,**<sup>2</sup> e não para pessoas jurídicas, que somente poderiam prestar serviços públicos no regime de concessão (CF/1988, art. 236; STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 415); e

**(c) um sistema legal sobre a prestação de serviços públicos na internet** (Marco Civil da *Internet*, Lei Geral de Proteção de Dados e Lei de Registros Públicos).

Todos esses textos têm de ser interpretados sobre a coordenação do que continuamente vem julgando o Supremo Tribunal Federal, em sua intensa atuação.

**Assim, a regulação do SERP tem de:**

**(a) viabilizar a prestação dos serviços eletrônicos dos registradores,** que são os únicos com competência legal para prestar o serviço, inclusive na *internet* (delegação constitucional da função pública registral);

**(b) manter a descentralização dos dados pessoais obtidos em razão do registro,** dados esses cuja proteção é direito fundamental (isto é, direito fundamental à proteção de dados pessoais e à autodeterminação informativa);

**(c) promover a interoperabilidade entre os sistemas dos registradores e entre estes e o operador nacional do SERP** (princípio da interoperabilidade na *internet*);

---

<sup>2</sup> “Assim, o registrador frui de uma dúplici potestade, uma, comunitária (a de profissional do direito), outra, política (a do agente delegado de um atributo estatal): é um jurista, profissional liberal, que participa também da qualidade de um oficial público.” DIP, Ricardo. Registro sobre Registros, Registro de Imóveis – Princípios, Ed. Primvs, 2017.



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA  
**Processo 2022/100217**

(d) **fomentar a inovação nos registros públicos**, por meio da atuação e liberdade dos registradores (princípios da eficiência administrativa e da livre iniciativa); e

(e) **promover a transparência dos contratos e recursos públicos arrecadados pelo operador nacional do SERP** (princípio da publicidade administrativa).

**Por outro lado**, sob pena de inconstitucionalidade e ilegalidade, **a regulação do operador nacional do SERP não pode e não deve:**

(a) **tratar o operador nacional do SERP como competente para prestar serviços de registros públicos e concentrar dados pessoais dos brasileiros**, retirando a delegação dos registradores (ainda que por via oblíqua e sub-reptícia) e atribuindo-a para a pessoa jurídica;

(b) **impedir a prestação direta dos serviços pelos registradores**, tornando o operador nacional do SERP em intermediário obrigatório entre usuários do serviço e prestadores do serviço, constituindo um “panóptico de Foucault”<sup>3</sup> e sem realizar a interoperabilidade ou a descentralização dos dados pessoais.

**A importância de uma regulação constitucionalmente adequada está em que a constitucionalidade do próprio operador nacional dos registros de imóveis, o ONR, encontra-se em discussão em quatro ADIs.**<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Aproveitemos para glosar Foucault: “Daí o efeito mais importante do Panóptico: induzir no detento (*no caso, os dados pessoais dos brasileiros e empresas*) um estado consciente e permanente de visibilidade que assegura o funcionamento automático do poder (*do observador, ou seja, do operador nacional*)”. (FOUCAULT, Michel, Vigiar e Punir, 20ª edição, Vozes, Petrópolis, 1999, p. 226.

<sup>4</sup> A Procuradoria Geral da República se manifestou pela inconstitucionalidade do ONR e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo atua como *amicus curiae* do



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA  
**Processo 2022/100217**

O contexto destas discussões está na regulação anterior da Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça, que, em diversos provimentos, proibiu que os registradores prestassem seus serviços diretamente e, assim, tornou obrigatória a intermediação, na época remunerada, das associações de classe autorizadas precariamente a controlar as “Centrais”.<sup>5 6</sup>

**A gestão do Ministro Luis Felipe Salomão, ao contrário disso, tem deixado claro que os registradores poderão oferecer seus serviços delegados diretamente e sem qualquer custo extra para os usuários, conforme o Provimento n. 136, de 30 de setembro de 2022.**

Logo, **a preocupação com a constitucionalidade do operador nacional do SERP deve ser profunda**, a fim de que os

---

feito, com a mesma posição. Cf. ADI 5.771, de autoria do Ministério Público Federal; ADI 5.787, do Partido dos Trabalhadores; ADI 5.883, do Instituto dos Arquitetos do Brasil; e ADI 6.787, do Partido Socialismo e Liberdade.

