

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA**  
**ESCOLA DE DIREITO DO BRASIL**  
**MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

**PUBLICIDADE REGISTRAL E CENTRAIS ELETRÔNICAS NACIONAIS DE  
CARTÓRIOS:** uma análise à luz do direito fundamental à proteção de dados e à  
autodeterminação informativa no Brasil

Thyago Ribeiro Soares  
Orientador: Prof. Dr. Nelson Rosenvald

Teresina  
2023

**THYAGO RIBEIRO SOARES**

**PUBLICIDADE REGISTRAL E CENTRAIS ELETRÔNICAS NACIONAIS DE  
CARTÓRIOS: uma análise à luz do direito fundamental à proteção de dados e à  
autodeterminação informativa no Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Rosenvald

Teresina

2023

### Código de catalogação na publicação – CIP

S676p Soares, Thyago Ribeiro

Publicidade registral e centrais eletrônicas nacionais de cartórios: uma análise à luz do direito fundamental à proteção de dados e à autodeterminação informativa no Brasil / Thyago Ribeiro Soares. - Brasília: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP, 2022.

147 f.

Trabalho de conclusão de curso (Dissertação) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado em Direito, 2022.

Orientador: prof. Dr. Nelson Rosenvald

1. Proteção de dados. 2. Publicidade registral. 3. Central eletrônica. 4. Registro público. I. Título.

CDD 341.2738

**THYAGO RIBEIRO SOARES**

**PUBLICIDADE REGISTRAL E CENTRAIS ELETRÔNICAS NACIONAIS DE  
CARTÓRIOS: uma análise à luz do direito fundamental à proteção de dados e à  
autodeterminação informativa no Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Teresina, 19 de janeiro de 2023.

**Banca Examinadora**

---

**Prof. Dr. Nelson Rosenvald** (Orientador)

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

---

**Profa. Dra. Miriam Wimmer** (Examinadora)

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

---

**Prof. Dr. Hércules Alexandre da Costa Benício** (Examinador)

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

*“Você não sente e não vê / Mas eu não posso deixar de dizer, meu amigo / Que uma nova mudança, em breve, vai acontecer / O que há algum tempo era novo, jovem / Hoje é antigo / E precisamos todos rejuvenescer”.*

Antônio Carlos Belchior

## RESUMO

Diante da incorporação do direito fundamental à proteção de dados pessoais ao catálogo da Constituição, o sistema de publicidade e centralização de dados registrais necessita ser (re)visitado e (re)significado. Assim, buscou-se responder à questão: em que medida o direito fundamental à proteção de dados afeta o modelo atual de publicidade e centralização dos dados registrais da Lei nº 6.015/73? Analisaram-se os riscos da não proteção de dados e a estruturação desse direito nos contextos norte-americano e europeu, até a sua consolidação no Brasil. Em seguida, investigou-se como está se dando a harmonização entre publicidade registral e proteção de dados pessoais, identificando os novos limites impostos e o modo como deve se portar o oficial de registro na análise dos pedidos de certidão. Por fim, analisou-se o modelo das centrais registrais e a criação do Sistema Eletrônico de Registros Públicos (Serp), à luz da proteção de dados pessoais. Concluiu-se que os limites à publicidade vão além dos estabelecidos no Provimento nº 134/22 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e precisam ser efetivados pelos oficiais de registro em defesa do titular de dados, seja negando publicidade a todo conteúdo registral ou a pontos específicos deste, através de tarjas anonimizadoras lançadas na certidão. Denotou-se ainda que, apesar de sua natureza privada e *sui generis*, as centrais eletrônicas e o Serp compatibilizam-se com a Constituição, ao contrário do acesso geral e irrestrito solicitado via Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter) pelo governo, que não suporta o teste principiológico da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Houve pesquisa bibliográfica de doutrina, jurisprudência e normas, nacionais e internacionais, alcançando-se os resultados a partir de um método dedutivo de análise.

**Palavras-chave:** Proteção de dados. Publicidade registral. Central eletrônica. Registro público.

## ABSTRACT

With the incorporation of the fundamental right to the protection of personal data into the Constitution's catalogue, the system of publicity and centralization of registry data needs to be (re)visited and (re)meant. Thus, we sought to answer the question: to what extent does the fundamental right to data protection affect the current model of publicity and centralization of registry data in Law 6.015/73? The risks of not protecting data and the structuring of this right in the North American and European contexts were analyzed, until its consolidation in Brazil. Then, it was investigated how the harmonization between registration publicity and personal data protection is taking place, identifying the new limits imposed and the way in which the registry officer should behave in the analysis of the certificate requests. Finally, the model of the central registries and the creation of the Electronic System of Public Registries (Serp) were analyzed in light of the protection of personal data. It was concluded that the limits on publicity go beyond those established in the National Council of Justice (CNJ) Provision 134/22 and need to be enforced by registry officials in defense of the data subject, either by denying publicity to the entire registry content or to specific points of it, by means of anonymizing stripes on the certificate. It was also noted that, despite their private and sui generis nature, the electronic centers and Serp are compatible with the Constitution, unlike the general and unrestricted access requested via the National System of Territorial Information Management (Sinter) by the government, which does not stand the principle test of the General Law of Personal Data Protection (LGPD). There was bibliographic research of doctrine, jurisprudence and standards, national and international, reaching the results from a deductive method of analysis.

**Keywords:** Data protection. Registry publicity. Electronic center. Public registry.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Safari ou Caça aos franceses .....	40
Figura 2 – Decisões por Tribunais.....	56
Figura 3 – Tendências de aplicação da LGPD na fundamentação de sentenças dos Tribunais Superiores.....	56
Figura 4 – Infográfico Brasil.....	79

## LISTA DE ABREVIATURAS

art.	artigo
cf.	conferir/confira
Dr.	Doutor
Dra.	Doutora
Min.	Ministro(a)
n <sup>o</sup>	número
p.	página
Prof.	Professor
v.	<i>versus</i>

## LISTA DE SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Anoreg	Associação dos Notários e Registradores do Brasil
ANPD	Autoridade Nacional de Proteção de Dados
Arisp	Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo
Bacen	Banco Central do Brasil
BDL	Banco de Dados Light
BVerfGE	<i>Bundesverfassungsgericht</i>
CC	Código Civil
CDC	Código de Defesa do Consumidor
Cedis	Centro de Direito Internet e Sociedade
Cenprot	Central de Protesto
Censec	Central dos Notários
CGJ	Corregedoria Geral da Justiça
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNR	Confederação Nacional de Notários e Registradores
Coaf	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
Cori-BR	Colégio de Registro de Imóveis do Brasil
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DOI	Declaração sobre Operações Imobiliárias
EC	Emenda Constitucional
Encoge	Encontro do Colégio Permanente de Corregedores-Gerais dos Tribunais de Justiça
EUA	Estados Unidos da América
GDPR	Regulamento Geral sobre Proteção de Dados
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ibradim	Instituto Brasileiro de Direito Imobiliário
ICP-Brasil	Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira
IDP	Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
IMK	Iniciativa de Mercado de Capitais
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social

Irib	Instituto de Registro Imobiliário do Brasil
IRTDPJ-BR	Instituto de Registro de Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas do Brasil
Lapin	Laboratório de Políticas Públicas e Internet
LF	Lei Fundamental
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais
LMU	Lei Modelo da Uncitral
LRP	Lei de Registros Públicos
MP	Medida Provisória
NSA	<i>National Security Agency</i>
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OAS	<i>Organization of American States</i>
ONR	Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis
ONU	Organização das Nações Unidas
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
RCPN	Registro Civil das Pessoas Naturais
RE	Recurso Extraordinário
RTD	Registro de Títulos e Documentos
Safari	<i>Système Automatisé pour les Fichiers Administratifs et le Répertoire des Individus</i>
Serp	Sistema Eletrônico de Registros Públicos
Serpro	Serviço Federal de Processamento de Dados
Sigef	Sistema de Gestão Fundiária
Sinter	Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais
SREI	Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCF	Tribunal Constitucional Federal
Uncitral	<i>United Nations Commission on International Trade Law</i>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>2</b>	<b>O DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO DE DADOS E À AUTODETERMINAÇÃO INFORMATIVA</b> .....	17
<b>2.1</b>	<b>Riscos: por que proteger dados?</b> .....	17
2.1.1	O risco em âmbito individual.....	19
2.1.2	O risco na perspectiva coletiva .....	25
<b>2.2</b>	<b>Evolução da proteção de dados: da privacidade à autodeterminação informativa</b> .....	32
2.2.1	Privacidade e proteção de dados pessoais no contexto norte americano ....	33
2.2.2	Privacidade e proteção de dados pessoais no contexto europeu.....	39
<b>2.3</b>	<b>Proteção de dados pessoais e autodeterminação no contexto brasileiro</b> .....	48
2.3.1	A evolução jurisprudencial do pensamento do Supremo Tribunal Federal sobre a proteção de dados pessoais .....	48
2.3.2	Panorama sobre o contexto normativo brasileiro e proteção de dados nos Tribunais.....	53
<b>3</b>	<b>A PUBLICIDADE REGISTRAL NA LEI Nº 6.105/73 E SUA HARMONIZAÇÃO COM O DIREITO À PROTEÇÃO DE DADOS E À AUTODETERMINAÇÃO INFORMATIVA</b> .....	58
<b>3.1</b>	<b>A publicidade como centro do sistema de registros públicos</b> .....	58
3.1.1	Aspectos da publicidade na esfera constitucional .....	59
3.1.2	A publicidade no sistema registral brasileiro.....	61
<b>3.2</b>	<b>Mitigações à publicidade registral</b> .....	70
3.2.1	Limitações amplas à publicidade registral .....	70
3.2.2	Revisitando o sistema da publicidade pela lente da Lei Geral de Proteção de Dados .....	75
<b>3.3</b>	<b>Publicidade registral e o Provimento nº 134/22 do Conselho Nacional de Justiça</b> .....	87
3.3.1	Provimento nº 134/22 e os limites à publicidade no registro civil das pessoas naturais.....	89
3.3.2	Provimento nº 134/22 e os limites à publicidade no registro imobiliário.....	94

3.3.3	Provimento nº 134/22 e os limites à publicidade no registro de títulos, documentos e civil das pessoas jurídicas .....	99
3.3.4	Indo além do Provimento nº 134/22 para estabelecer os limites à publicidade registral.....	100
<b>4</b>	<b>A CENTRALIZAÇÃO DE DADOS REGISTRALIS NO DIREITO BRASILEIRO E O SERP.....</b>	<b>105</b>
<b>4.1</b>	<b>As centrais eletrônicas de registro público no contexto do direito fundamental à proteção de dados pessoais .....</b>	<b>105</b>
4.1.1	Centrais eletrônicas: natureza jurídica.....	114
4.1.2	Sinter, centrais eletrônicas e o direito à proteção de dados pessoais .....	117
<b>4.2</b>	<b>O Sistema eletrônico dos registros públicos (Serp).....</b>	<b>125</b>
4.2.1	As balizas de concepção e criação do Serp .....	126
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>131</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>134</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O direito fundamental à proteção de dados e à autodeterminação informativa ganhou status constitucional a partir de uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em análise de uma série de Ações Diretas de Inconstitucionalidades (ADIs) nº 6388, 6389, 6390, 6393. As ADIs avaliavam a possibilidade de acesso pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) aos dados de brasileiros constantes na base das operadoras de telefonia sob o argumento de utilização destes no enfrentamento a pandemia de Covid-19.

A Corte estabeleceu limites a esse acesso sob o fundamento do direito constitucional à proteção de dados. Essa decisão serviu como substrato para a posterior proposição e aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 115, de 10 de fevereiro de 2022, que tornou expresso esse direito fundamental, já reconhecido pelo STF.

Essa roupagem constitucionalmente aquilatada ao direito fundamental à proteção dos dados e à autodeterminação informativa qualificou a influenciar toda ordem normativa infraconstitucional que com ele se referencie, por força da eficácia objetiva e irradiante dos direitos fundamentais.

É, pois, já sob o pálio do descortinamento desse novo direito ao catálogo de garantias constitucionais que se revistou o sistema de publicidade da Lei de Registros Públicos (LRP), com a nova roupagem já conferida pela Lei nº 14.382 de 27 de junho de 2022, a qual, entre outras questões, dispõe sobre a criação do Sistema Eletrônico de Registros Públicos (Serp) no Brasil, o qual se liga de modo estrutural às centrais eletrônicas de serviços registrais compartilhados e às unidades extrajudiciais do registro público brasileiro.

Assim, é na intersecção desses três pontos: direito fundamental à proteção de dados e autodeterminação informativa, publicidade registral e centralização de dados registrais que se desenvolve a investigação científica. A dissertação ora proposta objetiva, de modo precípua, analisar a medida e o modo como a estruturação do direito fundamental à proteção de dados e à autodeterminação informativa influencia e altera o panorama da publicidade registral e o regime de funcionamento das centrais eletrônicas de cartórios e do Serp do Brasil.

Com o recorte temático que vincula o direito fundamental à proteção de dados, a publicidade e a concentração de dados registrais pelas centrais eletrônicas e pelo Serp, propõe-se esta investigação a resolver a seguinte problematização: em que medida o direito fundamental à proteção de dados afeta o modelo atual de publicidade e centralização dos dados registrais da Lei nº 6.015/73?

Buscou-se verificar em que medida a não proteção de dados pessoais representa um efetivo risco às pessoas e o modo como se deu processo de estruturação do direito fundamental à proteção de dados até seu reconhecimento pelo STF brasileiro. Em seguida, buscou-se analisar como o regime da publicidade registral brasileira se harmoniza com o direito fundamental à proteção de dados pessoais.

Por fim, esta investigação científica procurou identificar e analisar como o desenvolvimento do modelo de centralização de dados registrais brasileiros dialoga e harmoniza-se com o direito à proteção de dados pessoais.

O tema é de forte contemporaneidade e enfrenta os contornos jurídicos de um direito fundamental que, embora já reconhecido, ainda está em fase de construção da compreensão de seu alcance, limites e limitações que trará tanto na ordem subjetiva como objetiva de valores. A irradiação inafastável desse direito fundamental em face das ideias e normas que regem o registro público brasileiro, as centrais eletrônicas de cartórios e o Serp confirmam a utilidade de se construir uma base teórica que analise sua influência no processo de redimensionamento dos limites à publicidade registral.

Para cumprir os objetivos expostos realizou-se uma pesquisa bibliográfica, com o estudo de livros e periódicos nacionais e internacionais, jurisprudência e normas, os quais são analisados a partir de um método dedutivo de análise, com o propósito de alcançar-se as conclusões válidas e importantes sobre o objeto investigado a partir das premissas analisadas.

No primeiro capítulo, subdividido 03 subitens para melhor estruturação do estudo, abordou-se o conteúdo específico sobre proteção de dados e o direito à autodeterminação informativa. No primeiro subitem, analisou-se os riscos associados a não proteção de dados pessoais, para, no segundo ponto, avaliar-se o processo de estruturação do direito fundamental à proteção de dados e à autodeterminação informativa com foco na experiência internacional. No terceiro subitem se busca estudar e compreender, a partir a evolução jurisprudencial do STF brasileiro, o

processo de incorporação do direito à proteção de dados pessoais no catálogo de direitos fundamentais do Brasil.

O segundo capítulo busca investigar e compreender o sistema de publicidade registral brasileiro, de modo a se identificar sua relevância para a circulação de riquezas e concretização do direito à personalidade, bem como entender sua atual dimensão sob o prisma da proteção de dados pessoais e da autodeterminação informativa. Foram formatados três eixos principais para se discorrer nesta etapa da investigação científica.

Inicialmente buscou-se abordar a publicidade como princípio central do sistema registros públicos, situando-a no âmbito constitucional, para, ao seguinte, ponderar como se desenvolve a publicidade dentro do sistema de registro público brasileiro. O segundo eixo procurou explicar as mitigações à publicidade registral, identificando limitações amplas à publicidade registral e revisitando o sistema de publicidade registral à luz da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), de modo a entender e estabelecer novos limites interpretativos na regulação da atividade registral. O último tópico do segundo capítulo visa analisar a publicidade registral sob o prisma específico do Provimento nº 134/22 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que estabelece as medidas a serem adotadas pelas serventias extrajudiciais no processo de adequação à LGPD, de modo a identificar o alcance e as limitações à publicidade derivadas da norma correcional.

O último capítulo da dissertação tem por escopo analisar, à luz do direito fundamental à proteção de dados pessoais e da autodeterminação informativa, a organização e o funcionamento das centrais eletrônicas de cartórios do Brasil e do Serp. Para esse fim, o capítulo foi dividido em dois pontos. No primeiro item visou-se compreender e identificar o regime como as centrais eletrônicas de serviços registrares operam no direito brasileiro, analisar sua natureza jurídica e a constitucionalidade de acesso, pelo poder público federal, à base de dados registrares por meio do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter).

No último subitem procurou-se observar e analisar o modo como se deu o processo de concepção e criação do Serp, identificando suas balizas estruturantes e a constitucionalidade de sua operação sob o prisma da proteção de dados pessoais e da autodeterminação informativa.

O Serp, quando plenamente operante, terá responsabilidade sob todo fluxo de dados públicos geridos pelos entes delegatários, acabando com o problema da atomização de informações no sistema registral brasileiro, mas apresentando à sociedade o risco sério e massivo de uma centralização dos dados pessoais de todo país, tornando imprescindível o cotejo da norma em testilha com o direito fundamental à proteção de dados pessoais e a identificação de salvaguardas efetivas que possam resguardar os titulares dos dados pessoais.

Esses são os propósitos e desafios do trabalho que se segue.

## **2 O DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO DE DADOS E À AUTODETERMINAÇÃO INFORMATIVA**

No primeiro capítulo será abordado o conteúdo específico sobre proteção de dados e direito à autodeterminação informativa. Nesta etapa inicial a proteção de dados pessoais será analisada a partir de uma ponderação fenomenológica, enfrentando a temática por meio do conhecimento dos riscos individuais e sociais derivados de sua não proteção. Em seguida, explorar-se-á a evolução do tratamento jurídico na experiência internacional e, por fim, a inserção desta no contexto jurídico brasileiro.

Foram formatadas três subseções para melhor estruturação da pesquisa, nas quais serão abordados cada um dos pontos acima destacados, quais sejam, os riscos derivados da não proteção de dados, a evolução do instituto no âmbito norte-americano e europeu e, por fim, sua contextualização no quadro jurídico brasileiro.

### **2.1 Riscos: por que proteger dados?**

Esta investigação sobre a proteção de dados pessoais e a autodeterminação informativa não se iniciará pela conceituação jurídica desse direito fundamental. Embora se conheça o valor essencial que a propedêutica dos conceitos reflete no campo do direito, partiremos este estudo da análise dos riscos associados a não proteção de dados pessoais, refletindo nosso tema como um fato social, na esteira do clássico entendimento de Émile Durkheim de que o fenômeno jurídico reflete uma realidade social, sua conformação e os processos de interação e inter-relacionamentos sociais (PAESANI, 2007, p. 69).

A discussão sobre a proteção de dados pessoais e autodeterminação informativa deita raízes no estudo da privacidade e, a partir dela, atingiu o patamar de proteção e visibilidade social hoje experimentado. Esta investigação abordará a matéria inicialmente sobre o olhar do fenômeno social, para, a partir deste, construir o substrato que auxiliará no entendimento sobre como se deu a dinâmica de sua evolução nos diversos ordenamentos jurídicos e, em especial, na cultura jurídica brasileira.

Embora haja atualmente um certo entendimento geral nas sociedades ocidentais sobre a privacidade como um direito que deve ser respeitado por todos que compõem o corpo social, essa visão foi culturalmente construída e sedimentada ao longo dos tempos. A privacidade, como fenômeno social, tem sua origem histórica atrelada a desagregação da sociedade feudal, tempo em que esta era um privilégio de poucos ou opção daqueles que não procuravam o convívio comunitário (RODOTÀ; MORAES, 2008, p. 26).

Este privilégio de alguns formatou-se ao longo dos anos guardando o mesmo recorte socioeconômico, adstringindo esse direito como uma típica conquista da classe burguesa e com origem, pois, no forte componente individual e patrimonialista que endereçam os entendimentos iniciais da temática. A privacidade, desse modo, não nasce como uma estruturação societária homogênea, mas como um privilégio alcançado por indivíduos de um determinado grupamento da coletividade (RODOTÀ; MORAES, 2008, p. 27).

Essa estruturação primária individualista não consegue fornecer o modelo de defesa necessária para que a sociedade se contraponha aos riscos sociais que justificam hoje o necessário avanço da proteção de dados pessoais e da autodeterminação informativa como instrumentos adequados à proteção dos direitos em nossa era. Não significa com isso, importa ter em destaque, que o risco tenha saído da esfera individual e se transferido para social, mas que, para além de se avolumarem os riscos ao indivíduo, as potencialidades dos danos ultrapassaram a barreira individual para atingir fortemente a própria existência das sociedades como hoje conhecemos.

Não obstante tenha-se ciência de que os riscos atrelados aos direitos sob análise não sejam estáticos entre as esferas individual e social, merecendo uma análise holística e dinâmica, para os exclusivos fins de organização dessa peça dissertativa iremos realizar a análise do fenômeno “risco” na proteção de dados pessoais primeiro sob uma ótica individual e, em sequência, abordaremos os riscos na perspectiva coletiva. Por certo, vários dos cenários que serão apresentados se interligam e podem apresentar uma potencialidade de dano em ambas as esferas.

Essa interligação demonstra, por conseguinte, que não se pode afirmar a existência de uma efetiva ruptura da proteção de dados pessoais hoje existente com a privacidade de outras épocas. Há, sim, a existência de uma continuidade histórica e

uma tendência integrativa das diversas manifestações da tutela da privacidade, cujo centro de gravidade tem se reposicionado concretamente para a tutela da pessoa humana em razão da multiplicidade de interesses envolvidos e da sua importância (DONEDA, 2021, p. 41).

### 2.1.1 O risco em âmbito individual

Segundo Reale (2002), o direito é um constructo da sociedade, um fator derivado do convívio social. As normas são feitas pela necessidade de regulação da vida social e através do direito condicionam-se e modificam-se as sociedades. Essa lição fica evidente quando se inicia o estudo sobre as origens da privacidade no campo jurídico.

Estruturalmente, o desenvolvimento da privacidade como parte do ordenamento jurídico advém da flexibilização das relações privadas. As partes não mais estavam presas a hierarquia rígida imposta pelos arranjos societários feudal e monárquico. As transformações se avolumaram e com avanço das sociedades e da tecnologia a vida íntima passou a ser alvo de ataques. Essas ofensivas à intimidade das pessoas, especificamente de celebridades, são o mote para desenvolvimento do artigo que inaugura de modo jurídico-estruturante o direito à privacidade, por meio do ensaio *The right to privacy*, de Warren e Brandeis (DONEDA, 2021, p. 30).

A privacidade, na dimensão estruturada em seus primórdios, tinha uma proposta nítida de defesa da individualidade, de preservação da esfera íntima de cada pessoa em relação ao restante do corpo social. Nesse contexto, muito se adequava teoria dos círculos concêntricos de Hubmann que utiliza um esquema de esferas concêntricas para representar os diferentes graus de manifestação do sentimento de privacidade: a esfera da intimidade ou do segredo; a esfera privada e, em torno delas, a esfera pessoal, que abrangeria a vida pública (DONEDA, 2021, p. 106).

Essa teoria, embora tenha servido a seu propósito sistemático na época, não é mais a pedra angular sobre a qual pode se apoiar a defesa da privacidade e da proteção de dados, já tendo sido superada pelo próprio Tribunal Constitucional Federal (TCF) alemão na sentença sobre o censo de 1983, que será objeto de abordagem posterior nesse estudo.

Os riscos ao indivíduo, todavia, não se esvaem nessa primeira camada da intimidade, embora ela possa, talvez, ser a que é mais facilmente percebida por todos que formam o corpo social. Na verdade, o perfil socioeconômico heterogêneo de uma dada sociedade tem relação direta com o grau de relevância que se confere ao direito à intimidade, à proteção de dados pessoais e à autodeterminação informativa.

Uma população privada de necessidades básicas como educação, saúde, saneamento básico, tende a tratar a tutela de direitos como a proteção de dados pessoais em um segundo plano (DONEDA, 2021, p. 45).

Essa situação, todavia, além de não desnaturar a relevância destes para o desenvolvimento das sociedades, apenas demonstra que a ofensa a direitos fundamentais repercute não apenas naquele diretamente atingido, mas causa o que pode-se cunhar como um efeito prismático do ataque e da promoção aos direitos fundamentais, de modo a perceber que tanto a ofensa quanto a proteção e promoção de direitos fundamentais causam uma reação em cadeia que vulnera ou promove todo o sistema de valores construído por estes com esteio na promoção da dignidade humana.

Nesse sentido, embora sob o enfoque econômico, Sen (2018, p. 5-6), em sua obra *Desenvolvimento como liberdade*, explora a expansão do direito fundamental à liberdade como principal fim e principal meio do desenvolvimento humano. Entende este como uma eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente, de modo que a eliminação de privações de liberdades substanciais seria condição *sine qua non* e constitutiva do desenvolvimento humano.

Vislumbrando que a esfera da intimidade é apenas a primeira camada de riscos e que uma proteção de dados pessoais apenas nesse ponto é insuficiente ao indivíduo, passa-se doravante a apresentar outros graves danos à esfera individual que podem surgir da não adequada proteção desses dados.

A demanda por dados e informações pessoais pode partir tanto do Estado quanto da iniciativa privada, cada um para suprir seus interesses e necessidades específicas. A concentração de informação tanto em um, quanto em outro, são riscos potenciais aos indivíduos, que precisam ser discutidos e enfrentados na busca por suas mitigações.

Embora esse risco baseado na concentração de dados informacionais em um agente estatal ou privado sempre tenha existido, é com o desenvolvimento tecnológico e da capacidade de processamento via *Big Data*<sup>1</sup> que esse risco, qualificado como potencial, tornou-se mais eficaz e efetivo, imprimindo o surgimento da sociedade de vigilância (RODOTÀ; MORAES, 2008; ZUBOFF, 2020) e sua busca incessante por fluxo informacional.

Essa sociedade da vigilância notabiliza-se pela característica de, quase que sub-repticiamente, acessar as informações necessárias ao alcance de suas finalidades através dos conteúdos gerados pelos usuários nas diversas ações de seu dia a dia. Essa vigilância nada mais é do que a existência de operações e experiências de recolhimento e análise de dados pessoais com o escopo de influência, direito e gestão (LYON, 2018, p. 6).

No âmbito privado, uma das primeiras fronteiras atacadas por essa sociedade de vigilância se deu no cenário consumerista. A reunião de dados em conjunto com o aumento da capacidade de processamento das informações criou modelos preditivos assustadoramente capazes, de modo a permitir uma publicidade assertiva das empresas e, conseqüentemente, gerando maiores lucros àqueles que melhor dominam o fluxo de informações.

Nesse contexto, é celebre o caso de uma loja de departamentos americana que, minerando dados pessoais, conseguia identificar o perfil de mulheres grávidas antes que estas anunciassem publicamente essa condição (CRAWFORD; SCHULTZ, 2014, p. 94-95).

O consumidor, diante dessa nova realidade, passou de uma posição passiva para uma situação ativa no ciclo de consumo, condicionando, através dos dados que deixa na rede, a confecção, distribuição e até mesmo a segmentação dos bens de consumo (BIONI, 2021, p. 13). Essa é a razão, do ponto de vista do *marketing*

---

<sup>1</sup> *Big Data* é um termo generalizado e impreciso que se refere ao uso de grandes conjuntos de dados em ciência de dados e análise preditiva. O termo engloba três aspectos de ampliação e manipulação de dados. O primeiro refere-se à tecnologia que maximiza o poder computacional e algoritmos de rescisão. O segundo descreve tipos de análises que se baseiam em ferramentas utilizadas para tratar e comparar dados. O terceiro promove a crença de que grandes conjuntos de dados geram resultados com maior verdade, objetividade e precisão. A promessa da capacidade do *Big Data* de analisar dados e fornecer novos *insights* levou a um profundo investimento, consideração e entusiasmo sobre o seu poder para resolver problemas em várias disciplinas e arenas de negócios (CRAWFORD; SCHULTZ, 2014, p. 96).

consumerista, da busca incessante por dados, qual seja: maximização de lucros através de uma publicidade direcionada.

Conforme Bioni (2021, p. 15-16), uma das classificações mais sobre os novos modelos de publicidade divide-os basicamente em três eixos. O primeiro é a publicidade contextual, que correlaciona o conteúdo de um determinado ambiente com o objeto anunciado. Volta-se, portanto, a uma abordagem sobre um potencial consumidor de acordo com a sua zona de interesse, como a publicidade de vendas de materiais esportivos em páginas e publicações relacionadas a esporte.

Um segundo eixo é a publicidade segmentada, que se foca no aspecto subjetivo, ou seja, no próprio consumidor. A ideia é perseguir a audiência, não o conteúdo do ambiente. Por fim, o terceiro eixo é a publicidade comportamental, que permite uma personalização ainda maior e efetiva, através da utilização de dados pessoais e singulares de cada indivíduo para, por exemplo, personalizar a oferta de preços segundo o potencial de pagamento de cada usuário.

O fluxo de dados deixados pelos consumidores passa a ser utilizado, sem seu consentimento consciente, para extrair o máximo de lucro diante do potencial comprador pessoal de cada um. Essa capacidade que os ofertantes passaram a ter sobre como identificar (e aplicar) o preço máximo que um consumidor, ou um pequeno grupo destes, está disposto a pagar por um determinado produto chama-se de preço personalizado e apenas foi possível seu desenvolvimento após a estruturação do *Big Data* (BOURREAU; DE STREEL, 2018, p. 2).

Essa lógica acumulativa de dados é o estopim para uma busca cada vez mais ativa pelo fluxo informacional, com as redes de publicidade comportamental transacionando as suas respectivas bases de informação sobre vida e hábitos do consumidor em busca da precisão publicitária. Surgem assim os *Data Brokers* cuja função é reunir, mesmo que a margem de qualquer consentimento consciente, pequenas informações de várias fontes (públicas ou privadas, *on-line* ou *off-line*) para vender os dados dos cidadãos, reforçando a economia de vigilância e a ideia de não esquecimento de qualquer ato, de modo a possibilitar o resultado desejado: a predição comportamental (BIONI, 2021, p. 26-27).

Assim, é possível estruturar-se uma perfilização das pessoas, com os dados mais sensíveis e efetivos que se possam ter sobre um determinado indivíduo, típico de nossa atual sociedade de vigilância. O fluxo informativo dos cidadãos é

segmentado e classificado, de modo que cada pessoa passa ter um perfil eletrônico de sua existência social.

Nas palavras de Rodotà e Moraes (2008, p. 235), cada usuário passa a ter um “corpo eletrônico” no qual repousam todas as suas informações. Esse “avatar” ou persona, como costuma referir-se a doutrina, precisa ser fortemente tutelado sob pena de aviltação à autodeterminação informativa das pessoas, que podem sofrer discriminações e ter seu desenvolvimento afetado por algum propósito que, sob nenhuma circunstância, era o seu propósito de vida, mas sim do “Grande Outro”<sup>2</sup> detentor das informações de tudo e de todos (ZUBOFF, 2020).

Na privacidade contextual de Nissenbaum (2010, p. 72), esse direito é estudado no seio de vários contextos, entre os quais, a privacidade como um conceito normativo. Para autora, uma perspectiva da privacidade baseada em preferências ou interesses, por exemplo, reclama fortemente que as pessoas tenham o direito de controlar as informações sobre si ou mesmo de restringir o acesso a tais informações.

Hoven (2004, p. 34-36) sistematiza quatro valores da privacidade voltada aos indivíduos que apresentam riscos potenciais a serem protegidos. O primeiro deles é o risco de dano com base na informação disponível. Com a quantidade de transações importantes do dia a dia sendo realizadas por internet, com todos os dados circulando e sendo captados licitamente e ilicitamente no fluxo informacional, a ocorrência de identidades fraudulentas, conhecidas como “roubo de identidade” tem sido cada vez mais insistente em nosso meio, demandando uma tutela especial à figura do corpo eletrônico, já explicitada por Rodotà.

No segundo risco, o autor identifica a assimetria de informações sobre o fluxo informacional como fator a ser conformado. Para Hoven (2004, p. 36), uma vez que o fluxo de informações (e sua captação) não sofrem qualquer sorte de restrição, os benefícios desse conhecimento ficam com aquele que mais dados consegue reunir em utilitarismo próprio, causando uma verdadeira corrida pela reunião dos dados pessoais.

O terceiro risco é o da injustiça informacional. Construído a partir do conceito de esferas de justiça de Michael Waltzer<sup>3</sup>, Hoven (2004, p. 36) argumenta que cada

---

<sup>2</sup> O “Grande Outro” é uma entidade nominada por Soshana Zuboff para indicar a transformação do mercado num projeto de certeza total sobre a sociedade contemporânea.

<sup>3</sup> WALTZER, Michael. **Spheres of justice**: a defense of pluralism and equality. New York: Basic Books, 2010.

informação pertencente a uma determinada esfera não pode migrar para outra sem que haja a perpetração de uma injustiça informacional. O exemplo é especialmente aplicável quando se pensa em dados sensíveis<sup>4</sup> e nas práticas que espraiam essas informações entre diversos grupos de interesse, públicos ou privados.

Prontuários médicos, compras de medicamento, devoção religiosa ou filiação partidária, apenas para numerar alguns exemplos, são informações que não devem ser acessíveis ao recrutador de uma determinada empresa, preservando o direito de cada indivíduo determinar a construção de sua identidade de modo livre.

Por fim, Hoven (2004, p. 36) destaca o que chama de “violação na autonomia moral”, que é a capacidade que cada indivíduo deve ter de moldar sua própria biografia, permitindo uma autodefinição e aperfeiçoamento contra as pressões que a opinião pública e o julgamento moral exercem sobre o indivíduo para que se molde a uma identidade socialmente desejada. Esse conceito segue plena sintonia com o direito fundamental à autodeterminação informativa do indivíduo e sua ameaça encontra eco tanto na proteção do indivíduo quanto na proteção e conformação da sociedade considerada de modo conglobado.

Os riscos ligados à privacidade, à proteção de dados e à autodeterminação informativa possuem uma relação funcional com os valores fins da existência humana, como o bem-estar, o desenvolvimento humano, criatividade, autonomia, saúde mental e liberdade (GAVISON, 1980, p. 442). A propagação de informações, sensíveis ou não, são uma realidade material de nossos tempos, de modo que a mera ideia de que existe um consentimento baseado no contratualismo da aceitação das “políticas de privacidade” não deve ser entendida como uma aceitação consciente dessa circulação do fluxo informacional.

Dito isso, consegue-se perceber que o armazenamento, tratamento e circulação do fluxo informacional é perigoso aos indivíduos singularmente considerados, mas não é menos pernicioso também para o contexto social considerado em sua completude. A sociedade da vigilância nos espreita em todos os círculos de nossa vida e irá cobrar um alto preço caso não se ajuste, imediatamente, o modo como se lida com ela.

---

<sup>4</sup> Lei nº 13.709/18: “Art. 5º: Para os fins desta Lei, considera-se: I- [...]; II: dado pessoal sensível: dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural” (BRASIL, 2019b).

### 2.1.2 O risco na perspectiva coletiva

Através das linhas iniciais desta investigação já se pode perceber que a sociedade que hoje vivemos possui uma ávida sede por dados, por fluxo informacional. A concentração dessas informações em parâmetros nunca experimentados na história é potencializada pelo poder de análise via *Big Data*, formando o cenário contemporâneo sob o qual se apresentarão os riscos na perspectiva coletiva.

Essas ameaças inclusive já foram apontados pelo alto comissariado da Organização das Nações Unidas (ONU) para direitos humanos, que emitiu, em 2021, um relatório sobre privacidade e riscos derivados da inteligência artificial, abordando exatamente o problema da grande massa de dados que os sistemas de inteligência artificial necessitam para sua funcionalidade, bem como da ocorrência de coleta destes nos ambientes mais íntimos ou espaços públicos, afastadas do escrutínio público e apenas marginalmente fiscalizadas. Essa questão, nos dizeres do próprio relatório, precisa de um enfrentamento urgente (UNITED NATIONS, 2021, p. 4).

Ainda, nesse contexto, a ONU destaca especial atenção ao processo de tomada de decisões através de sistemas de inteligência artificial opacos, nas diversas áreas da vida moderna como: aplicação da lei; segurança nacional; justiça criminal e gestão de fronteiras; entre outros, alertando para o desenvolvimento de modelos preditivos criados por algoritmos, cujos dados que formatam esses sistemas são colhidos em processos invasivos da privacidade (incluindo desde registros criminais a postagens em mídias sociais e registros de viagens) (UNITED NATIONS, 2021, p. 6).

Importante ressaltar que o uso de dados captados de um fluxo informacional não direcionado ao Estado é uma realidade que já é de pleno conhecimento de nossa sociedade há pelo menos uma década. Essa ligação entre o Estado e grandes corporações para acesso irrestrito ao fluxo de dados ficou claramente estabelecida quando Snowden<sup>5</sup> divulgou, ainda em 2013, que a *National Security Agency* (NSA) tinha acesso aos dados de companhias de telefone e aos bancos de dados de usuários da *Apple*, *Google*, *Microsoft*, *Amazon* e *Facebook* (hoje Meta). Estabelecia-se assim, diante do conhecimento público, uma simbiose! De um lado, as empresas

---

<sup>5</sup> Sobre o caso, consultar, entre outros: Macaskill e Dance (2013); e Reuters (2013).

promovem a vigilância em larga escala das pessoas; do outro lado, repassam essas informações a um governo ávido por esse fluxo informacional (LYON, 2018, p. 13).

Mas como esses abusos afetam, efetivamente, a vida das pessoas? Essa é uma dúvida que precisa ser respondida a partir de exemplos para que se torne crível os problemas que já estamos atualmente enfrentando, mas que não parecem sofrer a devida atenção da coletividade.

Assim, à guisa de exemplo, uma das técnicas mais utilizadas diante da massa de dados que são ativamente capturadas é de valer-se dessas informações com o intuito de realizar o processo de perfilização (criação de perfil), a partir do qual sistemas preditivos categorizam as pessoas, inserindo-as em *clusters* representativos de uma certa categoria de pessoas com algum traço característico, de modo que, a partir dessa classificação, novas interações automáticas passarão a reger importantes processos decisórios influenciadores da vida de pessoas e grupos sociais.

Com efeito, um determinado grupo de moradores de um bairro de menor poder aquisitivo pode, por exemplo, ser estatisticamente classificado como mau pagador, dificultando o acesso a crédito de todas as pessoas que moram naquela localidade pelo simples fato de lá residirem, mesmo que quando especificamente consideradas possuíssem um perfil adequado ao empréstimo solicitado. Isso se dá pois as decisões passam a ser baseadas nos riscos associados a cada uma das pessoas que compõem um determinado *cluster* e não com base no perfil específico de cada um. Daí, mais uma vez, a importância do direito de livre acesso aos dados que é garantido a cada titular pela LGPD<sup>6</sup>.

Mas, esses fatos podem ser ainda mais cruéis. Como a população negra é historicamente discriminada e sofre uma violência econômica estrutural, é possível, por exemplo, que o algoritmo concebido para o processo de *clusterização* passe, independentemente de qualquer interação humana, a compreender uma nova correlação: pessoas negras são mal pagadoras, logo, é um risco assimétrico conceder crédito a elas!

Esse exemplo trivial (que pode até ser enquadrado como reducionista, serve apenas ao propósito de apresentar os riscos ativos nas novas tecnologias) nos leva a

---

<sup>6</sup> Lei nº 13.709/18, art. 6º, IV (BRASIL, 2019b).

visualizar outros temas profundos ligados à sociedade de vigilância: discriminação; opacidade e direito à explicabilidade das decisões algorítmicas<sup>7</sup>.

Em uma sociedade formada por indivíduos e grupos de indivíduos *clusterizados*, as tomadas de decisões em ações cada vez mais rotineiras são feitas com base em sistemas de computação que se valem das informações colhidas na rede para indicar as soluções mais adequadas a cada caso. Perfil de crédito; perfil de emprego; risco de cometimento de infrações, entre outros. Todas essas são decisões, que afetam de modo extremamente forte a vida das pessoas e a própria dinâmica social, estão sendo tomadas por algoritmos preditivos sem qualquer intervenção humana<sup>8</sup>.

Mais que isso, as razões que levam os algoritmos a atuarem em determinado sentido não são de conhecimento público, de modo que as pessoas afetadas por essas decisões não são informadas das razões pela qual “o sistema” definiu de modo binário sobre um aspecto fundamental de sua vida.

A essa falta de transparência convencionou-se dar o nome caixa preta<sup>9</sup> ou opacidade algorítmica. Essa característica, longe de ser uma consequência natural do uso de algoritmos, é uma tônica que se aparenta propositalmente empregada para, sob o véu da proteção da propriedade intelectual, preservar os entes (neles incluídos os entes públicos e privados) imunes à fiscalização social e de órgãos reguladores e instituições independentes.

Sobre o tema, Pasquale (2016, p. 57) faz uma importante consideração, que merece ser transcrita em sua completude:

Se não conseguirmos interromper o fluxo de dados, precisamos conhecer melhor as entidades por trás dele e aprender a controlar seu uso. Precisamos

---

7 O alcance e densidade desses temas não permitem um estudo detalhado de cada um deles, que fogem ao nosso objeto imediato. Para um aprofundamento na temática ver, entre outras obras: Pasquale (2016) e Frazão e Mulholland (2020).

