

MEMORANDO

Sugestão de dispositivo ao Regulamento de Dosimetria da ANPD. Regime jurídico específico dos órgãos, entidades e delegatários regulados pelo Poder Judiciário. Inadequação de sanções previstas na LGPD. Necessidade de modulação.

1. INTRODUÇÃO

Este documento visa a oferecer, com maior detalhamento, os fundamentos jurídicos que justificam a inserção de novo dispositivo na minuta de Regulamento de Dosimetria e Aplicação de Sanções Administrativas, ora em consulta perante essa d. Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), para disciplinar especificamente a aplicação das sanções previstas no artigo 52 da Lei n. 13.709/2018 ("Lei Geral de Proteção de Dados" ou "LGPD") em face das dos órgãos, entidades e delegatários regulados pelo Poder Judiciário. Fazemos referência à seguinte proposição:

"Art. 3º

(...)

§6º Os órgãos, entidades e delegatários regulados e fiscalizados pelo Poder Judiciário não se sujeitam às sanções pecuniárias estabelecidas nos incisos II e III do art. 52 da LGPD, não cabendo também a aplicação das sanções previstas nos incisos V, VI, X, XI e XII do mesmo dispositivo, quando incompatíveis com a função pública específica exercida pelo órgão, entidade ou pelo delegatário, sem prejuízo da aplicação das sanções definidas na regulação específica do setor.

O Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – ONR, responsável pela implementação e operação do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI)¹, assim como os registros de imóveis que compõem o sistema

¹ **LEI Nº 13.709, DE 14 DE AGOSTO DE 2018**

Art. 76. O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) será implementado e operado, em âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR).

(...)

§ 4º Caberá à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça exercer a função de agente regulador do ONR e zelar pelo cumprimento de seu estatuto.

extrajudicial, equiparam-se para os efeitos da LGPD, às pessoas jurídicas de direito público, às quais não se aplicam as sanções pecuniárias previstas no art. 52, inc. II e III².

Não há dúvidas que, por expressa dicção legal (§3º do art. 52), que a LGPD garantiu ao Poder Público e às pessoas jurídicas a ele equiparadas, tratamento diferenciado inclusive no momento da aplicação de sanções, as quais não poderão ser de natureza pecuniária, quer na forma de multa simples (inciso II do art. 52), quer na forma de multa diária (prevista no inciso III do mesmo dispositivo).

Além disso, a função pública exercida pelos registradores de imóveis exige o tratamento de dados pessoais, de modo que sanções de bloqueio ou suspensão da atividade de tratamento poderiam impedi-los de exercer adequadamente as suas competências. Esse aspecto é particularmente relevante para as serventias extrajudiciais, que, conforme regime jurídico definido pela Constituição Federal, realizam função pública delegada, em que o tratamento de dados pessoais é intrínseco ao seu desempenho, para a constituição e posições jurídicas, meios de prova e validade e eficácia de atos jurídicos individualizados.

Vale destacar, os registradores de imóveis estão sujeitos ao controle e à fiscalização do Poder Judiciário (art. 236, §1º da CF88), cujos órgãos competentes já editaram normas complementares à LGPD, em particular o Provimento 134 do CNJ, que regula a aplicação da LGPD às pelas serventias extrajudiciais e a Resolução CNJ n. 363, de 12/01/2021, que dispõe sobre as medidas de adequação a serem adotadas pelos tribunais do país. Tais normativas, além de definirem as providências a serem adotadas pelos órgãos judiciais para a adequação à LGPD, criam uma governança própria para a fiscalização do cumprimento desta lei, por meio de comissões, tais como a Comissão de Proteção de Dados – CPD/CN/CNJ (criada pelo Provimento 134/2022) e a Comitê Gestor de Proteção de Dados Pessoais – CGPD (criados nos tribunais de todo o país por imposição da Resolução CNJ 363/2021) e definem a

² LGPD

Art. 23. (...)

§ 4º Os serviços notariais e de registro exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, terão o mesmo tratamento dispensado às pessoas jurídicas referidas no caput deste artigo, nos termos desta Lei.

Art. 52. (...)

§ 3º O disposto nos incisos I, IV, V, VI, X, XI e XII do **caput** deste artigo poderá ser aplicado às entidades e aos órgãos públicos, sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. (Redação dada pela Lei nº 13.853, de 2019)

competência das Corregedorias Gerais da Justiça dos Estados e do Distrito Federal para a fiscalização e aplicação de sanções decorrentes do descumprimento à LGPD³.