<sup>5</sup> O tema tem sido discutido abertamente pela comunidade jurídica. Vejamos trecho de artigo na Folha de São Paulo publicado pelo economista Antônio Corrêa de Lacerda e pelo administrativista Rafael Valim: “As mencionadas [associações de cartórios](#), em decorrência de diversos atos administrativos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que proibiram que os cartórios oferecessem diretamente seus [serviços pela internet](#), passaram a cobrar taxas dos usuários e dos próprios cartorários, disso resultando receitas milionárias, sobre as quais jamais incidiu qualquer controle. É de se perguntar: a associação dos magistrados presta serviços de jurisdição, a associação dos delegados investiga? Por que as associações dos cartorários estão fazendo essa intermediação? O CNJ apura o total de valores cobrados ilegalmente por dezenas de associações de cartórios da Caixa Econômica Federal no PP 0005169.94.2020.2.00.0000” (LACERDA, Corrêa, VALIM, Rafael, Monopólio na Digitalização Cartorial, uma réplica, Folha de São Paulo, 2021, Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2021/10/monopolio-na-digitalizacao-cartorial-uma-treplica.shtml>).

<sup>6</sup> O Operador do SERP, criado por lei, difere das chamadas Centrais, operadas por associações de classe autorizadas, precariamente, por ato administrativo do Conselho Nacional de Justiça. Essas Centrais, em razão dos dados pessoais por estas recolhidos, inclusive biometria, sem previsão legal, estão sob investigação na ANPD.

Disponível em [https://super.presidencia.gov.br/processo\\_acesso\\_externo\\_consulta.php?id\\_acesso\\_externo=104381&infra\\_hash=d0dccb64f39abee25d4aae0565caf18e](https://super.presidencia.gov.br/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=104381&infra_hash=d0dccb64f39abee25d4aae0565caf18e)



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA  
**Processo 2022/100217**

esforços regulatórios não sejam desperdiçados, para que a ordem jurídica seja respeitada, e a fim de que seja mantida e aprofundada a linha já apontada pela gestão do Ministro Luis Felipe Salomão no Provimento 136.

Com o objetivo de obtermos harmonia normativa, seguem:

(a) observações sobre a redação da “Minuta de Provimento 23NOV22 (V6)”; e

(b) proposta de redação de provimento.

### **Observações sobre a redação da Minuta de Provimento**

#### **1. O sentido e o alcance da regulação do Conselho Nacional de Justiça**

O § 2º do art. 5º da Emenda Constitucional n. 45/2004 dispõe que, até a entrada em vigor do Estatuto da Magistratura, o Conselho Nacional de Justiça, mediante resolução, disciplinará seu funcionamento e definirá as atribuições do Ministro Corregedor.

**A ADC 12, sempre citada, deixa clara a posição do Supremo Tribunal Federal quanto ao tema, ao examinar a constitucionalidade de ato regulamentar do CNJ que concretamente proibia o nepotismo no Poder Judiciário.**





## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA  
**Processo 2022/100217**

**A regulamentação baixada CNJ, como não poderia deixar de ser, é sempre vinculada aos postulados Constitucionais e à lei.**

Segue elucidativo trecho do voto do Min. Ayres Britto:

*Com o objetivo de proteger valores fundamentais, Senhor Presidente, tais como se qualificam aqueles consagrados nos princípios da transparência, da igualdade, da moralidade e da impessoalidade, o Conselho Nacional de Justiça, na Resolução no 07/2005, definiu, a meu juízo, de modo compatível com o sistema constitucional, normas destinadas a obstar a formação de grupos familiares cuja atuação - facilitada pelas nomeações em comissão ou por designações para funções de confiança - acaba, virtualmente, por patrimonializar o poder governamental, convertendo-o, em razão de uma inadmissível inversão dos postulados republicanos, em verdadeira "res domestica", degradando-o, assim, à condição subalterna de instrumento de mera dominação do Estado, vocacionado, não a servir ao interesse público e ao bem comum, mas, antes, a atuar como incompreensível e inaceitável meio de satisfazer conveniências pessoais e de realizar aspirações particulares. (grifos do autor)*

**2. O Princípio da Legalidade** (A Lei 14.382/2022 criou um único operador do SERP, que deverá ser fundação ou associação sem fins lucrativos, financiado por um único Fundo de Custeio)

