

CAPÍTULO I

SISTEMA ELETRÔNICO DE REGISTROS PÚBLICOS (SERP)

CALEB MATHEUS RIBEIRO DE MIRANDA

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

Com o advento da capacidade de armazenamento e processamento digital de informações, ocorreu na sociedade humana um fenômeno com características peculiares. Se bem que a humanidade desde longínquas eras houvesse aprendido a utilizar-se das forças da natureza, animadas e inanimadas, de modo a facilitar-lhe o trabalho ou permitir-lhe a realização de feitos específicos, o advento da computação abriu espaço ao desenvolvimento de modelos totalmente diversos de realização das atividades humanas. Poder-se-ia mesmo dizer que, em certa medida, é necessária uma nova percepção mesmo de fenômenos físicos tido até então como certos. A possibilidade de carregar uma biblioteca inteira em um aparelho com aproximadamente 400 gramas é um fenômeno que, não fosse tão comum, se poderia denominar mesmo mágico.

Deslumbrando-se aos olhos as potenciais vantagens de uma nova tecnologia, e com seu amadurecimento, demonstra-se aos operadores das mais diversas áreas a intenção de avaliar em que medida seria possível utilizar-se de tal ferramenta para melhor realização das próprias atividades. Ações pessoais, de pioneiros e visionários, buscam o aperfeiçoamento da realização das atividades no âmbito individual, mas a necessidade de aproximação ao estado tecnológico atual faz com que surjam normativas a permitir melhor atuação coletiva, com elevação do nível do serviço.

O aprimoramento dos procedimentos registrais é constante necessidade. Contudo, com a crescente utilização de tecnologia nas atividades extrajudiciais, a necessidade de adequação legislativa poderá ser entrave ao aperfeiçoamento da técnica.

Neste sentido, as previsões relativas à regulamentação das atividades pela Corregedoria Nacional da Justiça são benéficas, e permitirão a agilidade necessária para acompanhar as necessidades que se apresentarem.

A reestruturação do modelo de prestação dos serviços, com a inserção de nova entidade, poderá se mostrar benéfica no intuito de auxiliar a concretização do sistema de Registro Eletrônico. O SERP certamente aprimorará a capacidade

dos registros públicos de acompanharem os avanços tecnológicos, implementando sua prestação com a necessária segurança, e garantindo a autenticidade e eficácia dos atos e negócios a ele sujeitos.

1. Primeiro momento: da autorização de uso de sistemas informatizados à concretização do exercício digital das atividades registrais como objetivo a ser atingido

A primeira menção que se tem notícia da previsão na legislação federal da possibilidade de utilização de sistemas informatizados nas serventias extrajudiciais pode ser encontrada na Lei dos Notários e Registradores. Editada em 18 de novembro de 1994, a Lei nº 8.935 dispunha o seguinte:

Art. 41. Incumbe aos notários e aos oficiais de registro praticar, independentemente de autorização, todos os atos previstos em lei necessários à organização e execução dos serviços, podendo, ainda, adotar sistemas de computação, microfilmagem, disco ótico e outros meios de reprodução.

Conquanto a legislação então existente não institísse um sistema de registro eletrônico, este primeiro passo permitiu, assim como já tinha sido permitido em relação ao uso de microfilmagem¹, a utilização de sistemas informatizados como instrumentos nos procedimentos internos das serventias extrajudiciais. Contudo, a utilização dos sistemas de informática ainda se dava de forma embrionária, não possuindo as informações em meio eletrônico o mesmo valor da escrituração em meio físico. A informatização era acessória, o livro físico era essencial.

A primeira legislação a definir os contornos específicos dos atos eletrônicos no âmbito dos Registros Públicos foi a Medida Provisória nº 2.200-2/2001. Com seu advento, passam a ser considerados documentos eletrônicos para todos os fins legais os documentos assinados por meio do uso de certificado digital ICP-Brasil², de modo que podem ser recepcionados pelas Serventias de Registro Público. Conquanto a legislação permita a utilização de outros tipos de assinatura, se a forma for “aceita pelas partes” ou “aceito pela pessoa a quem for oposto o documento”³, tal não se aplica no âmbito dos Registros Públicos, vez que exercidos em

¹ Art. 25 da Lei nº 6.015/1973: “Os papéis referentes ao serviço do registro serão arquivados em cartório mediante a utilização de processos racionais que facilitem as buscas, facultada a utilização de microfilmagem e de outros meios de reprodução autorizados em lei.”

² Art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2/2001: “Consideram-se documentos públicos ou particulares, para todos os fins legais, os documentos eletrônicos de que trata esta Medida Provisória. § 1º: As declarações constantes dos documentos em forma eletrônica produzidos com a utilização de processo de certificação disponibilizado pela ICP-Brasil presumem-se verdadeiros em relação aos signatários, na forma do art. 131 da Lei no 3.071, de 1o de janeiro de 1916 - Código Civil.”