<sup>8</sup> A previsão expressa ao “direito a revisão humana de decisões automatizadas” não permanece na LGPD do Brasil – Lei nº 13.709/19, após a redação dada pela Lei nº 13.853/19. Embora o texto tenha sido aprovado no Congresso Nacional com essa previsão, a redação do § 3º do art. 20 da LGPD foi vetada pelo Presidente da República sob o seguinte argumento: “A propositura legislativa, ao dispor que toda e qualquer decisão baseada unicamente no tratamento automatizado seja suscetível de revisão humana, contraria o interesse público, tendo em vista que tal exigência inviabilizará os modelos atuais de planos de negócios de muitas empresas, notadamente das startups, bem como impacta na análise de risco de crédito e de novos modelos de negócios de instituições financeiras, gerando efeito negativo na oferta de crédito aos consumidores, tanto no que diz respeito à qualidade das garantias, ao volume de crédito contratado e à composição de preços, com reflexos, ainda, nos índices de inflação e na condução da política monetária” (BRASIL, 2019a).

<sup>9</sup> A expressão ganhou notoriedade através da obra *The black box society*, de Frank Pasquale.

manter as empresas e o governo no mesmo padrão de abertura que eles nos impõem – e complementar seu escrutínio com novas formas de responsabilidade. Precisamos fazer cumprir as leis que definem usos justos e injustos da informação. Precisamos igualar a vigilância que agora está sendo direcionada desproporcionalmente aos vulneráveis e garantir da melhor maneira possível que decisões críticas sejam tomadas de maneira justa e não discriminatória. Precisamos interromper as implacáveis cascatas de julgamento que podem transformar um ou dois erros em uma profecia autorrealizável de fracasso recorrente. E precisamos planejar a inevitabilidade de que assim que abrimos uma caixa preta, novos modos de opacidade surgirão. (PASQUALE, 2016, p. 57, tradução nossa)<sup>10</sup>.

É possível se argumentar que os algoritmos seriam neutros, de modo que o viés discriminatório não poderia ser uma característica viável diante da matemática aplicada nessas novas tecnologias. A razão repousa, entretanto, na ponta oposta.

A verdade se materializa clara no fato de que os engenheiros de *software* que organizam os dados minerados com base em sistemas de pontuações — *scoring systems* — definem quais serão os parâmetros utilizados na análise dos dados; criam os *clusters*, *links* e aplicam as regras das árvores de decisão, de modo a gerar os modelos preditivos que serão aplicados.

Nessa toada, vieses e valores humanos são lançados em cada uma das etapas do desenvolvimento dos sistemas, abrindo caminho para que os computadores simplesmente repliquem inclinações discriminatórias (conscientes ou não) que, com o poder de escalabilidade das decisões automatizadas, podem trazer prejuízos incomensuráveis (PASQUALE, 2016, p. 35).

Essa preocupação é também externada por Lyon (2018, p. 24) quando afirma que muitas questões tecnológicas são tratadas como se estivessem além da ética, num mundo onde a ética não alcança. Todavia, alerta o autor, é preciso lembrar que os dispositivos e dados a partir dele gerados e trabalhados estão vinculados a atividades e instituições que serão julgadas por suas ações.

Pasquale (2016, p. 141-142) nos indica ainda que o caminho para a transparência algorítmica deve dar resposta a três indagações basilares: quanto a

---

<sup>10</sup> No original: “*If we’re not going to be able to stop the flow of data, therefore, we need to become more knowledgeable about the entities behind it and learn to control their use of it. We need to hold business and government to the same standard of openness that they impose upon us— and complement their scrutiny with new forms of accountability. We need to enforce the laws that define fair and unfair uses of information. We need to equalize the surveillance that is now being aimed disproportionately at the vulnerable and ensure as best we can that critical decisions are made in fair and nondiscriminatory ways. We need to interrupt the relentless cascades of judgment that can turn one or two mistakes into a self-fulfilling prophecy of recurrent failure. And we need to plan for the inevitability that as soon as we open one black box, new modes of opacity will arise.*”.

empresa tem que revelar sobre seus algoritmos? A quem deve revelá-los? E quão rápido deve a revelação ocorrer?

Para o citado autor, uma sociedade totalmente transparente seria um convite ao *voyerismo* cibernético, invasão de privacidade e roubo à propriedade intelectual, de modo que o caminho mais adequado nesse ponto é a transparência voltada a um pequeno grupo de *experts* sobre o tema, que ele denomina como transparência qualificada.

A opacidade algorítmica é o terreno fértil sobre o qual se potencializam os riscos advindos do tratamento indiscriminado de dados. O enfrentamento desse tema passa, necessariamente, por uma política de governança e transparência, que respeite a propriedade intelectual, mas garanta salvaguardas à sociedade.

Não há como se realizar controle sem que informações mínimas sejam necessariamente disponibilizadas. A sociedade contemporânea é algorítmica. Mais do que ser auxiliada por essa tecnologia, os algoritmos estão em verdade moldando o modo social de vida, entre os quais se insere o hábito de como, quanto e o que consumir, por exemplo. Mas podem e estão indo para além da seara consumerista. Logo, não há como se pensar na defesa dos valores humanos sem que se penetre profundamente no entendimento de como e quando os algoritmos estão pautando e influenciando decisões humanas e sobre humanos.

Não se trata de compreender com perfeição o exato mecanismo de funcionamento do algoritmo, mas do fato de que quando questões centrais da vida humana estão sendo decididas não há espaço para uma explicação inapropriada, incompleta ou mesmo a ausência desta. Daí a necessidade de um direito à explicação, que possui origem no Regulamento Geral sobre Proteção de Dados (GDPR) (UNIÃO EUROPEIA, 2016) europeu, e foi consagrado na LGPD brasileira através do direito à transparência (BRASIL, 2019b).

O tema é de tamanha relevância para atualidade que o alto comissariado das nações unidas para direitos humanos destacou entre suas preocupações a necessidade de uma governança em sede de inteligência artificial, de modo a garantir justiça, responsabilidade, explicabilidade e transparência (UNITED NATIONS, 2021, p. 2).

Essas salvaguardas se tornam especialmente importantes quando denotamos que houve uma migração do capitalismo de vigilância do ambiente *on-line* para o

mundo real, de modo que todos os aspectos da experiência humana passam a ser reivindicados como matéria-prima e transformados em dados comportamentais. A manipulação da vontade humana a partir dos dados comportamentais extraídos da rede de computadores (ou esbulhados, para usar uma palavra que se identifica juridicamente com o modo como esses dados sofrem apossamento) é um desafio à condição essencial do livre-arbítrio humano (ZUBOFF, 2020, p. 31-32).

Refletindo sobre os riscos da acumulação de dados e de seu uso como meio para instrumentalizar a sociedade moderna, Zuboff (2020, p. 32) afirma que o propósito do capitalismo de vigilância que hoje reina em nossa sociedade é transformação do mercado em um projeto de certeza total, de modo que a própria sociedade é que se tornou o foco do objeto de extração e controle e não mais o indivíduo, singularmente considerado.

Essa reflexão traz o ponto de maior risco derivado da ascensão tecnológica que permitiu o uso e tratamento dos dados como fonte primária de decisões: a perda da própria noção de liberdade e autodeterminação humana. Não apenas de um indivíduo, mas de todo o corpo social, que passa a ser visto, estudado e conformado para uma visão coletivista totalizadora.

A importância das massas em processos centralizatórios de poder não é uma realidade humana desconhecida e já foi a base de sustentação para as maiores catástrofes que nossa espécie enfrentou. Líderes totalitários comandam e baseiam-se no apoio das massas.

Essas, por sua vez, qualificam-se não por um interesse comum e um objetivo determinado. As massas controladas que serviram de suporte aos regimes totalitários são aquelas que em sua maioria constituíam-se de pessoas neutras e politicamente indiferentes, que foram seduzidas pelos governantes totalitários sob o falso argumento de que passavam a dar voz aquele grupo que não estava sendo efetivamente representado pelos governos democráticos (ARENDR, 1997, p. 355-362).

Embora parta da premissa de uma coletivização como fator reducionista da individualidade humana, Zuboff afirma que o capitalismo de vigilância e seu poder instrumentário não devem ser estudados pela lente do totalitarismo nos moldes descritos por Arendt. Isso porque o totalitarismo tem por escopo a transformação do Estado em um projeto de posse total, ao passo que o capitalismo de vigilância e seu poder instrumentário visam alcançar uma confluência social, na qual a pressão de

grupo e a certeza computacional substituem a política e a democracia, extinguindo nossa realidade hodierna e, junto com ela, a função social do indivíduo (ZUBOFF, 2020, p. 32-33).

A sociedade instrumentária descrita por Zuboff tem raízes nas ideias de Alex Pentland e sua obra *Social physics*. No escrito, o autor afirma que os fenômenos sociais são apenas agregações de bilhões de pequenas transações entre indivíduos, de modo que o sucesso do organismo social depende de dois eixos principais. De um lado, o controle e coordenação do “fluxo de ideias”, de modo a se obter como resultado um comportamento coletivo desejado, e, em outro flanco, teria como base a “aprendizagem social”, de sorte que novas ideias deveriam se tornar hábito através da imitação de umas pessoas pelas outras (PENTLAND, 2015, p. 38).

O “fluxo de ideias” entre pessoas poderia ser moldado através de incentivos ou *nudges*<sup>11</sup> aos indivíduos, de modo a conseguir os melhores resultados (PENTLAND, 2015, p. 38). O exemplo clássico da robustez de ações como essa e do risco real à democracia que elas desencadeiam foi o escândalo da empresa *Cambridge Analytica* que atuou deliberadamente por meio dessas técnicas para influenciar no resultado de eleições democráticas no coração da maior democracia mundial, os Estados Unidos da América (CADWALLADR; GRAHAM-HARRISON, 2018, p. 1).

Toda essa modelagem externa do comportamento humano, que passa a ser tutelado pelos grandes detentores do fluxo informacional (governos e grandes corporações como *Google* e *Meta [Facebook]*), dá ensejo à morte da individualidade; a um verdadeiro extermínio do direito individual de livremente desenvolver a personalidade e autodeterminar o próprio futuro diante das experiências sociais que se vive e não por meio de estímulos comportamentais pré-concebidos por aqueles que passam a guiar a sociedade através da sua própria perspectiva do certo e do errado, do bem e do mal.

Nas palavras de Zuboff (2020, p. 585) o que está em jogo é o direito, nosso direito, como indivíduos e sociedade, de responder as seguintes perguntas: “Quem sabe? Quem decide? Quem decide quem decide?”. Em uma síntese sobre os riscos associados às novas tecnologias, vale trazer à baila as palavras de Rosenvald (2022, p. 177), para quem:

---

<sup>11</sup> Estímulos que visam alterar o comportamento de escolha das pessoas.

A realidade digital converte situações existenciais em uma nova propriedade baseada na despossessão da essência daquilo que nos define, através de uma modificação comportamental cujo legado de danos pode custar a nossa própria humanidade.

Nessa senda, os cenários apresentados ao longo desses dois subitens demonstram fenômenos sociais da experiência humana que justificam a preocupação que o direito, como vetor orgânico-normativo das sociedades, deve ter diante do desafio de oferecer respostas ao enfrentamento da tutela na proteção de dados. Evoluir e manter-se aberto aos caminhos dessa evolução, mas sem perder a essência que caracteriza o indivíduo e a humanidade são desafios constantemente impostos ao direito e que, nesse momento, coloca as instituições democráticas em estado de alerta.

A compreensão dos riscos sociológicos abordados indica o caminho dialógico pelo qual evoluiu a dinâmica normativa, jurisprudencial e doutrinária dos institutos que regem a proteção de dados e, bem assim, permite vislumbrar os caminhos que o direito pode trilhar diante dos novos desafios rumo à utópica pacificação social plena.

Apresentado esse panorama sobre riscos potenciais e efetivos, partir-se-á no próximo ponto de nosso capítulo ao estudo da evolução do entendimento jurídico sobre a proteção de dados pessoais.

## **2.2 Evolução da proteção de dados: da privacidade à autodeterminação informativa**

O estudo da proteção de dados possui uma série de marcos doutrinários e especialmente jurisprudenciais que auxiliam na compreensão de como o pensamento sobre a privacidade ultrapassou as fronteiras jurídicas do direito de ser deixado só, defendido no artigo de Warren e Brandeis (1890, p. 193), e alcançou a ideia de autodeterminação informativa delineada pelo TCF alemão no julgamento a respeito do recenseamento alemão, em 1983.

Nessa etapa, buscar-se-á avançar na ótica de como os diversos ordenamentos desenvolveram esse conceito da privacidade à autodeterminação informativa e, ao final, estabelecer a evolução desse conceito no direito brasileiro.

### 2.2.1 Privacidade e proteção de dados pessoais no contexto norte americano

Embora o direito norte americano, calcado no *common law*, não seja o parâmetro no qual os estudos jurídicos brasileiros costumeiramente bebem sua fonte comparada, é inegável reconhecer que a privacidade é um tema de forte pujança naquele ordenamento, além de ter sido o berço de sua estruturação jurídica inicial através do já citado ensaio *The right to privacy*, de Warren e Brandeis.

Neste célebre escrito os autores fazem referência a uma expressão cunhada pelo juiz Coole sobre o “*right to be alone*” (direito de ser deixado só), indicando que um próximo passo no âmbito do direito precisa ser tomado para proteção da pessoa e segurança dos indivíduos (WARREN; BRANDEIS, 1890, p. 195).

Embora Rodotà e Moraes (2008, p. 234) nos lembre que a expressão “direito a ser deixado só” já tenha sido utilizada por Robert Kerr 40 anos antes do ensaio de Warren e Brandeis, foi a doutrina norte-americana impressa a partir desse escrito que inegavelmente influenciou toda história do estudo da privacidade e suas evoluções. Sob o paradigma do *zero-relationship*<sup>12</sup>, os autores desenvolvem a proteção da privacidade sob o prisma da propriedade, de modo que até hoje se sente essa influência no direito norte americano.

Nesse sentido, afirmam que o direito de propriedade em seu sentido mais amplo abrange o direito a uma personalidade inviolável, oferecendo a base sobre a qual a proteção que o indivíduo exige pode ser fundamentada (WARREN; BRANDEIS, 1890, p. 211).

Ao explicar sobre o direito à privacidade e os escritos lançados em cartas, os autores afirmam ainda que o princípio que protege os escritos pessoais contra as formas de publicações desautorizadas é o de uma “personalidade inviolável” (WARREN; BRANDEIS, 1890, p. 205):

O princípio que protege os escritos pessoais e todas as outras produções pessoais, não contra roubo e apropriação física, mas contra qualquer forma de publicação, na realidade não é o princípio da propriedade privada, mas o de uma personalidade inviolável (tradução nossa).

---

<sup>12</sup> Como bem demonstra Doneda (2021, p. 30), essa noção de privacidade como *zero relationship* foi cunhada por Edward Shils, na obra *Privacy: its constitution and vicissitudes*, publicada em *Law and Contemporary Problems*, v. 31, n. 2, p. 281-306, 1966.

Apesar das palavras lançadas demonstrarem a profundidade que os argumentos de Warren e Brandeis conseguiam assumir já nos primórdios da estruturação jurídica do direito à privacidade, é difícil a comparação entre essa personalidade citada em *The right to privacy* e o direito à personalidade nos parâmetros hoje alicerçados no suporte da dignidade humana.

Nesse período, a concepção do direito à privacidade era limitada por uma tutela de índole patrimonialista, de modo que se podia perceber uma cumplicidade entre a proteção da privacidade e a da propriedade. Nos países do *common law*, por exemplo, é fato que a base da elaboração jurisprudencial das regras de proteção da *privacy* baseiam-se na proteção da propriedade privada, em especial nos institutos de *trespass*, *nuisance* e *conspiracy* (DONEDA, 2021, p. 112).

O mesmo autor (2021, p. 194) afirma ainda que estudo do tema da privacidade no modelo norte-americano revela-se difícil por suas características intrínsecas de fracionamento, com disposições legislativas e jurisprudenciais concorrentes em uma complexa estrutura federativa, o que torna sua leitura em chave sistemática — e até mesmo a compreensão geral de seu conjunto — um desafio para os próprios juristas norte-americanos.

Uma das grandes discussões sobre o tema da proteção de dados nos Estados Unidos da América (EUA) ocorreu fora da arena judicial, com o projeto de instalação de um banco de dados único: *National Data Center*. Criou-se um receio generalizado por força da concentração de dados nas mãos da administração pública, em afronta à tradição democrática norte-americana. Dos debates no congresso merece destaque a posição do deputado Frank Horton que fundava suas objeções alertando para os riscos à dignidade da pessoa humana e às liberdades civis da tradição americana: “Não queremos nos privar das recompensas da ciência; queremos apenas garantir que a dignidade humana e as liberdades civis permaneçam intactas”<sup>13</sup> (DONEDA, 2021, p. 166-167).

As discussões sobre a temática da proteção de dados e das novas técnicas de vigilância presentes na sociedade americana passam a ser uma tônica geral, desenvolvendo-se uma profunda preocupação com a preservação da privacidade sob as novas pressões da tecnologia de vigilância. O enfrentamento da temática da

---

<sup>13</sup> No original: “*We do not want to deprive ourselves of the rewards of science; we simply want to make sure that human dignity and civil liberties remain intact*”.

privacidade precisava então ser feito para além do que costumeiramente era realizado, enfrentando bases teóricas e empíricas de suas dimensões sociais, psicológicas e política (WESTIN, 2018, p. 22-23).

Embora o direito norte americano ainda mantenha ligações dialógicas na abordagem privacidade e propriedade, mantendo-se fiel as tradições do *stare decisis* do sistema de *common law*, não se pode dizer que a ideia da autodeterminação seja estranha aos estudos sobre o tema.

Nesse sentido, Westin (2018, p. 24, grifo nosso) já afirmava que:

**Privacidade é a reivindicação de indivíduos, grupos ou instituições para autodeterminar quando, como, e até que ponto as informações sobre eles são comunicadas a outros.** Visto em termos da relação do indivíduo com a participação social, privacidade é a retirada voluntária e temporária de uma pessoa da sociedade em geral por meios físicos ou psicológicos, seja em um estado de solidão ou intimidade de pequenos grupos ou, quando entre grupos maiores, em uma condição de anonimato ou reserva. O desejo de privacidade do indivíduo é nunca absoluto, pois a participação na sociedade é um desejo igualmente poderoso. Assim, cada indivíduo está continuamente engajado em um ajuste pessoal de processo no qual ele equilibra o desejo de privacidade com o desejo de divulgação e comunicação de si mesmo aos outros, à luz das condições ambientais e normas sociais estabelecidas pela sociedade na qual ele vive. (tradução nossa)<sup>14</sup>.

Embora faça uso constante da relação entre privacidade e propriedade, há muito a jurisprudência norte-americana já realizou uma separação entre a primeira e os elementos de posse e propriedade. Nesse sentido, por exemplo, o voto do *Justice Harlan* exarado em *Katz vs. United States* (389 U.S. 347), em que ficou assentado que a Quarta Emenda<sup>15</sup> à Constituição norte-americana protege pessoas e não lugares, bem como protege uma expectativa razoável de privacidade do cidadão, no que ficou conhecido como “teste de expectativa razoável de privacidade”.

---

<sup>14</sup> No original: “*Privacy is the claim of individuals, groups, or institutions to determine for themselves when, how, and to what extent information about them is communicated to others. Viewed in terms of the relation of the individual to social participation, privacy is the voluntary and temporary withdrawal of a person from the general society through physical or psychological means, either in a state of solitude or small-group intimacy or, when among larger groups, in a condition of anonymity or reserve. The individual’s desire for privacy is never absolute, since participation in society is an equally powerful desire. Thus, each individual is continually engaged in a personal adjustment process in which he balances the desire for privacy with the desire for disclosure and communication of himself to others, in light of the environmental conditions and social norms set by the society in which he lives*”.

<sup>15</sup> Texto original da Quarta Emenda norte-americana: “*The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no Warrants shall issue, but upon probable cause, supported by Oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized*”.

Outra decisão emblemática da Suprema Corte americana é o caso *Roe vs. Wade* (410 U.S. 113) em que a corte discutiu limitações inconstitucionais à privacidade. O pano de fundo da discussão é uma lei estadual texana que baniu o aborto e foi questionada por Jane Roe, sob o argumento de ofensa à sua ampla liberdade, que era constitucionalmente garantida.

A ação teve como contraparte Henry B. Wade, procurador do Condado de Dallas, responsável por defender a constitucionalidade do ato normativo e, ainda em maio de 1970, foi transformada em uma *class action*, representativa de todas as mulheres grávidas. Em dezembro de 1971 o caso chegou à Suprema Corte, já com 41 (quarenta e um) *amicus curiae* integrando o processo e foi julgado procedente com base na autonomia da vontade e no direito à privacidade, que impõe limites à interferência estatal na vida privada do cidadão (SOUTO, 2021, p. 498).

Nesse ponto já vale trazer à consideração uma importante distinção sobre os pontos de vista jurídicos da Suprema Corte americana e do TCF alemão, cujas decisões serão posteriormente abordadas. Isso porque, na Alemanha, invocou-se para fundamentar a constitucionalidade da “solução dos prazos” para a interrupção voluntária da gravidez, o direito ao livre desenvolvimento da personalidade e não o direito à proteção da intimidade da vida privada, como verifica-se nesse caso de *Roe v. Wade*, na qual se invoca o direito à *privacy* da mulher (PINTO, 2000, p. 9).

O tema do aborto ainda foi objeto de discussão em *Planned Parenthood of Southeastern Pa. v. Casey*, 505 U. S. 833, tendo a Suprema Corte americana descrito que esse era um direito à liberdade de tomar decisões e fazer escolhas pessoais, que são aspectos centrais da autonomia e a dignidade pessoal.

Entretanto, em 24 de junho do ano de 2022, a Suprema Corte Americana superou esses precedentes, ao apreciar o caso de *Dobbs v. Jackson Women’s Health Organization*. Justice Alito, responsável por expor a posição da maioria no julgamento, afirmou que o direito ao aborto nunca foi previsto expressamente na Constituição e, ainda, que:

[...] Roe estava flagrantemente errado desde o início. Seu raciocínio foi excepcionalmente fraco, e a decisão teve consequências danosas. E longe de trazer uma solução nacional para a questão do aborto, Roe e Casey

inflamaram o debate e aprofundaram a divisão. (UNITED STATES, 2022, p. 6, tradução nossa)<sup>16</sup>.

Outro caso de grande relevância para entender-se a privacidade no modelo americano foi *United States vs. Jones* (565 U.S. 400), ocorrido no ano de 2012. Deixando nítida a face que vincula o direito de propriedade à privacidade na jurisprudência americana, *Justice Alito* afirma que a:

[...] intrusão física do governo no jeep conduzido por Jones corrói essa proteção de longa data para as expectativas de privacidade inerentes aos itens de propriedade que as pessoas possuem ou controlam. (UNITED STATES, 2012, p. 10, tradução nossa)<sup>17</sup>.

Basicamente, a jurisprudência americana aplica dois testes para verificar se há ou não invasão de propriedade. O *trespass test* e o teste da expectativa razoável de privacidade. Mas se é certo que a Corte americana vincula costumeiramente propriedade e privacidade, não menos correta é a assertiva de que esta é apenas um (embora talvez o principal) dos elementos observados, como afirmado em *Oliver vs. United States* (466 U.S. 170), no qual a Corte asseverou que: “A existência de um direito de propriedade é apenas um elemento para determinar se as expectativas de privacidade são legítimas” (UNITED STATES, 2012, p. 6, tradução nossa)<sup>18</sup>.

A Quarta Emenda é a base de toda estruturação constitucional de defesa da privacidade. A extensão de sua proteção à sociedade americana vem sendo, na esteira de como devem ser os direitos fundamentais, lapidada na mesma toada com que a sociedade evolui e novas tábuas de valores e riscos são apresentados a ela.

Em *Carpenter vs. United States*, a Quarta Emenda é definitivamente contrastada com a defesa da privacidade na era digital. O caso se refere a uma investigação policial acerca de roubos praticados a pontos de venda de aparelhos celulares e deixou a Corte americana extremamente dividida, tendo sido confeccionados cinco votos divergentes (UNITED STATES, 2017).

<sup>16</sup> No original: “*Roe was egregiously wrong from the start. Its reasoning was exceptionally weak, and the decision has had damaging consequences. And far from bringing about a national settlement of the abortion issue, Roe and Casey have enflamed debate and deepened division*”.

<sup>17</sup> O caso tratava da instalação de dispositivo de GPS no carro (*jeep*) de um investigado por um longo período. No original: “[...] *Government’s physical intrusion on Jones’ Jeep, erodes that longstanding protection for privacy inherent in items of property that people possess or control*”.

<sup>18</sup> No original: “*The existence of a property right is but one element in determining whether expectations of privacy are legitimate*”.

A Corte analisou um caso em que, após a prisão de um suspeito, o mesmo entregou os membros de uma organização criminosa e seus números de celulares, de modo que o Ministério Público solicitou com base na “Lei de comunicações armazenadas” a quebra do sigilo de dados de um dos investigados. A opção levada a termo pelo órgão acusatório permitiu a formação de um rito processual mais célere e menos rigoroso que o habitual. Apesar disso, o resultado obtido deu azo a uma análise de dados por 127 (cento e vinte e sete) dias ininterruptos, cobrindo ligações, mensagens e qualquer outra movimentação do acusado, com a identificação, por exemplo, de 12.898 localizações do réu.

Em *Smith vs. Mariland* foi consolidado o entendimento de que a Quarta Emenda à Constituição americana não protege dados voluntariamente abertos a terceiros, uma vez que a partir dessa ação não se poderia mais nutrir uma expectativa razoável de privacidade quanto a esses dados. Todavia, a Corte fez um *distinguish* deste caso com o ora analisado, entendendo que esse precedente não se coadunava com o caso *Carpenter*, que pertenceria a uma categoria qualitativamente diferente, embora os dados estivessem em posse de terceiros.

A Suprema Corte americana já havia decidido em 2014 (*Riley vs. California*) que o acesso a dados do celular dependeria de autorização judicial. Em *Carpenter* a Corte decide se a movimentação do celular e sua comunicação perene e automática com a antena da operadora estaria protegida pela Quarta Emenda. No caso, o entendimento majoritário foi de que o acesso a esses dados depende de autorização judicial, de modo que a salvaguarda constitucional abrange os dados que o celular contém e, também, a interface deste com a antena que capta o movimento do proprietário ou possuidor (SOUTO, 2021, p. 531).

Nos argumentos trazidos à baila pelo *Chief Justice* John Roberts se pode ler que: um telefone celular segue fielmente seu dono além das vias públicas e em residências particulares, consultórios médicos, sedes políticas e outros locais potencialmente reveladores, de modo que ser revela necessária uma ordem judicial específica (*Warrant*), após a indicação da causa provável que embasa o pedido, para acesso a dados dessa magnitude.

A decisão, vale notar, expressamente exclui da sua esfera de apreciação questões de alta relevância, mas que não foram objeto do processo, como a comunicação em tempo real entre as torres de celular e o telefone e, também, o

download de informações sobre todos os dispositivos que se conectaram a uma estação de celular durante um período específico.

Nas palavras de Souto (2021, p. 535), em *Carpenter v. United States* a Corte abriu uma nova avenida, que busca desvendar os limites da ação punitiva do Estado, do direito à privacidade e da tecnologia digital, e, ato contínuo, fornecer a interpretação segura de como esses elementos se comportam entre si e perante a Quarta Emenda, regra constitucional criada em fins do século XVIII e ainda capaz de iluminar os becos escuros da ciência jurídica na era digital.

Os desafios criados pelas novas tecnologias atingem e inquietam todos os Tribunais e juristas atuais. A jurisprudência americana tem encontrado seu caminho na interpretação da Quarta Emenda, mas sem descuidar da realidade que as novas tecnologias impõem. Esse esforço (re)interpretativo ocorreu não apenas nos Estados Unidos, mas também na Europa e no Brasil, sendo o objeto de estudo dos próximos itens.

### 2.2.2 Privacidade e proteção de dados pessoais no contexto europeu

A privacidade e a posterior formatação dos direitos fundamentais à proteção de dados pessoais e à autodeterminação informativa foram bastante exploradas no contexto europeu e influenciaram significativamente o ambiente normativo e jurisprudencial brasileiro. Se é correto afirmar que a doutrina americana de proteção à privacidade não se limita exclusivamente ao *trespass*, *nuisance* e *conspiracy*, não menos apropriado é denotar que a evolução europeia no tratamento do tema focou-se em parâmetros para além da influência americana e seus conceitos moldaram decisivamente o âmbito normativo e jurisprudencial brasileiro.

No contexto francês, o principal ponto de referência sobre o tema tem raiz semelhante ao *National Data Center* americano. A implementação do *Système Automatisé pour les Fichiers Administratifs et le Répertoire des Individus* (Safari)<sup>19</sup>, que a exemplo do sistema americano, visava reunir os dados dos cidadãos franceses em um único banco de dados informatizado da administração pública.

---

<sup>19</sup> Em tradução livre: “Sistema Automatizado de Arquivos Administrativos e Diretório de Indivíduos”.

O projeto, tal qual seu irmão siamês norte americano, foi alvo de severas críticas sociais e objeto de matérias icônicas da imprensa, como o jornal *Le Monde*, que, em 21 de março de 1974, publicou a matéria *Safari, ou caça aos franceses*:

Figura 1 – Safari ou Caça aos franceses

• • • LE MONDE — 21 mars 1974 — Page 9

## JUSTICE

### Tandis que le ministère de l'intérieur développe la centralisation de ses renseignements La division de l'informatique est créée à la chancellerie

*En ordre dispersé, les départements ministériels tentent de développer à leur profit, à leur seul usage, l'informatique et son outil, l'ordinateur. Ce n'est pas tout à fait un hasard si, à l'époque où le Journal officiel va publier un arrêté créant une « division de l'informatique » au ministère de la justice, celui de l'intérieur met la dernière main à la mise en route d'un ordinateur puissant destiné à rassembler la masse énorme des renseignements fournis sur tout le territoire; pas un hasard non plus si le projet SAFARI (Système automatisé pour les fichiers administratifs et le répertoire des individus) destiné à définir chaque Français par un « identifiant », qui ne définit que lui, maintenant terminé, est l'objet de convois armés; le ministère de l'intérieur y souhaite jouer le premier rôle. En effet, une telle banque de données, sous-jacent opérationnel de toute autre collecte de renseignements, donnera à qui la possèdera, une puissance sans égale.*

*Ainsi se trouve d'évidence posé un problème fondamental, même s'il est rebattu; celui des rapports des libertés publiques et de l'informatique. Son importance exigera qu'il en soit dit, au Parlement, publiquement débattu. Tel ne paraît pas être, pourtant, la solution envisagée par le premier ministre dans les directives qu'il vient d'adresser au ministre de la justice, intégrant au premier chef si l'on s'en reporte à la Constitution qui dans son article 66 fait de l'autorité judiciaire le gardien des libertés individuelles.*

## « Safari » ou la chasse aux Français

Rue Jules-Bronel, à Paris-13<sup>e</sup>, dans des locaux du ministère de l'intérieur, un ordinateur Iris-50 avec bi-processeur est en cours de mise en marche. A travers la France, les différents services de police détachent, selon la confiance faite par un très haut magistrat, 100 millions de fiches, réparties dans 400 fichiers. Ainsi se trouve posée — et, à terme, théoriquement résolue — les données d'un problème complexe, d'une part, l'énormité des renseignements collectés; d'autre part, la méthode à définir pour faire de cet ensemble une source unique, à tous égards, de renseignements.

L'histoire du très puissant appareil qui est l'Iris-50 est exemplaire du secret qui entoure l'équipement de l'informatique dans les administrations, celles qui possèdent des informations qui filent ici et là.

Puisant, cet Iris-50, comparaison le démontre sans contestation. L'appareil employé pour engrener les données de l'opération Safari, qui concerne l'identification individuelle de l'ensemble des 52 millions de Français, a une contenance de 2 milliards d'octets (1); celle de l'ordinateur du ministère de l'intérieur est de 3,2 milliards d'octets.

C'est dire que la mise en route d'Iris-50 — dont la location coûte 1 million de francs chaque mois — a été précédée d'études, de tests pour en éprouver les possibilités. D'autant qu'à lui seul, il doit remplacer les trois CE 400 et les 1000 de la C.I.J., qui emploieraient jusqu'aux

l'origine, budgétairement, n'était pas du tout prévu pour la tâche qu'il a finalement assurée, mais pour « traiter » les données administratives du fichier national des constructeurs (F.N.C.). Il s'agit donc apparemment d'un détournement manifeste de crédits et de crédits, ce qui n'était sans doute pas le vœu du Parlement qui les vota.

#### De vastes ambitions

Il n'y a pas que cela. Le ministère de l'intérieur a d'encore plus vastes ambitions. Détenteurs, déjà, du fichier national du remembrement, les services de M. Jacques Chirac font de grands efforts pour, affirment-ils, s'en adjoint d'autres: le cadastre, le fichier de la direction nationale des impôts et, plus grave peut-être, celui du ministère du Travail.

De telles visées comportent un danger qui saute aux yeux, et que M. Adolphe Touffait, procureur général de la Cour de cassation, avait parfaitement défini le 6 avril 1973 devant l'Académie des sciences morales et politiques, en disant: « La dynamique du système qui tend à la centralisation des fichiers risque de porter gravement atteinte aux libertés, et même à l'équilibre des pouvoirs politiques. »

C'est si vrai que la règle nationale des loyers Renault, par exemple, dispose déjà d'une base de données établies à partir d'un fichier du personnel.

On admettra, dans ces conditions, que l'ouverture d'un débat public paraît particulièrement urgente pour définir les limites de l'emploi des banques de données. Or ce débat paraît, dans le principe, écarté par le premier ministre, qui, dans une lettre directive adressée voici quelques semaines à M. Jean Taittinger, avait décrit une telle procédure au profit de circulaires, notes de décrets, préservant en tout état de cause le secret de décision de l'administration. On connaît le peu d'efficacité immédiate que peut avoir devant le juge administratif le recours en annulation d'actes du gouvernement...

Ce n'est pas, pourtant, que les renseignements soient mauvais — Conseil d'Etat en 1970, puis le ministère de la justice en 1972 (qui avait demandé d'un extrait — ait jamais provoqué des bavures préjudiciables à la légalité.

De même, le fichier national des conducteurs, dans sa partie judiciaire, est prévu par une loi, et il faut regretter que les textes d'application ait permis des illégalités injustifiables — in a la connus (le Monde du 8 mars).

#### « A la hussarde »

Fort, pourtant, de ces avantages, le ministère de la justice paraît curieusement se laisser dépasser par des querelles internes peu compréhensibles. L'arrêté signé le 18 mars par M. Jean Taittinger le montre. La création d'une « division de l'informatique », place Vendôme, serait en soi une bonne chose, du point de vue de l'efficacité, si les conditions de sa création, engagée véritablement voici trois mois, ne prenaient l'allure d'une peu élégante tentative d'émulation dirigée contre certains esprits nouveaux sur le mauvais goût de s'intéresser trop tôt à l'informatique.

Il serait, en effet, bien étonnant que les membres de la commission de l'informatique au ministère de la justice, que préside M. Adolphe Touffait, ne s'occupent pas d'une décision qui, en soi, ne peut avoir pour but que de « voter de sa substance » la

dite commission. D'autant qu'il est d'ores et déjà connu que M. Touffait a été rayé de la liste des « eschants » il semble d'ailleurs que les réactions vives qui sont enregistrées portent moins sur le renouvellement des structures, jugées inévitables, que sur la méthode « à la hussarde » employée par M. Taittinger pour mener à bien nos projets de rénovation de la justice, en particulier, ce dernier département, qui rappelle à tous sa mission de protection des libertés individuelles, a apparemment accepté sans nécessairement les plus opportuns? Tout indique, pour l'instant, que, si le ministère de l'intérieur a définitivement choisi le « matériel lourd » pour s'essayer, la chancellerie, au contraire, s'oriente vers un réseau de mini-ordinateurs placés auprès de chaque tribunal de grande instance important.

Dans cet ordre d'idée, le choix déjà décidé de M. Jean Mabecq, vice-président à Bobigny (Seine-Saint-Denis), comme futur chef de la division de l'informatique (au point qu'il a, dès à présent, effectué des missions d'information à Lille, Nice, Lyon et Marseille dans les semaines passées), est significatif. Il est, en effet, à Bobigny l'agitateur d'un système « mini » qu'il souhaite élargir à l'ensemble de l'institution judiciaire. Ce n'est sans doute pas non plus par hasard si la télévision, lundi, après avoir donné des extraits du discours de M. Taittinger à Gap sur la justice civile et les nécessités

d'un appui technique, a illustré son discours par un large reportage sur les équipements du tribunal de Bobigny — plus réels, donc plus rapides à réaliser, ainsi plus vite source d'orgueil pour leurs créateurs.

C'est donc un doute global qui pèse sur les intentions du gouvernement, en général, et du ministère de la justice, en particulier: ce dernier département, qui rappelle à tous sa mission de protection des libertés individuelles, a apparemment accepté sans nécessairement les plus opportuns? Tout indique, pour l'instant, que, si le ministère de l'intérieur a définitivement choisi le « matériel lourd » pour s'essayer, la chancellerie, au contraire, s'oriente vers un réseau de mini-ordinateurs placés auprès de chaque tribunal de grande instance important.

Mais, dans cette entreprise, le ministère de la justice, même s'il fait preuve d'une grande mollesse pour le défilé de ses idées, car il ne s'agit pas seulement à présent de « protéger des délinquants », n'est pas entièrement en cause. Ce qui l'est, c'est une entreprise dont on a tout lieu de suspecter la portée tant on peut avoir de caché sa réalisation.

PHILIPPE BOUCHER.

Fonte: Boucher, 1974.

Atacado pela imprensa e com forte rejeição popular, o projeto Safari foi finalizado sem completar seu desiderato. Não obstante, a discussão gerada em torno do tema foi o prelúdio que justificou a instalação da *Commission Informatique et Libertés*<sup>20</sup>, cujo trabalho resultou na elaboração da Lei de Proteção de Dados francesa de 1978 e criou, ainda naquela época, a autoridade de proteção de dados francesa (DONEDA, 2021, p. 169).

Mas apesar da baixa relevância do caso Safari e das consequências geradas após seu encerramento, é na Alemanha que o estudo da proteção de dados ganha pujança,

<sup>20</sup> Em tradução livre: “Comissão de informática e liberdades”.

culminando com a célebre decisão sobre o censo alemão de 1983 e a construção do conceito de autodeterminação informativa como um direito fundamental de características e contornos próprios.

A decisão do censo alemão de 1983 é, em verdade, fruto de uma série de posicionamentos e *hard cases* que o TCF germânico teve que amadurecer ao longo das décadas anteriores, razão pela qual é importante, antes de averiguarmos as nuances desse caso específico, entendermos o contexto prévio das decisões sobre privacidade e proteção de dados.

A autodeterminação informativa se apoia na evolução da interpretação de um único artigo da Lei Fundamental (LF) da Alemanha: o art. 2º, § 1º, que garante que todos têm direito ao livre desenvolvimento de sua personalidade, de modo que a evolução das decisões da Corte alemã ladriilha os meandros que culminaram com a formulação de um direito geral de personalidade, sem o qual o direito à autodeterminação informativa não pode ser compreendido (MENDES, 2020, p. 2).

O livre desenvolvimento da personalidade previsto na norma constitucional alemã encerra dois ramos fundamentais: o direito geral de personalidade (com seus diversos níveis de concretização) e a liberdade geral de ação (MARTINS; WOISCHNIK; SCHWABE, 2005, p. 188).

A liberdade geral de ação foi especialmente definida na análise do caso Elfes de 16 de janeiro de 1957, que foi assim resumido por Martins, Woischnik e Schwabe (2005, p. 190):

O reclamante, W. Elfes, foi um político atuante nos âmbitos municipal e estadual em Nordrhein-Westfalen desde os anos 1930. Nos anos 1950, foi um dos líderes do partido político “União dos Alemães”, que combatia as políticas de reunificação (com a antiga República Democrática Alemã) e de defesa do governo federal. Tais teses críticas foram por ele diversas vezes defendidas, tanto dentro como fora da Alemanha. O reclamante teve seu requerimento de prorrogação da validade de seu passaporte denegada pela autoridade competente, que se valeu, em sua decisão administrativa, de um dispositivo da lei de passaportes que prescrevia a denegação do referido pedido toda vez que isso fosse necessário em face de uma ameaça à segurança ou ao interesse relevante da República Federal da Alemanha ou de um Estado-membro da federação. Após trilhar e esgotar a via jurisdicional administrativa, o reclamante ajuizou então sua Reclamação Constitucional contra a decisão (Urteil) de última instância do Tribunal Federal Administrativo.

A decisão da Corte aduz que a Constituição não pretendia, com o “*livre desenvolvimento da personalidade*”, proteger apenas o desenvolvimento dentro do núcleo essencial da personalidade, que perfaz a essência do ser humano como personalidade intelecto-moral.

Com efeito, não seria compreensível de que modo o desenvolvimento dentro desse âmbito central poderia violar os costumes, o direito de terceiros ou até mesmo a ordem constitucional de uma democracia livre. Justamente essas limitações impostas ao indivíduo como membro da comunidade mostram que a Constituição, em seu art. 2, I, pensa na liberdade de ação em sentido amplo.

Como bem explora Mendes (2020, p. 3), a contribuição do caso *Elfes* consiste na construção do entendimento que o direito fundamental ao livre desenvolvimento da personalidade é compreendido, nessa primeira fase da jurisprudência constitucional alemã, como base da liberdade geral de ação. Por conseguinte, esse direito fundamental assumiria uma acepção protetiva ampla com fito em proteger todo comportamento humano, não sendo resguardado por outros direitos fundamentais específicos.

Outra decisão importante no entendimento da evolução do pensamento alemão foi a decisão sobre o microcenso, cuja problemática pode ser assim resumida (MARTINS; WOISCHNIK; SCHWABE, 2005, p. 215):

O juízo de Fürstfeldbruck viu-se obrigado a aplicar norma de uma lei do micro-censo [*sic*] de 1957 que previa uma multa de até 10 mil marcos alemães para o caso de recusa pelos entrevistados de responder sobre os quesitos “viagens de férias” e “viagens de repouso”. O juízo considerou tal dispositivo inconstitucional por violar o Art. 2 I c.c. Art. 1 I GG, e como de sua validade dependia o julgamento do caso, viu-se obrigado a, de acordo com o Art. 100 I GG, suspender o processo e apresentar a questão de constitucionalidade ao TCF. O TCF julgou presentes as condições processuais da apresentação judicial e no mérito confirmou a constitucionalidade dos dispositivos da lei do micro-censo [*sic*], que havia sido questionada pelo juízo representante. Na fundamentação, o TCF considerou, em suma, que os dados levantados não atingiam a esfera íntima intocável do indivíduo e que a intervenção estava justificada por ser formalmente permitida pelo Art. 2 I GG e materialmente proporcional em face do propósito de abastecer o Estado com dados necessários ao planejamento da ação estatal.

Embora o caso tenha sido julgado improcedente, com a confirmação da constitucionalidade da Lei, o grande mérito do julgado foi perceber que a norma do art. 2º, § 1º, LF abrange não apenas a liberdade geral de ação, reconhecida no caso *Elfes*, mas também tutela o respeito ao direito à esfera privada (MENDES, 2020, p. 4).

Com o esteio no direito à esfera privada sedimentado por meio das decisões anteriormente analisadas, o Tribunal passou a construir um direito geral à tutela da personalidade em uma série de decisões posteriores, como são exemplos os casos Soraya<sup>21</sup>, de 1973, em que o direito a personalidade geral é reconhecido como garantia constitucional, e o caso Lebach<sup>22</sup>, que formatou a saída da proteção da esfera privada para um direito da personalidade geral e abstrato (MENDES, 2020, p. 8).

Posteriormente, já durante o julgamento do caso Eppler, o Tribunal deixaria clara a extensão desse direito geral da personalidade, afirmando que a função deste é proteger, nos termos do princípio constitucional da “dignidade da pessoa humana” (art. 1º, § 1º, LF), a esfera de vida pessoal mais íntima e a conservação de suas condições básicas, que não podem ser captadas de forma conclusiva pelas tradicionais garantias concretas de liberdade, conforme as *Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* (BVerfGE) de 1980.

Esse direito geral estabelecido pelo TCF alemão tem como objeto a própria personalidade humana, em todas as suas manifestações, adequando-se à sua complexidade e permitindo seu livre desenvolvimento (DONEDA, 2021, p. 91). O direito geral da personalidade deve, pois, ser aberto, permitindo a tutela de novos bens diante das novas ameaças que se ergam contra a pessoa humana.

Uma vez estruturado direito geral de personalidade na jurisprudência da Corte alemã, estava aberto o caminho para, por meio de seus desdobramentos, alcançar-se a autodeterminação informativa.

Para Mendes (2020, p. 10), o desenvolvimento da autodeterminação informativa é marcado pelo debate da proteção de dados, de modo que o conceito dessa autodeterminação surge, pela primeira vez, em um parecer exarado sobre o direito à proteção de dados, solicitado pelo Ministério do Interior alemão.

No entanto, é na decisão sobre a Lei do Censo que a autodeterminação é revisitada e entendida como uma noção da limitação do comportamento por meio do processamento não transparente dos dados, de modo a conceber, por meio do art. 2º,

---

<sup>21</sup> O julgado refere-se à publicação de uma entrevista fictícia da esposa divorciada do xá do Irã, a princesa Soraya.

<sup>22</sup> O caso trata do direito ao esquecimento e à apresentação de um documentário sobre um assassinato muitos anos após ocorrer e concomitante ao período em que o requerente, autor do crime, voltaria ao convívio social.

§ 1º, combinado com o art. 1º, § 1º, LF (dignidade da pessoa humana), o direito fundamental à autodeterminação informativa (MENDES, 2020, p. 11).

Em síntese, o que se discutia no caso era que, por meio da Lei do Censo (*Volkszählungsgesetz*), de 25 de março de 1982, ordenou-se, no início de 1983, o recenseamento geral da população, com dados sobre a profissão, moradia e local de trabalho para fins estatísticos. A Lei listava os dados que deviam ser levantados pelos pesquisadores e determinava quem estava obrigado a fornecer as informações. O § 9º da Lei previa, entre outras, a possibilidade de uma comparação dos dados levantados com os registros públicos e a transmissão de dados tornados anônimos a repartições públicas federais, estaduais e municipais para determinados fins de execução administrativa (MARTINS; WOISCHNIK; SCHWABE, 2005, p. 234).

Várias Reclamações Constitucionais foram ajuizadas diretamente contra a lei sob o argumento de violação a direitos fundamentais dos reclamantes, especialmente o direito ao livre desenvolvimento da personalidade (art. 2 I GG). No mérito, o TCF alemão julgou as Reclamações Constitucionais só parcialmente procedentes, confirmando a constitucionalidade da lei em geral, declarando, porém, nulos os dispositivos sobre a comparação e trocas de dados e sobre a competência de transmissão de dados para fins de execução administrativa.

Em análise ao *descisum*, Mendes (2020, p. 11) assevera que ao contrário da decisão a respeito do microcenso, o TCF alemão deixa claro que a fórmula da esfera privada não representa uma concepção adequada para a solução do caso. Isso porque não mais importava se as informações coletadas dos cidadãos eram íntimas, privadas ou públicas; tratava-se, antes, dos riscos para a personalidade que poderiam surgir do processamento eletrônico de dados.

Para o Tribunal, uma sociedade na qual os cidadãos não possuem informações sobre o que, quanto e quem sabe algo sobre eles, está encravada em um terreno daninho à autodeterminação informativa e prejudicial tanto à personalidade quanto ao bem comum da sociedade democrática. Nesse ponto, é importante realizarmos uma nova digressão e observarmos que já em 1983 a Corte alemã preocupava-se com os riscos à democracia que uma sociedade de vigilância de dados impunha. Nessas letras, as considerações atuais de Zuboff (2020), em que pese sob condições extremamente distintas, dá voz contemporânea aos alertas do TCF alemão no ido ano de 1983.

Essa absorção de dados pelo Estado prevista na Lei do Censo deveria passar, então, para não impor riscos à personalidade, pelo filtro constitucional da proporcionalidade. Mendes (2020, p. 11-12), citando Dieter Grimm, afirma que a decisão traz a mudança definitiva da concepção da esfera privada para o direito à autodeterminação informativa, na qual a atribuição de dados a uma esfera íntima não tem mais nenhum papel significativo. Segundo a autora, o TCF alemão estendeu a proteção frente à coleta, armazenamento, utilização e transmissão aos dados pessoais em vez de limitá-la a uma esfera privada que protegeria somente informações íntimas.

Percebe-se, portanto, que não apenas a autodeterminação informativa ganhou relevo na decisão do censo alemão, mas o próprio direito geral de personalidade consolidou-se como uma cláusula ampla, flexível e capaz de servir de base para proteção do cidadão contra os mais diversos riscos que venham a ameaçá-lo.

Diversas outras legislações e decisões foram influenciadas por esse ciclo de entendimento do que vem a ser a autodeterminação informativa e a personalidade como um direito geral, maleável e adaptável à promoção da dignidade humana. De posse dessa concepção sufragada por todo continente europeu e aqui melhor representada pela tradição da jurisprudência alemã, desenvolveram-se diversas normas e entendimentos com o fim de conferir limites e organizar o âmbito de atuação desses conceitos hoje separados de privacidade, proteção de dados pessoais e autodeterminação informativa.

Em abril de 2014, o Tribunal de Justiça da União Europeia realizou um famoso julgado, conhecido como *Digital Rights Ireland Ltd.*, no qual ficou consignado:

No que respeita ao conteúdo essencial **do direito fundamental ao respeito da vida privada e dos outros direitos consagrados no artigo 7º da Carta**, deve observar-se que, embora a conservação dos dados imposta pela Diretiva 2006/24 constitua uma ingerência particularmente grave nesses direitos, não é suscetível de afetar o referido conteúdo, tendo em conta que, como resulta do seu artigo 1.º, n.º 2, esta diretiva não permite tomar conhecimento do conteúdo das comunicações eletrónicas [sic], enquanto tal. Esta conservação dos dados também não é suscetível de afetar o conteúdo essencial do direito fundamental à proteção dos dados pessoais, consagrado no artigo 8.º da Carta, uma vez que a Diretiva 2006/24 prevê, no seu artigo 7.º, uma regra relativa à proteção e à segurança dos dados, segundo a qual, sem prejuízo das disposições adotadas em aplicação das Diretivas 95/46 e 2002/58, devem ser respeitados certos princípios de proteção e de segurança dos dados pelos fornecedores de serviços de comunicações eletrónicas [sic] publicamente disponíveis ou de redes públicas de comunicações, princípios de acordo com os quais os Estados-Membros devem assegurar a adoção de

medidas técnicas e organizacionais adequadas contra a destruição acidental ou ilícita, a perda ou a alteração acidental dos dados. (UNIÃO EUROPEIA, 2014b, p. 17, grifo nosso).

Fica claro no julgado em questão a autonomia que a Corte Europeia confere ao direito fundamental à proteção de dados, cuja origem não mais se fundamenta no direito fundamental à privacidade, mas no próprio metaprincípio da dignidade humana, garantindo o livre desenvolvimento da personalidade do indivíduo.

Entretanto, ao tratarmos de um tema tão complexo, é sempre válida a lição deixada por Doneda (2021, p. 176) sobre as nomenclaturas privacidade, proteção de dados e autodeterminação informativa:

Tendo em vista o perfil e a história de algumas das doutrinas e denominações da proteção de dados pessoais, preferimos utilizar uma terminologia que talvez seja a mais simples, mas que pode ser a mais propensa a se adaptar ao sistema de tutela da pessoa humana que deve orientá-la; esta expressão seria a “proteção de dados pessoais” – visto que nela podemos depreender a problemática da privacidade e igualmente a da informação, que teria como ponto de referência os direitos da personalidade e estaria isenta de uma acepção patrimonialista ou meramente conceitual, ao mesmo tempo que não remonta ao direito à liberdade em uma acepção demasiado ampla. Tal opção é feita também por parte da doutrina mais moderna, embora por vezes com motivos bastante diversos, como o argentino Oscar Puccinelli, que entende que a expressão “direito à proteção de dados” é preferível na comparação que ele faz com “autodeterminação informativa, *information control*, *habeas data* e liberdade informática”, como “denominação genérica por conseguir englobar todos os outros rótulos e conceitos – da qual o direito à autodeterminação informativa bem poderia ser uma espécie – e por ter sido assim recepcionada nas principais normas internacionais sobre a matéria, e para evitar ambiguidades no manejo deste vocábulo. (DONEDA, 2021, p. 176).

Alguns regramentos, entretanto, formaram posição expressa sobre o tema, como é o caso da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia de 2000, que traz em seu art. 7º o respeito à vida privada e familiar, para, apenas após, tratar especificamente no art. 8º sobre a proteção de dados pessoais, demonstrando o acolhimento dos institutos em esferas de proteção diversas.

Na esteira de acolhimento a essa separação demonstrada pela Carta Europeia, o Tribunal Constitucional português decidiu, em 2008, que:

Note-se, contudo, que esta proibição não impede o acesso apenas aos dados íntimos duma pessoa, mas a todos os dados a ela relativos, mesmo que em nada afete a sua privacidade. O que se pretende preservar é a informação individual de uma pessoa, independentemente desta [sic] respeitar ou não à sua intimidade, prevenindo-se um potencial risco de violação de direitos

fundamentais do cidadão, nomeadamente o direito à reserva da intimidade da vida privada. (PORTUGAL, 2008, p. 1).

Como lembra Doneda (2021, p. 193-194), o modelo europeu de proteção de dados é sistemático, tendo se estruturado primeiro em torno da Diretiva nº 95/46/CE<sup>23</sup>, uma disciplina ampla e detalhada a ser transposta para a legislação interna de cada estado membro, e hoje está ordenado basicamente pelo GDPR. Destaca também o autor (2021, p. 197) que o sistema de proteção de dados pessoais na União Europeia é unificado em torno de um núcleo composto basicamente pelo GDPR, estando a Diretiva nº 2002/58/CE (relativa à privacidade e às comunicações eletrônicas), que compunha juntamente à antiga Diretiva nº 95/46/CE o núcleo duro do modelo europeu, em processo de reelaboração para a edição de uma nova normativa, a *ePrivacy Regulation*.

Assim, sinteticamente, o GDPR, em conjunto com a Diretiva nº 2016/680 sobre proteção de dados em atividades de investigação criminal e execução penal e a normativa sobre comunicações eletrônicas, representa o que seria um padrão mínimo de proteção de dados para toda a União Europeia.

Esse panorama do desenvolvimento da proteção de dados e da autodeterminação informativa no continente europeu é a base pela qual várias decisões e normas foram implementadas no Brasil. É certo que a pura e direta importação de modelos externos ao cenário de outro país é sempre temerária, mas não menos correto é pensar que o desenvolvimento e amadurecimento das discussões sobre a temática da proteção de dados no resto do mundo permitem ao Brasil a formatação de um modelo próprio, mas consonante com a realidade sobre como a matéria vem sendo tratada, especialmente na comunidade do *civil law*.

A esse ponto soma-se a necessidade de atuação integrada para defesa desses direitos. Os dados e as informações dele extraídas se tornaram a principal *commoditie* do mundo atual, de modo que as transações envolvendo aspectos tão essenciais da vida humana ocorrem sem o respeito aos limites das fronteiras geopolíticas, reclamando uma atuação conjunta, articulada e cooperativa em todo o globo. Essas

---

<sup>23</sup> Durante esse período, a aplicabilidade direta ocorria apenas em via de exceção, pois, na qualidade de diretiva, esse regramento depende da incorporação de suas regras pela lei nacional para tornar suas determinações cogentes.

ações, por seu turno, são facilitadas quando as normas dos países possuem uma base semelhante.

Como bem destaca Lyon (2018, p. 4), os dados são valiosos do ponto de vista financeiro, de modo que podem ser explorados e negociados em mercados bilionários, como também possuem uma relevante importância como meio de governar ou mesmo controlar outras pessoas.

Abordados esses conceitos basilares ao entendimento da matéria, o último item do primeiro capítulo tratará sobre a evolução da proteção de dados pessoais como um direito fundamental dentro do sistema jurídico brasileiro.

### **2.3 Proteção de dados pessoais e autodeterminação no contexto brasileiro**

A proteção de dados no modelo constitucional brasileiro ganhou relevante contorno na atualidade. O Brasil não havia produzido, até um passado muito recente, uma estrutura normativa orgânica especificamente voltada para a proteção de dados, de modo que a defesa desses interesses se dava a partir do entendimento da cláusula geral da personalidade e de normas como o Código de Defesa do Consumidor (CDC) (DONEDA, 2021, p. 267)

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) passou a ostentar a proteção de dados pessoais como um direito fundamental expressamente consignado por meio da promulgação da EC nº 115/22, que é fruto de um amadurecimento do quadro social, normativo e jurisprudencial nacionais, no qual a consciência da essencialidade da defesa à proteção de dados pessoais passou a ganhar importância meritória.

O presente estudo analisará a evolução do pensamento jurisprudencial brasileiro sobre a proteção de dados e o contexto normativo que confere os contornos à matéria, de modo a traçar um panorama de sua integração à ordem jurídica e social nacionais.

#### **2.3.1 A evolução jurisprudencial do pensamento do Supremo Tribunal Federal sobre a proteção de dados pessoais**

Embora desde 10 de fevereiro de 2022 a CRFB carregue em suas tintas a proteção de dados pessoais como um direito fundamental, a consignação desse entendimento é fruto de um processo de evolução do pensamento da jurisdição constitucional, que pode ser bem representado por meio de duas decisões da Corte Suprema, o Recurso Extraordinário (RE) nº 418.416/SC de relatoria do Min. Sepúlveda Pertence e, posteriormente, o julgamento da Medida Cautelar das ADIs de nº 6387,6388,6389, 6390 e 6393, cuja relatoria coube à Min. Rosa Weber. Os referidos julgados marcam a posição da Corte com a identificação da tábua axiológica constitucional na qual se fundamenta a proteção de dados em um contexto prévio à EC nº 115/22.

O direito brasileiro, como bem lembra Doneda (2021, p. 269-270), possuía uma espécie de consciência comum em tratar os problemas relacionados a banco de dados a partir de uma perspectiva genérica e abstrata, como o caráter público ou particular das informações ou o aspecto sigiloso da comunicação. A difusão dessa hermenêutica era facilitada pelo próprio texto constitucional, quando protegia a privacidade no art. 5º, X, da Carta e a inviolabilidade do sigilo das correspondências e comunicações telegráficas, de dados e comunicações telefônicas no inciso XII do mesmo art. 5º.

O modelo adotado pelo texto constitucional terminou por conduzir a uma interpretação inicial de que, embora a privacidade fosse um direito fundamental, as informações pessoais estariam protegidas apenas sob o âmbito de sua comunicação. Com efeito, esse foi o argumento central do Min. Sepúlveda Pertence no voto condutor do RE nº 418.416/SC, no qual foi encampada a lição de Ferraz Júnior (1993, p. 447), que lecionava uma importante conclusão sobre dados: “A distinção é decisiva: o objeto protegido no direito à inviolabilidade do sigilo não são os dados em si, mas a sua comunicação restringida (liberdade de negação)”.

A posição externada no *leading case* acima foi dominante na jurisprudência da alta Corte brasileira, mas criava um hiato entre a tutela da privacidade e a tutela das informações pessoais em si, que seria merecedora de um amparo menos abrangente. Essa linha interpretativa abria caminho para eximir o aplicador de levar em conta os casos nos quais uma pessoa é ofendida em sua privacidade — ou tem outros direitos fundamentais desrespeitados — não de forma direta, mas através do uso abusivo de informações pessoais em bancos de dados (DONEDA, 2021, p. 271).

Essa linha argumentativa foi revisitada quando do julgamento das ADIs supra aludidas, no qual a Suprema Corte brasileira, valendo-se de vários critérios interpretativos já utilizados em outras Cortes Constitucionais, emprestou nova roupagem à proteção de dados pessoais, superando o paradigma anterior e reconhecendo, por dez votos a um<sup>24</sup>, uma verdadeira mutação constitucional, proporcionada especialmente pela visão interpretativa do direito a partir das lentes do fenômeno social que o mundo tecnológico hodierno impõe.

A CRFB possui uma autêntica força normativa, capaz de interferir no domínio social. Por outra via, o fenômeno social também possui relevância jurídica, influenciando no domínio da hermenêutica. Essa ambivalência da realidade jurídica experimentada como norma e fato social é presente de modo claro na nova posição adotada pelo Supremo.

A norma impugnada pelas ADIs era a Medida Provisória (MP) nº 954/20, que previa, para melhor atendimento da emergência de saúde pública da Covid-19, o compartilhamento de todos os dados dos usuários do serviço telefônico fixo e móvel pelas empresas prestadoras desses serviços ao IBGE (BRASIL, 2020a). Todavia, a norma não mencionava apropriadamente como e para que seriam utilizados os dados coletados, não esclarecendo as finalidades de cada informação a ser colhida, nem limitando essa coleta ao mínimo necessário para alcançar o propósito fim.

Esse foi o contexto em que a MP proposta pelo Presidente da República foi contestada por cinco entidades: a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e o Partido Comunista do Brasil (PC do B), tendo ainda como *amicus curiae* deferidos a Associação *Data Privacy* Brasil de Pesquisa, o Laboratório de Políticas Públicas e Internet (Lapin) e o IBGE.

O julgamento do STF aborda diversos pontos nevrálgicos à concessão da tutela cautelar, como a ofensa aos parâmetros da necessidade, adequação e proporcionalidade, por exemplo. Em nosso estudo, entretanto, focaremos como ponto principal o *overruling* do precedente anterior a consideração da proteção de dados pessoais como um direito fundamental decorrente do próprio sistema constitucional e que, posteriormente, viria a ser textualizado constitucionalmente pela EC nº 115/22.

---

<sup>24</sup> Restou vencido o Min. Marco Aurélio Melo, que entendia que não se encontraram presentes os requisitos para concessão de liminar.

No voto condutor da Min. Rosa Weber, após várias considerações relativas à necessidade e proporcionalidade da MP, há uma referência que merece destaque. Nesse trecho, a relatora afirma que não questiona a relevância, seriedade e legitimidade do trabalho desenvolvido pelo IBGE, nem que os tipos de dados solicitados sejam aprioristicamente não compartilháveis, mas frisa que: **“não se pode fazê-lo de uma forma que não garanta mecanismos de proteção compatíveis com as cláusulas constitucionais assecuratórias da liberdade individual (art. 5º, caput), da privacidade e do livre desenvolvimento da personalidade (art. 5º, X e XII)”** (BRASIL, 2020b, p. 23, grifo do autor)

Nesse ponto, já podemos perceber o amadurecimento das razões jurídicas invocadas, vinculando a proteção de dados pessoais ao livre desenvolvimento da personalidade, na esteira da jurisprudência construída pelo TCF alemão e que culminou com a interpretação exarada na decisão de 1983 sobre a Lei do Censo, já objeto de estudo anteriormente.

Ademais, embora naquele momento a LGPD brasileira não estivesse em vigor, vale perceber que os julgadores já se valeram de vários de seus postulados na formação dos votos, demonstrando que as bases sólidas em que construídos os fundamentos legais encontravam amparo e eco na normativa principiológica constitucional, maximizando os direitos fundamentais dos cidadãos, independente da vigência da norma infralegal<sup>25</sup>.

O Min. Alexandre de Moares declinou o reconhecimento da existência ao direito fundamental ao sigilo de dados, enquadrando-o como uma espécie da privacidade individual. Com efeito, em uma visão de confluência com a doutrina norte-americana, cita em seu voto que o “legislador constituinte de 1988 entendeu por bem consagrar, de forma específica, além de a intimidade e a vida privada - art. 5º, X -, **o sigilo de dados, sendo todas essas espécies de gênero maior: a defesa da privacidade individual**” (BRASIL, 2020b, p. 29, grifo nosso).

Quando de sua manifestação, o Min. Luís Roberto Barroso também faz ponderação semelhante às lançadas no voto do Min. Alexandre de Moares:

**No outro prato dessa balança, estão os direitos constitucionais elencados no art. 5º da Constituição, X e XII, notadamente o direito à**

---

<sup>25</sup> A LGPD, embora ainda não vigente à época da decisão, foi referenciada 28 vezes ao longo do inteiro teor do acórdão do STF.

**intimidade e à vida privada, genericamente identificados com o direito de privacidade**, que é o direito que toda pessoa tem de ter uma esfera da sua vida que não seja acessível, quer ao Estado, quer a outras pessoas, salvo, eventualmente, por vontade própria. (BRASIL, 2020b, p. 40, grifo nosso).

O julgado do TCF alemão sobre a Lei do Censo, de 1983, é referenciado expressamente nos fundamentos do voto do E. Min. Luiz Fux, no qual foi assentado ainda:

**A proteção de dados pessoais e a autodeterminação informativa são direitos fundamentais autônomos**, que envolvem uma tutela jurídica e âmbito de incidência específicos. Esses direitos são extraídos da interpretação integrada da garantia da inviolabilidade da intimidade e da vida privada (art. 5º, X), do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e da garantia processual do habeas data (art. 5º, LXXII), todos previstos na Constituição Federal de 1988. (BRASIL, 2020b, p. 59, grifo nosso).

Os argumentos nesse ponto do debate levado a termo na jurisdição constitucional vão amadurecendo cada vez mais e os ministros, mesmo sem apoio no texto constitucional expresso, já conduzem uma superação clara da jurisprudência anterior, de modo a consagrar a proteção de dados pessoais e autodeterminação informativa como direitos fundamentais extraíveis do arcabouço jurídico constitucional brasileiro.

No voto do Min. Ricardo Lewandowski, a proteção dos dados, como elemento ligado ao direito da personalidade, e a perspectiva constitucional desses direitos são destacados. O voto da relatora também é acompanhado pela Min. Cármen Lúcia, ao vaticinar que: “Há de ser garantido que os governos ou empresas não abusem dessas medidas para coletar informações privadas de caráter confidencial para fins não relacionados a crise de saúde pública vigente” (BRASIL, 2020b, p. 138).

Em denso voto sobre o tema, o Min. Gilmar Mendes destaca que a jurisdição constitucional deve cultivar a ideia de que os parâmetros de proteção aos direitos fundamentais devem manter-se permanentemente abertos à evolução tecnológica (BRASIL, 2020b, p. 95).

Em tópico específico de seu o voto, o Ministro defende que a adequada compreensão da questão passa pelo aprofundamento do debate sobre a afirmação da autonomia do direito fundamental à proteção de dados pessoais como categoria dentro do rol dos direitos fundamentais, para além da mera evolução do direito ao sigilo (BRASIL, 2020b).

Após tecer considerações sobre a evolução do conceito de privacidade, o Ministro faz referência à dogmática de Laura Schertel Mendes (2018) na construção do reconhecimento da autonomia do direito fundamental à proteção de dados, aprofundando seu julgado com a multirreferenciada decisão da Corte alemã de 1983, indicando que dela se pode denotar a afirmação do direito à autodeterminação informacional como um contraponto a qualquer contexto concreto de coleta, processamento ou transmissão de dados passível de configurar situação de perigo (BRASIL, 2020b).

É válido destacar, nesse ponto da abordagem, que o *Judicial Review* patrocinado pela Corte brasileira no caso em testilha possui alguns elementos de importante consideração. Com efeito, é de se notar que a norma atacada era uma MP, logo, não gozava no crivo de sua formação da participação democrática do parlamento. Assim, desde o primeiro momento já se pode frisar que não prosperaria no caso em análise a crítica sempre importante de Waldron (2006, p. 1348) de que a revisão judicial da legislação é inadequada como um modo de tomada de decisão final numa sociedade livre e democrática.

Ao contrário, assemelha-se juridicamente adequada a visão de Dahl (2009), também sustentada por Mendes, quando trata da visão das Cortes Constitucionais como *policy makers*:

É dever de qualquer Corte Constitucional assegurar a efetividade dos direitos fundamentais e da ordem constitucional como um todo. Esse é o mais relevante papel exercido pelas Supremas Cortes, como guardiãs da Constituição, afinal não há Estado de Direito, nem democracia, onde não haja proteção efetiva de direitos e garantias fundamentais. Numa verdadeira democracia, os entes de representação devem agir dentro de limites prescritos, estando os seus atos vinculados a determinados procedimentos. As constituições contemporâneas pretendem, portanto, que os atos praticados pelos órgãos representativos possam ser objeto de crítica e controle. Trata-se, em verdade, de um modelo de fiscalização democrática dos atos do Poder Público. (MENDES, 2019, p. 682).

### 2.3.2 Panorama sobre o contexto normativo brasileiro e proteção de dados nos Tribunais

A decisão do STF foi essencial para que o constituinte derivado promovesse a EC nº 115/22 consagrando, doravante de forma expressa, a proteção de dados como

um direito fundamental (art. 5º, LXXIX), gozando, desse modo, de uma aplicação automática, nos termos do art. 5º, § 1º, da CRFB.

Apesar do caráter automático de aplicação direta desse direito fundamental, o ordenamento brasileiro possui uma série de normas que regulamentavam, mesmo antes de ter seus status constitucional reconhecido, elementos importantes da proteção de dados, que certamente contribuíram para o aprofundamento das discussões sobre o tema e o seu entendimento como elemento central de proteção do cidadão.

O CDC, por exemplo, já regulava no art. 43<sup>26</sup> uma série de regras relativas aos dados de consumidores mantidos em cadastros de terceiros, limitando, por exemplo, a cinco anos o prazo máximo em que podem ser mantidas as informações negativas.

O Marco Civil da Internet<sup>27</sup> e a Lei do Cadastro Positivo<sup>28</sup> são também exemplos de normativos brasileiros que, embora sem a dimensão estruturante que a defesa de um direito fundamental dessa envergadura reclama, regularam aspectos importantes da proteção de dados pessoais. Não obstante, o enfrentamento efetivo da temática apenas foi estruturalmente formalizado com a LGPD<sup>29</sup>, que em conjunto com as normas anteriormente citadas, formam o arcabouço que conforma o substrato infraconstitucional do direito fundamental à proteção de dados e à autodeterminação informativa.

Mais que esses elementos normativos acima destacados, é preciso notar que os direitos fundamentais aqui estudados são elementos da personalidade do indivíduo, logo, todo o plexo de direitos encarnado no ordenamento civilista para

---

<sup>26</sup> “Art. 43. O consumidor, sem prejuízo do disposto no art. 86, terá acesso às informações existentes em cadastros, fichas, registros e dados pessoais e de consumo arquivados sobre ele, bem como sobre as suas respectivas fontes. § 1º Os cadastros e dados de consumidores devem ser objetivos, claros, verdadeiros e em linguagem de fácil compreensão, não podendo conter informações negativas referentes a período superior a cinco anos. § 2º A abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais e de consumo deverá ser comunicada por escrito ao consumidor, quando não solicitada por ele. § 3º O consumidor, sempre que encontrar inexatidão nos seus dados e cadastros, poderá exigir sua imediata correção, devendo o arquivista, no prazo de cinco dias úteis, comunicar a alteração aos eventuais destinatários das informações incorretas. § 4º Os bancos de dados e cadastros relativos a consumidores, os serviços de proteção ao crédito e congêneres são considerados entidades de caráter público. § 5º Consumada a prescrição relativa à cobrança de débitos do consumidor, não serão fornecidas, pelos respectivos Sistemas de Proteção ao Crédito, quaisquer informações que possam impedir ou dificultar novo acesso ao crédito junto aos fornecedores. § 6º Todas as informações de que trata o *caput* deste artigo devem ser disponibilizadas em formatos acessíveis, inclusive para a pessoa com deficiência, mediante solicitação do consumidor” (BRASIL, 1990).

<sup>27</sup> Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (BRASIL, 2014a).

<sup>28</sup> Lei nº 12.414, de 09 de junho de 2011 (BRASIL, 2011).

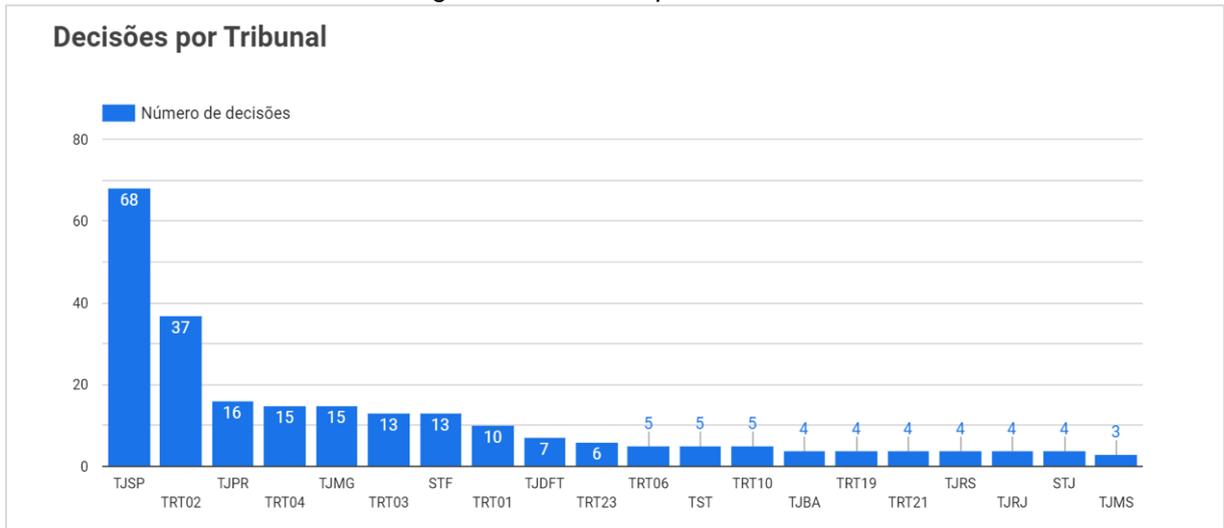
<sup>29</sup> Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (BRASIL, 2019b).

defesa da personalidade são, também, caminhos hábeis à efetivação desses direitos de índole constitucional.

Com o desenvolvimento do sistema de proteção de dados é natural que a temática chegue com cada vez mais constância nos Tribunais brasileiros, que irão moldar o alcance dos institutos previstos na LGPD. Com números atualizados até outubro de 2021, o Centro de Direito Internet e Sociedade (Cedis) do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (doravante IDP, 2021) elaborou um grande painel sobre a Lei Geral de Proteção de Dados nos Tribunais.

Entre setembro de 2020 a outubro de 2021, foram encontradas 274 (duzentos e setenta e quatro) decisões sobre a temática de Lei Geral de Proteção de Dados, conforme imagem do quadro abaixo:

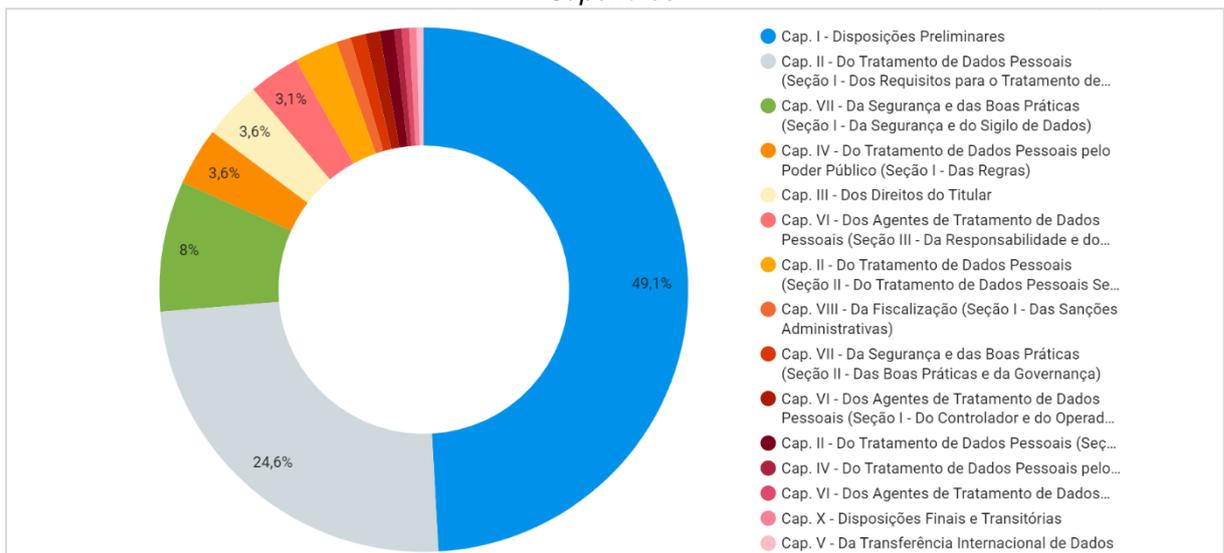
Figura 2 – Decisões por Tribunais



Fonte: IDP, 2021.

No estudo, as decisões foram classificadas segundo quais aspectos da norma eram objeto de argumentação nos julgados. Pode-se perceber que quase metade dos julgados tem como fundamento o capítulo I da LGPD, que contempla os princípios e os fundamentos da proteção de dados pessoais.

Figura 3 – Tendências de aplicação da LGPD na fundamentação de sentenças dos Tribunais Superiores



Fonte: IDP, 2021.

Os dados colacionados consideraram apenas o primeiro momento de efetivação das normas pelos Tribunais brasileiros. O passar dos anos trará, por certo, amadurecimento aos institutos e à compreensão das Cortes brasileiras sobre suas

extensões, profundidades e limites, de modo que o direito à proteção de dados pessoais, refletindo a sociedade viva que é seu objeto fim, ainda possui uma grande estrada de crescimento na regência da vida dos brasileiros.

Estabelecidos os riscos do não enfrentamento das questões relacionadas à proteção de dados pessoais, o entendimento de seus alicerces jurídicos internacionais e a disciplina da proteção de dados no contexto brasileiro, a presente investigação científica voltar-se-á ao sistema de publicidade registral do Brasil, de modo a analisar sua relevância para a circulação de riquezas e a concretização do direito à personalidade, analisando-a à luz do direito fundamental a proteção de dados pessoais.

### **3 A PUBLICIDADE REGISTRAL NA LEI Nº 6.105/73 E SUA HARMONIZAÇÃO COM O DIREITO À PROTEÇÃO DE DADOS E À AUTODETERMINAÇÃO INFORMATIVA**

O segundo capítulo desta peça dissertativa aborda como ponto central a publicidade no regime da Lei nº 6.015/73 e sua harmonização com direito fundamental à proteção de dados. Recentemente, fruto da conversão da MP nº 1.085/21, foi aprovada pelo Congresso a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, que dispõe sobre o Serp e faz uma série de alterações na Lei nº 6.015/73.

É, pois, com foco nessa nova roupagem da LRP que se estudará a publicidade registral brasileira e sua harmonização com o princípio da proteção de dados e da autodeterminação informativa, já explorados no primeiro capítulo deste estudo. Para além das leis ordinárias citadas, ganha especial relevo nesse estudo o Provimento nº 134, de 24 de agosto de 2022, editado pelo CNJ, e que “estabelece medidas a serem adotadas pelas serventias extrajudiciais em âmbito nacional para o processo de adequação à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais” (BRASIL, 2022e, p. 1), de modo a indicar o primeiro caminho apontado pelo órgão correcional nacional rumo a essa pretendida harmonização.

Foram reservados três tópicos para o enfrentamento dessa etapa. No primeiro ponto se estudará a publicidade e seu papel de centralidade no registro público. No segundo momento, serão analisadas as mitigações à publicidade registral, tanto de maneira ampla quanto especificamente com base na LGPD e regulações das Corregedorias estaduais e do Distrito Federal. Por fim, no último item há um estudo crítico pela lente do Provimento nº 134/22 do CNJ, de modo a entender publicidade registral em seu diálogo com a LGPD e a CRFB.

#### **3.1 A publicidade como centro do sistema de registros públicos**

O sistema registral brasileiro é aquilatado por uma série de princípios que lhe dão forma e organizam as razões de seu conteúdo normativo. A Lei nº 6.015/73, que disciplina os registros públicos, afirma logo em seu art. 1º que o serviço de registro público é estabelecido para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. Todas essas funções da atividade registral possuem como base de sua estrutura a

publicidade, que é inata ao sistema registral público brasileiro. Nesse sentido, o art. 1º da Lei dos Notários e Registradores declina que os “serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos” (BRASIL, 1994).

Com efeito, a publicidade pode ser entendida como centro, um vetor primordial do sistema registral. Não é, por óbvio, a razão de existir desse sistema, já que a publicidade não é um fim em si, um valor último a ser alcançado. Em melhor estilo, se pode entendê-la como um princípio meio, uma ponte sobre a qual se apoia o sistema registral para alcançar a segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Embora seja a publicidade registral o objeto de nossa investigação, é inafastável a invocação da matriz constitucional desse princípio como base para a análise que se desenhará. Dessa arte, analisar-se-á inicialmente a publicidade a nível constitucional para, apenas no segundo momento, ingressar-se na análise da publicidade registral efetiva.

### 3.1.1 Aspectos da publicidade na esfera constitucional

Como em toda aplicação principiológica, os valores protegidos pela publicidade são cotejados com os valores suportados por outros princípios e dessa colisão<sup>30</sup> surgem as mitigações e exceções que, longe de negar um caráter fundamental à publicidade, apenas confirmam o valor constitucional desse princípio e sua influência no âmbito da teoria registral.

A publicidade deve ser vista como um ponto fundamental de todo o sistema de defesa dos direitos e não apenas como cerne principiológico do direito registral. Os direitos, as normas, a segurança jurídica que uma sociedade democrática almeja não se amalgamam com características sub-reptícias, com a surpresa e o desconhecimento frutos do obscurantismo que, atrelados a bens da vida de valor público, apenas interessam a quem flerta com pretensões antidemocráticas.

Sob esse mesmo ponto de vista, Ávila (2021, p. 261), discorrendo acerca da teoria da segurança jurídica, pondera que “o dever de atingir um estado de publicidade faz parte do ideal maior de garantir um estado de confiabilidade e calculabilidade do ordenamento jurídico, baseado na sua cognoscibilidade”. A publicidade, na ideia do

---

<sup>30</sup> Sobre o tema colisão de direitos fundamentais, cf. Alexy (2014) e Martins e Dimitri (2014).

mesmo autor, é um meio a partir do qual se deduz um dos ideais parciais que compõem a segurança jurídica.