Por conseguinte, **em razão do princípio da legalidade, que vincula a regulação conferida à Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ, a criação de novas pessoas jurídicas operadoras de registros eletrônicos parece ser, prima facie, inconstitucional.**



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA  
**Processo 2022/100217**

Sobre o tema, observa Maria Sylvia Di Pietro<sup>7</sup>:

*Pela observância do princípio da legalidade é que são modelados todos os institutos do direito administrativo, postos à disposição da Administração Pública e dos particulares que com ela se relacionam. Os atos e contratos, os procedimentos, as funções administrativas (serviço público, polícia, fomento, intervenção e regulação), as competências dos órgãos e entidades administrativas, o controle, as infrações e respectivas sanções, tudo tem que ser definido e delimitado por lei.*

*Ainda que seja impossível a previsão expressa em lei de cada ato ou conduta administrativa, o princípio da legalidade, como vinculação positiva da Administração Pública à lei, ainda tem plena aplicação no sentido de que todos os atos, contratos ou condutas inseridos como função administrativa do Estado, praticados por qualquer dos três Poderes, têm que encontrar o seu fundamento no ordenamento jurídico.*

### **3. O Princípio da Impessoalidade (A Lei 14.382/2022 não atribuiu o controle ou a participação no operador nacional do SERP de associação privada pré-constituída)**

A minuta em discussão atribui, em seu artigo 4º, o controle do operador nacional para associações privadas pré-constituídas.

Essa escolha não ocorreu na instituição do operador nacional do Registro de Imóveis, o ONR, em que o CNJ determinou a eleição da diretoria entre os delegatários.

O ONR foi criado pela MP 759 de 2016, de autoria do Governo Temer. A redação original da MP atribuía ao IRIB, uma

<sup>7</sup>DI PIETRO, M. S. Z., Princípio da Legalidade, Enciclopédia Jurídica da PUC/SP, 2017, disponível em <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/86/edicao-1/principio-da-legalidade>





## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA  
**Processo 2022/100217**

entidade de classe pré-constituída, o controle do ONR, e isso foi excluído, pelo próprio Poder Executivo, mediante veto, em razão do princípio da isonomia administrativa.<sup>8</sup>

Vejamos os textos:

*§§ 3º e 8º do art. 76:*

*§ 3º Fica o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB) autorizado a constituir o ONR, a elaborar o seu estatuto, no prazo de cento e oitenta dias, contado de 22 de dezembro de 2016, e a submetê-lo a aprovação por meio de ato da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça.*

*§ 8º Ato da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça disporá sobre outras atribuições a serem exercidas pelo ONR.”*

*Razões dos vetos:*

*Os dispositivos apresentam inconstitucionalidade material, por violação ao princípio da separação dos poderes, ao alterar a organização administrativa e competências de órgão do Poder Judiciário; **há também violação ao princípio da impessoalidade, entendido como faceta do princípio da igualdade, ao estabelecer atribuição para entidade privada constituir o ONR, em detrimento de outras.** (grifou-se)*

**Parece importante**, por via de consequência, **que o CNJ continue na linha de separar a entidade criada por lei**, o ON-SERP, **das entidades políticas de notários e registradores**. Especialmente quando a alternativa é criar, sem lei, fundo de contribuição obrigatória em benefício de entidade privada pré-constituída, em detrimento de outras.

<sup>8</sup> Razões do Veto da MP 759 disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5391593&ts=1630426002481&disposition=inline>



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA  
**Processo 2022/100217**

### **4. Contribuição e Transparência do Fundo de Implementação e Custeio, e transferência das plataformas para o operador nacional do SERP.**

Sobre a contribuição dos registradores para o custeio do SERP, assim dispõe a Lei 14.382/2022:

*Art.5º [...]*

*§ 2º Os oficiais dos registros públicos ficam dispensados de participar da subvenção do FICS na hipótese de desenvolverem e utilizarem sistemas e plataformas interoperáveis necessários para a integração plena dos serviços de suas delegações ao SERP, nos termos estabelecidos pela Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça.*

Ressalte-se: **Somente pagarão o sistema aqueles que não possuem plataformas interoperáveis e não conseguem prestar seus serviços de maneira autônoma, na internet.** Esta é a definição legal de contribuinte do subsídio. Além disso, **o subsídio deverá atender ao valor necessário para a manutenção do serviço, o que parece ser incompatível com a determinação de pagamento de percentual sobre o faturamento do registrador.**

Com isso, a lei incentiva o investimento em tecnologia pelos registradores, de um lado, e a eficiência em gestão do operador, do outro, que somente receberá recursos dos oficiais que não encontrarem soluções de mercado em valor inferior ao subsídio. A população, que precisa de serviços registrais eletrônicos, também vem a ganhar, pois todos os milhares de oficiais estarão comprometidos com o melhor desempenho da função pública.