³ Art. 10, § 2º, da Medida Provisória nº 2.200-2/2001: “O disposto nesta Medida Provisória não obsta a utilização de outro meio de comprovação da autoria e integridade de documentos em forma eletrônica, inclusive os que utilizem certificados não emitidos pela ICP-Brasil, desde que admitido pelas partes como válido ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento.”

favor de toda a sociedade, cuja aceitação de novas formas se faz justamente pela observância da vontade popular expressa no princípio da legalidade.

O segundo passo relativo ao ingresso de títulos eletrônicos nas serventias deu-se com o advento da Lei nº 11.382/2006, que alterou o Código de Processo Civil de 1973 para permitir que as ordens de penhora fossem remetidas aos Registros de Imóveis por meio eletrônico⁴.

A indicação definitiva da migração do sistema analógico rumo a um processo judicial inteiramente eletrônico deu-se com a edição da Lei nº 11.419/2006, que previu, dentre outras disposições, que os livros e repositórios dos órgãos do Poder Judiciário poderiam ser armazenados em meio totalmente eletrônico⁵. Conquanto não se referisse diretamente aos serviços extrajudiciais, demonstrava-se claramente que a tendência normativa era pela transição dos repositórios ao modelo digital.

Em 2009, com a edição da Lei nº 11.977, define-se então, pela primeira vez, a obrigatoriedade do estabelecimento de um sistema de Registro Eletrônico, com a menção de que os “serviços de registros públicos ... instituirão sistema de registro eletrônico”⁶, compreendido especialmente como as atividades de recepção de títulos e fornecimento de informações em meio eletrônico⁷, ainda que já fosse prevista a inserção dos atos em meio eletrônico, em prazo de cinco anos⁸.

Verifica-se, nesse primeiro período, que houve uma autorização inicial de utilização de sistemas informatizados nos procedimentos das serventias extrajudiciais (Lei nº 8.935/1994), seguindo-se o desenvolvimento de uma tendência legislativa de definição da migração ao meio digital como padrão de desenvolvimento das atividades, primeiramente entre particulares (Medida Provisória 2.200-2/2001), em segundo lugar no ambiente jurisdicional (Leis nº 11.382/2006 e nº 11.419/2006) e, por fim, nas serventias extrajudiciais (Lei nº 11.977/2009).

⁴ Art. 659 da Lei nº 5.869/1973: “A penhora deverá incidir em tantos bens quantos bastem para o pagamento do principal atualizado, juros, custas e honorários advocatícios. § 6º Obedecidas as normas de segurança que forem instituídas, sob critérios uniformes, pelos Tribunais, a penhora de numerário e as averbações de penhoras de bens imóveis e móveis podem ser realizadas por meios eletrônicos.”

⁵ Art. 16, Lei nº 11.419/2006: “Os livros cartorários e demais repositórios dos órgãos do Poder Judiciário poderão ser gerados e armazenados em meio totalmente eletrônico.”

⁶ Art. 37, da Lei nº 11.977/2009: “Os serviços de registros públicos de que trata a Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, observados os prazos e condições previstas em regulamento, instituirão sistema de registro eletrônico. (redação original)”

⁷ Art. 38, parágrafo único, da Lei nº 11.977/2009: “Os serviços de registros públicos disponibilizarão serviços de recepção de títulos e de fornecimento de informações e certidões em meio eletrônico. (redação original)”

⁸ Art. 39, da Lei nº 11.977/2009: “Os atos registrais praticados a partir da vigência da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, serão inseridos no sistema de registro eletrônico, no prazo de até 5 (cinco) anos a contar da publicação desta Lei.”

2. Segundo momento: dos requisitos de um sistema de registro eletrônico à criação do ONR

Nos anos seguintes à publicação da Lei nº 11.977/2009, durante o prazo de cinco anos então previsto, foram realizados estudos no âmbito do Poder Judiciário para o desenvolvimento do modelo de sistema digital a ser implantado nos cartórios de registro de imóveis do Brasil.

O desenvolvimento do Projeto de um Registro Eletrônico de imóveis foi realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, a partir de estudos realizados no âmbito do Fórum de Assuntos Fundiários, instituído pela Resolução 110/2010. Os estudos ressaltaram a necessidade de que fossem definidos parâmetros e requisitos técnicos para a informatização dos registros de imóveis brasileiros⁹.

O trabalho começou com desenvolvimento do Projeto de Modernização dos Cartórios de Imóveis da Amazônia Legal, que tinha por objetivo informatizar os Cartórios do Pará até 13/09/2011¹⁰. A Portaria da Presidência do CNJ nº 19, de 23 de fevereiro de 2010, instituiu grupo de trabalho para planejamento e execução das ações necessárias¹¹.

Em 2011, o CNJ contratou o Laboratório de Sistemas Integráveis Tecnológico – LSI-TEC, instituição ligada à Escola Politécnica da USP, para esse propósito¹². Os trabalhos realizados culminaram na expedição, pelo Conselho Nacional de Justiça, da Recomendação nº 14/2014, que orientou às Corregedorias Gerais da Justiça a utilização dos parâmetros e requisitos constantes do modelo de sistema digital para implementação do Registro Eletrônico elaborado pelo LSI-TEC¹³.