A publicidade é expressamente citada em cinco oportunidades pela CRFB. Inicialmente é prevista como uma garantia fundamental no art. 5º, LX, no qual a Carta republicana define que a restrição da publicidade aos atos processuais apenas pode ser feita mediante Lei e quando a defesa da intimidade e o interesse social o exigirem. Nota-se, desde já, duas balizas constitucionalmente qualificadas para limitação a publicidade: defesa da intimidade e interesse social (BRASIL, 1988). Embora sejam cláusulas de conteúdo aberto, essas restrições já conferem um norte constitucional sobre a mitigação da publicidade de atos jurídicos.

A publicidade também é estruturada como um princípio fundamental da administração pública (art. 37); como regra geral a ser seguida quanto a informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais (art. 163-A) e como obrigação inerente aos estudos de impacto prévio em matéria ambiental (art. 225, IV). Por fim, o termo publicidade ainda aparece no § 1º do art. 37, mas nesse caso referindo-se exclusivamente a publicidade promocional realizada por órgãos públicos (BRASIL, 1988).

Tratando sobre o tema da eficácia de atos normativos, Canotilho (2003, p. 878) pondera a publicidade como fruto de uma cláusula democrática, afirmando que o princípio do Estado de direito democrático exige o conhecimento por parte dos cidadãos, proibindo na existência de atos normativos secretos. Esse conhecimento, finaliza o autor, se dá por meio da publicidade. É possível se ponderar, ainda nessa toada, que a Constituição Federal de 1988 instituiu uma ordem democrática fundada no valor da publicidade, que é substrato axiológico de toda atividade do poder público (MENDES *et al.*, 2008).

O valor democrático e fundamental da publicidade na ordem constitucional salta aos olhos em uma análise simples e direta da CRFB e da ordem objetiva de valores a esta subjacente, irradiando-se, portanto, para a publicidade registral, naquilo que lhe é pertinente. Todavia, é de se notar que essa essencialidade da garantia fundamental publicitária não pode ser encarada como um dogma intransponível, um valor referência que não possa ser mitigado ou, até mesmo, afastado em função de uma colisão com direitos de mesma envergadura. Sujeita-se, pois, a cláusula constitucional

da publicidade a limitações através de intervenções constitucionalmente justificadas em seu alcance e profundidade.

A reserva legal, por exemplo, pode justificadamente intervir nos limites à publicidade, sem que isso incorra, aprioristicamente, em uma nota de inconstitucionalidade, como se vislumbra no inciso LX do art. 5<sup>o</sup><sup>31</sup>. Do mesmo modo, guardados os parâmetros constitucionais, uma lei pode mitigar a ampla publicidade que, inicialmente, é afeta aos atos registrais.

Fica claro, portanto, que a publicidade possui uma matriz constitucional e é um meio para que se alcance a segurança jurídica, não apenas sob o ponto de vista registral, mas também uma segurança jurídica base a toda estruturação da sociedade democrática de direito na qual nos inserimos. Superado esse degrau inicial, chega o momento de analisar-se a publicidade sob a ótica registral.

### 3.1.2 A publicidade no sistema registral brasileiro

Durante muito tempo as situações jurídicas foram de difícil publicidade, em razão da própria escassez de recursos para esse fim. Buscava-se através de algumas mínimas formalidades, atingir uma certa notoriedade de um fato, para atingir o objetivo de marcar como pública uma determinada situação.

Lopes (1995, p. 35), analisando as origens do sistema de publicidade, indica que este teve sua origem na transformação de alguns costumes feudais. Nenhuma alienação era possível ser realizada sem o consentimento solene do senhor feudal através dos atos de investidura, em caso de feudo, e *saisine*, quando fundado no censo e sem juramento de fidelidade. No século XII passou-se a anotar as investiduras em registros especiais para se coibir as fraudes e estelionatos, costume que acabou por se transportar para os bens alodiais, prosperando na Bélgica e França através do sistema *nantissement* e na Bretanha pelo *apropriance*.

O sistema *nantissement* consistia em dois atos, o *devest* e o *vest*. No primeiro era entregue a propriedade imóvel ao juiz pelo alienante (munido de títulos e com a especificação do imóvel e limites), ao passo que, no segundo, essa propriedade era transferida ao adquirente. De outro lado, no sistema do *apropriance* a aquisição

---

<sup>31</sup> Art. 5º: “LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem” (BRASIL, 1988).

operava-se com a intervenção do magistrado, por meio de editais. Uma vez declarada a aquisição, esta era inatacável (LOPES, 1995, p. 35).

A esses sistemas outros sucederam, sempre na busca por uma publicidade que resguardasse a importância dos bens a ele submetidos, conferindo segurança jurídica à sociedade.

Almeida (1983, p. 55) lembra que, para o direito registral imobiliário, foram essenciais as lutas doutrinárias travadas na Alemanha a partir do ressurgimento do Direito Romano, em grande medida pela influência da universidade de Bolonha e das universidades germânicas. Dessas lutas, originou-se um sistema registral com caráter de sistema substantivo de publicidade que influenciou o sistema espanhol e penetrou no Brasil, especialmente a partir da Lei nº 6.015/73, que instituiu o sistema de publicidade com base no fôlio real (BRASIL, 1973).

Embora as consequências da publicidade registral possam ser diversas em função de algumas nuances adotadas pelos diversos ordenamentos, pode-se pôr em relevo que esta possui um núcleo conceitual que se adequa às diversas legislações através de sua finalidade, que é ser um meio adequado à promoção da segurança jurídica.

Nos primórdios, a publicidade possuía uma forma sacramental, ritualística, com íntima relação entre direito e religião. Todavia, os atos não deixavam vestígios, havendo uma verdadeira ausência de perpetuidade. Essas dificuldades tornaram imperioso o surgimento de um sistema que conservasse as circunstâncias. A evolução desse sistema deu origem aos ofícios ou cartórios, que passaram a ser depositários da memória coletiva (ERPEN, 2012, p. 1227).

Assim, o nascimento dos ofícios registrais tem estreita ligação com a função de conservar e publicizar as circunstâncias jurídicas socialmente relevantes. Nesse contexto, a publicidade registral desenvolveu-se com o escopo de promover o conhecimento de um determinado fato ou situação (*status*) jurídico, tendo como ponto de partida uma determinada regra jurídica. Porém, antes de adentrarmos na análise da publicidade registral propriamente dita, é necessário compreender e delimitar a diferença entre publicidade e conhecimento, que, embora tenham forte relação, constituem-se em conceitos não equânimes.

Nessa senda, conhecer é saber algo. Para Almeida (2022, p. 34), o conhecimento é a representação intelectual de uma realidade jurídica, qualquer que

seja essa e qualquer que seja o modo pela qual essa realidade foi apreendida. Ademais, para que seja atingido o conhecimento sobre essa realidade jurídica, há a necessidade de comunicar-se essa situação. É, pois, da especial comunhão desses elementos (fato ou situação jurídica, comunicação e conhecimento) que se chega à publicidade registral.

Brandelli (2016, p. 73), tratando sobre o fenômeno do conhecimento jurídico, afirma que: “conhecimento jurídico tem, assim, um conceito peculiar, desvinculado do sentido psicológico ou filosófico, e que pode ser objeto de várias graduações, de acordo com as possibilidades previstas na norma jurídica”.

Neste diapasão, o objeto do conhecimento que se busca através da publicidade registral é a realidade jurídica, que pode ser decomposta especialmente em fatos jurídicos e situações jurídicas. Assim, é importante distinguir desde já o objeto de um registro, que, em um procedimento de inscrição imobiliária, pode ser exemplificado pelo título apresentado a registro, do objeto da publicidade registral, que é a situação jurídica em si.

Ponderando sobre o tema, Dip (2017, p. 159) aduz que a publicidade do que está escrito tem por fim o conhecimento de um *status* e não do título em si, que a rigor possui sua publicidade nas notas do tabelião<sup>32</sup>. O que o registro publica, por conseguinte, são as titularidades jurídicas, ou seja, o complexo de situações jurídicas que repercutem no patrimônio (ou metapatrimônio) das pessoas.

Dessa feita, não se pode confundir a inscrição registral com a publicidade registral. Para exemplificar, podemos tomar como parâmetro uma dada escritura de alienação de bem imóvel. Estando cumpridas todas as formalidades necessárias a uma qualificação positiva, esta será objeto do competente registro. Ocorre, todavia, que a publicidade não se circunscreverá à compra e venda relatada.

Com efeito, a publicidade ocorrerá sobre todo o *status* jurídico do comprador, englobando os poderes referentes a seu domínio, bem como eventuais situações anexas (incomunicabilidades, impenhorabilidades, inalienabilidades e indisponibilidades, por exemplo). Desse modo, parece claro compreender que o objeto da publicidade é todo o plexo de situações jurídicas aferíveis da realidade registral e não apenas, como no caso explicativo, o bem imobiliário alienado.

---

<sup>32</sup> Não se desconhece que outros títulos como os judiciais ou mesmo particulares podem merecer ingresso no registro público, todavia, essa análise não é objeto deste estudo. Para aprofundamento, cf. Kümpel e Ferrari (2020).

Para que haja publicidade, ademais, é preciso que haja um conhecimento sobre esse plexo de fatos e situações jurídicas que se busca exteriorizar. O destinatário da declaração, por sua vez, pode ser determinado ou indeterminado, de modo que, no primeiro caso, essas declarações são recipiendas, no sentido de que devem dirigir-se especificamente a esse sujeito final para atingirem seu desiderato. No segundo, por seu turno, são consideradas não recipiendas, porquanto não se dirigem especificamente a uma pessoa.

Almeida (2022, p. 40), recorrendo a Carnelutti e Barassi, assim trata a questão:

Para Carnelutti, conforme a emissão consiste ou não numa notificação, as declarações chamam-se reptícias ou não reptícias. Na mesma linha de pensamento, mas com terminologia diferente, Barassi distingue as declarações recipiendas das não recipiendas, conforme a sua eficácia esteja ou não dependente da comunicação em direção rigorosamente determinada. A notificação seria um elemento necessário ou constitutivo para as primeiras, sendo meramente declarativo para as outras. Em ambas as construções, a perfeição ou eficácia das declarações recipiendas estaria dependente de um modo de ser particular, consistente na direção determinada ou na transmissão.

Entendendo que o sujeito pode apreender a declaração de um determinado fato ou situação jurídica de modo recipiando ou não recipiando, para assim, atingir o conhecimento sobre esses, cabe qualificar esse conhecimento de modo a diferenciar, em termos básicos, o conhecimento meramente psicológico daquele que possui uma normatividade inerente a lhe acompanhar.

Desse modo, o conhecimento psicológico é aquele efetivo, verdadeiro, que se aprende por qualquer meio e confere ao sujeito a compreensão sobre uma dada questão. Em termos comuns, essa é a função máxima de uma comunicação estabelecida: gerar ao destinatário a apreensão e compreensão sobre um determinado fato ou situação. Do ponto de vista registral, há, não obstante, nuances que precisam ser formatadas.

A publicidade registral, por exemplo, não exige necessariamente o efetivo conhecimento. No mesmo diapasão a publicidade das normas não exige o conhecimento efetivo destas, como bem se percebe da redação do art. 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: “Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece” (BRASIL, 1942). Nesse caso, como no da publicidade registral, o que se busca como critério para entender a comunicação como perfeita e

acabada é o conhecimento presumido (e não o efetivo)<sup>33</sup>, desde, por certo, que exista uma regulação própria e bastante nesse sentido.

A publicidade normativa e a publicidade registral, portanto, são exemplos de uma publicidade jurídica, que se destinam a, através de meios previamente definidos e de ampla acessibilidade, tornarem um determinado fato ou situação jurídica cognoscíveis à sociedade, com oponibilidade *erga omnes*, e as consequências normativas daí derivadas.

A publicidade registral é atingida pela comunicação de um determinado fato ou situação jurídica a um destinatário, determinado ou indeterminado, provocando neste o conhecimento efetivo ou potencial, por um meio juridicamente qualificado. Esse conhecimento pode dar-se tanto de modo presumido, como efetivo, desde que respeitando o espectro jurídico previamente estabelecido para que a comunicação seja levada a termo. Este é, pois, o fim próximo da publicidade registral.

Pelo instituto da publicidade, uma determinada situação fica acessível a toda a coletividade, de modo que se confere cognoscibilidade à situação publicizada. Não se trata, necessariamente, de um conhecimento efetivo, pois em regra depende de uma atuação positiva de vontade do destinatário da publicidade, que é, em princípio, indeterminado (BRANDELLI, 2016, p. 78). Lopes (1995, p. 19) chega a afirmar que: “a publicidade é um corolário necessário, atributo lógico do registro”, visto que “há sempre uma publicidade, embora com efeitos de intensidade variável”.

Do descumprimento do ônus de buscar o conhecimento jurídico podem se ocasionar consequências drásticas, como nos lembra Brandelli, ao afirmar que:

Há, no caso da má-fé, um agir, positivo ou negativo, contrário ao ordenamento jurídico, acompanhado de um conhecimento efetivo do vício que torna ilícito esse agir, como ocorre, também, v.g., no caso do art. 1.254 do Código Civil. Em outros momentos, porém, a má-fé (subjéctiva) pode significar não um conhecimento efetivo do vício, mas sim o descumprimento de um ônus de diligência imposto pelo ordenamento jurídico. (BRANDELLI, 2016, p. 78).

Nessa senda, percebe-se que, ao mesmo tempo em que a publicidade registral gera um direito subjéctivo de acesso ao conteúdo do fato ou situação jurídica publicizados, ela acarreta um ônus àqueles que realizam negócios sem a busca do

---

<sup>33</sup> A Lei nº 6.015/73 traz exceções a essa publicidade não recipiêda, como no caso das notificações extrajudiciais, que serão abordadas em momento específico (BRASIL, 1973).

prévio conhecimento que estava à disposição através do sistema de registros públicos.

Para além desse fim próximo, lembra-nos Dip (2017, p. 110) que a publicidade registral guarda um fim remoto, semelhante a própria letra do termo, que é seu ordenamento à *res publica*, ao bem comum. Para o autor, por mais usual que seja a expressão “publicidade registral” com o sentido de cognoscibilidade pública dos atos registrais, isso “não implica desconhecer e desconsiderar a influência de outra de suas acepções, mormente seu sentido prioritário, que é o da consecução da *res pública*”<sup>34</sup>.

Essa mesma *res publica* referenciada por Dip também pode ser vislumbrada em Farias e Rosenvald (2022, p. 425), quando afirmam:

A função social da propriedade é exteriorizada pela publicidade do registro, jamais pela clandestinidade. Pela publicidade atendem-se os fins últimos do registro, a saber, a organização e garantia da circulação de bens. Incrementa-se a segurança jurídica e a confiança no tráfego negocial na medida em que toda deslocação imobiliária requer um sinal externo ostensivo, prevenindo-se fraudes que poderiam resultar da clandestinidade.

Essa finalidade remota da publicidade lembra a importância da decisão registral. De fato, um determinado fato ou situação jurídica apenas ingressa nos fólios registrais após um processo decisório emitido pelo Oficial, que, analisando o quadro posto, qualifica esse título positivamente para ingresso no sistema, dando publicidade, seja sob o ponto de vista da cognoscibilidade (efetiva ou potencial), seja sob o ponto de vista do alcance do bem comum.

Farias e Rosenvald (2022, p. 412-413), tratando sobre o processo qualificativo registral, afirmam que o delegatário investe-se na função social de qualificador dos títulos postos à sua apreciação, impedindo a ocorrência de fraudes e violações possessórias, bem como possibilitando o exercício da propriedade privada, a garantia na circulação dos direitos e a proteção da confiança de terceiros.

Estas duas acepções da publicidade tornam claro que a figura do Oficial não se liga a ideia de um mero copiador. De fato, as repercussões publicitárias que passam a desfrutar os fatos e situações jurídicas que ingressam nos registros públicos

---

<sup>34</sup> O sentido de *res publica* é expresso pelo autor como bem comum, indicando: “Bem comum (ou bem público) não é o mesmo que bem estatal: ‘o Estado é apenas uma parte da sociedade política, uma parte superior, que o seja, mas parte e não todo’.” (DIP, 2017, p. 109).

são justificativas suficientes (embora não únicas) para compreender a relevância do procedimento decisório registral através de sua atividade qualificativa.

Berlee (2018, p. 374), discorrendo sobre os “*land registers*”, sustenta que “a publicidade é descrita como o fornecimento de informações relevantes a transações concernente a(s) relação(ões) sujeito-direito-objeto” (tradução nossa)<sup>35</sup>.

Ceneviva (2009, p. 39), analisando a amplitude da função publicitária em um contexto anterior à LGPD e ao acatamento, pelo STF, da proteção de dados como um direito fundamental, destaca que a publicidade registraria cumpre um tríplice missão:

[...] transmitir ao conhecimento de terceiros interessados ou não interessados a informação do direito correspondente ao conteúdo do registro, excetuados apenas os sujeitos ao sigilo; sacrificar parcialmente a privacidade e a intimidade das pessoas, informando sobre bens e direitos seus ou que lhes sejam referentes, a benefício das garantias advindas do registro; serve para fins estatísticos, de interesse nacional ou de fiscalização pública. (CENEVIVA, 2009, p. 39).

Em termos práticos, a publicidade registral pode dar-se de modo indireto, através de certidões, ou de modo direto, com o exame do próprio assento pelo interessado. A publicidade através de certidões é a regra geral do sistema brasileiro, de modo que seu modo direto existe apenas por meio de exceção legal<sup>36</sup>.

A publicidade registral possui um núcleo comum, uma ideia central que se opera em todas as espécies contempladas na Lei de Registro Públicos. Todavia, isso não quer dizer que ela seja unidirecional. Em verdade, a publicidade registral sofre diferentes classificações e alcança diferentes efeitos, conforme o plano registral em que é inserida.

Assim, por exemplo, a publicidade se opera de modo passivo, ou seja, depende de que alguém solicite as informações que tem interesse<sup>37</sup>. Entretanto, pode em

<sup>35</sup> No original: “*Publicity is described as the provision of transaction-relevant information concerning the subject-right-object relationship(s)*”.

<sup>36</sup> Lei nº 6.766/79: “Art. 24. O processo de loteamento e os contratos de depositados em Cartório poderão ser examinados por qualquer pessoa, a qualquer tempo, independentemente do pagamento de custas ou emolumentos, ainda que a título de busca” (BRASIL, 1979). Vale lembrar que, na disciplina anterior à Lei nº 6.015/73, vigia o Decreto nº 4.857/39, que, no seu art. 19, permitia que a informação constante dos livros fosse apresentada diretamente às partes (BRASIL, 1939).

<sup>37</sup> Aqui se fala de interesse em um sentido de vontade, visto que para solicitar a certidão de um registro público, via de regra, não há necessidade de demonstrar qualquer interesse, seja ele jurídico, econômico ou moral. Nesse sentido, Lei nº 6.105/73, art. 17: “Qualquer pessoa pode requerer certidão do registro sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido” (BRASIL, 1939). Como se poderá perceber mais adiante, essa redação legal do art. 17 deve ser harmonizada com o direito fundamental à proteção de dados, de modo que o próprio CNJ já deixou

alguns casos a publicidade se dar de modo ativo, ou direto, operando-se de forma específica, concreta e real (KÜMPEL; FERRARI, 2017, p. 1073).

Na regra geral do registro imobiliário, a publicidade gera, por si só, oponibilidade *erga omnes*, obrigando que todos que queiram transacionar sobre determinado imóvel assumam o ônus jurídico de buscar as informações sobre ele na serventia imobiliária competente, sob o risco de perder a possibilidade de alegar a boa-fé diante de alguma incongruência entre as informações que possuía e as que constam efetivamente da matrícula.

Importante destacar que o *status* jurídico publicizado através do registro imobiliário diz respeito apenas a relação real (ou obrigacional de eficácia real<sup>38</sup>) encartada no fôlio imobiliário. Com isso quer-se dizer que, no caso do registro imobiliário, o objeto da publicidade é o *status* jurídico-real e não o estado pessoal das partes, por exemplo. Logo, os efeitos da publicidade imobiliária não são aptos a firmar o estado civil de uma pessoa que lá figure, com a sua respectiva qualificação (DIP, 2017, p. 161).

Desse modo, para que se tome ciência do estado civil<sup>39</sup> de uma determinada pessoa é imprescindível a busca dos assentos no registro civil das pessoas naturais (RCPN)<sup>40</sup>, no qual se pode verificar a publicidade de aspectos ligados à personalidade da pessoa, como nome, filiação, sexo, entre outros. A sensibilidade dos dados lançados no registro civil foi objeto de várias mitigações quanto a sua publicidade, seja por determinação legal, seja por decisão judicial, e serão objeto de estudo em momento posterior.

Ainda no tema da classificação da publicidade, esta pode ser subdividida em ativa ou passiva. A regra no sistema brasileiro é a publicidade passiva, de modo que o sistema público registral coloca à disposição dos interessados a possibilidade de realizar consulta as situações jurídicas que pretende tomar conhecimento.

Todavia, há casos em que a publicidade se opera ativamente, com o próprio registrador dando conhecimento direto sobre o teor do ato registrado. Nesse caso, o

---

claro no Provimento nº 134/22 uma série e ocasiões em que o interesse na certidão deverá ser formalmente declinado pelo solicitante.

<sup>38</sup> Vale trazer à baila que o princípio da concentração da matrícula termina mitigando a tipicidade da inscrição imobiliária, buscando trazer para o contexto formal da matrícula todos os atos relevantes sobre a relação jurídico-real.

<sup>39</sup> CC, art. 1.543: “O casamento celebrado no Brasil prova-se pela certidão do registro” (BRASIL, 2002).

<sup>40</sup> CC, art. 1.603: “A filiação prova-se pela certidão do termo de nascimento registrada no Registro Civil” (BRASIL, 2002).

destinatário do registro é determinado, específico. Exemplo clássico desse tipo de publicidade são as alcançadas através do processo de notificação extrajudicial no registro de títulos e documentos (RTD)<sup>41</sup>.

Tratando da publicidade ativa, também denominada de direta, Monteiro Filho (2017, p. 23-24) declina que essa ocorre nos casos em que a ação do oficial é imprescindível para produção do conhecimento por terceiro, tornando-se um pressuposto necessário e operando-se sempre de forma específica, concreta e real.

A publicidade possui ainda, quanto ao seu conteúdo, uma feição material e formal. Discorrendo sobre essa classificação no contexto do registro imobiliário, Almeida (1983, p. 56, grifo do autor) define que:

A publicidade formal tem o objetivo de criar a cognoscibilidade geral, possibilitando a verificação dos atos e dos fatos jurídicos, que através dos livros, se realizam no Registro Público. A publicidade material é a *fides pública*, a fé pública, que, no dizer de um jurista europeu, está em íntima relação com o princípio de legitimação.

A publicidade ainda se divide em publicidade necessária e não necessária. A primeira ocorre quando a publicidade intervém no próprio ato jurídico, como elemento formador deste ou, em relação ao fato jurídico, é imposta para servir como elemento probatório do mesmo e determinar efeitos imediatos que deste possam fluir. Noutra flanco, a publicidade não necessária destina-se apenas a levar ao conhecimento público fatos ou situações jurídicas de interesse geral, sem que essa publicidade crie ou constitua direitos, ou seja, sem que a publicidade se faça necessária à integração jurídica dessas relações (KÜMPEL; FERRARI, 2017, p. 1074; LOPES, 1995, p. 19-20).

Diversas pois, são as classificações atribuídas ao princípio da publicidade. Em todas elas, entretanto, mantém-se o cerne de sua ação voltada a transparência e *res publica*, de modo que esse núcleo duro principiológico deve ser defendido normativa e doutrinariamente. A publicidade, como bem observa Erpen (2012, p. 1230), “nunca se conciliou com o sigilo, daí porque, salvantes raríssimas exceções, todos os atos podem ser noticiados segundo forma consagrada”.

---

<sup>41</sup> Lei nº 6.015/73: “Art. 160. O oficial será obrigado, quando o apresentante o requerer, a notificar do registro ou da averbação os demais interessados que figurarem no título, documento, o papel apresentado, e a quaisquer terceiros que lhes sejam indicados, podendo requisitar dos oficiais de registro em outros Municípios, as notificações necessárias. Por esse processo, também, poderão ser feitos avisos, denúncias e notificações, quando não for exigida a intervenção judicial” (BRASIL, 1973).

Como já dito alhures, a publicidade não é um fim em si. É um princípio meio, que visa à segurança jurídica e à preservação de valores democráticos. Como todo princípio, seu plexo de valores irradiados colide com axiomas exarados de outras fontes principiológicas, devendo a forma publicitária ceder diante de outros valores que demonstrem, no caso, atender de modo mais claro aos valores estabelecidos constitucionalmente em nossa sociedade.

No próximo tópico analisar-se-á momentos em que o valor publicitário cede diante de outros princípios igualmente importantes de nosso ordenamento.

### **3.2 Mitigações à publicidade registral**

O direito não convive bem com valores absolutos e dogmas intransponíveis. Essa lição, por mais que se tente refutar, é recalcitrante em nossa Constituição, para quem até mesmo o direito à vida<sup>42</sup> pode sofrer relativização e ponderação com outros valores. Não seria diferente com a matéria registral.

Seja por meio de decisões judiciais, seja por força da própria letra da Lei nº 6.015/73, que, desde seu nascedouro, já carregava consigo normas de exceção, a publicidade do sistema registral sempre conviveu com mitigações à ampla e ilimitada divulgação das situações jurídicas conservadas pelas unidades extrajudiciais.

Nos próximos subitens passaremos a analisar essas exceções e entender quais os limites à publicidade no sistema registral.

#### **3.2.1 Limitações amplas à publicidade registral**

Em verdade, o sistema de publicidade registral, que, como disse Ceneviva (2009, p. 39), tem por uma de suas missões sacrificar parcialmente a privacidade e a intimidade das pessoas, informando sobre bens e direitos seus ou que lhes sejam referentes, a benefício das garantias advindas do registro, cede em diversos momentos à vista de outros valores igualmente caros também que merecem proteção constitucional.

---

<sup>42</sup> CRFB, art. 5º, XLVII: “Não haverá penas: a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX” (BRASIL, 1988).

O elemento chave para essa proteção é a preservação no núcleo duro dos direitos da dignidade humana, através da proteção à personalidade. A dignidade possui múltiplas dimensões normativas. É, simultaneamente, um limite e uma tarefa. Como limite, a dignidade veda a coisificação do ser humano, como tarefa (promoção) faz surgir deveres concretos de tutela por parte do Estado (FARIAS; NETTO; ROSENVALD, 2021, p. 163).

A plena publicidade registral propicia, por exemplo, uma maior segurança da circulação de bens e riquezas, atendendo, dessa sorte, a importante demanda do mercado e sedimentando o caminho para investimentos e para a prosperidade geral. Entretanto, há valores subjacentes ao registro público para além das demandas do mercado e da circulação de riquezas, afetos à personalidade daqueles que, de algum modo, figuram nos repositórios. É sobre esses direitos inerentes à personalidade que se discute o alcance e extensão da publicidade registral.

É no dever concreto de tutela, de promoção da dignidade pelo Estado, que se operam as exceções à regra publicitária. Deve o Estado, por meio de seus legisladores, do Estado Juiz e de seus oficiais de registro público sempre atuar no sentido de dar concretude à proteção da dignidade humana e, mais especificamente, aos direitos da personalidade, que devem ser lidos e revisitados continuamente, segundo os parâmetros constitucionalmente estabelecidos.

Ocorre assim o conflito entre o direito à informação e à transparência, consubstanciados na publicidade própria aos registros públicos, com a defesa de direitos afetos a esfera privada das pessoas que de modo direto e indireto figuram no registro. O direito fundamental à privacidade, à proteção de dados e à autodeterminação informativa passam a ser filtros pelos quais a publicidade registral deverá transpassar, de modo a garantir que, sob o escudo da publicidade registral, não se violem valores fundamentais daqueles que figuram no registro.

É importante nesse ponto lembrar que historicamente a proteção de dados pessoais possui uma dupla função (BIONI, 2021, p. 108). Assim, para além de garantir privacidade e outros direitos fundamentais, o fomento ao desenvolvimento econômico também é um escopo da proteção de dados, que ao regular o fluxo informativo deve ter em consideração o papel que os dados possuem na economia da informação.

Tratar sobre o binômio publicidade registral e proteção de dados é identificar o limite dos limites entre o direito à informação e transparência, materializados por meio

da publicidade registral, e outros direitos fundamentais com assento de igual importância estabelecidos por meio da CRFB, como privacidade, proteção de dados e autodeterminação informativa.

Por terem como base a proteção da personalidade, as exceções legais ao sistema publicitário tendem a ocorrer com maior frequência no RCPN, que é o repositório próprio das situações jurídicas ligadas à personalidade e seu desenvolvimento. Nessa guisa, podem ser vislumbradas exceções à publicidade, por exemplo, nos arts. 45<sup>43</sup>; 54, § 7<sup>o44</sup>, e 95, parágrafo único<sup>45</sup>, da Lei nº 6.015/73.

Mas não só a LRP traz mitigações à publicidade registral. O STF, ao apreciar a ADI nº 4.275<sup>46</sup>, analisou a possibilidade de conferir interpretação conforme a CRFB<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> “Art. 45. A certidão relativa ao nascimento de filho legitimado por subsequente [sic] matrimônio deverá ser fornecida sem o teor da declaração ou averbação a esse respeito, como se fosse legítimo; na certidão de casamento também será omitida a referência àquele filho, salvo havendo em qualquer dos casos, determinação judicial, deferida em favor de quem demonstre legítimo interesse em obtê-la” (BRASIL, 1973).

<sup>44</sup> “Art. 54. O assento de nascimento deverá conter: [...] § 7º Quando a alteração de nome for concedida em razão de fundada coação ou ameaça decorrente de colaboração com a apuração de crime, o juiz competente determinará que haja a averbação no registro de origem de menção da existência de sentença concessiva da alteração, sem a averbação do nome alterado, que somente poderá ser procedida mediante determinação posterior, que levará em consideração a cessação da coação ou ameaça que deu causa à alteração” (BRASIL, 1973).

<sup>45</sup> “Art. 95. Serão registradas no registro de nascimentos as sentenças de legitimação adotiva, consignando-se nele os nomes dos pais adotivos como pais legítimos e os dos ascendentes dos mesmos se já falecidos, ou sendo vivos, se houverem, em qualquer tempo, manifestada por escrito sua adesão ao ato. Parágrafo único. O mandado será arquivado, dele não podendo o oficial fornecer certidão, a não ser por determinação judicial e em segredo de justiça, para salvaguarda de direitos” (BRASIL, 1973).

<sup>46</sup> Ementa: "DIREITO CONSTITUCIONAL E REGISTRAL. PESSOA TRANSGÊNERO. ALTERAÇÃO DO PRENOME E DO SEXO NO REGISTRO CIVIL. POSSIBILIDADE. DIREITO AO NOME, AO RECONHECIMENTO DA PERSONALIDADE JURÍDICA, À LIBERDADE PESSOAL, À HONRA E À DIGNIDADE. INEXIGIBILIDADE DE CIRURGIA DE TRANSGENITALIZAÇÃO OU DA REALIZAÇÃO DE TRATAMENTOS HORMONAIIS OU PATOLOGIZANTES. O direito à igualdade sem discriminações abrange a identidade ou expressão de gênero. A identidade de gênero é manifestação da própria personalidade da pessoa humana e, como tal, cabe ao Estado apenas o papel de reconhecê-la, nunca de constituí-la. A pessoa transgênero que comprove sua identidade de gênero dissonante daquela que lhe foi designada ao nascer por autoidentificação firmada em declaração escrita desta sua vontade dispõe do direito fundamental subjetivo à alteração do prenome e da classificação de gênero no registro civil pela via administrativa ou judicial, independentemente de procedimento cirúrgico e laudos de terceiros, por se tratar de tema relativo ao direito fundamental ao livre desenvolvimento da personalidade. Ação direta julgada procedente." (BRASIL, 2018a, p. 1-2).

<sup>47</sup> No julgamento da ADI nº 4.275, foi enfrentado pelo Min. Relator Edson Fachin, designado como relator para o acórdão, a questão sobre a possibilidade de, em sede de interpretação conforme a constituição, adicionar conteúdo normativo que não se pudesse extrair diretamente do texto normativo impugnado. Embora não seja esse o objeto de nosso estudo, vale firmar que foi adotada a tese, amparada na doutrina da Corte Constitucional italiana, da chamada decisão manipulativa de efeitos aditivo, de modo a permitir a adição de conteúdo normativo novo, “convolvando a decisão em verdadeira interpretação corretiva da lei”, nos termos do que já preconizado quando do julgamento da ADPF 54, Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, DJe 29.04.2013, em voto assentado pelo eminente Min.

ao art. 58 da LRP, de modo a extrair da interpretação desse artigo o entendimento de que o prenome e a designação sexual dos transgêneros, constantes dos repositórios registrais, poderiam ser alterados de modo a formar uma identidade entre o registro público e a autodeterminação de gênero da pessoa interessada na adequação.

Após o julgamento que permitiu a alteração do prenome e da designação sexual dos transgêneros, o CNJ regulamentou o procedimento administrativo para alteração desses dados por meio do Provimento nº 73/18, que dispõe “sobre a averbação da alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoa transgênero no Registro Civil das Pessoas Naturais”.

O art. 5º do referido provimento aduz que:

A alteração de que trata o presente provimento tem **natureza sigilosa, razão pela qual a informação a seu respeito não pode constar das certidões dos assentos**, salvo por solicitação da pessoa requerente ou por determinação judicial, hipóteses em que a certidão deverá dispor sobre todo o conteúdo registral. (BRASIL, 2018b, p. 3-4, grifo nosso).

O conteúdo do normativo exarado pelo Conselho parece ir de encontro a LRP, que prevê a ampla publicidade dos atos por meio de certidão<sup>48</sup>, e desse modo, ofenderia a publicidade registral. Entretanto, uma leitura desse normativo sob prisma da CRFB e da proteção aos direitos da personalidade parece caminhar no sentido de indicar que o CNJ, longe de pôr seus atos normativos em posição superior à Lei nº 6.015/73, ponderou os valores da intimidade, privacidade, autodeterminação informativa e controle dos próprios dados pessoais, optando por mitigar a publicidade preconizada na norma registral.

Avançando no tema podemos perceber ainda que nem só no âmbito do registro civil de pessoas naturais a publicidade registral foi normativamente mitigada. A redação do art. 127-A da LRP, acrescido pela Lei nº 14.382/22, traz em seu bojo uma outra restrição normativa à publicidade dos atos levados ao registro público. Vale a transcrição:

---

Gilmar Mendes na referida arguição de descumprimento preceito fundamental (BRASIL, 2018a, p. 1-28).

<sup>48</sup> Lei nº 6.015/73: “Art. 16. Os oficiais e os encarregados das repartições em que se façam os registros são obrigados: 1º a lavrar certidão do que lhes for requerido 2º a fornecer às partes as informações solicitadas. Art. 17. Qualquer pessoa pode requerer certidão do registro sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido” (BRASIL, 1973).

Art. 127-A. O registro facultativo para conservação de documentos ou conjunto de documentos de que trata o inciso VII do *caput* do art. 127 desta Lei terá a finalidade de arquivamento de conteúdo e data, não gerará efeitos em relação a terceiros e não poderá servir como instrumento para cobrança de dívidas, mesmo que de forma velada, nem para protesto, notificação extrajudicial, medida judicial ou negativação nos serviços de proteção ao crédito ou congêneres. § 1º **O acesso ao conteúdo do registro efetuado na forma prevista no *caput* deste artigo é restrito ao requerente**, vedada a utilização do registro para qualquer outra finalidade, ressalvadas: I - requisição da autoridade tributária, em caso de negativa de autorização sem justificativa aceita; e II - determinação judicial. (BRASIL, 2022d, grifo nosso).

O art. 127-A disciplina o registro facultativo para conservação de documentos ou conjunto de documentos. A discussão sobre a possibilidade de restringir-se a publicidade dessa espécie já existia na doutrina antes da adequação da norma, que regulamentou expressamente o sigilo. Kümpel e Ferrari (2017, p. 1132) argumentavam que os que opinavam pela possibilidade de sigilo do registro facultativo o fazem sob o argumento de que nesses assentamentos não há qualificação registral e sim mera função de repositório de títulos, para em seguida firmar que “não parece acertada a referida posição, por força do, já decantado, artigo 156/LRP, que impõe o dever de qualificar”.

Apesar da mudança na Lei nº 6.015/73 ser recente, já havia entendimentos pela mitigação da publicidade nos registros para conservação, como se denota da redação do capítulo XIX, seção III, item 9, das normas extrajudiciais da Corregedoria Geral da Justiça (CGJ) de São Paulo<sup>49</sup>.

Dos exemplos trazidos à baila pode-se denotar que, não obstante a clara redação dos arts. 16 e 17 da LRP, há exceções à regra da plena publicidade registral. No entanto, é importante frisar nesse ponto da abordagem que não se busca através deste estudo subverter a lógica registral. Nessas letras, a publicidade é um valor essencial para o sistema de registros públicos e, através dela, se fortalecem princípios importantes como o acesso à informação e transparência, bem como se permite alcançar a segurança jurídica essencial para a circulação de riquezas e alcance de

---

<sup>49</sup> “O registro facultativo exclusivamente para fins de mera conservação, tanto de documentos em papel como de documentos eletrônicos, terá apenas a finalidade de arquivamento, bem como de autenticação da data, da existência e do conteúdo do documento ou do conjunto de documentos, não gerando publicidade nem eficácia em face de terceiros, circunstância que deve ser previamente esclarecida ao interessado, sendo vedada qualquer indicação que possa ensejar dúvida sobre a natureza do registro ou confusão com a eficácia decorrente do registro para fins de publicidade e/ou eficácia contra terceiros”. (SÃO PAULO, 2022, p. 352).

uma sociedade próspera. Essa pontuação é de fundamental entendimento neste escrito.

Todavia, o avanço natural de toda sociedade traz consigo novas dúvidas e desafios. A realidade constitucional, tal qual a das sociedades, é dinâmica e o direito passa a albergar novos valores e a defender e desnudar outros pontos de vista que antes não se apresentavam de modo claro e direto às sociedades e aos intérpretes da Lei. Mais que isso, o desenvolvimento humano carrega consigo o surgimento de novos riscos sociais, que antes as sociedades não enfrentavam. É nesse contexto que o Brasil promulgou sua LGPD e reconheceu essa proteção como um direito fundamental em nosso ordenamento.

### 3.2.2 Revisitando o sistema da publicidade pela lente da Lei Geral de Proteção de Dados

O dilema da proteção dos dados é um desses fenômenos. Se a noção inicial de se proteger dados era afeta de modo mais intuitivo ao direito à privacidade, como bem descrito no famoso artigo *The right to privacy*, de Warren e Brandeis (1890, p. 207), a evolução e massificação de uma sociedade de consumo, bem como o desenvolvimento dos sistemas de informática para era algorítmica e do *Big Data*, conduziu o mundo hodierno a novos riscos e pôs em xeque outros valores, que precisam ser defendidos em todas as esferas.

Proteger a informação sobre os cidadãos, por mais difícil que seja em uma sociedade marcada pela invasão e captura sub-reptícia de dados, é um esforço necessário em todas as áreas e níveis, sob pena de perecimento simples e direto desse direito tão importante.

Líderes governistas, *data brokers*, empresas, políticos e tantos outros atores sequer conhecidos almejam e precisam de dados para sustentar modelos de administração, negócios e, como sempre na história da humanidade, pavimentarem o caminho para permanência ou alcance de poder. Como bem lembram Oliveira e Benício (2022, p. 1), “o Direito não pode esquecer de sua origem e vocação e caminhar em descompasso com a realidade: o Direito nasce dos fatos, como ensinavam os romanos (*ex facto oritur jus*)”.

São esses novos riscos que precisam ser enfrentados pela LGPD<sup>50</sup> e, sob essa perspectiva, entender-se que a publicidade registral, que já cedeu em vários momentos diante de valores constitucionalmente importantes, precisa novamente ser revisitada e realinhada com os princípios que regem a proteção de dados no Brasil.

O contexto aqui explicitado já é de conhecimento dos Tribunais brasileiros, que vem buscando adequar a realidade notarial e registral às melhores práticas da LGPD. Nesse sentido, vale menção à Diretriz Estratégica nº 4 para 2021, estabelecida pelo CNJ, em que se pode verificar o cuidado com a temática aqui delineada:

[...] sempre foi motivo de preocupação e cuidados a modulação da publicidade notarial e registral em situações em que a privacidade pudesse ser vulnerada. Hoje, em face do advento da Lei n. 13.709, de 14/8/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e do desenvolvimento de novas tecnologias, **é importante estabelecer diretrizes e regras gerais de proteção de dados pessoais nas atividades notariais e registrais brasileiras. Assim, [...] é necessário supervisionar a adequação dos serviços notariais e de registro aos ditames da Lei n. 13.709/2018 (LGPD), marco de um novo paradigma no tratamento das informações pessoais dos cidadãos com profundos reflexos no Poder Judiciário e seus serviços auxiliares.** (BRASIL, 2021, p. 2, grifo nosso).

Mais adiante, exprimindo com detalhes o pensamento do Conselho sobre o tema, a diretriz informa:

O impacto das novas tecnologias da informação e comunicação **impõe uma compreensão renovada dos princípios registrais – especialmente o princípio da publicidade, que agora deve conformar-se aos princípios consagrados na ordem constitucional, tanto da perspectiva do *input* – no recebimento, arquivamento, conservação e gestão de títulos e documentos que vão compor o acervo documental – quanto do *output* – na promoção da publicidade registral e na veiculação de informações juridicamente relevantes que devem ser rogadas expressa e especificamente.** (BRASIL, 2021, p. 14, grifo nosso).

Está claro na perspectiva expressa pelo CNJ que a publicidade registral sofre impactos diretos da CRFB, por força da necessidade de proteção constitucional dos dados pessoais, a qual deve ser alcançada através dos princípios estabelecidos na LGPD, que passam a balizar o sistema de publicidade registral brasileiro.

Ao estabelecer a necessidade de uma compreensão renovada dos princípios registrais o Conselho indica que a promoção da publicidade deve ser rogada expressa

---

<sup>50</sup> A LGPD define expressamente sua incidência aos serviços notariais e de registro público no art. 23, §§ 4º e 5º (BRASIL, 2019b).

e especificamente. Quanto ao pedido expresso, esta parece não se constituir nenhuma inovação a regra já existente em nossa seara registral, visto que o princípio da instância ou rogação, que pode ser exercido de modo verbal ou escrito, é lembrado pelos mais diversos doutrinadores (CENEVIVA, 2009, p. 32; JANUÁRIO; GAMEIRO, 2016, p. 257; KÜMPEL; FERRARI, 2020, p. 237; LOPES, 1995, p. 108-109; REINA TARTIÈRE, 2009, p. 55) e se encontra insculpido na letra da Lei nº 6.015/73:

Art. 16. Os oficiais e os encarregados das repartições em que se façam os registros são obrigados: 1º a lavrar certidão **do que lhes for requerido**; 2º a fornecer às partes **as informações solicitadas**. (BRASIL, 1973, grifo nosso).

Destarte, a rogação, em si, não aparenta trazer uma nova roupagem na abordagem principiológica registral, de modo que a especificidade parece ser o elemento de novidade levantado pelo Conselho para regulação e supervisão das Corregedorias junto aos serviços registrares<sup>51</sup>.

A especificidade, por seu turno, se liga ao que também é enunciado na Resolução nº 363/21 do CNJ, que estabelece medidas para o processo de adequação à LGPD a serem adotadas pelos Tribunais, no qual é delineado pelo art. 1º, X, “a” que para uma determinada operação de tratamento de dados pessoais deve haver uma respectiva finalidade específica. Ao lado da Diretriz Estratégica nº 4, já mencionada, o 85º Encontro do Colégio Permanente de Corregedores-Gerais dos Tribunais de Justiça (Encoge), ocorrido em 25 de março de 2021, exarou dois enunciados sobre a importância da adequação das atividades notariais e registrares aos critérios da LGPD<sup>52</sup>.

Embora mesmo antes da publicização da Diretriz Estratégica nº 4 já existisse regulamentação exarada pelos Tribunais estaduais, através de suas Corregedorias,

<sup>51</sup> A Diretriz Estratégica nº 4 declina expressamente que: “Propõe-se, assim, que a matéria seja regulamentada, supervisionando-se, outrossim, a adequação dos serviços notariais e de registro às disposições contidas na LGPD, inclusive mediante verificação nas inspeções ordinárias” (BRASIL, 2021, p. 14).

<sup>52</sup> Enunciado nº 3: “RECOMENDAR a observância contínua e permanente de programa de conscientização da LGPD pelos serviços Judiciais de 1º grau e Extrajudiciais”. Enunciado nº 4: “RECOMENDAR a apuração de eventual descumprimento dos deveres decorrentes da Lei nº 13.709/18 e das normas regulamentadoras da LGPD expedidas pelas Corregedorias Gerais de Justiça para efeito de responsabilidade disciplinar com fundamento na Lei nº 8.935/94, independentemente das sanções administrativas impostas pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados” (PEREIRA *et al.*, 2021, p. 1).

sobre aplicação da LGPD nas serventias extrajudiciais<sup>53</sup>, foi especialmente após essas manifestações do CNJ e dos Enunciados n<sup>os</sup> 3 e 4, do 85<sup>o</sup> Encoge, que provimentos reguladores dessa matéria passaram a florescer mais intensamente na normativa administrativa. Hoje, apenas poucos estados ainda não regularam a matéria, como podemos denotar na imagem a seguir<sup>54</sup>:

---

<sup>53</sup> O Tribunal de Justiça de São Paulo publicou, em 10 de setembro de 2020, o Provimento n<sup>o</sup> 23/20, que: “Dispõe sobre o tratamento e proteção de dados pessoais pelos responsáveis pelas delegações dos serviços extrajudiciais de notas e de registro de que trata o art. 236 da Constituição da República e acrescenta os itens 127 a 152.1 do Capítulo XIII do Tomo II das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça” (SÃO PAULO, 2020, p. 310).

<sup>54</sup> A imagem está atualizada até a data de 5 de agosto de 2022.

Figura 4 – Infográfico Brasil



Fonte: Brasil, 2022a.

As normativas já exaradas demonstram que princípios oriundos da LGPD estão moldando novos limites à publicidade registral no Brasil. Embora não se possa firmar que há uma unidade de pensamento sobre extensão e contornos dessa influência, que ainda está em processo construtivo, afigura-se claro que os parâmetros publicitários registrares<sup>55</sup> anteriores à LGPD não podem ser interpretados sem o devido diálogo das fontes com a novel legislação.

Também entendendo da necessidade de harmonizar-se o direito registral com a proteção de dados, Tesón (2018, p. 136) afirma que:

*En realidad, no se trata de exceptuar, sino de compatibilizar armónicamente una y otra normativa ponderando los derechos concurrentes conforme al principio de proporcionalidad. Por ello, aunque a simple vista pudieran parecerlo, no son regulaciones contradictorias o incompatibles sino complementarias o armonizables.*

<sup>55</sup> Em especial, vale citar o art. 17 da Lei nº 6.015/73, no qual se lê: “Qualquer pessoa pode requerer certidão do registro sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido” (BRASIL, 1973).

Diante da imagem posta, o próprio CNJ, em 24 de agosto de 2022, emitiu o Provimento nº 134, de modo a regular e uniformizar o tratamento que as serventias extrajudiciais devem dar aos dados pessoais que lhe cabem tratar. Nesse sentido, o provimento “Estabelece medidas a serem adotadas pelas serventias extrajudiciais em âmbito nacional para o processo de adequação à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais” (BRASIL, 2022e, p. 1). Nota-se, assim, a forte influência que a proteção de dados passa a impingir na interpretação e aplicação das normas notariais e registras, que passam a valer-se desse novo filtro normativo para sua correta equalização.

Marques (2020, p. 18-19), discorrendo sobre a teoria do diálogo das fontes desenvolvida por Erik Jayme, afirma que esta tem se mostrado muito útil para a decisão de *hard cases* e acendido nova luz à solução dos conflitos de leis, assegurando uma aplicação simultânea e coordenada das leis brasileiras, conferindo efetividade aos mandamentos constitucionais. Aplicar as leis, interpretá-las e colmatar as eventuais lacunas, sempre com norte nos valores constitucionalmente consagrados, de modo a assegurar uma unidade valorativa das fontes e do ordenamento jurídico brasileiro é a tarefa difícil, mas necessária.

A jurisprudência pátria tem dado efetividade à teoria do diálogo das fontes. Nesse sentido, o Min. Herman Benjamin já se manifestou que, aplicando a Teoria do Diálogo das Fontes, tem-se a necessidade de coordenação entre as leis de um mesmo ordenamento, como exigência de um sistema jurídico coerente (STJ – REsp: 1.670.907/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 13/08/2019, DJe 06/11/2019). Ainda sobre o tema, a Min. Assusete Magalhães declinou que ao aplicar a Teoria do Diálogo das fontes:

[...] tem-se que as diferentes normas que tratam da mesma relação jurídica, ou de relações jurídicas convergentes, devem ser aplicadas simultaneamente ao caso concreto, de forma coordenada e dialógica, para que haja preservação da harmonia do sistema jurídico nacional (STJ – AREsp: 1.246.550/SP, Rel. Min. Assusete Magalhães, DJe 26/03/2018).

Nessa perspectiva, a acomodação da LGPD em torno do ordenamento jurídico pátrio é um cenário desafiador, que deve estar ancorado em uma perspectiva de integração e sincronização com os demais diplomas normativos e seus institutos jurídicos. Através da aplicação do diálogo das fontes propõe-se a adoção de uma

lógica de coordenação de modo a que, no ambiente normativo plúrimo em que se situa a LGPD, haja uma influência recíproca entre ela e as demais normas sob as quais estenderá seu campo de ação (BIONI, 2021, p. 269-270).

Bioni (2021, p. 270-271) enuncia as três vertentes do diálogo das fontes que devem ser consideradas: coerência-sistemática; complementaridade-subsidiariedade e coordenação-adaptação sistêmica. Pela coerência-sistemática, a LGPD e as demais normas podem servir de base conceitual uma para outra, de modo a gerar uma coerência interna no sistema de proteção de dados.

De outro lado, a complementaridade-subsidiariedade define que a LGPD agrega novos parâmetros de governança para uso de dados pessoais, os quais devem complementar e ser aplicados de forma coordenada com os anteriores. Por fim, segundo o critério coordenação-adaptação sistêmica a LGPD define conceitos e princípios que, quando aplicados a outras leis, redefinem o escopo de aplicação e os parâmetros delas (e vice-versa).

Até a edição do Provimento nº 134/22 pelo CNJ, coube às Corregedorias Estaduais o protagonismo no movimento de parametrização para aplicação da LGPD (BRASIL, 2022e, p. 21). Vários desses regulamentos trazem, por exemplo, uma cláusula contendo a seguinte redação: “Para a expedição de certidão ou informação restrita ao que constar nos indicadores e índices pessoais poderá ser exigido o fornecimento, por escrito, da identificação do solicitante e da finalidade da solicitação” (BRASIL, 2020, p. 320). Texto semelhante a esse pode ser lido, à guisa de exemplo, no art. 22 do Provimento amazonense; no art. 1345 do goiano; no art. 22 do Diploma tocantinense; no art. 15 do Provimento baiano; no item 144, capítulo XIII, das Normas da Corregedoria Paulista, entre outros.

O texto normativo claramente cria uma condicionante à emissão de certidões que se restrinjam aos dados que constem nos indicadores e índices pessoais<sup>56</sup>, qual seja, o fornecimento escrito da identificação do solicitante e a indicação da finalidade do pedido.

---

<sup>56</sup> Os indicadores pessoais reúnem as informações sobre todas as pessoas que figurem, direta ou indiretamente, nos registros públicos de uma determinada unidade extrajudicial. Nesse sentido, a Lei nº 6.015/73, na parte que versa sobre o RTD: “Art. 132, IV - Livro D - **indicador pessoal**, substituível pelo sistema de fichas, a critério e **sob a responsabilidade do oficial, o qual é obrigado a fornecer com presteza as certidões pedidas pelos nomes das partes que figurarem, por qualquer modo, nos livros de registros**” (BRASIL, 1973, grifo nosso).

Essa condicionante, para ser válida, deve então suportar a análise por algum dos crivos acima mencionados como vertentes da teoria do diálogo das fontes aplicados à LGPD. Sob o ponto de vista do critério complementaridade-subsidiariedade há de se dizer que a Lei nº 13.709/18, tendo criado parâmetros para entender a profundidade e extensão do direito à proteção de dados, pode servir de baliza para, influenciando o espectro da Lei nº 6.015/73, conduzir ao entendimento de que a publicidade registral não mais está adstrita à plena e absoluta circulação, sem que se precise demonstrar, em casos como o assinalado, interesse no dado solicitado.

Já sob o ponto de vista da coordenação-adaptação sistêmica é possível verificar que os princípios da LGPD, como o da finalidade, devem redefinir o escopo de aplicação e parâmetros da publicidade delineados pela Lei nº 6.015/73.

Por oportuno, revela-se importante frisar que a obrigação de indicar expressamente a finalidade da solicitação ficou restrita, na norma correcional citada, aos pedidos de certidão sobre o que constar nos indicadores e índices pessoais — o que seria estendido para outras hipóteses pelo Provimento nº 134/22. Logo, não se está criando uma obrigação incidente sobre todo sistema da Lei nº 6.015/73, mas apenas adaptando os limites para casos que potencialmente podem significar mais risco de lesão ao direito fundamental da proteção de dados. Há, portanto, uma coordenação adaptada entre LGPD e a Lei nº 6.015/73.

Outro ponto reproduzido de modo semelhante em várias normativas<sup>57</sup> é o texto visto no § 1º do art. 22 da norma amazonense, que define a necessidade de adotar-se as mesmas cautelas de identificar o solicitante e a finalidade do pedido quando forem solicitadas certidões ou informações em bloco, ou agrupadas, ou segundo critérios não usuais de pesquisa, ainda que relativas a registros e atos notariais envolvendo titulares distintos de dados pessoais.

Indo mais além, os textos ainda indicam que devem ser negadas as solicitações de certidões e informações formuladas em bloco quando as circunstâncias da solicitação indicarem a finalidade de tratamento de dados pessoais de forma contrária aos objetivos, fundamentos e princípios da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Novamente, a LGPD age de modo dialógico, limitando a publicidade registral, de modo

---

<sup>57</sup> Goiás, art. 1345; Tocantins, art. 22; Sergipe, art. 35 e itens 144.1 e 144.2, do capítulo XIII da normativa paulista.

a compatibilizá-la com os efeitos que a CRFB irradia através da norma de proteção de dados.

Campos (2022, p. 12) nos lembra que o problema das solicitações em massa de dados contidos no acervo registral também foi objeto de enfrentamento pelos notários e registradores espanhóis com fundamento na proteção de dados. Essa situação, vale notar, já se encontra regulada na legislação espanhola com esteio no item 6º do art. 332 do Regulamento Hipotecário, conforme alteração prevista no Decreto Real nº 1.867/98, de setembro de 1998, onde se previu:

[...] 6. **Os Registradores devem exigir o cumprimento das normas vigentes sobre proteção de dados de caráter pessoal e não atender a solicitações de publicidade em massa ou indiscriminada.** A obrigação do Registrador de tratar profissionalmente a publicidade formal implica que a publicidade seja expressa com clareza e sentido, e apenas incluirá os dados previstos no inciso primeiro do apartado 5, sem prejuízo das premissas legalmente previstas de certificações literais da parte necessária do conteúdo do Registro, por pedido de autoridade judicial ou administrativa ou de qualquer pessoa, que tenha interesse legítimo nele [...]. (ESPAÑA, 1998, p. 32426, tradução nossa, grifo nosso)<sup>58</sup>.

Ainda, no âmbito das normativas estaduais, é válido o estudo do art. 3º do provimento da Corregedoria do Distrito Federal e Territórios, que traz o alerta de que os serviços extrajudiciais, no tratamento de dados pessoais relativos ao exercício de suas atividades, devem atuar garantindo a proteção dos direitos fundamentais da liberdade, da privacidade, do livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural, bem como praticarem os atos notariais e de registro em cumprimento aos fundamentos e princípios estabelecidos na LGPD e nas demais leis e normas que regulam esses serviços.

Mais uma vez, portanto, se denota que a Lei nº 13.709/18 é parâmetro que influencia o sistema de publicidade registral, o qual deve adequar-se aos fundamentos e princípios externados no referido diploma. Essa também é a posição externada no art. 8º do Provimento catarinense, no qual se define que “os responsáveis pelas serventias extrajudiciais deverão interpretar a Lei Geral de Proteção de Dados

---

<sup>58</sup> No original: “*Los Registradores deberán exigir el cumplimiento de las normas vigentes sobre protección de datos de carácter personal y no atenderán las solicitudes de publicidad en masa o indiscriminada. La obligación del Registrador al tratamiento profesional de la publicidad formal implica que la publicidad se exprese con claridad y sencillez, y sólo incluirá los datos previstos en el inciso primero del apartado 5, sin perjuicio de los supuestos legalmente previstos de certificaciones literales de la parte necesaria del contenido del Registro, a instancia de autoridad judicial o administrativa o de cualquier personal, que tenga interés legítimo en ello*”.

Pessoais (LGPD) em consonância com as normas atinentes às serventias notariais e registrais” (SANTA CATARINA, 2021, p. 5).

Os exemplos colocados acima, aliados a aplicação dos Tribunais pátrios da teoria do diálogo das fontes, permite inferir que a LGPD e seu diálogo com a Lei nº 6.015/73 estão iniciando uma jornada que será paulatinamente aquilatada e construída, de modo a extrair-se dos dois diplomas uma integração máxima, sob o prisma da CRFB.

Apesar de após o advento da Lei nº 13.709/18 a necessidade de revisitar-se o tema da publicidade registral à luz da proteção de dados pessoais tenha ficado mais evidente, os questionamentos sobre os limites dessa publicidade não encontraram seus fundamentos exclusivamente a partir da promulgação da norma de proteção de dados.

Em artigo publicado na *Revista de Direito Imobiliário*, do ano de 2007, e posteriormente republicado, Dip (2011, p. 647) já falava em uma hiperpublicidade que culminaria exatamente por malferir a segurança jurídica. Na mesma toada, aduzia que a acessibilidade registral importa na cognoscibilidade direta das inscrições de fato e indireta das situações que daí advenham. Assim, ao tempo em que a vocação atrativa dos fatos imobiliários, para cumprir sua função assecuratória, deve ser a mais ampla possível, não deveria, por outro lado, acarretar equivalente amplitude da possibilidade de seu conhecimento.

Prosseguia afirmando que a segurança jurídico-imobiliária não deve conviver com a insegurança do rompimento da reserva da vida privada. Nesse sentido, o recolhimento de informações registrais não pode ser “instrumentação violadora da esfera privada por meio da divulgação onímoda de elementos que, acedidos ao registro, de algum modo integrem o espectro dos bens de reserva” (DIP, 2011, p. 648). Camadas periféricas da vida privada, como a reserva do domicílio, a dos elementos pessoais e até mesmo patrimoniais, constituem um dado da vida privada, “cuja divulgação incursiona num plano tutelado de reserva” (DIP, 2011, p. 648).

Dessa feita, é curial destacar que esse direito de reserva aduzido não se efetiva apenas através do sigilo total dos dados. Bem lembra Dip (2011, p. 648) que a tensão entre publicidade registral e tutela da reserva de situação patrimonial poder-se-ia resolver mediante uma especificação de resguardo, de modo a limitar a comunicação correspondente às situações jurídico-reais a “quem tenha justificado interesse no

conhecimento”. Em tempo, encontra argumentos na própria CRFB (art. 5º, XXXIV, “b”), que, ao tratar do direito fundamental à obtenção de certidões, assegura o seu recebimento “para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal” (DIP, 2011, p. 648).

Lembra Nogueira (2018, p. 22) que o legislador ordinário também já ponderou sobre a questão do interesse para emissão de certidões, quando da edição da Lei nº 9.051, de 18 de maio de 1995, que dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações.

O artigo primeiro dessa norma determina que a expedição de certidões seja para uma finalidade específica, que é a defesa de direitos e esclarecimentos de situações, o que permite a análise pelo administrador do legítimo interesse do requerente. Noutra banda, o art. 2º dispõe que “deverão os interessados fazer constar esclarecimentos relativos aos fins e razões do pedido” (BRASIL, 1995), o que permite um claro paralelo com os princípios da finalidade, necessidade e da adequação previstos na LGPD.

Cabe nesse momento destacar que ao tempo em que publicada a LRP, os dados pessoais e sua divulgação eram materialmente limitados pelas condições tecnológicas, recebendo assim uma carga constitucional protetiva bastante diversa da que hoje lhe impigem, mormente se considerarmos que a Lei nº 6.015/73 foi gestada sob o influxo da CRFB então vigente, ou seja, durante o período de exceção democrática.

Por outro lado, o contexto político institucional em que foram elaboradas a Lei nº 9.051/95 e a LGPD, já sob a égide da CRFB, irradiam de modo mais claro e direto os direitos fundamentais à proteção de dados e à autodeterminação informativa.

Já em 2005, Ribeiro (2005, p. 288) também criticava o excesso publicista da Lei nº 6.015/73, afirmando que, decorrido o primeiro quarto de século da instituição do sistema de matrículas, a multiplicação de novos registros e averbações passa a tornar mais difícil ao público usuário dos serviços, destinatário das informações, a identificação do que é ou não relevante, mostrando-se prudente providências para que a expedição de certidões se faça com segurança, rapidez e quantidade adequadas, informando apenas o que realmente interesse ao usuário.

Prossegue o autor afirmando que no sistema de matrículas os assentos, positivos e negativos, são lançados em sequência, perpetuando-se muitas

informações que já não apresentam interesse para o tráfico imobiliário, exigindo a certidão por cópia integral que o destinatário da informação venha a analisar cada registro ou averbação para verificar a titularidade atual do imóvel e a efetiva vigência de ônus e outras cláusulas. Para além disso, referidas certidões de inteiro teor fazem circular, desnecessariamente, dados pessoais de quem já não mantém com o imóvel vínculo algum (RIBEIRO, 2005, p. 288).

As críticas à publicidade registral já caminhavam no sentido de denotar que a certidão em resumo é a mais adequada para os tempos atuais, publicizando apenas dados atuais e relevantes para o tráfico imobiliário: sua conformação, seus titulares, e os direitos vigentes (PASSARELLI, 2010, p. 134). Essas críticas parecem ter sido, ao menos parcialmente, acolhidas pelo legislador, quando, à guisa de exemplo, instituiu a certidão de situação jurídica dos imóveis por meio da reforma promovida pela Lei nº 14.382/22<sup>59</sup>.

É esse o desafio da LGPD, firmar a consciência de que a hiperpublicidade registral não encontra mais guarida em nosso ordenamento, devendo ceder, adequadamente, a uma publicidade reservada e finalística. Para tanto não faltavam e ainda não faltam argumentos.

A atividade de tratamento de dados deve passar pelo crivo de três princípios básicos previstos na LGPD: finalidade, adequação e necessidade. Wimmer (2021, p. 168-169) lembra que esses e outros princípios encartados na LGPD constituem um núcleo principiológico comum com vários instrumentos internacionais<sup>60</sup> e visam limitar a forma e extensão do tratamento conferido a dados pessoais<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Lei nº 6.015/73, art. 10, § 9º: “A certidão da situação jurídica atualizada do imóvel compreende as informações vigentes de sua descrição, número de contribuinte, proprietário, direitos, ônus e restrições, judiciais e administrativas, incidentes sobre o imóvel e o respectivo titular, além das demais informações necessárias à comprovação da propriedade e à transmissão e à constituição de outros direitos reais” (BRASIL, 1973).

<sup>60</sup> Cita a autora especialmente o regulamento europeu, o GDPR; a Convenção para Proteção das Pessoas Relativamente aos dados de Caráter Pessoal – Convenção nº 108; e as Diretrizes sobre Privacidade da OCDE.

<sup>61</sup> Embora não seja objeto desse estudo, vale ponderar o alerta feito por Wimmer (2021, p. 169-170) de que essa tríade principiológica gera desdobramentos no que tange a utilização secundária de dados pessoais a partir do compartilhamento entre seus órgãos para finalidades distintas de sua coleta. O registro público brasileiro vem sendo utilizado como fonte coletora de dados sobre tudo que acontece na vida dos cidadãos, com crescente necessidade de envio de fluxo informacional aos mais diversos setores e órgãos de Governo (Declaração sobre Operações Imobiliárias – DOI, Sinter, Conselho de Controle de Atividades Financeiras – Coaf, Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, Sistema de Gestão Fundiária – Sigef, entre outros).

Da plêiade acima delineada, dois princípios se revelam especialmente importantes para análise da publicidade registral, que são a finalidade e necessidade. A publicidade no direito registral deve ser temperada por essa nova carga principiológica. Ao informar o conteúdo de uma certidão contendo os dados do usuário a qualquer pessoa, sem que sequer se possa solicitar a discriminação do interesse segundo qual faz seu pedido, não há como se ponderar se o uso dessas informações possui um fim legítimo, como tráfego imobiliário, ou se trata-se de alguém que, por qualquer razão que seja (lícita ou ilícita), deseja apenas conhecer a fundo o patrimônio de um terceiro, sem qualquer justificativa e sem que este saiba que alguém o está fazendo e sob qual intuito.

Até a edição do Provimento nº 134/22 do CNJ, o papel reservado ao registrador, embora independente em seu mister intelectual, era tão somente a emissão de uma nota devolutiva referente ao pedido de certidão (BRASIL, 2022e, p. 12). Nessa esteira, o remédio normativo oferecido para defesa (nota devolutiva) pelos delegatários dos direitos à proteção de dados vilipendiados estava em clara subdose.

Vale lembrar que se está a discutir, nos casos em espécie, questões relativas ao direito da personalidade, sua promoção e defesa. Assim, dado seu caráter substantivo, a tutela mais adequada a efetivá-los é a preventiva, não a repressiva. Assim, uma maior liberdade avaliativa por parte dos oficiais de registro acerca de eventuais limitações à publicidade é essencial à máxima efetividade do direito fundamental à proteção de dados pessoais.

### **3.3 Publicidade registral e o Provimento nº 134/22 do Conselho Nacional de Justiça**

Até a publicação do Provimento nº 134/22, os tribunais pátrios, através de suas corregedorias, buscavam regular a matéria e especificar objetivamente os casos em que a publicidade registral poderia ser restringida (BRASIL, 2022e, p. 21). Mas o esforço regulamentador ainda era tímido e as normativas terminavam por sinalizar que o espaço jurídico para exercer o procedimento qualificatório de um pedido de publicização do conteúdo registral não poderia ser expandido pelos oficiais para além do que a normativa local possibilitava, mesmo que estes entendessem que no caso concreto dever-se-ia mitigar o volume da publicidade.

Em verdade, mesmo com a permissão eventualmente conferida aos oficiais pelas normativas locais para avaliarem a aplicabilidade de uma restrição publicitária a um dado caso concreto, não parecia ser esse o remédio apto a garantir máxima proteção ao titular dos dados.

Desse modo, as regulações já exaradas pelas corregedorias locais estaduais, embora sejam importantes instrumentos de baliza e fornecerem os primeiros elementos para entendimento da LGPD na seara do registro público, não se revelaram suficientes para garantir o pleno cumprimento da Lei nº 13.709/18.

É nesse contexto que surge o Provimento nº 134/22 do CNJ, trazendo uma série de elementos que buscam conferir maior poder de defesa ao direito à proteção de dados pessoais por parte daqueles que já tem obrigação constitucional de deles ser curador, os notários e oficiais de registro brasileiros (BRASIL, 2022e, p. 1).

O Provimento nº 134/22 é dividido em 16 capítulos. Nos capítulos I a IX, são tratadas as disposições e questões gerais relativas a como organizar o processo de proteção de dados na serventia, como, por exemplo, o processo de mapeamento; medidas de segurança; confecção de relatórios de impacto; treinamento de funcionários e medidas de transparência e atendimento a direito dos titulares.

O capítulo X é reservado a regulação das certidões, que será objeto de estudo desse tópico, e o compartilhamento de dados com centrais e órgãos públicos, que será objeto de estudo do próximo capítulo desta dissertação. Nos capítulos XI ao XV as especificidades relativas a cada uma das especialidades notariais<sup>62</sup> e registrais são reguladas e no capítulo XVI são tratadas as disposições finais.

O provimento do CNJ coloca à disposição dos registradores novos instrumentos para combater a hiperpublicidade do conteúdo registral e promover a defesa dos valores constitucionais. O momento, pois, é de redimensionar objetivamente o sistema de publicidade registral, de modo a que apenas os dados essenciais e necessários em um registro se tornem públicos em um primeiro momento.

O parágrafo único do art. 21 já demonstra o importante papel que o Conselho reserva aos notários e oficiais de registro quando aduz:

---

<sup>62</sup> O presente estudo tem por escopo tão somente a publicidade dos atos registrais. Entretanto, sempre que importante ao entendimento da matéria, elementos relativos à publicidade dos atos notariais poderão ser abordados, de modo a garantir ao leitor um entendimento mais profundo sobre o tema.

Art. 21. [...] Parágrafo único. Cabe ao Registrador ou Notário, na emissão de certidões, apurar a adequação, necessidade e proporcionalidade de particular conteúdo em relação à finalidade da certidão, quando este não for explicitamente exigido ou quando for apenas autorizado pela legislação específica. (BRASIL, 2022e, p. 12-13).

Da leitura do artigo já se depreende que, mesmo quando não explicitamente exigido ou apenas autorizado, é papel constitucional de notários e registradores apurar a necessidade, adequação e proporcionalidade do conteúdo em relação à finalidade da certidão. Há, pois, uma cláusula geral de análise finalística da publicidade notarial e registral, que deve ser observada quando da emissão de todas as certidões vinculadas ao sistema de registro público brasileiro.

E não poderia ser diferente. A consagração de máxima efetividade ao direito constitucional à proteção de dados e à autodeterminação informativa não pode ser defendida por meio de fórmulas pré-estabelecidas que limitem a atividade avaliativa do registrador. Note-se que não se está a afirmar que a previsão normativa de casos em que a finalidade deve obrigatoriamente ser explicitada é errada. Ao contrário, essa medida cria um norte de obrigação para os casos em que, de antemão, já se pode conceber a necessidade de perquirição desta.

Entretanto, limitar em caráter *numerus clausus* quando a exposição da finalidade deve ser apresentada e avaliada pelo oficial de registro seria o mesmo que substituir a tutela preventiva por uma meramente reparadora, o que, nem de perto, se coaduna com a melhor defesa de um direito fundamental dessa envergadura.

Mas a despeito dessa cláusula geral, o Provimento nº 134 trouxe uma série de casos em que a necessidade de conjugação entre interesse na publicidade de um ato e a finalidade devem ser conjugados obrigatoriamente. Passaremos a avaliar esses casos em cada uma das especialidades registrais.

### 3.3.1 Provimento nº 134/22 e os limites à publicidade no registro civil das pessoas naturais

No registro civil de pessoas naturais é livre o acesso às informações constantes nos livros, por meio de certidões de breve relato, “independentemente de

requerimento ou de identificação do requerente” (BRASIL, 2022e, p. 15)<sup>63</sup>. A mesma liberdade de acesso à informação não existe quando da emissão de certidão de inteiro teor, que serão expedidas sem autorização do Juiz Corregedor Permanente quando “requeridas pelos próprios interessados, seus representantes legais, mandatários com poderes especiais” (BRASIL, 2022e, p. 15)<sup>64</sup>.

A indagação que surge nesse momento é quem seriam os interessados aptos a ter acesso a essas informações quando as mesmas não publicizem dados sensíveis. Nesse ponto vale colacionar a orientação do Colégio de Registradores Cíveis de Minas Gerais, para quem: “é interessado todo aquele que tenha interesse jurídico na certidão. Esse interesse deverá ser demonstrado ao Oficial, no requerimento e com a juntada de documentos, que serão arquivados” (MINAS GERAIS, 2022, p. 5).

Por seu turno, quando a certidão por inteiro teor ou quesitos com dados sensíveis for requerida por terceiros, haverá necessidade de autorização judicial<sup>65</sup>. Quando falecida a pessoa que era titular dos dados, essas certidões podem ser emitidas aos parentes em linha reta independentemente de autorização judicial.

Embora essa possibilidade não esteja expressa no referido provimento, ela também pode, a nosso sentir, ser estendida aos cônjuges e parentes colaterais até o quarto grau — na falta desses dois. Nesse sentido, pode ser utilizada de modo analógico a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que, com base nos arts. 12 e 20 do Código Civil (CC) de 2002, entende que o cônjuge sobrevivente ou qualquer parente em linha reta, ou colateral até o quarto grau, são aptos a buscar a reparação de prejuízos decorrentes da violação da imagem e memória do falecido (BRASIL, 2013, p. 1).

Seguindo a mesma linha expansiva de interpretação o colégio registral de Minas Gerais entende que, na falta dos parentes em linha reta, podem os colaterais se valer analogicamente desse permissivo (MINAS GERAIS, 2022, p. 5). Como a

---

<sup>63</sup> Provimento nº 134: “Art. 35. É livre o acesso às informações constantes nos livros de Registro Civil das Pessoas Naturais, por meio de certidões de breve relato, com as informações regulamentadas pelo Provimento n. 63/2017, da Corregedoria Nacional de Justiça, independentemente de requerimento ou de identificação do requerente” (BRASIL, 2022e, p. 15).

<sup>64</sup> Provimento nº 134: “Art. 36. As certidões de registro civil em geral, inclusive as de inteiro teor, requeridas pelos próprios interessados, seus representantes legais, mandatários com poderes especiais, serão expedidas independentemente de autorização do Juiz Corregedor Permanente” (BRASIL, 2022e, p. 15).

<sup>65</sup> Provimento nº 134: “Art. 36. § 1º Nas hipóteses em que a emissão da certidão for requerida por terceiros e a certidão contiver dados sensíveis, somente será feita a expedição mediante a autorização do juízo competente” (BRASIL, 2022e, p. 15).

regra no RCPN é a da publicidade por meio da certidão de breve relato, o provimento foi cuidadoso ao dispor em seu art. 39 que a:

[...] emissão de certidão em inteiro teor sempre depende de requerimento escrito com firma reconhecida do requerente ou com assinatura digital nos padrões ICP-Brasil [Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira], no padrão do sistema gov.br ou com assinatura confrontada com o documento de identidade original.

O mesmo tratamento é conferido às certidões por quesitos quando solicitados dados restritos, sensíveis ou sigilosos. Importante observar que o requerimento escrito, com identificação do solicitante é apenas um dos novos elementos que diferencia a regra geral prevista pela Lei nº 6.015/73. O provimento vai além. Prestigiando o princípio da finalidade discorre no § 3º do art. 39 que o requerimento deverá conter: “o motivo em virtude do qual se requer a certidão sob a forma de inteiro teor” (BRASIL, 1973, p. 17)<sup>66</sup>.

Uma vez sendo necessário o pronunciamento do motivo em virtude do qual se requer a certidão, qual o papel o oficial após a referida explanação? Meramente arquivar e dar cumprimento ao ato solicitado ou decidir sobre o pedido com base no direito fundamental à proteção de dados, em decisão que caberia suscitação de dúvida ao juízo corregedor?

Nesse ponto, entende-se que melhor se adequa a proteção constitucional que o oficial de registro exerça a função decisória. Desse modo, essa função, que já é tão presente no juízo qualificatório dos registros e averbações, passa a ser também exercida no procedimento de emissão de certidões.

Assim, e embora exercendo com a devida parcimônia esse dever legal, cabe ao oficial, visualizando elementos que demonstrem uma possibilidade real de ofensa aos direitos fundamentais do titular de dados, negar ao solicitante a expedição da certidão, fundamentando as razões para tanto, que poderão ser objeto de revisão pelo juízo competente<sup>67</sup>.

<sup>66</sup> Provimento nº 134: “Art. 39 [...] § 3º O requerimento de certidão em inteiro teor deverá conter a identificação do requerente, o motivo em virtude do qual se requer a certidão sob a forma de inteiro teor e o grau de parentesco com o registrado, caso exista, bem como o fato de ser este falecido ou não” (BRASIL, 2022e, p. 17).

<sup>67</sup> Essa possibilidade denegatória de certidão, inclusive, é prevista expressamente pelo Provimento nº 134 do CNJ quando trata do registro imobiliário (BRASIL, 2022e, p. 18-19), que estudaremos em sequência.

A possibilidade de denegação de um pedido de informação sobre um dado constante do registro público é expressamente permitida ao registrador de pessoas naturais no parágrafo único do art. 43 do provimento em questão<sup>68</sup> e, também, ao registrador imobiliário<sup>69</sup>.

É possível que se argumente, com alguma razoabilidade, que essa atividade decisória do oficial apenas poderia ser levada a termo quando expressamente autorizada pelo provimento, ou seja, caberia a análise apenas para os casos já delineados pelo CNJ.

Provável, inclusive, que possa ser esse o entendimento inicial que irá guiar boa parte dos oficiais de registro e, eventualmente, até mesmo a jurisprudência administrativa. Certamente o registro público brasileiro passa por uma fase de amadurecimento, de modo que entender os limites da releitura de um conceito tão arraigado como o da publicidade registral é um passo demorado e de não simples concretização. Costa (2021, p. 135), por exemplo, tratando sobre a publicidade dos registros públicos após a entrada em vigor da LGPD<sup>70</sup>, afirma, em posição contrária à por nós externada, que:

Toda informação (salvo ordem judicial impondo sigilo) existente e sob a guarda de qualquer titular de Registro Imobiliário pode ser acessada por terceiros porque o art. 16 da LRP permite que os oficiais de registro, cada qual encarregado de sua serventia, lavre certidão daquilo que lhe for requerido e forneça ao requerente a informação que lhe foi solicitada. (COSTA, 2021, p. 135).

Na literatura internacional um sistema tal qual o concebido por Costa (2021, p. 135), e que a nosso sentir precisa ser descontinuado no Brasil, pode ser percebido nos países baixos, o que já foi objeto de crítica pelo presidente da autoridade de

---

<sup>68</sup> A realização de buscas baseadas em outras fontes, além dos índices de registros dos livros do cartório, somente será autorizada mediante requerimento escrito fundamentado, sujeito à análise de finalidade pelo oficial do RCPN, de cuja decisão, em caso de indeferimento, caberá revisão pelo juiz competente.

<sup>69</sup> Provimento nº 134: “Art. 45. [...] § 4º Na hipótese do parágrafo anterior, caracterizada tentativa de tratamento de dados em desacordo com as finalidades do Registro de Imóveis e com os princípios da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, poderá o oficial recusar o fornecimento em nota fundamentada, do que caberá revisão pelo juízo competente. [...] Art. 46. Ressalvadas as hipóteses que tenham previsão legal ou normativa expressa, como as certidões de filiação de imóveis, ou de propriedade com negativa de ônus e alienações, ou outras compatíveis com as finalidades dos registros de imóveis e com os princípios da Lei Geral de Proteção de Dados, não serão expedidas certidões cujo conteúdo envolva informações sobre dados pessoais extraídos de mais de uma matrícula, assentamento do registro auxiliar, transcrição ou inscrição” (BRASIL, 2022e, p. 18-19).

<sup>70</sup> O artigo foi publicado em 2021, portanto, anteriormente à publicação do Provimento nº 134.

proteção de dados daquele país: “Kohn-Stamm expressou sua preocupação com a facilidade com que os dados pessoais do registro de imóveis são divulgados a qualquer pessoa, independentemente de seu interesse ser legítimo ou não”<sup>71</sup> (BERLEE, 2018, p. 247).

Todavia, como já dito em outros momentos deste trabalho<sup>72</sup>, a tutela dos direitos fundamentais não se coaduna de modo direto com o caráter meramente repressivo. Há de se ter uma tutela preventiva, apta a impedir que o direito seja, em qualquer medida, violado. O papel reparador, embora importante, não deve ser o ponto de partida.

Desse modo, apenas conferindo poder decisório aos oficiais de registro no estabelecimento dos limites à publicidade registral é que se poderá garantir, de modo eficaz, a tutela que a CRFB passou a decantar sobre a proteção dos dados pessoais. Aí, portanto, a razão que nos faz crer que o amadurecimento da nova legislação e do Provimento nº 134 conduzirão a essa realidade em que aos oficiais caberá, diariamente, o exercício do estabelecimento de limites à publicidade registral.

Mas retornando a análise da dinâmica publicitária no RCPN é interessante notar o provimento conferiu um tratamento singular à certidão de óbito, conforme se depreende da leitura dos arts. 40 e 41<sup>73</sup>. Com efeito, não se faz necessária a elaboração de requerimento ou autorização judicial para publicidade por meio da certidão de óbito, em qualquer de suas modalidades.

Ainda na mesma toada, mesmo nos registros que contenham dados sensíveis como os previstos no art. 5º, II, da LGPD, também não se aplicam maiores limitações a emissão de certidão quando a pessoa é falecida.

Nesse ponto o Provimento do CNJ parece caminhar no mesmo passo do CC brasileiro de 2002, que em seu art. 6º pontuou que: “A existência da pessoa natural termina com a morte” (BRASIL, 2002). Ainda antes da norma civilista de 2002, Miranda (1999, p. 10) também afirmava, ao discorrer sobre os direitos à personalidade, que estes possuem uma ligação à vida, de modo que:

---

<sup>71</sup> No original: “Kohn-Stamm, voiced his concerns about the ease by which personal data from the land registry is disclosed to anyone, irrespective of their interest being legitimate or not”.

<sup>72</sup> A respeito, cf. p. 86 neste trabalho.

<sup>73</sup> Provimento nº 134: “Art. 40. Não é necessário requerimento ou autorização judicial para emissão de certidão de óbito em nenhuma de suas modalidades. Art. 41. As restrições relativas aos dados sensíveis elencados pelo inciso II do art. 5º da Lei nº 13.709/18 não se aplicam ao caso de pessoa falecida” (BRASIL, 2022e, p. 17).

Os direitos de personalidade são inextinguíveis, salvo morte da pessoa. Não podem ser adquiridos por outrem, nem são sujeitos à execução forçada. As pretensões e ações, que se irradiam deles, não prescrevem. Nem precluem as exceções. (MIRANDA, 1999, p. 10).

Desse modo, esse acesso mais direto aos dados da certidão de óbito conduzem a ideia de que o Conselho entendeu que, estando extinta a personalidade, o conhecimento mais facilitado dos dados relativos ao óbito é, dentro de uma análise preliminar, um direito que deve prevalecer ante a proteção dos dados do titular falecido. Note-se que está a se falar apenas dos dados constantes da certidão de óbito, não de outros lançados nos demais livros do registro civil.

Mais ainda, nada impede que o oficial, entendendo que está havendo um abuso por parte do solicitante da informação, emita uma nota devolutiva com fundamento na cláusula geral de análise prevista no parágrafo único do art. 21 e na própria CRFB. Por certo, essa nota devolutiva deve ser uma exceção, e justificar as razões que levam o oficial a crer que há um abuso no direito de solicitar certidão por parte do terceiro, o que será decidido pelo juízo competente.

Analizados, à luz do Provimento nº 134 do CNJ, os principais pontos sobre a publicidade no registro civil de pessoas naturais, passamos agora a realizar esse exame com foco no registro imobiliário.

### 3.3.2 Provimento nº 134/22 e os limites à publicidade no registro imobiliário

No âmbito imobiliário, independem de identificação do requerente, mas não da indicação da finalidade, tanto os pedidos de certidão do registro quanto de documentos arquivados no cartório, caso haja uma previsão legal ou normativa para esse arquivamento. Noutra flanco, para documentos arquivados que não possuam norma específica, há necessidade tanto de identificação do requerente quanto da indicação da finalidade pela qual a certidão é requerida, do mesmo modo que nos pedidos feitos em bloco<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Provimento nº 134: “Art. 45. Dependem de identificação do requerente e independem de indicação da finalidade os pedidos de certidão de registros em sentido estrito, averbações, matrículas, transcrições ou inscrições específicas, expedidas em qualquer modalidade. § 1º Também dependem de identificação do requerente e independem de indicação da finalidade os pedidos de certidão de documentos arquivados no cartório, desde que haja previsão legal ou normativa específica de seu arquivamento no registro. § 2º Pedidos de certidão de documentos arquivados em cartório para a

Os cuidados com os pedidos realizados em massa sobre informações constantes do registro imobiliário não são exclusividades do Brasil. Berlee (2018, p. 249), apesar de criticando o acesso quase irrestrito aos dados constantes do registro imobiliário holandês, afirma que:

[...] a única limitação parece ser a prática de perguntar ao indivíduo ou a empresa que busca informações em massa quais as intenções que eles têm em relação às informações. Se tais intenções indicarem algum tipo de atividade comercial ou de caridade em seu propósito, o pedido é negado. (BERLEE, 2018, p. 249, tradução nossa)<sup>75</sup>.

O autor continua:

Enquanto não houver salvaguardas para proteger o indivíduo, nem salvaguardas (suficientes) para proteger dados pessoais nas divulgações em massa, essa justificativa não é, absolutamente, uma justificativa. (BERLEE, 2018, p. 350-351, tradução nossa)<sup>76</sup>.

Nos casos em que a exposição da finalidade é determinada pelo provimento há uma previsão expressa de que “caracterizada tentativa de tratamento de dados em desacordo com as finalidades do Registro de Imóveis e com os princípios da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais” será possível ao oficial emitir uma nota devolutiva fundamentada, com possibilidade de revisão pelo juízo competente, conforme § 4º do art. 45 do multicitado Provimento nº 134 (BRASIL, 2022e, p. 18).

Ainda como limitação à publicidade registral imobiliária, o CNJ estabelece que não deverão ser expedidas certidões cujo conteúdo “envolva informações sobre dados pessoais extraídos de mais de uma matrícula, assentamento do registro auxiliar, transcrição ou inscrição” (BRASIL, 2022e, p. 19)<sup>77</sup>. A regulamentação avança

---

qual não haja previsão legal específica de expedição dependem de identificação do requerente e indicação da finalidade, aplicando-se a regra do § 4º deste artigo. § 3º Pedidos de certidão, busca e informações apresentados em bloco, ainda que instruídos com a numeração dos atos a serem certificados, dependem de identificação do requerente e indicação da finalidade” (BRASIL, 2022e, p. 18).

<sup>75</sup> No original: “*the only limitation seems to be the practice of asking the individual or company seeking information in bulk what intentions they have in relation to the information. If such intentions indicate some sort of commercial or charitable purpose, the request is denied*”.

<sup>76</sup> No original: “*As long as there are no safeguards in place for the individual to be shielded, nor (enough) safeguards in place to protect personal data in bulk disclosures, this justification is no justification at all*”.

<sup>77</sup> Provimento nº 134: “Art. 46. Ressalvadas as hipóteses que tenham previsão legal ou normativa expressa, como as certidões de filiação de imóveis, ou de propriedade com negativa de ônus e

indicando que as certidões de imóveis objeto de matrícula eletrônica, após a “primeira qualificação eletrônica” (BRASIL, 2022e, p. 19), serão expedidas independentemente da indicação da finalidade, contendo a situação jurídica atual do imóvel.

Nesse ponto é importante notar que a certidão de situação jurídica imobiliária<sup>78</sup> contempla os elementos essenciais do registro público que interessam ao fim próximo do registro imobiliário, de modo a garantir a cognoscibilidade necessária ao fim da segurança jurídica, permitindo uma melhor circulação da riqueza. Logo, não há motivo para que em casos como esse se obrigue o interessado a apresentar as razões finalísticas que lhe levam a solicitar uma certidão imobiliária.

Ainda tratando da necessidade de exposição finalística das razões, o provimento determina em seu art. 48 que o: “atendimento a requisições de buscas fundadas exclusivamente no indicador pessoal ou real pressupõe a identificação segura do solicitante, bem como a indicação da finalidade”, de tudo mantendo-se o registro em meio físico ou virtual. O Conselho observa que as requisições de buscas que se pautem exclusivamente nos indicadores pessoal e real, por terem como objeto exclusivamente o repositório dos dados das pessoas que figuram nos registros da serventia, devem ser avaliadas com o cuidado adequado, de modo a proteger o titular de dados pessoais de ações lesivas.

Nesse ponto, cabe trazer à baila que a atuação do oficial no controle da publicidade registral, longe de ser uma inovação do direito registral brasileiro, já é experimentada no direito estrangeiro. Nesse sentido, o Decreto Real nº 1.867/88 da Espanha já afirma que, há muito, “*La regulación de la publicidad formal se hace bajo la premisa de que no puede existir tal publicidad sin el control profesional del Registrador, conforme a lo establecido en el artículo 222 de la Ley Hipotecaria*” (ESPAÑA, 1998, p. 32416).

Mas, se cabe ao registrador definir sobre a publicização, ou não, de um dado registro, é necessário entender-se como se construirá esse processo.

---

alienações, ou outras compatíveis com as finalidades dos registros de imóveis e com os princípios da Lei Geral de Proteção de Dados, não serão expedidas certidões cujo conteúdo envolva informações sobre dados pessoais extraídos de mais de uma matrícula, assentamento do registro auxiliar, transcrição ou inscrição” (BRASIL, 2022e, p. 18-19).

<sup>78</sup> A Lei nº 6.015/73, art. 19, § 9º, apresenta os elementos que devem constar na certidão de situação jurídica: “A certidão da situação jurídica atualizada do imóvel compreende as informações vigentes de sua descrição, número de contribuinte, proprietário, direitos, ônus e restrições, judiciais e administrativas, incidentes sobre o imóvel e o respectivo titular, além das demais informações necessárias à comprovação da propriedade e à transmissão e à constituição de outros direitos reais. (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022)” (BRASIL, 1973).

De início, há a necessidade de formalização do pedido de certidão e, nos casos enumerados, a indicação da finalidade. Assim, quando for obrigatório ao requerente apresentar de modo expreso a finalidade do pedido, lhe caberá demonstrar o interesse legítimo na obtenção da informação pleiteada. A partir desse momento, inicia-se o juízo qualificatório acerca da possibilidade de publicidade da informação solicitada.

Então, deve o oficial avaliar se a parte interessada está devidamente identificada, embora não se trate aqui do já conhecido princípio da especialidade subjetiva<sup>79</sup>. Isso porque não se está diante da qualificação de uma pessoa que passará a figurar, de algum modo, no fólio registral, mas tão somente da identificação simples de um requerente da informação registral já lançada. Nesse caso, a qualificação deve ser apta a formar o cadastro de identificação do solicitante, de modo que se possa identificá-lo caso essa informação seja solicitada pelo titular dos dados pessoais ou mesmo por uma autoridade pública<sup>80</sup>. A correta identificação do solicitante é, portanto, o primeiro ponto de análise do oficial.

Por seu turno, há de se perceber que, após deduzida a finalidade do pedido, o interesse publicitário que antes era meramente potencial passa ser um interesse expreso, conhecido em suas razões justificadoras. Esse é o segundo crivo a ser observado pelo oficial, qual seja, se houve efetivamente a declinação da finalidade do pedido, de modo a tornar conhecida as razões balizadoras.

Verificada a formalização da finalidade, o oficial observará o terceiro ponto: há um interesse lícito no pedido apresentado? Caberá ao registrador, nesse momento, observar de modo direto as normas que regem seu ofício (LRP e legislações afetas ao direito registral), mas sem descurar durante essa análise qualificativa dos princípios e regras existentes na LGPD e, por certo, na própria CRFB. Assim, na verificação de interesse legítimo tem-se o terceiro filtro de análise do procedimento de qualificação da publicidade registral.

A demonstração prévia de interesse legítimo para acesso à informação registral é o cerne da publicidade alemã, que, segundo Anna Berlee (2018, p. 309-330), se

---

<sup>79</sup> Sobre o tema ver, entre outros, Dip (2017).

<sup>80</sup> Provimento nº 134: “Art. 50. Serão formados prontuários físicos ou digitais contendo os dados de identificação e indicação de finalidade em todas as hipóteses em que estas tenham sido exigidas. Parágrafo único. O titular dos dados pessoais solicitados terá direito a requisitar as informações contidas nos prontuários formados em virtude de buscas ou pedidos de informações e certidões para os quais foi exigida a identificação do solicitante e a indicação de finalidade” (BRASIL, 2022e, p. 19).

pauta no teste do legítimo interesse, que pode: ser presumido segundo critérios normativos e jurisprudenciais; ter origem em um interesse privado específico; ser fruto de uma relação credor-devedor; ter fundamento em uma relação familiar estabelecida entre os que figuram no registro e o solicitante; ou ter uma causa pública.

Alvaréz (2021, p. 22), guiando-se na norma espanhola, mas, em posição que pode ser transportada para o nosso direito, indica ainda um quarto elemento a ser observado pelo oficial: a relação patrimonial. Para o autor (2021, p. 22, tradução nossa), aquele “que solicita a informação tem de ter uma relação patrimonial para qual o conhecimento que solicita seja relevante”<sup>81</sup>. Acrescenta ainda:

*No se puede pedir por tanto información sensible de carácter personal, que, aunque figure inscrita el registro, carezca de trascendencia patrimonial salvo que se justifique debidamente el interés perseguido y siempre que este SEA CONFORME CON LA FINALIDAD DEL REGISTRO, quedando bajo la responsabilidad del registrador la atención a las consultas relativas a la publicidad de datos personales. (ALVARÉZ, 2021, p. 22).*

Vislumbra-se assim, nos casos em que a apresentação da finalidade seja exigida, que os quatro elementos da qualificação para publicidade registral imobiliária são: identificação do solicitante; declinação formal da finalidade; análise do interesse legítimo e relação patrimonial.

Necessário destacar que esse procedimento qualificativo profundo e exauriente não é exigido para toda e qualquer certidão imobiliária. O próprio Provimento nº 134, por exemplo, já declina que as certidões eletrônicas sobre situação jurídica do imóvel independem da indicação da finalidade; logo, não serão qualificadas quanto à especificação formal desta; quanto ao interesse legítimo ou mesmo à própria existência da relação patrimonial, que passam a ser presumidos como existentes nesse tipo de publicidade (BRASIL, 2022e, p. 19).

Por óbvio, caso o oficial entenda que alguma sorte de manipulação está ocorrendo por parte daquele que solicita as certidões, com riscos relevantes associados à proteção do titular de dados, poderá valer-se da já citada<sup>82</sup> cláusula geral de análise finalística da publicidade notarial e registral prevista no Provimento nº 134, em seu art. 21, parágrafo único (BRASIL, 2022e, p. 12).

---

<sup>81</sup> No original: “que solicita la información ha de tener una relación patrimonial para la cual el conocimiento que solicita resulta relevante”.

<sup>82</sup> A respeito, cf. p. 88 neste trabalho.

Ao fim, cabe dizer sobre o Provimento nº 134, embora sem desconhecer sua relevante função na definição dos limites à publicidade por meio do registro público, não trouxe nenhum elemento efetivamente balizador sobre a publicidade no RTD e no registro civil das pessoas jurídicas. Essa falha, a nosso sentir, precisa ser enfrentada.

### 3.3.3 Provimento nº 134/22 e os limites à publicidade no registro de títulos, documentos e civil das pessoas jurídicas

Conforme já explicitado anteriormente<sup>83</sup>, o RTD já possui na própria LRP uma mitigação à publicidade registral quando trata de registros facultativos de documentos para conservação.

Entretanto, especialmente em função do caráter residual do RTD, há uma série de documentos que são trazidos à registro nessa especialidade que poderiam ter alguma limitação à sua publicidade já tratada no seio do Provimento nº 134/22. À guisa de exemplo, as assembleias de condomínios produzem atas que são costumeiramente levadas a registro. Ocorre que, para além do conteúdo decisório das questões condominiais, os condôminos presentes são identificados em muitos momentos com número de telefone, CPF e unidade residencial/comercial que lhe pertencem, entre outras eventuais especificidades.

Com efeito, uma certidão do registro integral dessa ata conterà todas as informações sobre um ou alguns condôminos, que podem ter se limitado a fazer-se presente na assembleia e, eventualmente, lançado alguma pública consideração.

Não obstante, a partir do registro, a certidão do registro integral do documento pode: ser levada a bancos; entregue a terceiros como prova de uma determinada situação ou condição jurídica; fixada nos murais do prédio, entre outro sem número de possibilidades. Assim, uma determinada pessoa, pelas balizas expressas atualmente empregadas, pode estar sujeita a ter seus dados expostos de maneira indiscriminada, sem que o oficial tenha qualquer instrumento normativo imediato que resguarde de modo claro a possibilidade de providenciar a anonimização, bloqueio ou eliminação de dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade com a Lei nº 13.709/18, como através da tarjas anonimizadoras que possam ser lançadas em elementos específicos do registro integral realizado.

---

<sup>83</sup> A respeito, cf. p. 73 neste trabalho.

Outro exemplo, já na seara do registro civil das pessoas jurídicas, pode assentar de modo mais claro os perigos da hiperpublicidade. Os cartórios de registro civil de pessoas jurídicas são o repositório oficial para inscrição de sindicatos, associações, organizações religiosas e partidos políticos, de modo que seus estatutos e atas de assembleia contendo listas de presença e, até mesmo, o teor de algumas manifestações realizadas, são diariamente objeto de registro nessas serventias.

O art. 5º, II, da LGPD considera dado sensível todo:

[...] dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural. (BRASIL, 2020).

Embora haja no art. 11, II, a, da LGPD uma autorização para tratamento de dados pessoais sensíveis por cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador, o que a princípio tornaria lícita a divulgação de todos os dados lançados no registro civil de pessoas jurídicas, urge perceber que esse comando deve ser interpretado sob o filtro dos princípios finalidade e necessidade.

Exemplifiquemos: ao solicitar uma certidão de inteiro teor de uma ata de assembleia sindical, tem-se acesso ao nome dos participantes e, inclusive, às manifestações verbais ocorridas e reduzidas a termo no referido documento. Desse modo, o princípio da necessidade que limita o tratamento ao mínimo necessário para realização de suas atividades nem de perto é atingido.

A hiperpublicidade registral de dados deve, pois, ser imediatamente restringida. O desafio, certamente, é estabelecer qual o limite entre a publicidade normativamente aceita e o excesso publicitário alertado de há muito pela doutrina e que toma roupagem inconstitucional a partir do melhor entendimento do direito fundamental à proteção de dados pessoais.

Calha notar, todavia, que a não previsão de restrições publicitárias no RTD ou no RCPJ pelo Provimento nº 134 do CNJ não é impeditivo para efetiva proteção de dados pessoais. É, pois, necessário ir além do provimento.

3.3.4 Indo além do Provimento nº 134/22 para estabelecer os limites à publicidade registral

A edição do Provimento do CNJ é um dos maiores avanços que a proteção de dados alcançou na seara registral. Consubstancia-se na normatização de um conjunto de regras que, para além de auxiliar notários e registradores no exercício diário de seu mister, tornam claro que o direito fundamental à proteção de dados é uma realidade que irá conviver com o sistema de registro público pátrio.

Dito isso, é preciso notar que as regras encartadas nesse normativo não devem ser estudadas como balizas estreitas e únicas no modo como se dará o enfretamento à hiperpublicidade registral.

O provimento sergipano, por exemplo, ao regular a aplicação da LGPD para cartórios traz consigo uma interessante previsão em seu art. 30, V. Nele é estabelecido que os titulares de dados pessoais têm direito de obter do controlador, mediante requisição, as seguintes informações: a anonimização, bloqueio ou eliminação de dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade com a Lei nº 13.709/18.

Alguns desses dados, por exemplo, podem estar em excesso no seio de um próprio ato registral, de modo que há de perquirir se seria possível ao oficial, por exemplo, fazer uso de tarjas anonimizadoras em dados específicos que estejam presentes num certo registro, mas permitindo, ainda, a emissão da certidão requerida.

Esse exemplo calha com perfeição às críticas levantadas, a exemplo, por Ribeiro (2005) e Dip (2011). Não há razão para que dados desnecessários ao registro permaneçam ao possível conhecimento de toda e qualquer pessoa, limitados muitas vezes a poucos cliques que podem ser produzidos no interior da própria casa do requerente desinteressado.

Entendo assim que a pedra angular sobre a qual repousa o sistema de limitação à publicidade registral é um direito de índole constitucional, temos que o Provimento nº 134 não pode ser visto como o ponto central de todo esse processo. É, por certo, uma das mais importantes engrenagens, especialmente pelo modo didático e voltado à prática com que foi concebido. Mas não é, nem poderia ser o único escopo de análise. Por isso mesmo, o próprio provimento assinala, no parágrafo único do art. 21, que notários e registradores devem “apurar a adequação, necessidade e proporcionalidade” (BRASIL, 2022e, p. 12).

Analisando-se o Provimento nº 134, percebe-se que o papel normativamente reservado ao oficial de registro é quase binário: ou nega publicidade a um dado ato

regstral ou libera o seu conteúdo para conhecimento do solicitante, tudo com base nas regras lá externadas. Mas seria possível ao delegatário, ao invés de negar publicidade ao conteúdo, apenas impedir o conhecimento a uma parte dele, que se considere digna de proteção, permitindo a publicidade do restante do conteúdo regstral? Em melhor pergunta, é juridicamente possível, em homenagem ao princípio da proteção de dados pessoais, tarjar parcialmente elementos de um registro ou escritura? A nosso sentir, a resposta a essa pergunta deve ser positiva.

Em primeiro, pode-se vislumbrar o próprio CNJ já deixou assente que o oficial pode, diante de critérios estabelecidos, negar acesso por completo ao conteúdo do registro público. Todavia, pode oficial, em decisão fundamentada ao pedido que lhe for atravessado, entender que apenas a ocultação de algumas informações sejam o suficiente para prestigiar os princípios da proteção de dados pessoais e da transparência, de modo que, havendo interesse do solicitante em receber a certidão dessa maneira, a mesma poderia ser extraída sem maiores problemas.

Em um argumento singelo, mas cabível no caso, ter-se-ia a aplicação do brocardo: quem pode o mais, pode o menos. Esse entendimento já foi bem aplicado no Brasil, antes mesmo da publicação do Provimento nº 134, pelo oficial do 4º Cartório do DF, Dr. Allan Guerra Nunes, conforme matéria publicada em março de 2021 no site do jornal *Correio Brasiliense*, na qual se pode ler:

[...] há 18 trechos com tarjas na cor preta. Foram omitidas informações como os números dos documentos de identidade, CPF e CNPJ de partes envolvidas, bem como a renda de Flávio e da mulher, a dentista Fernanda Antunes Figueira Bolsonaro. (CARTÓRIO..., 2021, p. 1).

Tratava-se de dados que não possuem qualquer transcendência real e que, após acesso e publicidade via imprensa, poderiam consumir sérios prejuízos ao titular, Flávio Bolsonaro, que era filho do então Presidente da República, Jair Bolsonaro, e exerce o cargo de Senador da República. Esses dados, ao que se percebe, não estavam sendo acessados para os fins a que foram coletados quando da elaboração da escritura, de modo que o delegatário, ao tarjar essas informações, tão somente protegeu o titular dos dados pessoais.

A publicidade regstral tem um propósito jurídico constitucional para existir, não se prestando a meramente satisfazer curiosidades. Possui um fim, uma finalidade

afeta ao direito para qual se firmou e assim deve ser interpretada sua aplicação. No mesmo sentido, Castillo (2019, p. 13, tradução nossa):

A função do registro não se circunscreve ao armazenamento de dados ou ao arquivo de documentos, mas requer a intervenção do registrador por meio da qualificação, a mesma que depois intervém na publicidade. Tem-se sempre em mente que o registro é público, porém isso não significa que deva ser considerado aberto para finalidades distintas a sua missão final<sup>84</sup>.

Cabe aqui ainda lembrar<sup>85</sup>, novamente, a lição de Hoven (2004, p. 36) quando discorrendo sobre os riscos associados à proteção de dados falava da injustiça informacional, argumentando que cada informação pertencente a uma determinada esfera, não podendo migrar para outra sem que haja a perpetração de uma injustiça informacional.

Esse é exatamente o caso espécie, no qual uma informação pessoal, sem relevância política ou comunitária, poderia ser acessada por grupos de interesse cujo objetivo em nada guarda relação com a finalidade para qual os dados foram coletados. Também analisando o princípio da publicidade registral, mas sob a ótica dos sistemas alemão, inglês e holandês, Berlee (2018, p. 374, tradução nossa) lembra que:

O princípio da publicidade não requer uma abertura total das informações, a justificativa para um sistema totalmente aberto e sem obstáculos para o acesso à informação não pode ser encontrada no princípio da publicidade, nem no que ela visa proporcionar, i.e., a segurança jurídica<sup>86</sup>.

Analisando a possibilidade de acesso pela imprensa a dados do registro público no direito alemão (que prestigia o teste de legitimidade para acesso às informações) a autora lembra que a Corte Alemã não distingue aprioristicamente o acesso, ou não, a informação registral com base nos argumentos da liberdade de imprensa ou no prestígio da autodeterminação informativa. Segundo ela, o deferimento do pedido de acesso aos dados registrais:

<sup>84</sup> No original: “*La función registral no se circunscribe al almacenamiento de datos o al archivo de documentos, sino que requiere la intervención del registrador a través de la calificación, el mismo que luego interviene en la publicidad. Teniendo siempre en mente que el registro es público, esto no significa que deba ser considerado abierto para finalidades distintas a su fin misional*”.

<sup>85</sup> A respeito, cf. p. 22 neste trabalho.

<sup>86</sup> No original: “*The principle of publicity does not require absolute openness at all, a basis for a fully open system without any obstacles to the access to information cannot be found in the publicity principle, nor in what it seeks to facilitate, i.e., legal certainty*”.

**Depende de até que ponto as informações contidas o registro predial é relevante para o público por um lado e o interesse em manter o assuntos não públicos, por outro. Portanto, ao exigir a apresentação de fatos para indicar um interesse legítimo antes de conceder o acesso, o legislador estabeleceu um justo equilíbrio entre esses direitos,** considerou o Tribunal Constitucional alemão. (BERLEE, 2018, p. 331, grifo nosso)<sup>87</sup>

Nesse sentido, o caminho que adequa o diálogo entre LGPD e LRP, conferindo máxima eficácia aos direitos fundamentais aqui delineados, torna imperioso que o sistema de publicidade seja redimensionado, nos termos já mencionados, com amplo debate entre as instituições registras, o Poder Judiciário e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). A partir desse diálogo, deve-se construir um modelo robusto, que transite entre a transparência necessária à circulação de riquezas e o fortalecimento de outros direitos inerentes à atividade registral, sem descurar da defesa e promoção do direito fundamental à proteção de dados pessoais.

A figura central na defesa e promoção desses direitos passa a ser o registrador, que deve possuir ampla liberdade de dimensionamento sobre os limites da publicidade registral, balizado, por óbvio através dos normativos e decisões sobre a matéria, mas sempre com foco na ideia de que os dados coletados ao registro público possuem uma finalidade que não se coaduna com a mera curiosidade alheia ou, menos ainda, com o abuso no exercício do direito à transparência. Como já bem disse Berlee (2018, p. 374), o abuso no acesso à informação não encontra guarida no princípio da publicidade nem naquilo que ele visa proteger: a segurança jurídica!

As considerações realizadas neste capítulo abordaram a publicidade registral aplicada no âmbito específico das unidades extrajudiciais, de forma atomizada. O próximo capítulo estudará as centrais eletrônicas e o Serp brasileiro, criado pela Lei nº 14.382/22, e que será responsável por receber todo o fluxo de dados coletados pelos delegatários. Passamos então ao último capítulo de nosso estudo.

---

<sup>87</sup> No original: "It depends on the extent to which the information in the land registry is relevant to the public on the one hand and the interest in keeping the matters non-public on the other. Therefore, by requiring the presentation of facts to indicate a legitimate interest prior to granting the access, the legislature established a fair balance between these rights, the German Constitutional Court considered."

## **4 A CENTRALIZAÇÃO DE DADOS REGISTRAIS NO DIREITO BRASILEIRO E O SERP**

No último capítulo de nosso estudo iremos abordar as centrais de dados registrares existentes no Brasil dentro do contexto do direito fundamental à proteção de dados. Em seguida traçar-se-ão as linhas mestras sobre a concepção e integração do serviço eletrônico de registros públicos na conjuntura registral brasileira.

Para estruturação dessa última etapa foram organizados dois itens principais. O primeiro versa sobre as centrais propriamente ditas, fazendo uma análise da constitucionalidade de sua existência em cotejo com o direito fundamental à proteção de dados, analisando-se ainda a sua natureza jurídica e o compartilhamento de dados que estas acedem ao Sinter.

No segundo item será abordada a criação do Serp, entendendo o contexto de sua formação e revisitando os limites e salvaguardas no processo eletrônico do registro público.

### **4.1 As centrais eletrônicas de registro público no contexto do direito fundamental à proteção de dados pessoais**

Não é difícil entender a relevância que as centrais possuem quando se fala em proteção de dados pessoais. Há um imperativo lógico de risco associado ao se centralizar dados e informações, qual seja: em virtude da concentração, a escala de problemas em caso de vazamento<sup>88</sup> ou da má governança das informações que estão à disposição do detentor, é potencializada. Todavia, esse é um risco de necessário quando se percebe, como já fez Lanery (1977, p. 27) há muitos anos, que a “tecnologia depende hoje, em grande medida, do fator informação”. Não se trata, portanto, de negar a utilidade do processo de centralização de dados, mas do desafio de adotar as salvaguardas necessárias ao seguro funcionamento dessa nova dinâmica.

---

<sup>88</sup> Em 2019, um vazamento de dados da Associação de Registradores de Pessoas Naturais de São Paulo expôs dados de quase um milhão de pessoas, como se pode ler em Militão (2019, p. 1).

Não passou despercebido à comunidade jurídica a relevância da discussão sobre a centralização de dados registrares<sup>89</sup>. Em 2021, por meio de um artigo publicado no periódico jurídico *Jota*, Doneda, Bachur e Fujimoto (2021, p. 1) alertaram que a:

[...] atuação dessas centrais impõe nova camada de tratamento de dados no iter seguido pela informação pessoal até a prestação dos serviços, que deve, necessariamente, ser considerada em seus riscos face à Lei Geral de Proteção de Dados (BRASIL, 2019b).

Avançam mais em suas críticas ao modelo de centralização registral brasileiro afirmando que:

[...] diante do confronto entre a Lei Geral de Proteção de Dados e as portarias administrativas que criaram as centrais de cartórios observa-se um possível quadro de violação ao direito fundamental à proteção de dados, devido a: **i) o risco generalizado e ampliado de exposição dos dados dos titulares; ii) ausência de base legal que legitime a atividade de tratamento; iii) indefinição quanto à responsabilização dos controladores em caso de incidentes de segurança; iv) violação aos princípios da transparência, minimização e proporcionalidade; v) ausência de medidas que garantam a segurança dos titulares.** (DONEDA; BACHUR; FUJIMOTO, 2021, p. 6, grifo nosso).

É necessário enfrentar-se esses argumentos para que se possa entender pela constitucionalidade e legitimidade do sistema das centrais de dados registrares no Brasil.

O primeiro argumento levantado pelos autores como ofensivo ao direito fundamental à proteção de dados é “o risco generalizado e ampliado de exposição dos dados dos titulares”. Não nos parece, contudo, que o risco, por si, seja um fator que conduz juridicamente à conclusão de ofensa à proteção de dados.

Já no primeiro capítulo desta dissertação dedicou-se ao estudo dos vários riscos associados à proteção de dados e à autodeterminação informativa. Atualmente, eles estão presentes nos vários níveis de nossa sociedade: governos, instituições financeiras, *data brokers*, grandes corporações e muitos outros atores operam um

---

<sup>89</sup> Para além das centrais registrares, que congregam as especialidades de títulos e documentos, pessoas jurídicas, registro imobiliário e RCPN, há, ainda, a Central de Protesto (Cenprot), regulada pelo Provimento nº 87/19 do CNJ, e a Central dos Notários (Censec), regulada pelo Provimento nº 18/12. Estas, todavia, a despeito de sua importância, não são objeto de nosso estudo, que se circunscreve à seara registral, mas devem ser sempre acompanhadas, dada a relevância dos atos por elas processados.

volume de dados e informações semelhantes ou muito superiores aos que as centrais concentram, sem que haja uma dúvida real sobre a constitucionalidade de suas ações.

Assim, o que pode ofender o direito fundamental à proteção de dados não são os dados em si, mas o sistema de governança destes. Como são protegidos, coletados, a finalidade de uso de suas informações, entre outros. O mero risco de exposição em função do volume de dados não pode ser considerado argumento justificador de uma inconstitucionalidade.

O segundo argumento trazido à baila como possível violador do direito fundamental à proteção de dados é a ausência de base legal que legitime a atividade de tratamento. Este, também, não merece prosperar.

De início é preciso lembrar que o sistema registral brasileiro foi desenhado a partir de um papel de relevância estabelecido pela própria CRFB em seu art. 23, XXV, que prevê competir à União legislar sobre registros públicos, e no art. 236 da Carta, no qual se lê que: “serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público” (BRASIL, 1988).

A função registral no Brasil tem um caráter híbrido, porquanto embora exercida em caráter privado, é fruto de uma delegação de poderes pelo Estado, de modo que, uma vez sendo fruto de um poder delegado, cabe ao Estado, por meio do Poder Judiciário, uma tutela fiscalizatória e regulatória de seu exercício.

Essa atividade fiscalizatória e regulatória extraída da CRFB é exercida pelas corregedorias dos Tribunais estaduais e pelo CNJ, a quem, nos termos do art. 103-B, § 4º, III, da CRFB, compete a fiscalização das atividades delegadas:

[...] receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; [...]. (BRASIL, 1988).

Nesse ponto, vale lembrar que o STF, no julgamento da ADC-MC nº 12<sup>90</sup>, já consagrou a capacidade normativa do CNJ, quando exercida nos termos dos limites que lhe foram constitucionalmente outorgados. Assim, revela-se oportuna lição de

---

<sup>90</sup> STF – ADC-MC: 12/DF, Rel. Min. Carlos Britto, T. Pleno, julgado em 16/02/2006, DJe 01/09/2006 (BRASIL, 2006).

Tavares (2017, p. 19, grifo do autor), quando afirma que as serventias extrajudiciais “devem *obediência* específica às normas próprias desses órgãos judiciários, pela capacidade *normativa que lhes foi explicitada constitucionalmente, e que é, ademais, inerente a seus poderes fiscalizatórios*”.

O processo de implementação dos registros eletrônicos tem sua origem na Lei nº 11.977/09, que, apesar de ter como objetivo a formação do programa Minha Casa Minha Vida, previa na redação original do seu art. 37 que: “Os serviços de registros públicos de que trata a Lei nº 6.015 [...], observados os prazos e condições previstas em regulamento, instituirão sistema de registro eletrônico” (BRASIL, 2009).

A nova redação, trazida pela Lei nº 14.382/22, vai além e define que:

Art. 37. Os serviços de registros públicos de que trata a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos) promoverão a implantação e o funcionamento adequado do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP), nos termos da Medida Provisória nº 1.085, de 27 de dezembro de 2021. (BRASIL, 2022d).

Revigorando a importância normativa do CNJ, aduz na nova redação do art. 38 que:

Os documentos eletrônicos apresentados aos serviços de registros públicos ou por eles expedidos deverão atender aos requisitos estabelecidos pela Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça, com a utilização de assinatura eletrônica avançada ou qualificada, conforme definido no art. 4º da Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020. (BRASIL, 2022d).

Não foi, entretanto, apenas a partir dessa norma que se iniciaram as ações relacionadas ao registro eletrônico. Ainda em 2003, quinze anos antes da publicação da LGPD, a Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (Arisp, 2022, p. 1) já iniciava sua experiência com a criação da “primeira versão do ofício eletrônico para registradores da capital”, o qual seria lançado em nova versão no ano de 2005, com a formação do Banco de Dados *Light* (BDL).

O art. 39 da Lei nº 11.977/2009 previa um prazo de cinco anos para que os atos registrares praticados a partir da vigência da Lei nº 6.015/73 fossem inseridos no sistema de registro eletrônico (BRASIL, 2009). O prazo não foi suficiente para toda a adequação da realidade dos registradores brasileiros, mas desencadeou o processo normatizador que culminou com a criação do Serp, que será adiante estudada.

Seguiu-se à Lei nº 11.977/09 a Recomendação nº 14/14<sup>91</sup>; o Provimento nº 47/15<sup>92</sup> (posteriormente revogado pelo Provimento nº 89/19<sup>93</sup>); o Provimento nº 46/15<sup>94</sup> e o Provimento nº 48/16<sup>95</sup>, todos do CNJ, culminando no processo com a edição de Leis como as de nº 13.465/17 e nº 14.382/22.

Na Lei nº 13.465/17, foi estabelecido por meio do art. 76, § 4º, que caberá à “Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça exercer a função de agente regulador do ONR [Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis] e zelar pelo cumprimento de seu estatuto” (BRASIL, 2017)<sup>96</sup>.

Tavares (2019, p. 23), em parecer em que avalia a constitucionalidade da criação do ONR, faz importante digressão, afirmando que esse movimento de centralização:

[...] não diminuiu de maneira alguma a autonomia funcional dos Cartórios, apenas e tão **somente viabiliza o sistema eletrônico, uma chamada tecnológica, constitucional e social, como visto inicialmente, mas também um aspecto de importância ímpar para o apoio administrativo e funcional a estes próprios Cartórios e, sobretudo, para bem realizar o dever de prestar os serviços registrares.** (TAVARES, 2019, p. 23, grifo do autor).

Campilongo (2019, p. 88) destaca em parecer que:

As atividades-meio dos serviços extrajudiciais e notariais (organização econômica interna dos escritórios e relações externas, cooperativas e sistêmicas do conjunto de serventias) não se confundem com as técnicas de gestão administrativa e jurídica das atividades-fim das delegações. As atividades-meio podem ser objeto de tratamento legislativo, regulatório e de fiscalização, mas sem os princípios do regime de Direito Público das atividades-fim.

De tudo que foi apresentado há de se concluir que o meio normativo utilizado para regular a centralização de dados no Brasil é plenamente concernente com a

<sup>91</sup> “Dispõe sobre a divulgação do resultado de estudos realizados para a especificação do modelo de sistema digital para implantação de Sistemas de Registro de Imóveis Eletrônico” (BRASIL, 2014b, p. 1).

<sup>92</sup> “Estabelece diretrizes gerais para o sistema de registro eletrônico de imóveis” (BRASIL, 2015b, p. 1).

<sup>93</sup> “Regulamenta o Código Nacional de Matrículas - CNM, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis - SREI, o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado – SAEC, o acesso da Administração Pública Federal às informações do SREI e estabelece diretrizes para o estatuto do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico – ONR” (BRASIL, 2019c, p. 1).

<sup>94</sup> “Revoga o Provimento 38 de 25/07/14 e dispõe sobre a Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais – CRC” (BRASIL, 2015a, p. 1).

<sup>95</sup> “Estabelece diretrizes gerais para o sistema de registro eletrônico de títulos e documentos e civil de pessoas jurídicas” (BRASIL, 2016a, p. 1).

<sup>96</sup> O ONR será melhor abordado em tópico futuro, quando se discutir a central do registro imobiliário.

norma constitucional. Desde a edição da Lei nº 11.977/09 há previsão de estabelecimento de um sistema de registro eletrônico no Brasil. A necessidade da boa prestação desse serviço (incluindo aí a efetivação do princípio da eficiência, de cunho constitucional) faz com que os registradores devam promover o acesso facilitado a todos os brasileiros não apenas para a realização dos atos típicos por meio eletrônico, mas também de uma busca concentrada na base de informações brasileiras e, na mesma toada, na elaboração de estatísticas que sejam de interesse da sociedade brasileira<sup>97</sup>.

Sendo o CNJ um órgão do Poder Judiciário, com índole constitucional e competência para regular as atividade registral, expedindo provimentos e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades registrai<sup>98</sup>, não há como se entender pela inexistência de base legal a justificar o tratamento de dados pelas centrais.

No terceiro ponto levantado para justificar uma eventual lesão à proteção de dados ponderaram os autores do artigo publicado que haveria uma indefinição quanto a responsabilização dos controladores nos incidentes de segurança. Aqui também não merece acolhida a preocupação externada. Isso porque há, em verdade, uma dupla possibilidade de responsabilização.

As centrais são órgãos regulados pelo CNJ, sendo dirigidas por delegatários. Nesse sentido é interessante a previsão do Provimento nº 89/19 que dedica o capítulo V de sua normativa a estabelecer diretrizes e regras sobre o Estatuto do ONR, indicando ainda, no seu art. 32, que o estatuto aprovado e suas modificações deverão ser submetidos à homologação da Corregedoria Nacional de Justiça (BRASIL, 2019c, p. 15-17).

O provimento 134 do Conselho Nacional de Justiça, editado em 01 de fevereiro de 2023, também cria os operadores nacionais do registro público brasileiro (art. 3º), indicando que no §2º do artigo 4º que os “*estatutos do ON-RCPN e do ON-RTDPJ deverão ser aprovados pelos oficiais de registros das respectivas especialidades de todo o território nacional, reunidos em assembleia geral*” e define,

---

<sup>97</sup> A Lei nº 14.382/22 diz expressamente em seu art. 3º, IX, que o Serp tem o objetivo de viabilizar “a divulgação de índices e de indicadores estatísticos apurados a partir de dados fornecidos pelos oficiais dos registros públicos”, observando o intercâmbio de documentos eletrônicos e de informações entre as serventias dos registros públicos (BRASIL, 2022d).

<sup>98</sup> Art. 8º, X, do Regimento Interno do CNJ (BRASIL, 2022c, p. 11).

no art. 5º, §1º, que os estatutos deverão ser “*submetidos à Corregedoria Nacional de Justiça para homologação, no exercício de sua função de Agente Regulador*”.

Assim, para além da responsabilização a que podem ser submetidos pela ANPD, os dirigentes das centrais, por serem delegatários extrajudiciais<sup>99</sup>, também podem (e devem) ser responsabilizados administrativamente pelo CNJ.

Logo, as centrais são fiscalizadas, quanto à dinâmica da proteção de dados, tanto pela ANPD quanto pelo CNJ, através de sua corregedoria, de modo que a possibilidade de responsabilização por aquele que cometer alguma falha no tratamento dos dados que lhe forem confiados é, ao contrário de reduzida, maximizada pelo sistema concebido.

O quarto motivador de preocupação externado pelos autores é que a instituição das centrais violaria os princípios da transparência, minimização e proporcionalidade. A ponderação também não prospera a partir de alguns argumentos que passam a ser balizados.

A transparência assemelha-se amplamente respeitada.

Sob a ótica finalista da informação, entendendo-se essa transparência como um facilitador do acesso lícito aos dados lançados nos registros públicos, a centralização de dados potencializa o conhecimento das informações através das facilidades de acesso que proporciona. De outro lado, sob a ótica da transparência como publicização e compartilhamento de dados entre serventias e centrais, tem-se que uma vez obedecidos os critérios claros definidos pelo órgão regulador (CNJ) e diante da dúplici fiscalização a que estão sujeitos os agentes delegatários (CNJ e ANPD), estão concretizadas as salvaguardas necessárias e o respeito ao plexo normativo-constitucional que rege a matéria.

Há, no caso das serventias extrajudiciais, frise-se, uma transparência ampliada em relação a outros atores como *data brokers* e grandes corporações que não justificam nem prestam contas de modo tão claro e direto sobre os dados que tratam, o modo como os conseguem e, muitas vezes, inclusive, o uso a que eles são destinados. Mesmo entidades governamentais como o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) também não são tão transparentes quanto as centrais em justificar o modo coletam e tratam dados, apresentando ainda

---

<sup>99</sup> No caso do ONR, o Provimento nº 89/19 do CNJ traz uma determinação expressa nesse sentido no art. 31, I, parte final: “somente podendo fazer parte de seu quadro diretivo os delegatários que estejam em pleno exercício da atividade” (BRASIL, 2019c, p. 15).

“soluções”<sup>100</sup> por tipo de público interessado na informação (empresas, governo, cidadão), sem que pareça haver uma mínima transparência na correlação entre o modo como os dados foram coletados e as finalidades comerciais a que passaram a ser submetidos.

Mais uma vez, o sistema registral se mostra claramente transparente quando comparado a outros atores do mercado, de modo que não se entende a razão da crítica nesse caso.

Ainda na mesma toada, a utilização mínima de dados e a proporcionalidade também são plenamente respeitadas. Aqui vale trazer a lição do Provimento nº 134/22<sup>101</sup>, que ainda não havia sido publicado quando da elaboração da crítica ora enfrentada. Nele prevê art. 23:

O compartilhamento de dados com centrais de serviços eletrônicos compartilhados é compatível com a proteção de dados pessoais, devendo as centrais observar a adequação, necessidade e persecução da finalidade dos dados a serem compartilhados, bem como a maior eficiência e conveniência dos serviços registrares ou notariares ao cidadão. (BRASIL, 2022e, p. 13).

Mas não só a exortação genérica é dada. O provimento citado também determina no art. 25, por exemplo, que o responsável pela serventia extrajudicial promova sempre que “possível, aplicável e compatível com a finalidade perseguida e o tipo de tratamento, a criptografia ou a pseudonimização de dados pessoais” inclusive quanto aos dados enviados às “centrais de serviços eletrônicos compartilhados e órgãos públicos” (BRASIL, 2022e, p. 14).

Como foi percebido ao longo de todo estudo, o Provimento nº 134 enfrentou vários pontos importantes para proteção de dados, sendo importante lembrar que as críticas levantadas pelos autores do artigo, e que ora são confrontadas, foram realizadas em momento anterior à edição da normativa pelo CNJ. Isso revela-se ainda mais essencial de se colocar em destaque quando analisa-se especialmente o último

---

<sup>100</sup> Na página do Serpro há uma chamada de oferta para aquisição de serviços que são oferecidos ao mercado que diz muito sobre a finalidade não pública de uso de dados coletados pelo Poder Público, além de trazer pouca transparência sobre como são coletados e qual o uso que os parceiros comerciais farão dos dados: “Um parceiro para os seus negócios! Uma empresa com mais de meio século de experiência em serviços para governo, mas que também desenvolve serviços de excelência para o mercado privado” (SERPRO, 2022, p. 1).

<sup>101</sup> No capítulo IX do provimento, há uma regulação específica sobre medidas de transparência e atendimento a direitos dos titulares, mas voltada à aplicação específica nas unidades extrajudiciais (BRASIL, 2022e, p. 11).

argumento levantado para justificar uma possível ofensa ao direito fundamental à proteção de dados: a ausência de medidas que garantam a segurança dos titulares.

Já vimos que o Provimento nº 134/22 determina que sempre que aplicável deve ser realizada a criptografia e/ou pseudoanonimização dos dados pessoais (BRASIL, 2022e, p. 14). Mas outras medidas que visam à segurança dos dados dos titulares também são previstas. O parágrafo único do art. 23, por exemplo, declina que:

Art. 23. [...] Parágrafo único: Deverá ser **dada preferência e envidados esforços no sentido de adotar a modalidade de descentralização das bases de dados entre a central de serviços eletrônicos compartilhados e as serventias**, por meio do acesso pelas centrais às informações necessárias para a finalidade perseguida, **evitando-se a transferência de bases de dados, a não ser quando necessária para atingir a finalidade das centrais ou quando o volume de requisições ou outro aspecto técnico prejudicar a eficiência da prestação do serviço**. (BRASIL, 2022e, p. 13, grifo nosso).

A previsão regulatória é, portanto, no claro sentido de adotar a técnica da descentralização das bases de dados, sendo, apenas por exceção, admitida a transferência desta. A opção pela interoperabilidade pode ser vista, também, no Provimento nº 89/19<sup>102</sup>, relativo ao registro imobiliário, e no Provimento nº 48/16<sup>103</sup>, do registro civil de pessoas jurídicas e títulos e documentos. Kümpel e Ferrari (2020, p. 672) afirmam que, a despeito da interconexão das informações registrais e da interoperabilidade das bases de dados, estas permanecerão na própria serventia de registro de imóveis, sob a guarda e conservação dos respectivos oficiais.

Uma última ressalva sobre a constitucionalidade-legitimidade tem referência com o fato de que, sendo as centrais organizadas sob a natureza de entidades privadas, o tratamento de dados registrais por estas ofenderia o direito fundamental, porquanto, uma vez coletados com esteio na finalidade pública registral, não deveriam ser acessíveis *in continenti* a um ente privado.

Nesse sentido foi a posição de Doneda, Bachur e Fujimoto (2021, p. 1) quando afirmaram que há: “motivos, portanto, para considerar que a centralização do sistema registral, que envolve a transferência de dados pessoais dos cidadãos brasileiros coletados pelos cartórios para entidades privadas, é incompatível com as disposições da LGPD”.

---

<sup>102</sup> Art. 8º, § 2º (BRASIL, 2019c, p. 6).

<sup>103</sup> Arts. 3º, 5º e 9º (BRASIL, 2016a, p. 4-7).

Essa crítica nos leva a inaugurar a discussão sobre qual a natureza jurídica das centrais eletrônicas registrais.

#### 4.1.1 Centrais eletrônicas: natureza jurídica

A discussão sobre a natureza jurídica das centrais eletrônicas possui um especial relevo, que vai para além do academicismo. De fato, a ideia de que dados coletados a partir do exercício de uma função pública delegada sejam transferidos a entidades privadas assemelha-se, à primeira vista, atentatório à dinâmica da proteção dados.

Não se está aqui a dizer que os dados, uma vez colhidos pelo exercício de uma função pública, não deveriam ser acessíveis a entidades privadas. Defender essa posição seria o mesmo que encontrar óbice, por exemplo, numa mera consulta à base de dados do poder judiciário sobre a situação processual de uma certa pessoa ou empresa, o que, longe de dúvidas, é não apenas aceitável do ponto de vista normativo constitucional como, também, desejável dentro da ideia de um sistema processual transparente.

A crítica se revela pelo acesso direto que as centrais possuem a essa base de dados e, embora em menor medida, pela possibilidade em tese de que quando algum “aspecto técnico prejudicar a eficiência da prestação do serviço” (BRASIL, 2022e, p. 13)<sup>104</sup> seja transferida a própria base de dados (ou parcela) de uma serventia à central de serviços eletrônicos compartilhados. Logo, não se trata apenas de entender a natureza jurídica, mas se a forma jurídica privada é constitucionalmente válida para formação das centrais eletrônicas sob o prisma do direito fundamental à proteção de dados.

A LGPD, responsável em grande medida por conferir concretude ao direito fundamental à proteção de dados, finca em seu art. 26 que:

**Art. 26. O uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei. § 1º É vedado ao Poder Público transferir a entidades privadas dados pessoais constantes de bases de dados a que tenha acesso, exceto: I - em casos de execução descentralizada de atividade pública que exija a**

---

<sup>104</sup> Provimento nº 134/19, art. 23, parágrafo único.

transferência, exclusivamente para esse fim específico e determinado, observado o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação); II - (VETADO); III - nos casos em que os dados forem acessíveis publicamente, observadas as disposições desta Lei. **IV - quando houver previsão legal ou a transferência for respaldada em contratos, convênios ou instrumentos congêneres;** ou V - na hipótese de a transferência dos dados objetivar exclusivamente a prevenção de fraudes e irregularidades, ou proteger e resguardar a segurança e a integridade do titular dos dados, desde que vedado o tratamento para outras finalidades. § 2º Os contratos e convênios de que trata o § 1º deste artigo deverão ser comunicados à autoridade nacional. (BRASIL, 2019b, grifo nosso).

É possível então denotar que, a despeito de constituir-se uma exceção, é juridicamente possível que um dado coletado pelo poder público seja transferido a uma entidade privada, uma vez pautado nas regras excepcionais previstas na LGPD.

As centrais eletrônicas atuam e tem suas bases alimentadas sempre por meio de normativos autorizadores, o que é de conhecimento do público usuário e da ANPD<sup>105</sup>. Nesse sentido, a transferência desses dados, ou possibilidade de acesso destes por parte das centrais, não deve ser entendida, por si só, como fator de inconstitucionalidade. Mas é possível avançar nesse processo argumentativo.

A natureza privada das centrais se reveste de alguma das formas já tradicionalmente previstas no ordenamento brasileiro ou consubstar-se-ia em um novo gênero? A nosso sentir, as centrais eletrônicas não se conformam a nenhuma forma jurídica típica de nosso ordenamento, sendo um gênero híbrido, tal qual a própria atividade registral que lhe é correlata.

A discussão já foi levantada por Dantas (2019, p. 5), que, tratando sobre o ONR, disse:

O ONR constitui uma entidade privada de colaboração administrativa. Isto fica claro a partir dos contornos legislativos de seus escopos institucionais: implementar e operar, em âmbito nacional, o SREI (art. 76, *caput*) e, assim, em âmbito privado, fornecer eficiência ao desempenho da atividade registral imobiliária no País, dinamizando, por exemplo, procedimento administrativo e os atos de registro decorrentes de medidas de regularização fundiária urbana que, por força de lei, deverão ser feitos preferencialmente por meio eletrônico (art. 76, § 1º).

Siqueira (2017, p. 3), em parecer emitido a pedido do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (Irib), argumenta que uma associação, para que assim seja considerada, precisa observar a garantia constitucional de livre associação disposta

---

<sup>105</sup> Observar § 2º do art. 26 da LGPD exige que os: “contratos e convênios de que trata o § 1º deste artigo deverão ser comunicados à autoridade nacional” (BRASIL, 2019b).

no art. 5º, XX, que dispõe: “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado” (BRASIL, 1988).

Ora, uma das marcas das centrais registrais é que todos os registradores devem, obrigatoriamente, dela participar, informando os dados que lhe cabem e prestando os serviços que lhe são solicitados por meio dela<sup>106</sup>. Não há opção. Isso porque há em discussão não um interesse associativo, mas o exercício eficiente de um *munus* público que foi delegado para exercício privado pelo registrador.

Se de associação não se trata, porquanto obrigatória a integração, com menos razão ainda adequar-se-iam as centrais às demais formas estabelecidas em Lei. Partido político, organização religiosa ou mesmo as fundações, com a necessária destinação de patrimônio para consecução de um fim especialmente identificado, não possuem qualquer afinidade com a roupagem institucional conferida às centrais eletrônicas de serviços compartilhados<sup>107</sup>.

Siqueira (2019, p. 97) indica que o melhor enquadramento jurídico<sup>108</sup> seria “como uma verdadeira entidade paraestatal, eis que, embora não integre a administração pública, atuará paralelamente ao Estado na consecução de atividades de interesse público”.

Esse caráter *sui generis* destacado respeita e tem correlação com o modelo de delegação dos registros públicos brasileiro, em que a função pública é exercida em caráter privado, representando um arranjo institucional público-privado orientado a aprimorar a eficiência dos registros (KÜMPEL; FERRARI, 2020, p. 675; SIQUEIRA, 2019, p. 97).

Evidencia-se assim que as centrais eletrônicas de serviços compartilhados constituem um gênero híbrido, porquanto embora sendo constituídas sob a forma de

---

<sup>106</sup> Provimento nº 48/16, CNJ: “Art. 2º. O sistema de registro eletrônico de títulos e documentos e civil de pessoas jurídicas deverá ser implantado e **integrado por todos os oficiais de registro de títulos e documentos e civil de pessoas jurídicas** de cada Estado e do Distrito Federal e dos Territórios, e compreende” (BRASIL, 2016a, p. 3, grifo nosso). Lei nº 13.465/17: “Artigo 76. [...] § 5º **As unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal integram o SREI e ficam vinculadas ao ONR.**” (BRASIL, 2017, grifo nosso). Provimento nº 46/15, CNJ: “Art. 4º – A **Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais – CRC será integrada por todos os Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais do Brasil** que deverão acessá-la para incluir os dados específicos, nos termos deste Provimento, observados os requisitos técnicos fixados pela Arpen-Brasil.” (BRASIL, 2015a, p. 6, grifo nosso).

<sup>107</sup> Para entender melhor sobre os tipos de pessoas jurídicas no Brasil, cf. Farias, Netto e Rosenvald (2021).

<sup>108</sup> O parecer é sobre a natureza jurídica do ONR, mas os argumentos lançados servem, em boa medida, a todas as centrais registrais.

direito privado atuam em uma perspectiva colaborativa com o Estado, na consecução de uma clara finalidade pública. Ademais, sendo constituída para uma finalidade não lucrativa, o repositório de seus atos dá-se no registro civil das pessoas jurídicas.

Assim, se por um lado já seria possível a um ente privado, com base em previsão normativa (art. 26, § 1º, IV, LGPD), acessar os dados coletados pelos agentes delegados, não se pode deixar de denotar que o mero argumento de que registradores estariam repassando os dados a agentes privados não pode prosperar. Isso porque, como bem evidenciado, as centrais eletrônicas de registradores possuem um verdadeiro arranjo institucional para seu funcionamento e criação, o que as tornam singularizadas em relação a outras entidades privadas taxativamente previstas no diploma civilista brasileiro.

Logo, seja por ter espaço normativo na LGPD para que dados públicos possam ser transferidos a entidades privadas mediante ato autorizativo competente, seja porque as centrais eletrônicas são entidades híbridas, que atuam em regime colaborativo em prol de uma finalidade pública, respeitando os princípios da finalidade, necessidade e adequação; não há de se considerar a existência de qualquer óbice do ponto de vista constitucional a que os dados pessoais coletados pelos registradores sejam tratados nas centrais.

Mas se essa cambiabilidade de dados é, diante do quadro posto, permitida sob o prisma constitucional, também se mostra necessário analisar se há alguma rejeição a que o próprio poder público tenha acesso pleno e irrestrito sobre os dados coletados nos cartórios. Essa situação está sendo posta à prova nesse momento quando da implementação do projeto Sinter, pela receita federal do Brasil.

#### 4.1.2 Sinter, centrais eletrônicas e o direito à proteção de dados pessoais

O acesso a informações por parte do poder público é essencial para formatar uma série ações estatais, de modo que a utilização e formação de bancos de dados estão na base da construção de uma política pública de resultados. Por essa razão é muito comum que governantes e gestores busquem dados para conhecer melhor a

sociedade que representam, como pudemos ver, por exemplo, no caso Safari<sup>109</sup>, do *National Data Center*<sup>110</sup> e da Lei do Censo alemã<sup>111</sup>.

Em todos esses casos pode-se observar o conflito entre o interesse no acesso à informação e a necessidade de proteger-se o cidadão em sua autodeterminação informativa. Os casos retratados são clássicos, exemplos relativamente antigos se pensarmos na evolução do uso de dados para quase tudo que hoje se faz na vida em sociedade. Entretanto, a necessidade de proteger-se o cidadão dos excessos estatais tem se provado mais evidente a cada dia.

O caso Snowden<sup>112</sup> revelou o quanto o Estado pode ser invasivo na reunião de informações de cidadãos sem que haja qualquer suspeita ou ação que justifique o acesso desmesurado a estas. O parlamento europeu já se debruçou sobre o esse tema<sup>113</sup>, alertando em relatório que haviam descoberto:

[...] provas consistentes da existência de sistemas de longo alcance, complexos e altamente avançados em termos tecnológicos, concebidos pelos serviços de informação dos Estados Unidos e de alguns Estados-Membros, para recolher, armazenar e analisar dados de comunicação, incluindo conteúdos de dados, dados de localização e metadados de todos os cidadãos do mundo a uma escala sem precedentes e de forma indiscriminada e sem base em suspeitas; [...].

Mas o problema da atuação estatal na busca excessiva de informações não nos é um exemplo distante. Em verdade, foi o motivador para que o STF firmasse no Brasil o *overruling* sobre a temática da proteção de dados pessoais e concretizasse em nosso ordenamento o direito fundamental à proteção de dados pessoais e à autodeterminação informativa, como analisado no item 2.3.1<sup>114</sup>.

Nesse quadro, o Sinter encontra-se no centro de uma discussão sobre o acesso legítimo à base de dados notariais e registrais pelo Governo Federal. O programa que instituiu o Sistema Nacional de Informações Territoriais foi inicialmente regulado pelo Decreto nº 8.764/16 (BRASIL, 2016b). Ainda sob a égide desse normativo, Tavares (2017, p. 32) esclareceu sobre o tema que:

---

<sup>109</sup> A respeito, cf. p. 39 neste trabalho.

<sup>110</sup> A respeito, cf. p. 33 neste trabalho.

<sup>111</sup> A respeito, cf. p. 43 neste trabalho.

<sup>112</sup> A respeito, cf. p. 24-25 neste trabalho.

<sup>113</sup> O relatório foi divulgado ainda em 2014 e pode ser conferido em União Europeia (2014a).

<sup>114</sup> A respeito, cf. p. 47-49 neste trabalho.

Diferentemente, o Decreto instituidor do SINTER não se limita a obrigar os cartórios a fornecerem informações aos registradores mediante solicitação prévia e específica, ou mesmo torná-las acessíveis aos órgãos fiscais pelo sistema atual. Na verdade, o que o Decreto relativo ao SINTER termina por instituir, de forma exótica e inconcebível, é uma obrigatoriedade de os registradores imobiliários prestarem serviços de alimentação e atualização de banco de dados de interesse do Poder Executivo federal, o que viola direitos e excede o âmbito das atribuições constitucionais e legais dos órgãos registrais. Essas atribuições são escrutinadas com mais detalhe a seguir.

Após lembrar que a Receita Federal já pode solicitar individualmente o acesso a informações de uma pessoa ou imóvel específico, prosseguiu afirmando:

O sistema SINTER instituído pelo Decreto em questão gerará um amplo sistema de dados em que estarão compreendidas informações como os endereços das pessoas, números de CPF e propriedades imobiliárias pela identificação tributária, porque esses são dados com os quais os Registros Públicos lidam a fim de promover o desejado nível de segurança jurídica que efetivamente oferecem às relações sociais. Importante observar uma vez mais que os dados decorrentes de registros imobiliários, em regra e prima facie, são públicos, mas sua finalidade, gestão e modo de acesso são relevantes, porque constituem seu próprio regime jurídico registral. E a finalidade, a gestão e o modo de acesso desses dados, via Registros Públicos, são diversos do que se encontra configurado pela engenharia jurídica do Banco de Dados dinâmico nos moldes do SINTER. (TAVARES, 2017, p. 35).

Barbosa (2021, p. 289), em análise sobre a importância do Sinter no contexto do antigo decreto, pontuou: “Conforme o Decreto 8.764/2016, o envio de informações ao SINTER é obrigatório, de acordo com o disposto no Manual Operacional, publicado em julho de 2018”. Essas ponderações demonstram que o acesso às informações registrais era desejado e perseguido de modo amplo pelo poder público.

Muitas críticas sobrevieram ao Sinter. O próprio Irib, em conjunto com a Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg) e com o a Confederação Nacional de Notários e Registradores (CNR), emitiu nota técnica indicando, entre outros pontos, que:

6) Que o acesso aos dados albergados nos Registros públicos pelos órgãos fazendários deve se dar com base na Lei (inc. I do art. 197 do CTN (LGL\1966\26) e que o envio de dados de caráter pessoal, constantes do Registro de Imóveis, somente pode ocorrer com base em expressa previsão legal – o que ocorre, no âmbito da RFB, com a DOI – Declaração de Operações Imobiliárias, que blinda esses dados com a nota característica de sigilo fiscal (art. 198 do CTB), sendo que o próprio Conselho Nacional de Justiça – CNJ. (IRIB, 2019, p. 2).

Indica ainda que: “9) Que o advento da Lei 13.465/2017 (LGL\2017\5906) e da Lei 13.709/2018 (LGL\2018\7222) (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais) tem importantes reflexos no Decreto 8.764/2016 (LGL\2016\81183)” (IRIB, 2019, p. 2).

Esses e outros argumentos terminaram por levar o CNJ a determinar a suspensão do envio de informações das serventias imobiliárias ao Sinter, fosse de modo direto ou por via centrais<sup>115</sup>. Entretanto, o cenário regulador do Sinter sofreu mudanças.

Ainda no ano de 2017, a Lei nº 13.465/17 previu em seu art. 76, § 7º, que: “A administração pública federal acessará as informações do SREI por meio do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter), na forma de regulamento” (BRASIL, 2017). Posteriormente, sobreveio o Provimento nº 89/19 do CNJ, que definiu a necessidade de que o Manual Operacional do Sinter deveria ser: “submetido ao Conselho Nacional de Justiça para a sua eficácia em face dos registradores de imóveis e notários” e “objetivar a harmonia e operacionalidade do SINTER” com o SREI (BRASIL, 2019c, p. 14).

Em seguida, sobreveio a revogação do Decreto nº 8.764/16 pelo de nº 11.208/22. Nesse novo normativo, o Sinter é descrito, no art. 2º, como um: “sistema de gestão pública que integra os dados cadastrais, geoespaciais, fiscais e jurídicos relativos a bens imóveis e aos assim considerados para efeitos legais, gerados” (BRASIL, 2022f), entre outros atores, pelos serviços notariais e registrais. Por sua vez, o § 3º do mesmo artigo pontua que a:

[...] integração ao SINTER se dará mediante convênio, acordo de cooperação técnica ou instrumento congênere, em observância à autonomia dos entes federativos e à competência das entidades e dos órgãos geradores de dados e de informações. (BRASIL, 2022f).

O novo normativo define que a integração ao Sinter observará autonomia de entidades e órgão geradores de dados e informações, embora não seja claro em como dar-se-á essa efetivação. Afirma ainda que o compartilhamento de dados e de informações “por meio do SINTER será realizado de forma eletrônica e atenderá às finalidades específicas de execução de políticas públicas e de atribuição legal dos órgãos e das entidades públicas”, respeitando, entre outros direitos, a LGPD.

---

<sup>115</sup> Cf. Anoreg-MT (2021) e Pedido de Providências nº 0005650-96.2016.2.00.0000 do CNJ (BRASIL, 2016).

Este é, em linhas gerais, o panorama normativo no qual está enquadrado o Sinter, que nos dizeres dos próprios coordenadores em palestra de (re)lançamento do sistema, disseram que “vai além da administração tributária”<sup>116</sup>. Diante do quadro posto, vale rememorar o *leading case* do STF na apreciação da MP nº 954/20 que, sob o pretexto de um melhor atendimento da emergência de saúde pública da Covid-19, previa o compartilhamento de todos os dados dos usuários do serviço telefônico fixo e móvel (BRASIL, 2020a).

Conforme já pontuado neste estudo<sup>117</sup>, a Min. Rosa Weber, atualmente Presidente do STF, destacou em seu voto que, apesar de não se deixar de ter em consideração a relevância do trabalho desenvolvido pelo IBGE, “não se pode fazê-lo de uma forma que não garanta mecanismos de proteção compatíveis com as cláusulas constitucionais assecuratórias da liberdade individual (art. 5º, caput), da privacidade e do livre desenvolvimento da personalidade (art. 5º, X e XII)” (BRASIL, 2020b, p. 23).

Há de se notar que o paradigma de análise do acesso irrestrito a informações precisa ser revisitado. Não se trata de negar que administração pública federal (ou eventualmente outros entes) tenham acesso rápido e eficaz aos dados coletados pelas serventias registras e notariais brasileiras, mas de se analisar, sob o prisma do direito fundamental à proteção de dados, se o acesso irrestrito, total e sem demonstração de interesse específico a todos os dados constantes nas centrais (nesse caso específico, no sistema SREI) pode ser objeto de apoderamento pelo poder público.

Não nos parece que assim tenha entendido o STF quando analisando a MP 954/20, editada sob o pretexto de uma emergência em saúde pública, negou o acesso indiscriminado às informações, como bem argumentou a Min. Cármen Lúcia: “Há de ser garantido que os governos ou empresas não abusem dessas medidas para coletar informações privadas de caráter confidencial para fins não relacionados a crise de saúde pública vigente” (BRASIL, 2020b, p. 138).

O sistema registral imobiliário, rememore-se, possui uma série de dados que, inclusive, vão além da própria extensão patrimonial da pessoa, de modo que o acesso

---

<sup>116</sup> O lançamento foi transmitido pela plataforma na Receita Federal do *Youtube* e pode ser conferido em Lançamento... (2022).

<sup>117</sup> A respeito, cf. p. 50 neste trabalho.

irrestrito a base do SREI também conduz ao acesso a todas essas informações registrais.

O Sinter é uma plataforma de integração que não visa, no dizer dos próprios gestores, apenas um fim tributário, logo, as informações dele constantes não estarão, *prima facie*, protegidas por esse sigilo. De fato, o Sinter tem como objetivo declarado em seu art. 6º, IV, compartilhar dados e informações com órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal, direta e indireta; conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas; Ministério Público; demais Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e entidades sem fins lucrativos (BRASIL, 2022f).

Não há dúvidas que o acesso à base registral aos membros do Sinter deve ser analisado sob o prisma da proteção de dados. A mera previsão genérica de “estabelecer perfis de acesso a dados e informações”, insculpida no art. 6º, inciso VI, não parece ser apta a viabilizar um acesso excessivo a informações via dados presentes no registro público.

Não se busca aqui argumentar no sentido da negativa de um acesso exato, gratuito e mediante indicação do interesse específico, o qual não apenas pode, como deve ser plenamente garantido ao poder público. Todavia, o acesso sem limites, direto e desprovido de razões balizadoras não parece ser o que melhor se adequa à proteção constitucional.

O Sinter possui um fim amplificado e, portanto, tem sob seu escopo uma possibilidade de aplicação quase ilimitada dos dados coletados, os quais ainda podem ser compartilhados com uma série de outros atores (previamente nominados ou não) cujos perfis de acesso podem ser definidos em simples “acordos de cooperação técnica”<sup>118</sup>, de modo que essa amplitude de tratamento não parece receber guarida constitucional.

A LGPD pontua critérios básicos para o correto tratamento de dados, enumerando entre eles três princípios que se podem considerar vetoriais: finalidade, necessidade e adequação.

A finalidade pressupõe que o tratamento seja legítimo e específico, de modo a evitar um uso posterior incompatível com a finalidade inicialmente utilizada para coleta do dado. Ademais, o acesso idealizado pelo Sinter não se pauta em uma

---

<sup>118</sup> Art, 3º, I, Decreto nº 11.208/22 (BRASIL, 2022f).

especificidade, mas numa diretiva ampla e irrestrita. Por fim, mas ainda na mesma toada, o compartilhamento dos dados com atores (públicos e privados) não identificados e sem aprovação dos titulares de dados também indica que a finalidade para as quais os dados foram coletados não parece estar sendo respeitada ou, minimamente, carece de uma melhor regulação nesse aspecto.

Nos moldes em que atualmente desenhados, o repasse pleno, geral e irrestrito das informações registrais ao sistema Sinter não parece respeitar a principiologia da adequação ou da finalidade. Ademais, não parece que esse acesso sem limites aos dados registrais seja necessário e impreterível para consecução da plataforma Sinter, de modo a permitir-se vislumbrar uma ofensa ao princípio da limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, de modo a colher-se apenas os dados pertinentes, proporcionais e não excessivos a finalidade perseguida.

Esses argumentos podem ser corroborados, por exemplo, quando se analisa o manual operacional fornecido pelo Sinter<sup>119</sup> aos registradores de títulos e documentos, no qual não apenas as informações sobre as pessoas e eventuais bens imóveis lá lançados são solicitadas, mas também outras informações como garantias móveis levadas a registro, natureza de títulos levados a registro, inclusive comodatos, CNH, CTPS, duplicatas, laudos, vistorias, seguros, testamentos, usufrutos e muitas outras (SINTER, 2017, p. 68-73).

Importante trazer à baila o entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto da ADI 6649/DF e ADPF 695/DF, em que se discutia o compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal, que foi regulamentada por meio do Decreto 10.406/2019. No julgado ficou definido pelo plenário do Supremo Tribunal Federal a necessidade de uma interpretação conforme a Constituição a referida norma, a fim de estabelecer, que:

1. O compartilhamento de dados pessoais entre órgãos e entidades da Administração Pública, pressupõe: a) eleição de propósitos legítimos, específicos e explícitos para o tratamento de dados (art. 6º, inciso I, da Lei 13.709/2018); b) compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas (art. 6º, inciso II); c) limitação do compartilhamento ao mínimo necessário para o atendimento da finalidade informada (art. 6º, inciso III); bem como o cumprimento integral dos requisitos, garantias e procedimentos estabelecidos na Lei Geral de Proteção de Dados, no que for compatível com o setor público.

---

<sup>119</sup> Uma nova versão deste manual deve vigor em breve, por força do (re)lançamento da plataforma Sinter.

2. O compartilhamento de dados pessoais entre órgãos públicos pressupõe rigorosa observância do art. 23, inciso I, da Lei 13.709/2018, que determina seja dada a devida publicidade às hipóteses em que cada entidade governamental compartilha ou tem acesso a banco de dados pessoais, 'fornecendo informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos'.

3. O acesso de órgãos e entidades governamentais ao Cadastro Base do Cidadão fica condicionado ao atendimento integral das diretrizes acima arroladas, cabendo ao Comitê Central de Governança de Dados, no exercício das competências aludidas nos arts. 21, incisos VI, VII e VIII do Decreto 10.046/2019: 3.1. prever mecanismos rigorosos de controle de acesso ao Cadastro Base do Cidadão, o qual será limitado a órgãos e entidades que comprovarem real necessidade de acesso aos dados pessoais nele reunidos. Nesse sentido, a permissão de acesso somente poderá ser concedida para o alcance de propósitos legítimos, específicos e explícitos, sendo limitada a informações que sejam indispensáveis ao atendimento do interesse público, nos termos do art. 7º, inciso III, e art. 23, caput e inciso I, da Lei 13.709/2018; 3.2. justificar formal, prévia e minudentemente, à luz dos postulados da proporcionalidade, da razoabilidade e dos princípios gerais de proteção da LGPD, tanto a necessidade de inclusão de novos dados pessoais na base integradora (art. 21, inciso VII) como a escolha das bases temáticas que comporão o Cadastro Base do Cidadão (art. 21, inciso VIII); 3.3. instituir medidas de segurança compatíveis com os princípios de proteção da LGPD, em especial a criação de sistema eletrônico de registro de acesso, para efeito de responsabilização em caso de abuso.

4. O compartilhamento de informações pessoais em atividades de inteligência observará o disposto em legislação específica e os parâmetros fixados no julgamento da ADI 6.529, Rel. Min. Cármen Lúcia, quais sejam: (i) adoção de medidas proporcionais e estritamente necessárias ao atendimento do interesse público; (ii) instauração de procedimento administrativo formal, acompanhado de prévia e exaustiva motivação, para permitir o controle de legalidade pelo Poder Judiciário; (iii) utilização de sistemas eletrônicos de segurança e de registro de acesso, inclusive para efeito de responsabilização em caso de abuso; e (iv) observância dos princípios gerais de proteção e dos direitos do titular previstos na LGPD, no que for compatível com o exercício dessa função estatal.

5. O tratamento de dados pessoais promovido por órgãos públicos ao arrepio dos parâmetros legais e constitucionais importará a responsabilidade civil do Estado pelos danos suportados pelos particulares, na forma dos arts. 42 e seguintes da Lei 13.709/2018, associada ao exercício do direito de regresso contra os servidores e agentes políticos responsáveis pelo ato ilícito, em caso de culpa ou dolo.

6. A transgressão dolosa ao dever de publicidade estabelecido no art. 23, inciso I, da LGPD, fora das hipóteses constitucionais de sigilo, importará a responsabilização do agente estatal por ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, inciso IV, da Lei 8.429/1992, sem prejuízo da aplicação das sanções disciplinares previstas nos estatutos dos servidores públicos federais, municipais e estaduais.

Como bem delineado na decisão acima, o STF externa sérias preocupações com o compartilhamento de informações colhidas e situadas no seio da própria administração pública federal. Certamente não será menor a preocupação caso a

administração pública busque acesso completo e irrestrito a toda base registral brasileira.

Assim, parecem ser plenamente aplicáveis ao caso em testilha as premissas já externadas no referido julgamento, como, por exemplo, a necessidade de propósito específico para o tratamento dos dados; limitação ao mínimo necessário (item 01); permissão de acesso somente para o alcance de propósitos legítimos, específicos e explícitos, sendo limitada aquelas indispensáveis (item 03); indicando ainda que a transgressão dolosa ao dever de publicidade estabelecido no art. 23, inciso I, da LGPD, fora das hipóteses constitucionais de sigilo, importará a responsabilização do agente estatal por ato de improbidade administrativa (item 06).

Os paradigmas delineados pelo Supremo Tribunal, associados a uma correta interpretação da LGPD conduzem à conclusão de que o Sinter, em que pese o escopo público de inegável importância, não pode possuir acesso ilimitado, geral e irrestrito às informações colacionadas nas bases registrares brasileiras. Em outra medida, a própria decisão do STF conduz a percepção de que esse acesso às informações ou um conjunto destas, quando perseguidas de modo específico e fundamentado, com identificação daquele que busca a informação e qual a finalidade desta, deve ser garantido e fomentado como parte do papel constitucional que cabe aos registradores brasileiros.

Apenas assim se poderá harmonizar o interesse público em uma informação relevante e o respeito à titularidade dos dados pessoais e à autodeterminação informativa, preservando a sociedade de um Estado que, a cada dia, se faz mais vigilante e onipresente na busca desmesurada de informações.

Uma vez cotejada a concentração de dados por meio das centrais eletrônicas de serviços compartilhados com o direito fundamental à proteção de dados pessoais, resta a análise do último ponto de nosso estudo, qual seja, a instituição no direito brasileiro do Serp, pela Lei nº 14.382/22.

## **4.2 O Sistema eletrônico dos registros públicos (Serp)**

O Serp é fruto da conversão da MP nº 1.085/21 na Lei nº 14.382/22 e é integrado por todos os oficiais de registro público de que trata a Lei nº 6.015/73<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> Lei nº 6.015/73, art. 3º, § 1º (BRASIL, 1973).

Deverá o Serp observar padrões e requisitos estabelecidos pela Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ <sup>121</sup> e será organizado sob a forma de pessoa jurídica de direito privado, conforme incisos I ou III do art. 44 do diploma civilista (BRASIL, 2002).

Na esteira dos argumentos já apresentados acerca da natureza jurídica das centrais, o Serp, diante da filiação obrigatória de registradores e da necessidade observância de regras e padrões legais e normativos a serem estabelecidos pelo CNJ, deveria ser entendido como uma entidade de natureza *sui generis*, não se enquadrando com perfeição a nenhuma das formas jurídicas indicadas na Lei civilista.

Entretanto, a norma de referência foi expressa em permitir que o operador nacional do SERP se constitua ou como uma associação ou como uma fundação, nos termos do art. 3º, § 4º, da Lei nº 14.382/22, e observando sempre a premissa básica de não possuir fins lucrativos.

#### 4.2.1 As balizas de concepção e criação do Serp

As primeiras versões do texto que deu origem à Lei nº 14.382/22, como bem lembra Silva (2022, p. 1-3), começaram a circular ainda no ano 2019 e pretendiam cristalizar na Lei inovações que vinham sendo debatidas no âmbito do CNJ e no ONR. Houve, posteriormente, uma ampliação do escopo do projeto, que abrangeria apenas o registro imobiliário, de modo a englobar também o registro de títulos, documentos e pessoas jurídicas, bem como o RCPN, modernizando o sistema de registro público, reduzindo o “custo Brasil” e melhorando indicadores nacionais no relatório *doing bussiness*, então emitido pelo banco mundial, mas que foi atualmente descontinuado.

A gestação de todo esse modelo foi organizada dentro do grupo de Iniciativa de Mercado de Capitais (IMK), formado no Governo Federal, com a participação de vários atores institucionais e sociais como Banco Central do Brasil (Bacen), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Irib, Instituto de Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas do Brasil (IRTDPJ-BR), Colégio de Registro de Imóveis do Brasil (Cori-BR), Instituto Brasileiro de Direito Imobiliário (Ibradim), entre outras entidades. Foram formados dois grupos com relação a esse tema, denominados IMK-4 e IMK-5 (BRASIL, 2022i; MACIEL, 2019).

---

<sup>121</sup> Lei nº 6.015/73, art. 3º, I (BRASIL, 1973).

O Serp possui seus objetivos estabelecidos no art. 3º da Lei nº 14.382/22 e vão bem além da tão só centralização de dados já discutida no tópico anterior. Entre outros, busca viabilizar o registro eletrônico de atos — o que já podia ser feito, mas passa a sê-lo dentro de um padrão específico desenvolvido na Lei; a interconexão entre os serviços de registro e interoperabilidade das bases das serventias com o Serp; o intercâmbio de informações entre o registro público, entes públicos e usuários em geral; além da divulgação de índices e indicadores.

Na concepção do Serp, houve uma grande influência internacional (FERREIRA, 2020), de modo a inserir o Brasil no contexto das melhores práticas existentes. O relatório *Doing Business*, por exemplo, marcou a necessidade de melhora nos pontos relativos ao indicador do registro imobiliário. A eficiência do processo de registro era medida, pelo relatório, a partir da atribuição de pontos, segundo critérios como tempo, custo e número de procedimentos necessários ao registro de uma compra e venda simples (WORLD BANK GROUP, 2019).

No Brasil, o diagnóstico do Banco Mundial revelava um problema quanto a eficiência em razão da falta de interoperabilidade, o que conduziu à necessidade de se pensar em soluções que viabilizassem uma melhora da posição brasileira no relatório através da interação eletrônica e desburocratização do processo de registro, por meio, por exemplo, do prestígio ao princípio da concentração na matrícula e da regra do art. 54 da Lei nº 13.097/15<sup>122</sup>, dispensando a apresentação de certidões forenses para lavratura de escrituras.

Outro fator considerado de grande importância foi o diagnóstico de dificuldade de acesso ao crédito, com destaque, nesse ponto, para influência percebida da Lei Modelo da ONU sobre Garantias Mobiliárias de 2016, que foi desenvolvida no âmbito da Comissão de Direito Comercial Internacional – *United Nations Commission on International Trade Law* (Uncitral). O diagnóstico brasileiro apontava para necessidade de de novas práticas de registro, sendo um dos aspectos mais importantes a adoção do sistema de registro através de extratos, que permitisse uma busca estruturada das garantias e uma base nacional centralizada.

A previsão de registro em extratos das garantias mobiliárias pode ser vista em outras experiências internacionais como nos EUA<sup>123</sup>, no art. 8º da Lei Modelo Uncitral

---

<sup>122</sup> Com a nova redação dada pela Lei nº 14.382/22.

<sup>123</sup> É possível se colher o modelo de extrato necessário para registro em Nova York de uma notificação do credor ao devedor de interesse em bens pessoais do devedor em United States (2019).

(LMU), onde se pode ler a previsão de qual “*información que deberá consignarse en las notificaciones iniciales*” (UNITED NATIONS, 2019, p. 23)<sup>124</sup> e na Lei Modelo da Organização dos Estados Americanos – *Organization of American States* (doravante OAS) de 2002, na qual se pode verificar em seu art. 3º a definição do que vem a ser um formulário de inscrição registral:

É o formulário para realizar o registro da garantia mobiliária fornecido pelo Registro ao qual refere-se ao artigo 3.1, que conterà pelo menos os dados necessário identificar o requerente, o credor garantido, o devedor garantido, o(s) ativo(s) em garantia, o valor máximo garantido pela garantia real e a data da data de expiração do registro acordo com seus regulamentos. (OAS, 2002, p. 3, tradução nossa)<sup>125</sup>.

A LMU também prevê, por exemplo, a existência de uma única “*dirección electrónica*” (UNITED NATIONS, 2019, p. 19), o que também foi reproduzido pela Lei nº 14.382/22 para o Serp (art. 3º, V, e 6º). A partir da instituição do Serp, a qualificação dos títulos dar-se-á a partir dos extratos eletrônicos<sup>126</sup> apresentados (art. 6º, § 1º, I, “a”). Nesse ponto, também se verifica a influência da Lei Modelo, que declina que

<sup>124</sup> O guia legislativo de 2007, que serviu de modelo para aprovação da LMU, define como objetivo, ao tratar sobre a oponibilidade de garantias reais a terceiros, que o sistema de registro deve ser: “**basado en la notificación, combinado con un registro central amplio e informatizado**, simplifica considerablemente el proceso de inscripción registral de los acreedores garantizados y ofrece un sistema de registro y búsqueda altamente eficiente y económico. Por estas razones en la presente Guía se recomienda que los Estados establezcan sistemas de registro público que: a) estén centralizados, tengan carácter general y abarquen todas las garantías reales, y b) **que sólo exijan la inscripción registral de una notificación en la que figuran los detalles básicos de la garantía real a la que se refiere la notificación**”. Tradução livre: “Com **base na notificação, combinado com um registro central amplo e informatizado**, simplifica consideravelmente o processo de inscrição registral dos credores garantidos e oferece um sistema de registro e busca altamente eficiente e econômico. Por estas razões, este Guia recomenda que os Estados estabeleçam sistemas de registro público que: a) sejam centralizados, tenham caráter geral e abranjam todas as garantias reais, e b) que exijam apenas a inscrição registral de uma notícia contendo os dados básicos da garantia real para a que se refere essa notificação” (UNITED NATIONS, 2010, p. 120, grifo nosso).