Nas palavras de Edison Fernandes:<sup>9</sup>

<sup>9</sup>FERNANDES, Edison, Tributo ao ONR – Operador Nacional do Registro, Opinião, Estado de São Paulo, 2021, disponível em <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/tributo-ao-onr-operador->



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA  
**Processo 2022/100217**

*No ambiente de livre competição de mercado, o investimento é feito pelos empreendedores (os desenvolvedores de softwares) e seus clientes (os cartórios e empresas que interoperam com cartórios). As decisões são tomadas de maneira descentralizada, por quem realmente usa o software e é beneficiado pelo seu uso. Esse formato é o natural na garantia constitucional da iniciativa privada, em que os agentes econômicos competem entre si e proporcionam desenvolvimento econômico e inovação.*

Conforme a lei, **somente será possível arrecadar recursos, portanto, após os padrões de interoperabilidade sejam publicados, sob pena de violação à regra legal que define o contribuinte.**

Além disso, em razão do princípio da publicidade administrativa, **toda a atuação jurídica e financeira do operador nacional do SERP deve ser transparente.**

Atualmente, corre **Pedido de Providências n° 0002177-92.2022.2.00.0000**, na Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça, para obter transparência referente à atuação do Operador Nacional de Registro de Imóveis, que tem se recusado a publicar sua arrecadação e seus contratos.<sup>10</sup>

No **PP 0005169.94.2020.2.00.0000** ocorre a apuração dos valores pagos para as associações que operavam Centrais estaduais, sem lei e sem autorização judicial, pela Caixa Econômica Federal. Existem plataformas em funcionamento, hoje,

[nacional-do-registro/](#)

<sup>10</sup>

Procedimento

disponível

em

<https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=fb1f7942bceea42e558f25f2c57ffa71a80681562a68f757#>



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA  
**Processo 2022/100217**

sob controle da ARPEN<sup>11</sup> e sob controle do IRTDPJ<sup>12</sup> em razão do Provimento 46 e 48 da Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça. Tal como ocorreu para o ONR, estas entidades, que somente puderam funcionar e arrecadar taxas administrativas, posteriormente consideradas ilegais no Provimento 107 do CNJ, devem encerrar sua atuação e transferir o seu software para o operador nacional do SERP.

Com o cuidado, evidentemente, em razão do direito fundamental à proteção de dados pessoais e da autodeterminação informativa, de que a base de dados pessoais hoje existente (a) não seja transferida sem a autorização dos titulares e (b) seja destruída pelas associações que não exercem mais função eletrônica em razão da disciplina, pela lei, do operador nacional do SERP.

### **5. Responsabilidade Civil do Operador Nacional do SERP e seus dirigentes**

Há necessidade de se prever regras responsabilidade civil, administrativa e penal decorrente da má atuação ou da má gestão da futura plataforma do SERP.

Recentemente, **a Central atribuída pela Corregedoria do CNJ para a ARPEN violou dados pessoais de mais de um milhão de vítimas, segundo a portal UOL.**<sup>13</sup> **Fato semelhante poderá ocorrer com o operador nacional do SERP.** Nesse caso, o

<sup>11</sup>Confira-se a existência da Central CRC, sob controle da associação privada ARPEN, disponível em <https://sistema.registrocivil.org.br/portal/?CFID=1131213&CFOKEN=3c0e5088112e51b9-DFD4674A-EC53-6009-00F64D9489BE5B99>

<sup>12</sup> Confira-se a existência da Central RTD, sob controle da associação privada IRTDPJ Brasil, disponível em <https://www.rtdbrasil.org.br/>

<sup>13</sup> Notícia da exposição de dados pessoais, disponível em <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/10/29/falha-de-cartorios-expoe-dados-de-ao-menos-1-milhao-de-pais-maes-e-filhos.htm>



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA  
**Processo 2022/100217**

operador terá patrimônio para indenizar eventuais lesados? Seus dirigentes serão passíveis de responsabilidade?