Ou seja, os órgãos competentes do Poder Judiciário já editaram normas complementares à LGPD e nas quais está definido um regime sancionador próprio e bastante gravoso aplicável aos servidores e serventuários por violações ao dever de curadoria e sistematização dos dados sob sua guarda.

Assim, a aplicação de sanções pecuniárias seriam incompatíveis, obviamente, com as funções públicas, em cumprimento de dever legal, exercidas por esses órgãos e entidades, além do que, a aplicação de sanções que impliquem suspensão ou bloqueio de tratamento de dados, concomitantemente às sanções previstas em seu regime disciplinar próprio, poderá gerar prejuízos ao desempenho de atividade essencial à sociedade e ocasionar a violação das normas da Corregedoria Nacional de Justiça e das Corregedorias Gerais da Justiça dos Estados e Distritos Federais.

Diante destes fundamentos, que serão detalhados no decorrer desta manifestação, a presente proposição tem por objetivo, de modo pontual, compatibilizar o regime sancionador da ANPD e as competências fiscalizatórias do Poder Judiciário, oferecendo segurança jurídica aos órgãos e entidades regulados e fiscalizados pelo Poder Judiciário para o exercício de suas funções públicas, por meio de seus agentes e servidores no tratamento de dados pessoais inerentes a suas atividades.

Nesse sentido, serão apresentadas a seguir as justificativas para que esses órgãos sejam isentos das sanções previstas nos incisos II, III, V, VI, X, XI e XII do art. 52 da LGPD.

2. A LGPD RECONHECE A ESPECIFICIDADE DO REGIME APLICÁVEL AO PODER PÚBLICO E ÀS ENTIDADES CONGÊNERES, DENTRE OS QUAIS O ONR E OS REGISTROS DE IMÓVEIS

³ Foram editadas uma série de normas pelas Corregedorias dos estados, sendo possível citar como exemplo: TJSP: Provimento CGJ nº 23/2020; TJRO: Provimento CGJ nº 23/2021; TJDF: Provimento CGJ nº 49/2021; TJ ES: Provimento CGJ nº 45/2021, TJSC: Provimento CGJ nº 24/2021, TJAM: Provimento CGJ nº 385/2020, TJCE: Provimento CGJ nº 12/2022, TJRS: Provimento CGJ/RS nº 28/2021, TJMG: Portaria CGJ/MG nº 6.905/2021, TJPR: Provimento CGJ/PR nº 302/2021, TJRJ: Provimento CGJ/RJ nº 87/2020, TJMT: Provimento CGJ/MT nº 15/2021, TJBA: Provimento CGJ/BA nº 03/2021, TJPA: Provimento GJ/PA nº 10/2021.

O tratamento de dados pessoais pelo Poder Público possui especificidades, que decorrem, em regra, da necessidade de equalizar o exercício de prerrogativas estatais típicas, necessárias ao atingimento de finalidades públicas, e os princípios, regras e direitos estabelecidos na LGPD.

Por esta razão, a LGPD prevê uma série de regras específicas quando o agente de tratamento de dados pessoais compõe a Administração Pública *lato sensu*, dentre os quais se destaca o regime especial de aplicação de sanções administrativas pela ANPD.

Ao tratar do alcance da expressão “Poder Público”, o Guia de Tratamento de Dados pelo Poder Público, editado pela ANPD⁴, afirma que “[t]ambém se incluem no conceito de Poder Público: (i) **os serviços notariais e de registro (art. 23, § 4º)**; e (ii) as empresas públicas e as sociedades de economia mista (art. 24), neste último caso, desde que (ii.i.) não estejam atuando em regime de concorrência; ou (ii.ii) operacionalizem políticas públicas, no âmbito da execução destas”.

De fato, em razão do regime de cumprimento de obrigações legais impostas pelo estado no tratamento de dados por agentes delegatários, a LGPD adequadamente considerou tratar-se do exercício de uma função pública, que está sendo exercida pelo Estado por meio do delegatário, estendendo o regime especial de aplicação da lei a estes agentes de tratamento.

O fundamento para esta decisão está presente no regime jurídico registral, que é definido pela Constituição Federal em seu artigo 236, e pela sua regulamentação infraconstitucional, estabelecida pela Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994 (“Lei dos Notários e Registradores” ou “Lei nº 8.935/1994”) e pela Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (“Lei de Registros Públicos” ou “Lei nº 6.1015/1973”).