Em 07 de março de 2013, foi expedida pelo Conselho Nacional de Justiça a Recomendação nº 9/2013, relativa à manutenção de cópias de segurança do acervo registral¹⁴.

⁹ IRIB, O SREI - o Projeto Original do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o ONR, disponível em <https://www.ibrb.org.br/institucional/presidente/mensagens/28> acesso em 27/07/2022.

¹⁰ Conselho Nacional de Justiça, Plano do Projeto de Modernização dos Cartórios de Imóveis da Amazônia Legal, disponível em <https://folivm.files.wordpress.com/2011/04/projeto-modernizacao3a7c3a3o-dos-cris-da-amazc3b4nia-legal.pdf> acesso em 27/07/2020.

¹¹ Disponível em <https://folivm.files.wordpress.com/2011/04/portaria-cnj-19-2010.pdf> acesso em 27/07/2022.

¹² Contrato entre a União e o LSI-TEC disponível em https://folivm.files.wordpress.com/2020/08/2011.01.31-lsitec-cnj_cont_01_2011-1.pdf acesso em 27/07/2022.

¹³ Conselho Nacional de Justiça, Recomendação nº 14/2014, Art. 1º. Recomendar às Corregedorias Gerais da Justiça que na regulamentação ou na autorização de adoção de sistema de registro eletrônico por responsável por delegação de Registro de Imóveis, inclusive quando prestados com uso de centrais eletrônicas, sejam adotados os parâmetros e requisitos constantes do modelo de sistema digital para implantação de Sistemas de Registro de Imóveis Eletrônico - S-REI elaborado pela Associação do Laboratório de Sistemas Integráveis Tecnológicos - LSI-TEC em cumprimento ao contrato CNJ nº 01/2011.

¹⁴ Conselho Nacional de Justiça, Recomendação nº 9/2013, Art. 1º. Recomendar aos titulares e aos responsáveis pelas delegações do serviço extrajudicial de notas e de registro que mantenham cópias de segurança em microfilme, ou arquivo em mídia digital formado por imagens extraídas por meio de “scanner”, ou fotografia, ou arquivo de dados assinado eletronicamente com certi-

Durante o quinquênio posterior à edição da Lei nº 11.977/2009, houve Estados que implementaram o Serviço de Registro Eletrônico por meio das Centrais de Registradores. Cita-se como exemplo a Central de Registradores de Imóveis de São Paulo, criada pelo Provimento nº 42/2012 da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo¹⁵. O modelo de prestação dos serviços então criado definiu as principais funcionalidades a serem oferecidas aos usuários, por meio dos módulos instituídos (Protocolo Eletrônico de Títulos, Certidão Digital, Pesquisa Eletrônica, Repositório Confiável de Documento Eletrônico, dentre outros). Por outro lado, a utilização do modelo eletrônico era aplicada de modo restrito, vez que a escrituração unicamente eletrônica não era aplicada diretamente aos atos registrais, mas restrita aos aspectos complementares dos serviços, como indicadores, controle de contraditórios, e emissão de certidões e informações¹⁶.

Em 19 de junho de 2015, é editado então pelo Conselho Nacional de Justiça o Provimento nº 47, por meio do qual se definem mais precisamente os contornos do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI)¹⁷, ao mesmo tempo em que se prevê a necessidade de dupla escrituração dos atos registrais, em meio físico e eletrônico¹⁸. Percebe-se do Provimento a adoção de uma postura cautelosa em relação ao registro eletrônico, tendo em vista a necessidade de conservação perpétua de seus atos, a indicar, naquele momento, a conveniência da manutenção, ao lado da escrituração eletrônica, da escrituração em meio físico. Posição diferente foi adotada no âmbito do Registro Civil de Pessoas Jurídicas e de Títulos e Documentos que, conforme o Provimento nº 48/2016, poderiam adotar a escrituração física, por “sistema de computação, microfilmagem, disco óptico e outros meios de reprodução ... conforme as normas editadas pelas Corregedorias Gerais

ficado digital emitido em consonância com as normas do ICP-Brasil, ou qualquer outro método hábil, que, em sua fase inicial, deverá abranger os livros obrigatórios previstos em lei para as suas respectivas especialidades.

¹⁵ Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo. Provimento nº 42, de 17 de dezembro de 2012, disponível in <https://extrajudicial.tjsp.jus.br/pexPtl/visualizarDetalhesPublicacao.do?cd-Tipopublicacao=5&nuSeqpublicacao=4128> acesso em 27/07/2022.

¹⁶ Idem, Artigo 4º. Até que sobrevenha a regulamentação pela Corregedoria Geral da Justiça, a escrituração em meio eletrônico, sem impressão em papel, restringe-se aos indicadores reais e pessoais, controle de títulos contraditórios, certidões e informações registrais.

¹⁷ Conselho Nacional de Justiça, Provimento nº 47/2015, Art. 2º O sistema de registro eletrônico de imóveis deverá ser implantado e integrado por todos os oficiais de registro de imóveis de cada Estado e do Distrito Federal e dos Territórios, e compreende: I - o intercâmbio de documentos eletrônicos e de informações entre os escritórios de registro de imóveis, o Poder Judiciário, a administração pública e o público em geral; II - a recepção e o envio de títulos em formato eletrônico; III - a expedição de certidões e a prestação de informações em formato eletrônico; e IV - a formação, nos cartórios competentes, de repositórios registrais eletrônicos para o acolhimento de dados e o armazenamento de documentos eletrônicos.

¹⁸ Idem, Art. 6º Os livros do registro de imóveis serão escriturados e mantidos segundo a Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, sem prejuízo da escrituração eletrônica em repositórios registrais eletrônicos.

de Justiça ..., sem prejuízo de escrituração eletrônica em repositórios registrares eletrônicos”¹⁹.

O Provimento CNJ nº 47/2015 instituiu, então, a organização do Registro Eletrônico por meio de Centrais de Serviços Eletrônicos Compartilhados. As Centrais seriam criadas em cada Estado da Federação e no Distrito Federal pelos Oficiais de Registro de Imóveis, mediante ato normativo da Corregedoria Geral de Justiça local²⁰, ou, se não fosse possível ou conveniente a criação e manutenção de serviços próprios, seria possível que o tráfego eletrônico fosse realizado mediante Central já em funcionamento em outro Estado²¹.

A Lei nº 13.465/2017 trouxe, ainda, significativas alterações à estrutura prevista quanto à execução do Registro de Imóveis Eletrônico. Foi instituída a figura do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), com a função de estruturar e operar, em âmbito nacional, o Registro Eletrônico de Imóveis, como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, à qual vinculadas todas as unidades de registro de imóveis do território nacional, e tendo a Corregedoria Nacional da Justiça como seu agente regulador²². Posteriormente, a previsão foi complementada pela Lei nº 14.118/2021, que previu a instituição do fundo de implementação e custeio de suas atividades²³. A atuação do ONR no SREI foi objeto de regulamentação pelo CNJ pelos Provimentos nº 89/2019 e 102/2020, e o fundo de implementação pelo Provimento CNJ nº 115/2021.

¹⁹ Conselho Nacional de Justiça, Provimento nº 48/2016, Art. 6º Os livros do registro de títulos e documentos e civil de pessoas jurídicas serão escriturados e mantidos segundo a Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, podendo, para este fim, ser adotados os sistemas de computação, microfilmagem, disco óptico e outros meios de reprodução, nos termos do art. 41 da Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994, e conforme as normas editadas pelas Corregedorias Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, sem prejuízo da escrituração eletrônica em repositórios registrares eletrônicos.

²⁰ Provimento CNJ nº 47/2015, Art. 3º O intercâmbio de documentos eletrônicos e de informações entre os escritórios de registro de imóveis, o Poder Judiciário, a Administração Pública e o público em geral estará a cargo de centrais de serviços eletrônicos compartilhados que se criarão em cada um dos Estados e no Distrito Federal. § 1º. As centrais de serviços eletrônicos compartilhados serão criadas pelos respectivos oficiais de registro de imóveis, mediante ato normativo da Corregedoria Geral de Justiça local.

²¹ Idem, Art. 3º. (...) § 3º. Onde não seja possível ou conveniente a criação e manutenção de serviços próprios, o tráfego eletrônico far-se-á mediante central de serviço eletrônico compartilhado que já esteja a funcionar em outro Estado ou no Distrito Federal.

²² Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, Art. 76. O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) será implementado e operado, em âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR). (...) § 2º O ONR será organizado como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. (...) § 4º Caberá à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça exercer a função de agente regulador do ONR e zelar pelo cumprimento de seu estatuto. § 5º As unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal integram o SREI e ficam vinculadas ao ONR.

²³ Idem, Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, Art. 76, §§9º e 10º: “§ 9º Fica criado o fundo para a implementação e custeio do SREI, que será gerido pelo ONR e subvencionado pelas unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal referidas no § 5º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)

O Provimento nº 74 do Conselho Nacional de Justiça, de 31/07/2018, definiu os padrões mínimos de tecnologia da informação para a segurança, integridade e disponibilidade de dados para a continuidade da atividade pelos serviços notariais e de registro do Brasil.

Em 19 de junho de 2015, é editado então pelo Conselho Nacional de Justiça o Provimento nº 47, por meio do qual se definem mais precisamente os contornos do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI)²⁴, ao mesmo tempo em que se prevê a necessidade de dupla escrituração dos atos registrais, em meio físico e eletrônico²⁵. Percebe-se no Provimento a adoção de uma postura cautelosa em relação ao registro eletrônico, tendo em vista a necessidade de conservação perpétua de seus atos, a indicar, naquele momento, a conveniência da manutenção, ao lado da escrituração eletrônica, da escrituração em meio físico. Posição diferente foi adotada no âmbito do Registro Civil de Pessoas Jurídicas e de Títulos e Documentos que, conforme o Provimento nº 48/2016, poderiam adotar a escrituração física, por “sistema de computação, microfilmagem, disco óptico e outros meios de reprodução ... conforme as normas editadas pelas Corregedorias Gerais de Justiça ..., sem prejuízo de escrituração eletrônica em repositórios registrais eletrônicos”²⁶.

O Provimento CNJ nº 47/2015 instituiu, então, a organização do Registro Eletrônico por meio de Centrais de Serviços Eletrônicos Compartilhados. As Centrais seriam criadas em cada Estado da Federação e no Distrito Federal pelos Oficiais de Registro de Imóveis, mediante ato normativo da Corregedoria Geral de Justiça local²⁷, ou, se não fosse possível ou conveniente a criação e manutenção de

²⁴ Art. 2º, do Provimento nº 47/2015 do CNJ: “O sistema de registro eletrônico de imóveis deverá ser implantado e integrado por todos os oficiais de registro de imóveis de cada Estado e do Distrito Federal e dos Territórios, e compreende: “I - o intercâmbio de documentos eletrônicos e de informações entre os escritórios de registro de imóveis, o Poder Judiciário, a administração pública e o público em geral; II - a recepção e o envio de títulos em formato eletrônico; III - a expedição de certidões e a prestação de informações em formato eletrônico; e IV - a formação, nos cartórios competentes, de repositórios registrais eletrônicos para o acolhimento de dados e o armazenamento de documentos eletrônicos.”

²⁵ Art. 6º do Provimento nº 47/2015 do CNJ: “Os livros do registro de imóveis serão escriturados e mantidos segundo a Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, sem prejuízo da escrituração eletrônica em repositórios registrais eletrônicos.”

²⁶ Art. 6º do Provimento nº 48/2016, do CNJ: “Os livros do registro de títulos e documentos e civil de pessoas jurídicas serão escriturados e mantidos segundo a Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, podendo, para este fim, ser adotados os sistemas de computação, microfilmagem, disco óptico e outros meios de reprodução, nos termos do art. 41 da Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994, e conforme as normas editadas pelas Corregedorias Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, sem prejuízo da escrituração eletrônica em repositórios registrais eletrônicos.”

²⁷ Art. 3º do Provimento nº 47/2015 do CNJ: “O intercâmbio de documentos eletrônicos e de informações entre os escritórios de registro de imóveis, o Poder Judiciário, a Administração Pública e o público em geral estará a cargo de centrais de serviços eletrônicos compartilhados que se criarão em cada um dos Estados e no Distrito Federal. § 1º. As centrais de serviços eletrônicos compartilhados serão criadas pelos respectivos oficiais de registro de imóveis, mediante ato normativo da Corregedoria Geral de Justiça local.”

serviços próprios, seria possível que o tráfego eletrônico fosse realizado mediante Central já em funcionamento em outro Estado²⁸.

A Lei nº 13.465/2017 trouxe, ainda, significativas alterações à estrutura prevista quanto à execução do Registro de Imóveis Eletrônico. Foi instituída a figura do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), com a função de estruturar e operar, em âmbito nacional, o Registro Eletrônico de Imóveis, como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, à qual vinculadas todas as unidades de registro de imóveis do território nacional, e tendo a Corregedoria Nacional da Justiça como seu agente regulador²⁹. Posteriormente, a previsão foi complementada pela Lei nº 14.118/2021, que previu a instituição do fundo de implementação e custeio de suas atividades³⁰. A atuação do ONR no SREI foi objeto de regulamentação pelo CNJ pelos Provimentos nº 89/2019 e 102/2020, e o fundo de implementação pelo Provimento CNJ nº 115/2021.

O Provimento nº 74 do Conselho Nacional de Justiça, de 31/07/2018, definiu os padrões mínimos de tecnologia da informação para a segurança, integridade e disponibilidade de dados para a continuidade da atividade pelos serviços notariais e de registro do Brasil.

A Lei nº 13.874/2019, conhecida como Lei da Liberdade Econômica, acrescentou o §3º ao artigo 1º da Lei dos Registros Públicos, repetindo o que já estava há muito assentado, ao dizer que “registros poderão ser escriturados, publicitados e conservados em meio eletrônico”³¹. Tal expressão deve ser entendida, contudo, como autorização para escrituração e conservação exclusivamente em meio eletrônico, vez que a utilização do verbo “poderão” não tem por função diminuir o alcance da Lei nº 11.977/2009, que indica que os atos “serão inseridos no sistema de registro eletrônico”³², mas sim explicitar que a dupla escrituração não

²⁸ Art. 3º, §3º, do Provimento nº 47/2015 do CNJ. “Onde não seja possível ou conveniente a criação e manutenção de serviços próprios, o tráfego eletrônico far-se-á mediante central de serviço eletrônico compartilhado que já esteja a funcionar em outro Estado ou no Distrito Federal.”

²⁹ Art. 76 da Lei nº 13.465/2017: “O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) será implementado e operado, em âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR). § 2º O ONR será organizado como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos (...) § 4º Caberá à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça exercer a função de agente regulador do ONR e zelar pelo cumprimento de seu estatuto. (...) § 5º As unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal integram o SREI e ficam vinculadas ao ONR.”

³⁰ Art. 76, §§9º e 10º da Lei nº 13.465/2017: “§ 9º Fica criado o fundo para a implementação e custeio do SREI, que será gerido pelo ONR e subvencionado pelas unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal referidas no § 5º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)”

³¹ Art. 12 da Lei nº 13.874/ 2019: “O art. 1º da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º: “Art. 1º § 3º Os registros poderão ser escriturados, publicitados e conservados em meio eletrônico, obedecidos os padrões tecnológicos estabelecidos em regulamento.”

³² Art. 39 da Lei nº 11.977/2009: “Os atos registrais praticados a partir da vigência da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, serão inseridos no sistema de registro eletrônico, no prazo de até 5 (cinco) anos a contar da publicação desta Lei.”

se mostra necessária, desde que atendidos os padrões tecnológicos estabelecidos em regulamento próprio³³.

Com a edição da Lei nº 13.874/2019, finaliza-se um segundo estágio de evolução do registro eletrônico. Se, com a Lei nº 11.977/2009, foi definida a diretriz de que a realização dos atos registrais em meio digital mostrava-se o próximo passo no aperfeiçoamento do sistema registral, com a edição da Lei nº 13.465/2017 cristaliza-se a percepção de que era necessária uma mudança estrutural na organização dos serviços registrais para a execução de tal desiderato. A Lei nº 13.874/2019, ao determinar que os registros serão feitos em meio eletrônico com o atendimento dos padrões tecnológicos estabelecidos em regulamento próprio, reforça a necessidade regulatória que se impõe com a adoção de um modelo de registro eletrônico.

3. Terceiro momento: o desenvolvimento dos serviços extrajudiciais eletrônicos durante o período de distanciamento social

A terceira fase do registro eletrônico foi acelerada, em seu desenvolvimento, pela Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) da COVID-19. Com seu início oficial pela Portaria do Ministério da Saúde nº 188, de 03/02/2020³⁴, e reconhecido o estado de calamidade pública em 20/03/2020³⁵, o Estado de Emergência teve seu fim oficial em 22/04/2022, decretado pela Portaria GM/MS nº 913, de 22 de abril de 2022³⁶.

Não obstante o relativamente breve espaço de tempo, a ESPIN, com suas restrições direcionadas ao distanciamento social, exigiu a expedição de normativas de modo ágil para permitir o desenvolvimento das relações jurídicas em meios digitais.

³³ Art. 12 da Lei nº 13.874/2019.

³⁴ Portaria nº 188/2020 do Ministério da Saúde. “O MINISTRO DE ESTADO DA SAÚDE, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I e II do parágrafo único do art. 87 da Constituição, e ... Considerando que a situação demanda o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, resolve: Art. 1º Declarar Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional conforme Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011;”

³⁵ Art. 1º do Decreto Legislativo nº 6/2020: “Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.”

³⁶ Portaria nº 913/2022: “Declara o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV) e revoga a Portaria GM/MS nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. Art. 1º Fica declarado o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV), de que tratava a Portaria GM/MS nº 188, de 3 de fevereiro de 2020.”

Em 18 de março de 2020 foi expedido o Decreto nº 10.278, que previu a possibilidade de digitalização de documentos públicos ou privados, por pessoa jurídicas ou naturais³⁷. O procedimento simplificado de digitalização e assinatura realizado no âmbito do Decreto é suficiente para, nos termos da Lei, “comprovação de qualquer ato perante pessoa jurídica de direito público interno”³⁸. A questão não afeta os procedimentos registrais, tendo em vista a distinção existente entre documento – objeto intencionalmente organizado para conservar informações sobre um fato – e título – documentos que atenda as formalidades legais essenciais para ingresso no sistema registral³⁹. Importa notar que o Decreto não limitava sua aplicação somente ao ESPIN, mas durante esta, foi autorizada pelo Conselho Nacional de Justiça a remessa de documentos digitalizados, nos termos do Decreto referido, para ingresso nos Registros Públicos, situação, contudo, excepcional e temporária⁴⁰.

O Provimento nº 107/2020, do Conselho Nacional de Justiça, modificou aspecto importante do funcionamento das Centrais de Registradores de Imóveis. A manutenção dos serviços prestados pelas Centrais dava-se, até então, por meio da cobrança de taxas adicionais dos usuários dos serviços, que pagavam pela con-

³⁷ Art. 2º do Decreto nº 10.278/2020: “Aplica-se o disposto neste Decreto aos documentos físicos digitalizados que sejam produzidos: I - por pessoas jurídicas de direito público interno, ainda que envolva relações com particulares; e II - por pessoas jurídicas de direito privado ou por pessoas naturais para comprovação perante: a) pessoas jurídicas de direito público interno; ou b) outras pessoas jurídicas de direito privado ou outras pessoas naturais.”

³⁸ Art. 5º do Decreto nº 10.278/2020: “O documento digitalizado destinado a se equiparar a documento físico para todos os efeitos legais e para a comprovação de qualquer ato perante pessoa jurídica de direito público interno deverá: I - ser assinado digitalmente com certificação digital no padrão da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, de modo a garantir a autoria da digitalização e a integridade do documento e de seus metadados; II - seguir os padrões técnicos mínimos previstos no Anexo I; e III - conter, no mínimo, os metadados especificados no Anexo II.”

³⁹ Art. 221 da Lei nº 6.015/1973: “Somente são admitidos registro: I - escrituras públicas, inclusive as lavradas em consulados brasileiros; II - escritos particulares autorizados em lei, assinados pelas partes e testemunhas, com as firmas reconhecidas, dispensado o reconhecimento quando se tratar de atos praticados por entidades vinculadas ao Sistema Financeiro da Habitação; III - atos autênticos de países estrangeiros, com força de instrumento público, legalizados e traduzidos na forma da lei, e registrados no cartório do Registro de Títulos e Documentos, assim como sentenças proferidas por tribunais estrangeiros após homologação pelo Supremo Tribunal Federal; IV - cartas de sentença, formais de partilha, certidões e mandados extraídos de autos de processo. V - contratos ou termos administrativos, assinados com a União, Estados, Municípios ou o Distrito Federal, no âmbito de programas de regularização fundiária e de programas habitacionais de interesse social, dispensado o reconhecimento de firma.”

⁴⁰ Art. 4º do Provimento nº 94/2020 do CNJ: “Durante a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), contemplada no caput, todos os oficiais dos Registros de Imóveis deverão recepcionar os títulos nato-digitais e digitalizados com padrões técnicos, que forem encaminhados eletronicamente para a unidade a seu cargo, por meio das centrais de serviços eletrônicos compartilhados, e processá-los para os fins do art. 182 e ss da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. § 2º. Consideram-se títulos digitalizados com padrões técnicos aqueles que forem digitalizados de conformidade com os critérios estabelecidos no art. 5º do Decreto nº 10.278, de 18 de março de 2020.”

veniência da utilização dos serviços em meio eletrônico⁴¹. O provimento proibiu a cobrança de quais valores dos usuários finais, exceto se houvesse previsão legal⁴², e determinou que os custos de manutenção, gestão e aprimoramento dos serviços prestados pelas centrais fossem ressarcidos pelos delegatários, interinos e interventores, ou pelas entidades associativas⁴³. A vedação à cobrança de preços foi modificada, posteriormente, pela inclusão, pela Lei nº 14.206/2021, do art. 42-A na Lei nº 8.935/1994, que permitiu às centrais de serviços eletrônicos a fixação de preços e gratuidades pelos serviços complementares que prestam e disponibilizam de forma facultativa⁴⁴.

Pela Lei 14.063, de 23/09/2020, igualmente editada durante a ESPIN, foi mais bem estruturado o regime jurídico das assinaturas eletrônicas, definindo-se três categorias – simples, avançada e qualificada – sendo que, para fins de Registro Imobiliário, apenas se admitiu a assinatura qualificada, realizada com certificado digital ICP-Brasil, e a avançada, reflexamente, uma vez que aceita nos atos sujeitos a arquivamento nas Juntas Comerciais⁴⁵⁻⁴⁶. Permitiu, ainda, a referida Lei, que o titular do Poder ou órgão constitucionalmente autônomo deveria, observados seus critérios, definir o nível mínimo exigido para a assinatura eletrônica nos atos a si

⁴¹ Interessa notar que, aparentemente, a compreensão da ilegalidade das denominadas taxas de conveniência deu-se em razão de decisão do Superior Tribunal de Justiça que, no Resp 1.737.428-RS, de março de 2019, na qual havia sido decidido que não poderiam ser cobradas as referidas taxas. Contudo, em nova decisão no mesmo processo, em embargos de declaração, de outubro de 2020, foi alterada a decisão, de modo a admitir-se a cobrança de taxa de conveniência, ressaltando-se somente a abusividade quando verificado o descumprimento do dever de informação na fase pré-contratual. O Provimento nº 107/2020, de 24 de junho, foi emitido justamente no período em questão, pelo Corregedor Nacional da Justiça, Ministro Humberto Martins, que também era presidente do STJ no biênio 2020-2022.

⁴² Conselho Nacional de Justiça, Provimento nº 107, de 24 de junho de 2020, Art. 1º É proibida a cobrança de qualquer valor do consumidor final relativamente aos serviços prestados pelas centrais registras e notariais, de todo o território nacional, ainda que travestidas da denominação de contribuições ou taxas, sem a devida previsão legal.