Estas são questões complexas e profundas,<sup>14</sup> especialmente quando, **a depender da regulação, se estará atraindo indesejável responsabilidade civil da União**, que não existe no modelo de delegação de função notarial e registral para pessoas naturais, por concurso público sob responsabilidade dos Poderes Judiciários estaduais e distrital.

Em razão disso, **parece ser mais interessante que o operador nacional do SERP funcione como fundação pública**. Além da saudável participação do Ministério Público na curadoria da fundação, haverá um patrimônio apto a indenizar eventuais danos ou prejuízos.

### **6. Determinação de prestação imediata dos serviços eletrônicos pelos registradores. Instituição de Prêmio de Inovação.**

A gestão do Ministro Luis Felipe Salomão tem deixado claro que os registradores **poderão oferecer seus serviços delegados diretamente e sem qualquer custo extra para os usuários**, conforme está no **Provimento 136/2022**.

<sup>14</sup> “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?” (JACOMINO, Sérgio, Lei 14.382/2022. SERP e a função pública delegada, Migalhas, 2022, Disponível em [https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/8/DE43FAD7996827\\_SERP.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/8/DE43FAD7996827_SERP.pdf)



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA  
**Processo 2022/100217**

**O regulamento do SERP deve deixar clara, explícita e insofismável essa circunstância.**

Ao lado plataforma de integração do operador nacional do SERP, tem de haver plataforma do próprio cartório, desenvolvida pelas empresas brasileiras de *software* em regime de livre mercado e concorrência, e apta para prestar o serviço. É justamente para tomar decisões de investimento como estas que notários e registradores são selecionados em difíceis concursos públicos em todo o Brasil, para que exerçam gestão privada de suas funções.

É imprescindível considerar que plataformas de prestação direta do serviço já existem e estão disponíveis no mercado de *softwares* de registros. Esses serviços não foram disponibilizados para a população brasileira em razão de outros interesses, mas essa é uma situação que não pode perdurar.

A prestação direta do registro eletrônico permitirá um ambiente de grande inovação tecnológica, o que permite a criação de um **Prêmio de Inovação na Prestação Eletrônica em Registros Públicos e Notas, semestral**, em que devem combinar aspectos de (a) eficiência, (b) digitalização, (c) segurança jurídica, (d) proteção dos dados pessoais, (e) impacto social.

**7. A questão da regulação dos extratos dos títulos. A regulamentação dos documentos natodigitais estruturados (e não dos extratos)**

**O tema dos extratos é gravíssimo, por atingir o cerne e a natureza da função registral no Brasil.**

Seria prudente, por ora, não avançar nesse tema, pois a tendência é que, retomada a normalidade da participação de um





## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA  
**Processo 2022/100217**

Ministro da Justiça nos debates sobre a propriedade, o extrato seja expurgado do sistema de registros públicos.

O extrato proposto pelo então Ministro da Economia Paulo Guedes já está sendo estudado como um desatino jurídico, econômico e político. Portanto, sobre este tema é melhor que não se faça qualquer regulamentação sem muito pesar e pensar.

**No mundo, os registros de imóveis existem em dois modelos. O Brasil, até o extrato, tinha o melhor modelo.**

Para uma síntese da questão: os registros de imóveis, didaticamente, podem ser entendidos como (a) **registro de títulos**, se há um depósito de diversos contratos ou de diversas cadeias de contratos sobre os mesmos imóveis, ou (b) **registro de direitos**, se um agente dotado de potestade pública (no caso brasileiro, o registrador) examina os contratos e define o direito adquirido, os seus titulares e a sua extensão.<sup>15</sup>

**Os menores custos de transação estão no registro de direitos.** Com efeito, o esforço de examinar os títulos é realizado uma vez apenas, por um agente munido de fé pública. Todos os custos jurídicos são públicos. No Brasil, estes custos públicos são menos de 4% do valor total do negócio, em média. Com o custo de uma única certidão é possível saber quem é o proprietário. O valor do registro corresponde a todos os custos jurídicos envolvidos no registro.

<sup>15</sup> ARRUÑADA, Benito. *La contratación de derechos de propiedad: un análisis económico*, Centro de Estudios – Colégio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España, Madrid, 2004



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA  
**Processo 2022/100217**

**No modelo de registro de títulos estão os maiores custos de transação.** Nesse caso, o esforço de analisar os títulos é realizado toda vez que alguém se interessa por uma propriedade ou um direito real imobiliário qualquer, e o exame, não sendo feito por agente munido de potestade pública, termina por não gerar nenhuma espécie de presunção jurídica (relativa ou absoluta) acerca da existência e da extensão do direito. Nos Estados Unidos, por exemplo, os custos de transação são em sua maioria privados: empresas que analisam os contratos, empresas que fazem seguros. No final do século XX, o custo de obtenção de uma transação imobiliária com acompanhamento de uma empresa de acompanhamento em *real estate* no Estado de Carolina do Sul implicava um acréscimo de pelo menos **10% no preço da transação. Outros custos envolvidos: até 3% de seguro da transação e taxas legais e até 10% de corretagem.** Enquanto isso, somente as taxas de transferência nos registros de imóveis custam normalmente “menos de 1% do valor do imóvel”.<sup>16</sup>

**O extrato termina por criar um registro de segunda classe.** Como dito, no Brasil há um registro de direitos, agora ameaçado pelo extrato, cuja existência, por sua vez, depende de regulamentação da Corregedoria Nacional de Justiça. **Por meio da implementação do extrato, os proprietários brasileiros e os credores brasileiros poderão perder seus direitos sem que um agente munido de potestade pública (= a fé pública) verifique o seu consentimento.**

Haverá um risco em adquirir um imóvel cujo proprietário adquiriu por extrato, sem que o registrador analise o

<sup>16</sup> WUNDERLICH, Gene. Transaction Costs and the Transfer of Rural Land. Journal of ASFMRA, Vol. 53, No. 1 (APRIL 1989), pp. 13-16



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA  
**Processo 2022/100217**

contrato ou título que transferiu o direito. Será necessário que um advogado analise a questão e será prudente pagar um seguro da operação. Esta ineficiência econômica implica custos para a população brasileira.

Não é difícil imaginar um futuro em que o extrato seja julgado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. O extrato, como se vê, não é um problema tecnológico ou técnico, mas jurídico e trata do coração do direito de propriedade: somente se pode perder um direito com o consentimento.

Entretanto, se no Brasil há o modelo mais avançado e com o menor custo de transação, por que se inventou o extrato por Medida Provisória, que poderá causar tamanhos danos às famílias, aos credores e ao crédito imobiliário?

É preciso dizer, infelizmente, que **o extrato foi implementado para agradecer ao *ranking Doing Business*, do Banco Mundial, avaliação que foi encerrada por não ser séria.**

O argumento principal foi o *ranking Doing Business*, no qual, dizia-se, o Brasil estava mal posicionado. O *ranking* foi encerrado há poucos meses pelo Banco Mundial, em razão de comprovados favorecimentos, manipulações e conflitos de interesses.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> MACHEN, Ronald C., JONES, Matthew T., VARGHESE, George P., STARK, Emily, Investigation of Data Irregularities in Doing Business 2018 and Doing Business 2020 Investigation Findings and Report to the Board of Executive Directors, Wilmerhale – Wilmer Cutler Pickering Hale and Dorr LLP, 15 de setembro de 2021, disponível em <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/84a922cc9273b7b120d49ad3b9e9d3f9-0090012021/original/DB-Investigation-Findings-and-Report-to-the-Board-of-Executive-Directors-September-15-2021.pdf>



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA  
**Processo 2022/100217**

O modelo de negócio da consultoria do Banco Mundial implica a contratação do banco, pelo país, para que este implemente as mudanças que o banco quer, para que o país suba nesse *ranking*. Dificilmente haverá maneira mais humilhante para se promover pioras institucionais.

Para que se tenha dimensão do nível de manipulação, o vencedor do *Doing Business* (ou seja, o melhor país do mundo para se fazer negócios!) foi o Qatar, uma em que o valor da compra e venda sequer é definida pelas partes, mas pelo Estado, e em que a palavra de uma mulher em uma disputa jurídica não tem nenhum valor. Além disso, a Rússia e a China, países em que notoriamente os empresários são reféns do Estado e que a população não conta com a liberdade dos brasileiros, estão em posição de vantagem frente ao Brasil.

**Nos registros públicos, a distorção atinge o mesmo nível.** O *Doing Business*, além de não ser confiável, **estabeleceu o seguinte recorte: medir apenas os custos públicos dos Registros.**<sup>18</sup>

Ora, considerados os dois modelos de registros de imóveis (isto é, de documentos, ou de direitos), é fácil concluir que **o *Doing Business* é uma maneira de ocultar a superioridade dos registos de direitos e de fomentar o mercado para a indústria de seguros jurídicos no mundo.**

---

<sup>18</sup> De acordo com o *Doing Business*, “Apenas custos oficiais requeridos pela lei são considerados, inclusive taxas, impostos, selos e outros pagamentos para o registro de propriedade, notários, agências públicas e advogados”.



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA  
**Processo 2022/100217**

Eugene Massie<sup>19</sup> traz informações históricas de como as companhias seguradoras americanas combateram as iniciativas de implementar o Registro de Direitos naquele país. A *Chicago Title and Trust Company*, após o grande incêndio que destruiu os registros públicos de Chicago, em 1871, passou a atuar com proeminência no setor de seguros por possuir cópias dos títulos e extratos daquele acervo, “de valor incalculável”. Na época a companhia possuía capital de sete milhões de dólares e lucro de três milhões de dólares e meio. “Naturalmente”, observa Massie, ela combateu a adoção do Registro Torrens em Illinois e “em todo os Estados Unidos da América”. Em seguida, narra diversas ações judiciais, com alegações diferentes, contra a implementação do Sistema Torrens, um Registro de Direitos, naquele país, o que efetivamente aconteceu, como veremos em seguida.

Em 1993 ocorreu criação, pelos bancos hipotecários<sup>20</sup> nos Estados Unidos da América, da empresa privada *Mortgage Electronic Registration Systems, Inc.* - MERS, para permitir a agregar as dívidas hipotecárias e a venda de portfolios de créditos hipotecários.

Os credores passaram a enviar listas para a MERS dos créditos concedidos, deixando os registros públicos americanos de lado e sem informações em aproximadamente metade das hipotecas americanas. A MERS apenas arquiva as *transações sem fazer*

<sup>19</sup> MASSIE, Eugene C. Perfection of the Torrens System, *The Virginia Law Register*, Feb., 1917, New Series, Vol. 2, No. 10 (Feb., 1917), pp. 750-771

<sup>20</sup> A *Mortgage Electronic Registration Systems, Inc. (MERS)* foi fundada por *Mortgage Bankers Association, Fannie Mae, Freddie Mac, The Government National Mortgage Association, the Federal Housing Administration*, e pelo *Department of Veterans Affairs* para oferecer processamento eletrônico e buscas de hipotecas. MARSH, Tanya. Foreclosures an the feilure os the American land title recording system. *Columbia Law Review*. v. 111, mar. 2011. p. 24-26.



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA  
**Processo 2022/100217**

*qualquer análise jurídica sobre a correção jurídica das operações e a validade destas para constituir direitos de garantia e transmitir propriedade.* Falhas jurídicas destas operações, cuja correção e condições e titularidades, fora do registro público, eram *opacas* para toda a sociedade, dificultaram a quantificação do risco de crédito dos ativos em seguida securitizados em produtos que tinham como lastro recebíveis imobiliários destas hipotecas. Ainda, dificultou o trabalho das agências de risco em avaliar a qualidade do crédito dos recebíveis que passaram a ser ofertados para investidores como se fossem de baixo risco – e não *subprime*, ou seja, de altíssimo risco.<sup>21</sup> Os processos de execução hipotecária (*foreclosure*) revelaram que diversas aquisições de hipotecas não respeitaram as regras jurídicas, o que impediu a prova de titularidade dos direitos nesses processos e a relativa execução: um verdadeiro *MERSGate*.<sup>22</sup>

Os custos de transação gerados pela utilização da MERS e abandono dos registros públicos americanos foram e continuam a ser significativos: não bastasse a própria crise de 2008,

<sup>21</sup> MAZITELI NETO, Celso; BRANDELLI, Leonardo. Uma Mers, Inc à brasileira, Consultor Jurídico, 2021, disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-abr-15/maziteli-neto-brandelli-mers-inc-brasileira>

<sup>22</sup> GONZÁLEZ, Fernando Mendez, Mortgage Gate: As incertezas sobre a Exequibilidade das Hipotecas Geridas pelo Mortgage Electronic Registration System nos Estados Unidos, in GONZÁLEZ, Fernando Mendez; DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio. Registro Público de Imóveis Eletrônico, Quinta Editorial, São Paulo, 2012





## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA  
**Processo 2022/100217**

juízes, proprietários, credores e investidores *precisam reconstruir a confiança no sistema de registros públicos americano.*<sup>23 24 25</sup>

### **Por que, então, defender o extrato?**

**A obrigatoriedade do extrato, cumulada com uma proibição dos registradores receberem títulos diretamente cria, como resultado, um banco de dados de valor incalculável e já estruturado.**

Este banco de dados fica na posse de intermediários (bancos, operadores de registros públicos, associações de registradores) e sua utilização é opaca para a sociedade.

Qualquer problema criado pelo extrato, como alguém perder a propriedade por erro ou dolo na confecção do extrato, não implica responsabilidade civil para os detentores da base de dados estruturada.

Temos então o capitalismo sem risco, uma base de dados que depende da regulamentação do extrato pela Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça para existir, com exploração privada destes dados, e risco zero de responsabilização por danos causados por este modelo aos proprietários, às famílias, e aos credores brasileiros.

---

<sup>23</sup> PETERSON, Christopher L., Two Faces: Demystifying the Mortgage Electronic Registration System's Land Title Theory, 53 Wm. & Mary L. Rev. 111 (2011), <https://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol53/iss1/4>

<sup>24</sup> Nas palavras do Attorney General Biden de Delaware: “*Since at least the 1600s, real property rights have been a cornerstone of our society, MERS has raised serious questions about who owns what in America*” (BIDEN, 2011).

<sup>25</sup> Nas palavras do Attorney General de Delaware: “Desde os 1600s, direitos de propriedade sobre imóveis tem sido um fundamento de nossa sociedade, mas a MERS criou sérias questões sobre quem tem o quê na America” (BIDEN, 2011).



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA  
**Processo 2022/100217**

Além disso, o extrato gera um efeito perverso para o bom funcionamento do sistema, no médio prazo. Afinal, com o extrato, quem precisará de prepostos escreventes com formação jurídica? O enfraquecimento do sistema será evidente.

Douglass North tem uma frase famosa: *Instituições importam*. Valorizemos aquelas que o Brasil ainda possui.

Esse é o parecer, o qual, se aprovado, sugere-se seja enviado ao Grupo de Trabalho encarregado da elaboração de estudos e de propostas destinadas ao planejamento, à implantação e ao funcionamento do Sistema Eletrônico de Registros Públicos – SERP, criado no âmbito da Corregedoria Nacional de Justiça pela Portaria n. 90, de 31 de outubro de 2022, tendo em vista a audiência pública a realizar-se em 31 de janeiro de 2023.

*Sub censura.*

São Paulo, 13 de janeiro de 2023.

**LETÍCIA FRAGA BENITEZ**  
**Juíza Assessora da Corregedoria Geral da Justiça**  
Assinatura Eletrônica

**JOSUÉ MODESTO PASSOS**  
**Juiz Assessor da Corregedoria Geral da Justiça**  
Assinatura Eletrônica



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA

### CONCLUSÃO

Em 16 de janeiro de 2023, faço estes autos conclusos ao Doutor **FERNANDO ANTONIO TORRES GARCIA**, Excelentíssimo Corregedor Geral da Justiça. Eu, Márcia Ribeiro de Oliveira, Escrevente Técnico Judiciário do GAB 3.1, subscrevi.

**Proc. n.º 2022/100217**

### Vistos.

Aprovo o parecer dos MM. Juízes Assessores desta Corregedoria Geral da Justiça por seus fundamentos, ora adotados, e **determino que se officie à egrégia Corregedoria Nacional de Justiça**, para comunicação ao Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n.º 90, de 31 de outubro de 2022, instruindo-se o officio com cópia do parecer, da minuta que o acompanha, e desta decisão.

São Paulo, 16 de janeiro de 2023.

**FERNANDO ANTONIO TORRES GARCIA**  
**Corregedor Geral da Justiça**

Assinatura Eletrônica