Pela dicção do artigo 236 da Constituição Federal, o exercício da atividade registral é atribuído aos registradores, titulares das serventias extrajudiciais, na condição *delegatários de função pública*⁵. Nos exatos termos da Lei nº 8.935/1994, “notário,

⁴Disponível em:

https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia_tratamento_de_dados_pessoais_pelo_poder_publico_defeso_eleitoral.pdf. Acesso em 14/09/2022

⁵ Neste sentido, veja-se: ADI 3643, voto do min. Ayres Britto, j. 8-11-2006, P, DJ de 16-2-2007; ADI 417, rel. min. Maurício Corrêa, j. 5-3-1998, P, DJ de 8-5-1998. Em âmbito doutrinário, esta é a classificação de Celso Antônio Bandeira de Mello e de Hely Lopes Meirelles, in verbis: “Particulares que recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra ou serviço público e o realizam em nome próprio, por sua conta e risco, mas segundo as

ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro.” (art. 3º). Como delineado por Celso Antônio Bandeira de Mello, os serviços de notas e registros públicos são estruturados em “*plexo unitário, e individualizado, de atribuições e competências públicas*”⁶, exercidas de acordo com a “*organização técnica e administrativa prevista em lei, e especificadas quer pela natureza da função desempenhada, quer pela área territorial onde são exercidos os atos que lhes correspondem.*”⁷.

Assim, por decisão constitucional explícita, os serviços de registro são exercidos por seus titulares em caráter privado (art. 236, *caput*), sendo o ingresso na atividade dependente de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, também explicitado na Constituição Federal (art. 236, §3º). Realizada a delegação da atividade à pessoa natural aprovada em certame público, a quem será outorgada a titularidade de uma serventia, esta somente poderá ser perdida nas hipóteses estritamente previstas em lei (art. 28 da Lei nº 8.935/1994).

Em razão dessa disciplina constitucional específica em que a atividade registral é *função pública*, a LGPD, em seu capítulo dedicado ao tratamento de dados pessoais pelo Poder Público (art. 23, §4º), definiu que os serviços de registro devem observar as disposições aplicáveis aos órgãos públicos quando do tratamento de dados pessoais.⁸

Compreende-se que a disposição legal tem como finalidade atender às especificidades do regime dos registradores definidas pelo artigo 236 da Constituição Federal. Esse tratamento está em consonância com aquele garantido às empresas públicas e sociedade de economia mista que não desempenhem atividade concorrencial e atuem na execução de políticas públicas.⁹

normas do Estado e sob a permanente fiscalização do delegante. Esses agentes não são servidores públicos, nem honoríficos, nem representantes do Estado; todavia, constituem uma categoria à parte de colaboradores do Poder Público.” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 75).

⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 30ª ed., 2014. São Paulo: Malheiros Editores, p. 256-258.

⁷ Idem

⁸ Maldonado, Viviane Nóbrega; Blum, Renato Opice LGPD: Lei Geral de Proteção de Dados comentada (p. 389). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 263.

⁹ Conforme o artigo 24, cumulado com o parágrafo único da LGPD: “Art. 24. As empresas públicas e as sociedades de economia mista que atuam em regime de concorrência, sujeitas ao disposto no art. 173 da Constituição Federal, terão o mesmo tratamento dispensado às pessoas jurídicas de direito privado particulares, nos termos desta Lei.

Parágrafo único. As empresas públicas e as sociedades de economia mista, quando estiverem operacionalizando políticas públicas e no âmbito da execução delas, terão o mesmo tratamento dispensado aos órgãos e às entidades do Poder Público, nos termos deste Capítulo.”

Compreende-se ainda que o mesmo tratamento deve ser dado às entidades reguladas pelo Poder Judiciário, dentre as quais o ONR, e que atuam dentro do sistema das atividades registrais, conforme será melhor detalhado no tópico a seguir.

3. FISCALIZAÇÃO E REGULAÇÃO DAS SERVENTIAS DE IMÓVEIS PELO PODER JUDICIÁRIO

O Poder Judiciário, no exercício de função atípica, é responsável por regular e fiscalizar os serviços de registros de imóveis e, mais recentemente, em razão de inovações legislativas na organização da prestação destes serviços, sobretudo por meio eletrônico, também passou a regular entidades criadas por lei para atuar no setor, a exemplo do SERP e do ONR.

Nesse sentido, compete ao Poder Judiciário, na figura da Corregedoria Nacional de Justiça e das demais Corregedorias-Gerais dos Estados, dentro dos parâmetros da competência estabelecida na Constituição e pela legislação setorial (art. 236, §1º da CF 88 e na Lei 8935/94, arts. 37 e 38, Lei n. 13.709/2018, Lei n. 14.382/2022), regular a atividade destes órgãos, entidades e delegatários, estabelecendo regras também relativas à observância à LGPD, com regime próprio de governança e de aplicação de sanções.