⁴³ Idem, Art. 2º Os custos de manutenção, gestão e aprimoramento dos serviços prestados pelas centrais devem ser ressarcidos pelos delegatários, interinos e interventores vinculados as entidades associativas coordenadoras. Parágrafo único. As entidades associativas podem custear, em nome de seus associados, as despesas descritas no caput.

⁴⁴ Lei nº 8.935/1994, Art. 42-A. As centrais de serviços eletrônicos, geridas por entidade representativa da atividade notarial e de registro para acessibilidade digital a serviços e maior publicidade, sistematização e tratamento digital de dados e informações inerentes às atribuições delegadas, poderão fixar preços e gratuidades pelos serviços de natureza complementar que prestam e disponibilizam aos seus usuários de forma facultativa.

⁴⁵ Art. 5º, §§ 1º e 2º, inciso II da Lei nº 14.063/2020: “a assinatura eletrônica avançada poderá ser admitida, inclusive: ... c) no registro de atos perante as juntas comerciais; ... § 2º É obrigatório o uso de assinatura eletrônica qualificada: ... IV - nos atos de transferência e de registro de bens imóveis, ressalvado o disposto na alínea “c” do inciso II do § 1º deste artigo; ...”

⁴⁶ A Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023, incluiu o artigo 17-A na Lei nº 14.063/2020. Desse modo, a assinatura eletrônica avançada poderá ser igualmente utilizada nos atos firmados pelas “instituições financeiras que atuem com crédito imobiliário autorizadas a celebrar instrumentos particulares com caráter de escritura pública” e pelas partes do contrato.

referentes⁴⁷. Não se destinando à regulamentação somente durante a ESPIN, ainda assim a legislação trouxe previsão excepcional, de modo que, enquanto durasse, fosse permitido aos órgãos autônomos a aceitação de formas de comprovação de autenticidade e segurança em níveis mais brandos do que os exigidos em situação de normalidade^{48, 49}.

Em 26 de maio de 2020 foi editado o Provimento nº 100 do Conselho Nacional de Justiça, que dispôs sobre a prática dos atos notariais eletrônicos utilizando o sistema do e-notariado. O procedimento de lavratura das escrituras prevê a utilização de videoconferência para verificação da vontade das partes e a assinatura pelos Tabeliães de Notas com certificado digital ICP-Brasil, ao passo que os participantes realizam a assinatura através do próprio sistema e-notariado⁵⁰.

Durante a ESPIN, foi realizado, de modo emergencial, um teste das medidas adotadas e seus potenciais efeitos. As situações ocorridas nesse período demonstraram a conveniência das modificações realizadas, e a importância do avanço na concepção de um sistema eletrônico de forma mais ampla e acessível, de modo a se tornar cada vez mais eficiente.

4. Quarto momento: a Lei nº 14.382/2022

Compreendidos os três momentos anteriores de evolução dos Registros Públicos em sua jornada rumo à digitalização, é-nos possível compreender os efeitos decorrentes das modificações introduzidas pela Lei nº 14.382/2022, especialmente tendo em vista seus artigos 1º a 9º. Verifica-se uma tendência de modificação das normativas existentes tendo em vista a incorporação de procedimentos eletrônicos na prática extrajudicial, que se realizam após um processo de maturação do registro eletrônico, ainda que se possa adjetivar tal maturação como acelerada, dada a urgência da ESPIN.

⁴⁷ Art. 5º da Lei nº 14.063/2020: “No âmbito de suas competências, ato do titular do Poder ou do órgão constitucionalmente autônomo de cada ente federativo estabelecerá o nível mínimo exigido para a assinatura eletrônica em documentos e em interações com o ente público.”

⁴⁸ Art. 10 da Lei nº 14.063/2020: “O ato de que trata o caput do art. 5º desta Lei poderá prever nível de assinatura eletrônica incompatível com o previsto no § 1º do art. 5º para os atos realizados durante o período da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, com vistas à redução de contatos presenciais ou para a realização de atos que, de outro modo, ficariam impossibilitados.”

⁴⁹ Art. 1º, § 6º da Lei nº 14.063/2020: “Os Oficiais de Registro de Imóveis, a seu prudente critério, e sob sua responsabilidade, poderão recepcionar documentos em forma eletrônica por outros meios que comprovem a autoria e integridade do arquivo (na forma do Art. 10, § 2º, da Medida Provisória 2.200-2/2001).”

⁵⁰ Art. 3º do Provimento nº 100/2020 do CNJ: “São requisitos da prática do ato notarial eletrônico: I - videoconferência notarial para captação do consentimento das partes sobre os termos do ato jurídico; II - concordância expressada pela partes com os termos do ato notarial eletrônico; III - assinatura digital pelas partes, exclusivamente através do e-Notariado; IV - assinatura do Tabelião de Notas com a utilização de certificado digital ICP-Brasil; (...)”