<sup>125</sup> No original: “*es el formulario para llevar a cabo la inscripción de la garantía mobiliaria proporcionado por el Registro a que refiere el Artículo 3.1, el cual contendrá al menos, los datos necesarios para identificar al solicitante, al acreedor garantizado, al deudor garante, el o los bienes en garantía, el monto máximo garantizado por la garantía mobiliaria y la fecha del vencimiento de la inscripción, de acuerdo con su reglamento*”.

<sup>126</sup> Os extratos eletrônicos, entretanto, não foram criados pela Lei nº 14.382/22, já existindo previsões em normativos estaduais, como o Provimento CG/SP nº 37/13; no Provimento nº 94/20 do CNJ e na Instrução Técnica de Normalização do ONR – ITN/ONR 001/2021, que estabelece regras para a recepção de extratos eletrônicos para bens imóveis, incluindo os leiautes das estruturas dos arquivos eletrônicos (BRASIL, 2022b, p. 27).

qualquer pessoa pode apresentar um título a registro, sempre e quando: “*utilice el formulario registral de notificación establecido*”<sup>127</sup>.

O art. 129, 10º, da Lei nº 6.015/73, com a nova redação conferida pela Lei nº 14.382/22, adotou o chamado princípio da universalização do acesso ao registro de todas as garantias reais mobiliárias e seus equivalentes econômicos funcionais (propriedade fiduciária e reserva de domínio), tendo o arrendamento mercantil, embora previsto no seio da MP nº 1085/21, sido excluído pelo Congresso Nacional. No mesmo intuito, reforçando o princípio da prioridade temporal, foram também formatados o registro obrigatório de constrições judiciais ou administrativas sobre bens móveis corpóreos e sobre direitos de crédito, para sua eficácia contra terceiros — art. 129, 11º, Lei nº 6.015/73 (SILVA, 2022. p. 4-5).

Com a concentração de atos na matrícula, associadas a determinação de registro de constrições judiciais e administrativas sobre bens móveis corpóreos e direitos de crédito no RTD, a necessidade que antes se fazia obrigatória ao credor de realizar diversas diligências (*due diligence*) passa a ser mitigada. Com efeito, a publicidade fica, doravante, unificada em torno do registro público, de modo que as constrições eventualmente existentes passam podem ser consultadas em um único ponto: o Serp<sup>128</sup>.

Todavia, embora legalmente já prevista a existência do Serp, ainda cabe à Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ disciplinar uma série de aspectos<sup>129</sup>, estando prevista a realização de uma audiência pública ainda no mês de janeiro de 2023, para a discussão da minuta que foi disponibilizada pela Corregedoria Nacional do CNJ (IRIB, 2022, p. 1), através dos estudos realizados pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria CN-CNJ nº 90/22 (BRASIL, 2022g, p. 1-3).

A referida minuta é fruto de um trabalho inicial, que pode e deve ser aprimorada com sugestões de registradores e demais atores sociais e políticos que fazem uso do sistema registral brasileiro. Nela está presente, embora de maneira tímida, a exortação a que o Operador Nacional da Serp observe “as normas gerais e específicas

---

<sup>127</sup> Capítulo 4º, art. 5º: “1. *Cualquier persona podrá presentar una notificación al Registro, siempre y cuando: a) Utilice el formulario registral de notificación establecido*” (UNITED NATIONS, 2019, p. 22).

<sup>128</sup> Exemplos internacionais de centrais de garantias nesse formato já indicado pela Lei Modelo podem ser consultados em: [www.ppsr.gov.au](http://www.ppsr.gov.au) (Austrália); [www.garantiasmobiliarias.com.co](http://www.garantiasmobiliarias.com.co) (Colômbia); [dos.ny.gov/uniform-commercial-code](http://dos.ny.gov/uniform-commercial-code) (Estado de Nova York-EUA); e [crm.go.ao](http://crm.go.ao) (Angola).

<sup>129</sup> Art. 7º, Lei nº 14.382/22 (BRASIL, 2022d).

aplicáveis à proteção de dados pessoais, conforme dispõe a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n. 13.709/2018) e o Provimento CNJ n. 134/2022”<sup>130</sup> (BRASIL, 2022h, p. 4).

Embora seja uma previsão simples, já demonstra a preocupação do Conselho em colocar na pauta a proteção de dados. De fato, o Serp terá em suas bases a responsabilidade de lidar com os dados registrais de todos os brasileiros circulando em seus sistemas, sendo imprescindível que o respeito aos dados pessoais dos titulares seja garantido e pensado desde o primeiro de desenho do sistema.

O sistema de registro eletrônico brasileiro é um anseio social. A vida econômica e pessoal de toda sociedade transita pelo registro público e dele depende para construir-se com segurança o seu desenvolvimento. O passo que a Lei nº 14.382/22 deu era esperado e necessário, cabendo agora aos seus atores fazer com que essa necessidade social seja atendida a contento e que o sistema registral brasileiro continue sendo a fonte de segurança<sup>131</sup> que sempre foi, mas com uma celeridade e eficiência aprimoradas para fazer frente aos novos desafios do século XXI.

---

<sup>130</sup> Art. 2º, § 5º, III, da minuta apresentada pelo Grupo de Trabalho constituído pela Portaria CN-CNJ nº 90/22.

<sup>131</sup> Pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa “Datafolha” em junho de 2022 e publicada em 30 de dezembro de 2022 aponta que os Cartórios brasileiros ocupam a primeira colocação nos quesitos confiança, importância e qualidade dos serviços à frente de outros 14 órgãos públicos e privados (DATAFOLHA, 2022).

## 5 CONCLUSÃO

Por meio do processo construtivo estabelecido nessa dissertação buscou-se analisar o papel que o direito fundamental à proteção lança sobre a publicidade e a centralização de dados registrais no Brasil.

No primeiro capítulo analisou-se os riscos que tornam evidente a necessidade de proteger-se dados. Seja sob a ótica individual, seja sob a perspectiva coletiva, os dados tornaram-se o motor de nossa sociedade e seu uso pode associar-se a grandes conquistas e enormes problemas já experimentados em nossa existência social, que tendem a potencializar ainda mais seus efeitos diante da sociedade algorítmica em que todos estamos inseridos.

Identificando como a experiência internacional se portou no processo de construção, entendimento e aprofundamento do direito à proteção de dados pessoais e à autodeterminação informativa pode-se fincar a base estrutural que, em conjunto com a realidade social e constitucional brasileira, viabilizaram a incorporação desse direito a nosso catálogo fundamental, permitindo entender a evolução do pensamento do STF sobre o tema a partir da posição dos ministros que compõem a Corte máxima do Brasil.

O direito fundamental à privacidade, à proteção de dados e à autodeterminação informativa passam, desse modo, a ser filtros pelos quais a publicidade registral deverá transpassar, de modo a garantir que, sob o escudo da publicidade registral, não se violem valores fundamentais daqueles que figuram no registro.

No segundo capítulo estudou-se o modo como publicidade registral prevista na LRP deve ser (re)interpretada de modo harmonizar-se com o direito fundamental à proteção de dados. Entendendo as várias facetas que o conceito de publicidade pode assumir, inclusive sua matriz constitucional associada ao princípio da transparência, descortinou-se o fato de que, inobstante seu alto valor, a publicidade registral pode ser mitigada em função de outros valores constitucionalmente legítimos.

Nesse ponto demonstrou-se que mesmo antes do STF firmar a proteção de dados como um direito fundamental, a Corte e o CNJ já consideravam o binômio publicidade registral e proteção de dados para determinar o limite dos limites no tensionamento entre o direito à informação e o direito à transparência, materializado por meio da publicidade registral. Assim, por exemplo, foi no julgamento da ADI nº

4.275, que permitiu a alteração da designação sexual e o prenome das pessoas transgêneros, sem que a informação sobre essa condição de mudança se submetesse à plena publicidade registral.

No entanto, o principal paradigma para repensar-se a publicidade veio com a LGPD e a definição da proteção de dados como um direito fundamental, tanto pelo STF quanto pela EC nº 115/22. Nesse ponto, pode-se verificar que, a despeito de várias regulamentações de Corregedorias locais discorrendo sobre a integração entre LGPD e a Lei nº 6.015/15, os registradores brasileiros ainda não possuíam um arcabouço normativo específico para, com segurança, conseguir conferir máxima efetividade ao comando constitucional.

Nesse ponto, o Provimento nº 134/22 do CNJ provou-se essencial para conferir segurança no entendimento dos limites à publicidade nas mais diversas especialidades, bem como demonstrar que a LGPD é uma realidade que há de ser harmonizada com o sistema registral. Porém, é preciso sempre manter a consciência de que a pedra angular de todo o sistema é a própria CRFB e não o citado provimento, de modo a entender que o Provimento não é um fim em si e não esgota toda a complexidade de casos que hão de tensionar o direito à proteção de dados e o princípio da publicidade registral.

Concluiu-se, com esteio na doutrina nacional e internacional, que o princípio da publicidade não requer uma abertura total das informações registrais, cabendo ao oficial o papel de *gatekeeper* dessa publicidade, de modo que, quando diante de um espaço jurídico não claramente regulado, possa analisar e decidir, com a devida parcimônia, seja pela negativa de publicidade total, seja pela de publicidade apenas de pontos específicos do registro.

O Provimento nº 134/22 serve como uma bússola para marcar a extensão e do modo como se dará a publicidade registral, entretanto, não deve ser entendido como um instrumento limitativo, que estabeleça regras e critérios em *numerus clausus*. O direito à proteção de dados, pela natureza jurídica constitucional que lhe inerente, deve ser defendido não apenas sob o prisma da normativa reguladora do CNJ, mas com base na própria CRFB, de quem o oficial também recebe o mandamento constitucional para exercício da função que lhe foi delegada.

Por fim, no último capítulo da peça dissertativa foi analisado o processo centralização de dados registrais e a criação do Serp no Brasil, à luz do direito

fundamental da proteção de dados. Identificou-se que, a despeito das críticas, o processo centralização de dados registrais no Brasil e o desenvolvimento do Serp caminham em perfeita harmonia com a CRFB.

A partir da abordagem crítica, normativa e doutrinária, constatou-se a legitimidade da organização das centrais e do Serp, bem como sua natureza jurídica *sui generis*, embora se possa destacar a necessidade de que sempre se adotem salvaguardas no processo de proteção de dados, bem como se busque evitar que, sob o pretexto genérico de melhor servir a um genérico interesse público, o poder público se aposses de forma direta e geral dos dados registrais brasileiros.

O presente estudo abordou apenas os aspectos relativos à publicidade registral, às centrais eletrônicas de registradores e o Serp, não envolvendo, para que não houvesse desvio de escopo, outros importantes atores do sistema extrajudicial que são as serventias de notas e protestos de títulos. Sugere-se, especialmente pela contemporaneidade do tema trazido à baila, que novos estudos sejam capitaneados ao longo dos próximos anos de modo a perceber como as premissas aqui dialeticamente deduzidas e lançadas foram efetivamente colmatadas pelo direito.

A segurança e a eficiência do secular registro público brasileiro, mais uma vez, estão sendo postas à prova. Os caminhos para o seu desenvolvimento, associando e incorporando os valores constitucionais da proteção de dados pessoais e da defesa da autodeterminação informativa, estão sendo trilhados e espera-se que este estudo auxilie na formação de uma consciência jurídica que permita harmonizar direitos que, longe de antagonizarem, demonstram a riqueza das relações humanas, que reclamam constante sucessão de liberdade e proteção, num único e contínuo movimento jurídico.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

ALMEIDA, Carlos Ferreira de. **Publicidade e teoria dos registros**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022.

ALMEIDA, Tabosa de. Das inexatidões registrais e sua retificação. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 42-62, 1983.

ALVARÉZ, Jesús Juarez. **Protección de datos en el registro español**. Madrid: [s. n.], 2021. 37 slides, color.

ARENDDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. 2. reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Nota de orientação nº 55/2020**. Orienta acerca do não envio de informações ao Sinter. Cuiabá: Anoreg-MT, 2021. Disponível em: <https://portaldori.com.br/2021/01/05/nota-de-orientacao-552020-nao-envio-de-informacoes-ao-SINTER/>. Acesso em: 3 jan. 2023.

ASSOCIAÇÃO DOS REGISTRADORES IMOBILIÁRIOS DE SÃO PAULO. **Quem somos**. São Paulo: Arisp, 2022. Disponível em: <https://arisp.com.br/quem-somos/>. Acesso em: 31 dez. 2022.

ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

BARBOSA, José de Arimatéia. Progresso no Brasil em cadastro e registro – 2018/2019/2020. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, ano 44, v. 90, p. 277-300, 2021. Disponível em: <https://www.cartorioruibarbosa.com.br/wp-content/uploads/2022/02/Progresso-no-Brasil-em-cadastro-e-registro-2018-2019-2020-Jose-de-Arimateia-Barbosa.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2022.

BERLEE, Anna. **Access to personal data in public land registers: balancing publicity of property rights with the rights to privacy and data protection**. 2018. 473 f. Thesis (Doctoral in Dutch Law) – Maastrich University, Maastrich, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.26481/dis.20180302ab>. Acesso em: 8 ago. 2022.

BIONI, Bruno Ricardo. **Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

BRANDELLI, Leonardo. **Registro de imóveis: eficácia material**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

BRASIL. **Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939**. Dispõe sobre a execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil.

Brasília, DF: Presidência da República, 1939. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d4857.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d4857.htm). Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acesso em: 5 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1979. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro (Lei dos cartórios). Brasília, DF: Congresso Nacional, 1994. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8935.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm). Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.051, de 18 de maio de 1995**. Dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9051.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9051.htm). Acesso em: 2 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 4 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar em Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12/DF**. Ação declaratória de constitucionalidade, ajuizada em prol da Resolução nº 07, de 18/10/2005, do Conselho Nacional de Justiça. Medida cautelar. Relator: Min. Carlos Britto, 16 de fevereiro de 2006. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=372910>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm). Acesso em: 31 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.414, de 9 de junho de 2011**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2011. Disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12414.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12414.htm). Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial nº 1.209.474-SP**. Recurso especial. Responsabilidade civil. Dano moral. Contrato de cartão de crédito celebrado após a morte do usuário. Inscrição indevida nos órgãos de proteção ao crédito. [...]. Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino, 10 de setembro de 2013. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 28 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2014a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/12965.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/12965.htm). Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 14, de 2 de julho de 2014**. Dispõe sobre a divulgação do resultado de estudos realizados para a especificação do modelo de sistema digital para implantação de Sistemas de Registro de Imóveis Eletrônico - S-REI. Brasília, DF: CNJ, 2014b. <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2035>. Acesso em: 31 dez. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 46, de 16 de junho de 2015**. Revoga o Provimento 38 de 25/07/2014 e dispõe sobre a Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais – CRC. Brasília, DF: CNJ, 2015a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2509>. Acesso em: 31 dez. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 47, de 18 de junho de 2015**. Estabelece diretrizes gerais para o sistema de registro eletrônico de imóveis. Brasília, DF: CNJ, 2015b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2510>. Acesso em: 31 dez. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 48, de 16 de março de 2016**. Estabelece diretrizes gerais para o sistema de registro eletrônico de títulos e documentos e civil de pessoas jurídicas. Brasília, DF: CNJ, 2016a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2511>. Acesso em: 31 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 8.764, de 10 de maio de 2016**. Institui o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais e regulamenta o disposto no art. 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Brasília, DF: Presidência da República, 2016b.

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Decreto/D8764.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Decreto/D8764.htm). Acesso em: 2 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Processo nº 0005650-96.2016.2.00.0000**. Pedido de Providências. Brasília, DF: CNJ, 2016. Disponível em: [https://portal.tjpr.jus.br/pesquisa\\_athos/publico/carregarAnexo.do;jsessionid=76266e203a2a7d329f2ed5617731?tjpr.url.crypto=16c74de0ca5006578e995c564e981b899232e2a108a66e785cc615744536e6c86ba658a9772d9a83](https://portal.tjpr.jus.br/pesquisa_athos/publico/carregarAnexo.do;jsessionid=76266e203a2a7d329f2ed5617731?tjpr.url.crypto=16c74de0ca5006578e995c564e981b899232e2a108a66e785cc615744536e6c86ba658a9772d9a83). Acesso em: 31 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; [...]. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 31 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.275/DF**. Direito constitucional e registral. Pessoa transgênero. Alteração do prenome e do sexo no registro civil. Possibilidade. Direito ao nome, ao reconhecimento da personalidade jurídica, à liberdade pessoal, à honra e à dignidade [...]. Relator: Min. Marco Aurélio, 1 de março de 2018a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749297200>. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 73, de 28 de junho de 2018**. Dispõe sobre a averbação da alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoa transgênero no Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN). Brasília, DF: CNJ, 2018b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2623>. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. **Mensagem nº 288, de 8 de julho de 2019**. Veto presidencial parcial. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-288.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-288.htm). Acesso em: 23 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 23 jun. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 89, de 18 dezembro de 2019**. Regulamenta o Código Nacional de Matrículas - CNM, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis - SREI, o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado – SAEC, o acesso da Administração Pública Federal às informações do SREI e estabelece diretrizes para o estatuto do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico – ONR. Brasília, DF: CNJ, 2019c. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3131>. Acesso em: 31 dez. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 954, de 17 de abril de 2020**. Dispõe sobre o compartilhamento de dados por empresas de telecomunicações prestadoras de

Serviço Telefônico Fixo Comutado e de Serviço Móvel Pessoal com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv954.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv954.htm). Acesso em: 1 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.390/DF**. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Referendo. Medida Provisória nº 954/2020 [...]. Relatora: Min. Rosa Weber, 7 de maio de 2020b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754358567>. Acesso em: 5 jul. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Glossário das metas e diretrizes nacionais das corregedorias**. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/metas-e-diretrizes-estrategicas/metas-2021/>. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Tribunais de Justiça dos Estados. **Brasil infográfico**. Brasília, DF: CNJ, 2022a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 5 ago. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Instrução Técnica de Normalização ITN/ONR nº 001-18/11/2021. Regulamenta os modelos de extratos eletrônicos com dados estruturados de títulos a serem encaminhados às unidades de Registro de Imóveis. **Diário de Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, n. 48, p. 27, 24 fev. 2022b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/dje/djeletronico>. Acesso em: 3 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Regimento Interno nº 67, de 3 de março de 2009**: texto compilado. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2022c. Disponível em: Acesso em: 31 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022**. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); altera as Leis nºs 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos) [...]. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2022d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/L14382.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14382.htm). Acesso em: 7 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 134, de 24 de agosto de 2022**. Estabelece medidas a serem adotadas pelas serventias extrajudiciais em âmbito nacional para o processo de adequação à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Brasília, DF: CNJ, 2022e. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4707>. Acesso em: 5 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 11.208, de 26 de setembro de 2022**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais e sobre o Cadastro Imobiliário Brasileiro e regula o compartilhamento de dados relativos a bens imóveis. Brasília, DF: Presidência da República, 2022f. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/d11208.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11208.htm). Acesso em: 1 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria nº 90, de 31 de outubro de 2022**. Cria 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), previsto na Lei n. 14.382/2022. Brasília, DF: CNJ, 2022g. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4809>. Acesso em: 2 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Minuta de provimento para regulamentação do Serp**. Brasília, DF: CNJ, 2022h. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/12/minuta-de-provimento-regulamentacao-do-serp-3.docx>. Acesso em: 3 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. **Iniciativa de mercado de capitais**: participantes no ciclo 2021/2022. Brasília, DF: MF; SPE, 2022i. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/spe/imk/participantes>. Acesso em: 3 jan. 2023.

BOUCHER, Philippe. « Safari » ou la chasse aux Français. **Le Monde**, Paris, 21 mar. 1974. Disponível em: [https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/le\\_monde\\_0.pdf](https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/le_monde_0.pdf). Acesso em: 8 ago. 2022.

BOURREAU, Note Marc; DE STREEL, Alexandre. **The regulation of personalised pricing in the digital era**. Paris: OECD, 2018. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2018\)150/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2018)150/en/pdf). Acesso em: 12 dez. 2021.

CADWALLADR, Carole; GRAHAM-HARRISON, Emma. Revealed: 50 million Facebook profiles harvested for Cambridge Analytica in major data breach. **The Guardian**, London, 17 mar. 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/cambridge-analytica-facebook-influence-us-election>. Acesso em: 30 maio 2022.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. A criação do ONR é legal? **Boletim Irib em Revista**, São Paulo, v. 1, n. 359, p. 82-91, 2019.

CAMPOS, Marialice Souzalima. A publicidade registral do direito de propriedade e a proteção de dados: uma análise comparativa entre os modelos brasileiro e espanhol. **Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias**, Florianópolis, v. 8, n. 1, p. 87-108, 2022. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadgnt/article/view/8786>. Acesso em: 17 dez. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARTÓRIO oculta dados de Flávio Bolsonaro em escritura de casa. **Correio Braziliense**, Brasília, DF, 6 mar. 2021. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/politica/2021/03/4910603-cartorio-oculta-dados-de-flavio-bolsonaro-em-escritura-de-casa.html>. Acesso em 29 dez. 2022.

CASTILLO, Liliana M. Giménez de. La publicidad registral en los tiempos del Open Data. **Revista Jurídica Universidad Americana**, Asunción, v. 7, n. 1, p. 12-25, 2019. Disponível em: <https://revistacientifica.uamericana.edu.py/index.php/revistajuridicaua/article/view/364>. Acesso em: 29 dez. 2022.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros públicos comentada**. São Paulo: Saraiva, 2009.

COSTA, Rafael Cabral da. A Lei Geral de Proteção de Dados no Registro de Imóveis: aspectos relacionados à segurança da informação, publicidade e retificação no tratamento de dados pessoais. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 44, n. 91, p. 127-159, 2021.

CRAWFORD, Kate; SCHULTZ, Jason. Big data and due process: toward a framework to redress predictive privacy harms. **Revista Boston College Law Review**, Boston, v. 55, n. 93, p. 93-128, 2014. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2325784>. Acesso em: 15 ago. 2022.

DAHL, Robert A. Tomada de decisões em uma democracia: a Suprema Corte como uma entidade formuladora de políticas nacionais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 252, p. 25-43, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v252.2009.7954>. Acesso em: 3 jun. 2022.

DANTAS, Rodrigo Numeriano Dubourcq. Registro de imóveis eletrônico ONR: entre a eficiência e a segurança jurídica. **Migalhas**, São Paulo, 26 set. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/285965/registro-de-imoveis-eletronico-onr-entre-a-eficiencia-e-a-seguranca-juridica>. Acesso em: 20 dez. 2022.

DATAFOLHA. **Imagens dos cartórios III**. São Paulo: Datafolha; Brasília, DF: CNR, 2022. Disponível em: <https://cnr.org.br/site/wp-content/uploads/2022/12/Pesquisa-imagem-dos-cartorios.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2023.

DIP, Ricardo. Base de dados, registro informático e o acesso à informação registral versus direito à privacidade. *In*: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (org.). **Registro imobiliário: temas atuais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 637-652. (Doutrinas Essenciais: Direito Registral, v. 1).

DIP, Ricardo. **Registro de imóveis (princípios)**. 1. ed. São Paulo: Primvs, 2017.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais: fundamentos da Lei Geral de Proteção de Dados**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

DONEDA, Danilo; BACHUR, João Paulo; FUJIMOTO, Mônica. As centrais de cartórios e os riscos à proteção de dados pessoais. **Jota**, São Paulo, 1 jun. 2021.

Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/as-centrais-de-cartorios-e-os-riscos-a-protecao-de-dados-pessoais-01062021>. Acesso em: 20 nov. 2022.

ERPEN, Décio Antônio. A fraude à execução e a publicidade registral. *In*: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (org.). **Registro imobiliário: temas atuais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 1227-1240. (Doutrinas Essenciais: Direito Registral, v. 2).

ESPAÑA. Real Decreto n. 1867, de 4 de septiembre de 1998. Modifican determinados artículos del Reglamento Hipotecario. **Boletín Oficial del Estado**: Madrid, n. 233, p. 32416- 32438, 29 sept. 1998. Disponível em: <https://www.boe.es/boe/dias/1998/09/29/pdfs/A32416-32438.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2022.

FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Braga; ROSENVALD, Nelson. **Manual de direito civil**. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais**. 18. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Sigilo de dados: o direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do Estado. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 88, p. 439-459, 1993. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67231>. Acesso em: 8 ago. 2022.

FERREIRA, Jeison de Lima. Ibradim realiza webinar sobre centralização do registro com palestrantes internacionais. **Notícias e Artigos – Ibradim**, Bela Vista, 28 out. 2020. Disponível em: <https://ibradim.org.br/ibradim-realiza-webinar-sobre-centralizacao-do-registro-com-palestrantes-internacionais/>. Acesso em: 3 jan. 2023. GAVISON, Ruth. Privacy and the limits of law. **The Yale Law Journal**, New Haven, v. 89, n. 3, p. 421-471, 1980. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/795891>. Acesso em: 22 maio 2022.

FRAZÃO, Ana; MULHOLLAND, Caitling. **Inteligência artificial e direito: ética, regulação e responsabilidade**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

HOVEN, Jeroen van Den. Privacy and the varieties of informational wrongdoing. **Readings in Cyber Ethics**, London, n. 2, p. 33-37, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9781315259697>. Acesso em: 22 maio 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA. **Painel LGPD nos tribunais**. Brasília, DF: IDP, 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/static/pages/lgpd-nos-tribunais.html>. Acesso em: 2 jul. 2022.

INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL. **Nota da Anoregbr, da CNR e do IRIB sobre o Sinter**. São Paulo: Anoregbr; CNR; Irib, 2019. Disponível em: <https://cnr.org.br/site/nota-da-anoregbr-da-cnr-e-do-irib-sobre-o-sinter/>. Acesso em: 3 jan. 2023.

INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL. **Serp**: CNJ promoverá Audiência Pública para debater a minuta de ato normativo. São Paulo: Irib, 2022. Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/serp-cnj-promovera-audiencia-publica-para-tornar-publica-a-minuta-de-ato-normativo>. Acesso em: 3 jan. 2023.

JANUÁRIO, Rui Manuel Justino; GAMEIRO, Antonio Ribeiro. **Direito registral predial**. Lisboa: Quid Juris, 2016.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado notarial e registral**. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2017. 4 v.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado notarial e registral**. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020. 5 v.

LANÇAMENTO Sinter. Brasília, DF: Receita Federal, 2022. 1 vídeo (2 h 9 min 29 s). Publicado pelo canal Receita Federal. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=7BYrqnSRzSc&ab\\_channel=ReceitaFederal](https://www.youtube.com/watch?v=7BYrqnSRzSc&ab_channel=ReceitaFederal). Acesso em: 3 jan. 2023.

LANERY, Fernando Fueyo. **Teoría y práctica de la información jurídica**. São Paulo: Bushatsky, 1977.

LOPES, Miguel Maria de Serpa. **Tratado dos registros públicos**: em comentário ao Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939. 5. ed. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 1995.

LYON, David. **The Culture of surveillance**: watching as a way of life. Cambridge: Polity Press, 2018.

MACASKILL, Ewen; DANCE, Gabriel. NSA files decoded: what the revelations mean for you. **The Guardian**, London, 1 nov. 2013. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/interactive/2013/nov/01/snowden-nsa-files-surveillance-revelations-decoded#section/1>. Acesso em: 16 dez. 2022.

MACIEL, Camila. Governo federal cria grupo para incentivar mercado de capitais. **Agência Brasil**, São Paulo, 3 jun. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-06/governo-federal-cria-grupo-para-incentivar-mercado-de-capitais>. Acesso em: 3 jan. 2023.

MARQUES, Claudia Lima. A teoria do 'diálogo das fontes' hoje no Brasil e seus novos desafios: uma homenagem à magistratura brasileira. *In*: MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno (org.). **Diálogo das fontes**: novos estudos sobre a coordenação e aplicação das normas no direito brasileiro. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 17-72.

MARTINS, Leonardo; DIMITRI, Dimoulis. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MARTINS, Leonardo; WOISCHNIK, Jan; SCHWABE, Jürgen. **Cinquenta anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão**. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira. As cortes constitucionais e sua condição de policy-maker: análise jurisprudencial da atuação do Supremo Tribunal Federal. *In*: PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Estudos em homenagem ao conselheiro presidente Joaquim de Sousa Ribeiro**. Coimbra: Almedina, 2019. 1 v. p. 681-706.

MENDES, Gilmar Ferreira *et al.* **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva; Instituto Brasiliense de Direito Público, 2008.

MENDES, Laura Schertel Ferreira. *Habeas data* e autodeterminação informativa: os dois lados da mesma moeda. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, ano 12, n. 39, p. 185-216, 2018. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/download/655/905/>. Acesso em: 18 maio 2022.

MENDES, Laura Schertel Ferreira. Autodeterminação informativa: a história de um conceito. **Pensar**: Revista de Ciências Jurídicas, Fortaleza, v. 25, n. 4, p. 1-18, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/10828>. Acesso em: 22 maio 2022.

MILITÃO, Eduardo. Falha de cartórios expõe dados de ao menos 1 milhão de pais, mães e filhos. **UOL**, Brasília, DF, 29 out. 2019. 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>. Acesso em: 18 dez. 2022.

MINAS GERAIS. Colégio Registral. **Orientações da Comissão de Enunciados do Recivil referentes ao Provimento 134 do CNJ - Lei Geral de Proteção de Dados**. Belo Horizonte: Colégio Registral, 2022. Disponível em: <https://recivil.com.br/wp-content/uploads/2022/09/Orientacoes-Provimento-134-CNJ-Versao-Final.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2022.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de direito privado**: tomo VII. Campinas: Bookseller, 1999.

MONTEIRO FILHO, Ralpo de Barros. **Registro de títulos e documentos e pessoas jurídicas**. São Paulo: YK Editora, 2017.

NISSENBAUM, Helen Fay. **Privacy in context**: technology, policy, and the integrity of social life. Stanford: Stanford Law Books, 2010.

NOGUEIRA, Anderson Henrique Teixeira. Publicidade e privacidade no registro de imóveis: a caminho de uma ponderação. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 84, n. 1, p. 15-71, 2018. Disponível em: <https://irib.org.br/publicacoes/rdi84/pdf.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

OLIVEIRA, Carlos E. Elias de; BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. Assinatura eletrônica nos contratos e em outros atos jurídicos. **Migalhas Contratuais**, Ribeirão

Preto, 20 jun. 2020. Disponível em:  
[https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/7/D9D8EEE25CA703\\_contratuais.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/7/D9D8EEE25CA703_contratuais.pdf).  
Acesso em: 3 ago. 2022.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Ley Modelo Interamericana sobre Garantías Mobiliarias**. Washington: OAS, 2002. Disponível em:  
[https://www.oas.org/dil/esp/Annex\\_cidipviRES.%205-02\\_esp.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Annex_cidipviRES.%205-02_esp.pdf). Acesso em: 2 jan. 2023.

PAESANI, Liliana Minardi. **O direito na sociedade da informação**. São Paulo: Atlas, 2007.

PASSARELLI, Lucioano Lopes. **Teoria geral da certidão da certidão registral imobiliária: o princípio da publicidade na era do registro de imóveis eletrônico**. São Paulo: Quinta Editorial, 2010.

PASQUALE, Frank. **The black box society: the secret algorithms that control money and information**. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

PENTLAND, Alex. **Social physics: how social networks can make us smarter**. New York: Penguin Press, 2015.

PEREIRA, Paulo Sérgio Velten *et al.* **Carta do 85º Encoge Virtual**. [S. l.]: CCOGE, 2021. Disponível em: [https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2021/03/carta-85-encoge\\_aprovada.pdf](https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2021/03/carta-85-encoge_aprovada.pdf). Acesso em: 8 ago. 2022.

PINTO, Paulo Mota. A proteção da vida privada e a constituição. **Boletim da Faculdade de Direito Coimbra**, Coimbra, v. 69, n. 76, p. 153-204, 2000. Disponível em: [https://www.fd.uc.pt/bfd/publicacoes\\_bfduc2000.html](https://www.fd.uc.pt/bfd/publicacoes_bfduc2000.html). Acesso em: 4 maio 2022.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Acórdão nº 213/2008**. Processo n.º 671/07. Relator: Conselheiro João Cura Mariano. Disponível em:  
<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20080213.html>. Acesso em: 8 ago. 2022.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REINA TARTIÈRE, Gabriel de. **Principios registrales: estudio del derecho registral inmobiliario argentino**. Buenos Aires: Heliasta, 2009.

REUTERS. Vigilância da NSA abrange 75% da internet nos EUA, diz jornal. **G1**, Rio de Janeiro, 21 ago. 2013. Disponível em:  
<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/08/vigilancia-da-nsa-abrange-75-do-trafego-de-internet-nos-eua-diz-wsj.html>. Acesso em: 16 dez. 2022.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. Publicidade registral e direitos da personalidade. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 28, n. 59, p. 285-291, 2005. Disponível em: <https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/2741>. Acesso em: 5 ago. 2022.

RODOTÀ, Stefano; MORAES, Maria Celina Bodin de. **A vida na sociedade da vigilância**: a privacidade hoje. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

ROSENVALD, Nelson. Quatro conceitos de responsabilidade civil para a 4ª Revolução Industrial e o capitalismo de vigilância. *In*: EHRHARDT JÚNIOR, M. (org.). **Direito civil**: futuros possíveis. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 175-203.

SANTA CATARINA. Corregedoria-Geral da Justiça. **Provimento nº 24, de 5 de maio de 2021**. Dispõe sobre ações práticas para adequação das serventias extrajudiciais do Estado de Santa Catarina à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Florianópolis: CGJ, 2021. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/buscatextual/arq?cdDocumento=178497&campo=docassinado>. Acesso em: 8 ago. 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado. Corregedoria Geral da Justiça. **Provimento CGJ nº 23/2020**. Dispõe sobre o tratamento e proteção de dados pessoais pelos responsáveis pelas delegações dos serviços extrajudiciais de notas e de registro de que trata o art. 236 da Constituição da República e acrescenta os itens 127 a 152.1 do capítulo XIII do Tomo II das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça. São Paulo: CGJ, 2020. Disponível em: <https://extrajudicial.tjsp.jus.br/pexPtl/visualizarDetalhesPublicacao.do?cdTipopublicacao=3&nuSeqpublicacao=270>. Acesso em: 8 ago. 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado. Corregedoria Geral da Justiça. **Normas Extrajudiciais**: tomo II. São Paulo: CGJ-SP, 2022. Disponível em: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=138285>. Acesso em: 8 ago. 2022.

SEN, Armatya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2018.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **Por público**: escolha sua solução. Brasília, DF: Serpro, 2022. Disponível em: <https://www.SERPro.gov.br/menu/nosso-portfolio/por-publico>. Acesso em: 31 dez. 2022.

SILVA, Fábio Rocha Pinto e. **Sistema Eletrônico dos Registros Públicos-SERP (Lei 14.382/22)**. São Paulo: Universidade Ibrabim, 2022. 63 slides, color.

SIQUEIRA, Graciano Pinheiro de. **Opinião Legal [ofertada a pedido do Irib]**. São Paulo: Irib, 2017. Disponível em: <https://circuloregistrat.com.br/wp-content/uploads/2017/01/pinheiro-graciano-opinic3a3o-legal1.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2022.

SIQUEIRA, Graciano Pinheiro de. Natureza jurídica do Operador Nacional do Sistema de Registro de Imóveis Eletrônico – ONR. **Boletim Irib em Revista**, São Paulo, v. 1, n. 359, p. 92-97, 2019. Disponível em: [https://issuu.com/sergiojacomino/docs/bir\\_359-2019](https://issuu.com/sergiojacomino/docs/bir_359-2019). Acesso em: 31 dez. 2022.

SISTEMA NACIONAL DE GESTÃO DE INFORMAÇÕES TERRITORIAIS. Comitê Temático Registral e Notarial. **Manual operacional do Sinter**: módulo I – integração com informações notariais e registrais. Brasília, DF: Receita Federal, 2017. Versão 0.5. Disponível em: <https://circuloregistralfiles.wordpress.com/2016/01/manual-operacional-sinter-versc3a3o-5-011.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2023.

SOUTO, João Carlos. **Suprema Corte dos Estados Unidos**: principais decisões. 4. ed. Barueri: Atlas, 2021.

TAVARES, André Ramos. **Consulta sobre o Decreto Presidencial nº 8.764/16**: legitimidade e adequação ao sistema jurídico constitucional: Sistema Nacional de Informações Territoriais - Sinter. Brasília, DF: AMB, 2017. Disponível em: <https://circuloregistralfiles.wordpress.com/2016/01/2017-ramos-tavares-andrc3a9-sinter-sistema-nacional-de-informac3a7c3b5es-territoriais.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2023.

TAVARES, André Ramos. ONR: resposta à exigência constitucional de um eficiente sistema registral. **Boletim Irib em Revista**, São Paulo, v. 1, n. 359, p. 36-71, 2019.

TESÓN, Inmaculada Vivas. El nuevo régimen de protección de datos del Registro de la Propiedad. **Derecho Privado y Constitución**, Madrid, n. 33, p. 117-156, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.33.04>. Acesso em: 15 ago. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos. **Relatório A7-0139/2014**. Relatório sobre o programa de vigilância da Agência Nacional de Segurança dos EUA (NSA), os organismos de vigilância em diversos Estados-Membros e o seu impacto nos direitos fundamentais dos cidadãos da UE e na cooperação transatlântica no domínio da justiça e dos assuntos internos. Relator: Claude Moraes, 21 de fevereiro de 2014a. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2014-0139\\_PT.html#\\_section2](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2014-0139_PT.html#_section2). Acesso em: 31 dez. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Documento 62012CJ0293. Digital Rights Ireland Ltd v Minister for Communications, Marine and Natural Resources and Others and Kärntner Landesregierung and Others. **Coletânea da Jurisprudência**, Luxembourg City, n. 238, p. 1-22, 2014b. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62012CJ0293>. Acesso em: 3 jun. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016. Relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados). **Jornal Oficial da União Europeia**: Bruxelas, ano 59, n. L119, p. 1-88, 4 maio 2016. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>. Acesso em: 28 out. 2021.

UNITED NATIONS. Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional. **Guía legislativa de la CNUDMI sobre las operaciones garantizadas**. Nueva York: CNUDMI, 2010. Disponível em:

<https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/es/lgst-s.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2023.

UNITED NATIONS. Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional. **Ley modelo de la CNUDMI sobre garantías mobiliarias**. Viena: CNUDMI, 2019. Disponível em: [https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/es/19-08782\\_s\\_ebook\\_0.pdf](https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/es/19-08782_s_ebook_0.pdf). Acesso em: 3 jan. 2023.

UNITED NATIONS. Office of the High Commissioner for Human Rights. **The right to privacy in the digital age**. Geneva: OHCHR, 2021. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/2021/09/artificial-intelligence-risks-privacy-demand-urgent-action-bachelet>. Acesso em: 28 out. 2021.

UNITED STATES. Supreme Court. **United States v. Jones**. Washington: Supreme Court, 2012. Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/supct/pdf/10-1259.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2022.

UNITED STATES. Supreme Court. **Carpenter v. United States**. Detroit: Supreme Court, 2017. Disponível em: [https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/16-402\\_h315.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/16-402_h315.pdf). Acesso em: 8 abr. 2022.

UNITED STATES. **Department of State UCC financing statement**: notification from creditor to debtor of interest in personal property of debtor. New York: Department of State, 2019. Disponível em: <https://dos.ny.gov/system/files/documents/2019/01/ucc1.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2023.

UNITED STATES. Supreme Court. **Dobbs, State Health Officer of the Mississippi Department of Health, et al. v. Jackson Women's Health Organization et al.** Jackson: Supreme Court, 2022. Disponível em: [https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/19-1392\\_6j37.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/19-1392_6j37.pdf). Acesso em: 8 ago. 2022.

WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. **The Yale Law Journal**, New Haven, v. 115, n. 6, p. 1346-1406, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/20455656>. Acesso em: 8 ago. 2022.

WARREN, S. D.; BRANDEIS, L. D. The right to privacy. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 4, n. 5, p. 193-220, 1890. Disponível em: <https://www.cs.cornell.edu/~shmat/courses/cs5436/warren-brandeis.pdf>. Acesso em: 10 maio 2022.

WESTIN, Alan F. **Privacy and freedom**. New York: Ig Publishing, 2018.

WIMMER, Miriam. A LGPD e o balé dos princípios: tensões e convergências na aplicação dos princípios de proteção dos dados pessoais ao setor público. *In*: FRANCOSKI, Denise de Souza Luiz; TASSO, Fernando Antonio (org.). **A Lei Geral de Proteção de Dados**: aspectos práticos e teóricos relevantes no setor público e privado. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 163-186.

WORLD BANK GROUP. **Doing Business 2020**: economy profile of Brazil. Washington: World Bank Group, 2019. Disponível em: <https://portugues.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/b/brazil/BR A.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2023.

ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância**: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.