A título exemplificativo, ao dispor sobre as serventias extrajudiciais, a Lei nº 8.935/1994 disciplina em seus artigos 31 as hipóteses de infração as quais os oficiais de registros de imóveis se sujeitam, quais sejam: (i) inobservância das prescrições legais ou normativas; conduta atentatória às instituições notariais e de registro; (iii) cobrança indevida ou excessiva de emolumentos, ainda que sob a alegação de urgência; (iv) a violação do sigilo profissional; e (v) descumprimento de quaisquer dos deveres descritos no art. 30 da Lei n. 8.935/1994¹⁰.

¹⁰ O artigo 30 da legislação prevê como deveres dos oficiais de registro: "Art. 30. São deveres dos notários e dos oficiais de registro: I - manter em ordem os livros, papéis e documentos de sua serventia, guardando-os em locais seguros; II - atender as partes com eficiência, urbanidade e presteza; III - atender prioritariamente as requisições de papéis, documentos, informações ou providências que lhes forem solicitadas pelas autoridades judiciárias ou administrativas para a defesa das pessoas jurídicas de direito público em juízo; IV - manter em arquivo as leis, regulamentos, resoluções, provimentos, regimentos, ordens de serviço e quaisquer outros atos que digam respeito à sua atividade; V - proceder de forma a dignificar a função exercida, tanto nas atividades profissionais como na vida privada; VI - guardar sigilo sobre a documentação e os assuntos de natureza reservada de que tenham conhecimento em razão do exercício de sua profissão; VII - afixar em local visível, de fácil leitura e acesso ao público, as tabelas de emolumentos em vigor; VIII - observar os emolumentos fixados para a prática dos atos do seu ofício; IX - dar recibo dos emolumentos percebidos; X - observar os prazos legais fixados para a prática dos atos do seu ofício; XI - fiscalizar o recolhimento dos impostos incidentes sobre os atos que devem praticar; XII - facilitar, por todos os meios, o

Por sua vez, as sanções são elencadas no artigo 32 da Lei n. 8.935/1994 e compreendem: (i) repreensão, (ii) multa, (iii) suspensão do exercício da atividade e (iv) perda da delegação. Dessa forma, observamos que as serventias já possuem sanções passíveis de serem aplicadas pelo Poder Judiciário caso cometam falhas no desempenho de suas funções, de natureza pecuniária e de bloqueio de atividades, inclusive no que se refere ao dever de curadoria e sigilo sobre os dados pessoais necessários ao desempenho de suas funções.

Dentro da hipótese ampla de infração por inobservância das prescrições legais ou normativas, encontra-se o descumprimento de quaisquer regulamentos emitidos pela Corregedoria Nacional de Justiça e pelas Corregedorias Gerais dos Estados. Esses normativos incluem o Provimento nº 134/2022 do CNJ¹¹, o qual estabelece medidas e obrigações a serem adotadas pelas serventias para adequação à Lei Geral de Proteção de Dados, além das normas emitidas pelas Corregedorias Gerais da Justiça dos Estados no âmbito de sua competência com a mesma função.

A partir disso, verifica-se que, além da observância das demais obrigações no desempenho de suas funções, os registradores de imóveis são passíveis de serem sancionados pelo Poder Judiciário em razão do descumprimento de regras de proteção de dados veiculadas na LGPD e demais diretrizes e normas expedidas pela ANPD, por força do art. 1º do Provimento CNJ nº 134/2022¹². Portanto, vemos que já existe um quadro normativo bem definido de sanções aplicáveis em face dos registradores pelo Poder Judiciário, inclusive quanto à observância de regras atinentes à proteção de dados, o que pode ensejar a sobreposição de sanções por parte ANPD e, o que seria mais grave, comprometer a continuidade das funções públicas delegadas, em detrimento da sociedade.

acesso à documentação existente às pessoas legalmente habilitadas; XIII - encaminhar ao juízo competente as dúvidas levantadas pelos interessados, obedecida a sistemática processual fixada pela legislação respectiva; XIV - observar as normas técnicas estabelecidas pelo juízo competente; e XV - admitir pagamento dos emolumentos, das custas e das despesas por meio eletrônico, a critério do usuário, inclusive mediante parcelamento

¹¹ Publicado no Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça de 24/08/2022, