

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.085, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2021

EMENDA Nº _____, DE 2022

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.

Art. 1º Altere-se o art. 11 da Medida Provisória nº 1.085, de 27 de dezembro de 2021, para que o art. 127-A seja suprimido.

JUSTIFICATIVA



CD/22061.42704-00



* C D 2 2 0 6 1 4 2 7 0 4 0 0 *

A publicidade do registro facultativo para fins de conservação justifica-se, primeiramente, pelos princípios fundamentais imanentes aos serviços de registro, conforme o art. 1º da Lei nº 8.935/1994 (“Lei dos Cartórios”): *“Serviços de cartório e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos”* (g.n.). Interessante notar que esta ênfase na publicidade também é vista no modo como a Lei nº 6.015/1973 (“Lei dos Registros Públicos”) refere-se ao grupo de serviços integrado pelo registro de títulos de documentos: o art. 1º, caput, refere-se a eles como “Registros Públicos”. Ou seja: a começar pelo modo como o legislador introduz tais serviços no ordenamento brasileiro, a publicidade é a regra para tais registros.

Soma-se a isso o fato de que a referida Lei dos Registros Públicos também prevê, como deveres dos encarregados dos registros, a obrigação de *“lavar certidão do que lhes for requerido”* e *“fornecer às partes as informações solicitadas”* (art. 16), tudo isso sem que o solicitante da certidão seja obrigado a informar o motivo ou o interesse do pedido (art. 17). Temos, portanto, que o livre acesso a informações registradas em Registros Públicos não é mera nomenclatura ou um aspecto circunstancial, mas parte da verdadeira essência do gênero do qual o registro de títulos e documentos — e, por conseguinte, o registro facultativo para fins de conservação — é espécie.

A manutenção do art. 127-A da Medida Provisória objeto da proposta ora analisada ocasionaria um significativo impacto para o serviço público do registro facultativo em si: uma eventual restrição na publicidade deste serviço eliminaria sua própria razão de ser.



Isso acarretaria duas seríssimas consequências: (i) a conversão do Registro de Títulos e Documentos num repositório de facto de documentos particulares, não muito diferente de um serviço privado de armazenamento de documentos; e (ii) a dificuldade dos cidadãos em buscar alternativas ao serviço até então prestado, inviabilizando o exercício de seus direitos.

Preliminarmente, é importante destacar que a função do registro facultativo para fins de mera conservação é residual: na medida em que determinado documento não tem previsão específica de registro ou armazenamento na Lei dos Cartórios, ele pode ser registrado e armazenado no Registro de Títulos e Documentos. Esse registro permite que o suporte original do documento seja inclusive substituído por um digital, garantindo a fé pública e autenticidade de que gozam tais registros em geral.

Quando um cidadão procura o Registro de Títulos e Documentos para realizar o registro facultativo de seu documento, independentemente da natureza, ele o faz com a ciência – e muitas vezes a intenção – de que aquele conteúdo poderá ser acessado por mais pessoas. Isso é inclusive informado a ele no momento da realização do registro¹. Não raro, este documento possui, inclusive, informações referentes a outros indivíduos, que igualmente estão no direito de terem ciência acerca daquele documento no que lhes diz respeito, conforme abordaremos a seguir.

Nesse sentido, ao restringir o acesso e emissão de certidão somente ao apresentante do título, o que se propõe não é muito diferente dos serviços particulares já disponíveis de armazenamento em nuvem: a

¹ Conforme os procedimentos adotados pelas Corregedorias Estaduais de diversas Unidades Federativas, o documento registrado é acompanhado de carimbo (ou selo equivalente) que comunica sobre a sua natureza sui generis. Vide COR-REGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Capítulo XIX, Seção III, item 9. Normas de Serviço: Cartórios Extrajudiciais – tomo II. Disponível em: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=133038>. Acesso em 19 nov. 2021.



CD/22061.42704-00



* C D 2 2 0 6 1 4 2 7 0 4 0 0 *

apresentação do título faz as vezes do login e senha e a infraestrutura do Registro de Títulos e Documentos converte-se num grande repositório de documentos privados e sigilosos — elimina-se um serviço que, na verdade, deveria ser público.

Como consequência deste cenário hipotético e pouco razoável, muitos indivíduos que procuram o serviço do registro facultativo por suas características atuais deparar-se-ão com uma grande dificuldade de encontrar um substituto igualmente eficiente e acessível. Ora, que outros prestadores de serviço público seriam capazes de substituir este registro nos seus moldes atuais? Independentemente da resposta que se proponha, invariavelmente ela descreverá uma alternativa muito menos acessível e conhecida que os Registros de Títulos e Documentos. Pior ainda, certamente será um serviço privado que não aproveita ao cidadão como um serviço a ele ofertado pelo Estado, mas sim em prol do lucro!

Em suma, tem-se apenas uma constatação de que o registro facultativo para fins de conservação não é dotado de publicidade com efeito *erga omnes*, não há lógica em um serviço que tem como pressuposto a publicidade, vetar o acesso a qualquer pessoa que o busque. A única explicação é a inaceitável tentativa de transformar o Registro de Títulos e Documentos em um sistema mercadológico e não mais em um serviço público.

Caso assim não fosse a ideia desse serviço, certamente o legislador haveria inserido o registro facultativo para fins de conservação entre as exceções expressamente citadas no art. 18 da Lei dos Registros Públicos, transcrito abaixo, que não por acaso faz parte do Capítulo IV dedicado à disciplina da publicidade dos registros. Vejamos:



“CAPÍTULO IV - Da Publicidade

(...)

Art. 18. Ressalvado o disposto nos arts. 45, 57, § 7º e 95, parágrafo único, a certidão será lavrada independentemente de despacho judicial, devendo mencionar o livro de registro ou o documento arquivado no cartório. (Redação dada pela Lei nº 9.807, de 1999).”

Pode-se constatar da leitura dos arts. 45, 57, § 7º, e 95, parágrafo único, que nenhum deles dispõe sobre o registro facultativo para fins de conservação, o que corrobora com o racional exposto nos parágrafos anteriores.

Por fim, vale mencionar um argumento (paradoxal) frequentemente levantado contra a publicidade dos registros facultativos.

Não raro, confunde-se o princípio da publicidade com uma hipotética possibilidade de publicização generalizada dos documentos objeto de registro. Contudo, são situações completamente distintas: ressalta-se que esta publicização generalizada — que seria fruto de algum tipo de divulgação, exposição ou facilitação indevida de acesso a certidões ou ao título registrado — não somente tem baixa possibilidade de ocorrer, como seria inclusive uma violação, pelos notários e oficiais de registro, de seus deveres perante os cidadãos.



Ora, os oficiais de registro têm o dever de “*guardar sigilo sobre a documentação e os assuntos de natureza reservada de que tenham conhecimento em razão do exercício de sua profissão*”, como prevê o art. 30, IV da mencionada Lei dos Cartórios, sob pena de responsabilização dos profissionais envolvidos (idem, arts. 31, IV-V). Mesmo atualmente, ainda que o solicitante de certidão não necessite informar suas motivações na grande maioria dos casos, ainda existem procedimentos para garantir que o acesso aos registros observe este equilíbrio entre publicidade e privacidade. Eventual restrição deste acesso seria capaz de, em última instância, transformar as Serventias de Registro de Títulos e Documentos em verdadeiros repositórios de documentos sigilosos e acesso restrito, não muito diferentes de serviços de armazenamento em nuvem atualmente disponíveis no mercado.

Para além das questões relacionadas à desfiguração de um serviço público existente, um segundo importante motivo para desconsiderar o art. 127-A da Medida Provisória em questão é que restringir a publicidade dos registros facultativos vai de encontro às leis aplicáveis ao tratamento de dados pelo Poder Público e entes assemelhados, dificulta o acesso do titular de dados aos seus direitos e ainda pode evidenciar a não observância ao preceito da responsabilização e prestação de contas.

Como é cediço e evidente pela própria existência da Medida Provisória que se debate, o ordenamento jurídico brasileiro estabeleceu um sistema que privilegia o acesso à informação, à publicidade e a transparência dos órgãos da Administração Pública ou a eles equiparados. Ao dispor sobre sua aplicabilidade ao Poder Público, a LGPD prevê, em seu art. 23, caput, que:

“O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo



único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), deverá ser realizado para o 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 (...)

Este tratamento é estendido aos “serviços notariais e de registro exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público”, no § 4º daquele dispositivo. Assim, é notório que uma lei que regula aspectos fundamentais do direito à privacidade do indivíduo preocupa-se igualmente com as condições de transparência e acesso à informação necessárias para que os indivíduos possam exercer apropriadamente seus direitos enquanto titulares de dados.

Se a manutenção da publicidade está em consonância com a LGPD, a *contrario sensu* a sua restrição vai de encontro a este quadro normativo, tendo como consequência severos prejuízos aos titulares de dados.

É sabido que, perante os titulares de dados, os Registros de Títulos e Documentos são controladores de dados pessoais, nos termos do art. 5º, IV, LGPD, na medida em que efetivamente estão em posição de tomar decisões acerca de aspectos significativos e determinantes do tratamento de dados pessoais. Um de seus deveres enquanto controladores é exatamente garantir aos titulares de dados o livre e pleno exercício de seus direitos (LGPD, arts. 9º e 18).

Considerando que qualquer documento pode ser objeto de registro facultativo para fins de conservação, depreende-se também que este



documento pode conter informações acerca de quaisquer pessoas — que podem, inclusive, não ter ciência de que seus dados estão sendo tratados no âmbito de um Registro de Títulos e Documentos. Portanto, a restrição que se pretende impor significaria, na verdade, uma violação frontal a esses direitos dos titulares, sobretudo aos da confirmação do tratamento e do acesso a tais dados.

Ou seja: o atual *modus operandi* para emissão de certidões acerca destes registros facultativos para mera conservação significa também que os titulares de dados têm um mecanismo garantido de exercer seus direitos, na medida em que têm a possibilidade de obter informações sobre documentos em que eventualmente constam seus dados pessoais.

Para entes do Poder Público ou a ele equiparados — como é o caso dos serviços notariais e de registro — a responsabilização e prestação de contas perante os cidadãos é um dos princípios mais relevantes, consagrado no art. 37 da Constituição Federal e, mais recentemente, no art. 6º, X da LGPD. Especificamente no que tange ao tratamento de dados pessoais, é dever do controlador demonstrar a “(...) *adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas*”.

Como corolário deste princípio, medidas que obstem o titular de exercer seus direitos são violações da própria LGPD. Para além da possibilidade de responsabilização perante as autoridades supervisoras, o fato é que a imposição do sigilo pretendida pelo art. 127-A não significa uma maior garantia de privacidade para os titulares de dados e, sim, o retrocesso de uma boa prática já existente.

Conforme buscou-se apresentar à Vossas Excelências nestes



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alencar Santana Braga
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD220614270400>



CD/22061.42704-00



* C D 2 2 0 6 1 4 2 7 0 4 0 0 *

sucintos argumentos, a inclusão do art. 127-A à Lei nº 6.015/1973 pela Medida Provisória em comento é de teor equivocado. Não apenas ele procura criar uma hipótese de sigilo inédita e sem respaldo em outros dispositivos legais, violando o princípio da publicidade dos Registros Públicos e colocando em risco a própria sobrevivência de um serviço público prestado, como também representa uma violação à LGPD, na medida em que obsta imotivadamente os titulares de dados a obter maiores informações sobre atividades de tratamento que lhes dizem respeito.

Nesse sentido, entendemos que o supramencionado dispositivo destoa negativamente dos demais avanços das serventias extrajudiciais no que diz respeito aos serviços prestados perante a sociedade, por isso, recomendamos que seja suprimida em sua totalidade a redação do art. 127-A da Lei nº 6.015/1973

Sala das Sessões, fevereiro de 2022.

Deputado ALENCAR SANTANA BRAGA
PT - SP



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alencar Santana Braga
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD220614270400>



CD/22061.42704-00



* C D 2 2 0 6 1 4 2 7 0 4 0 0 *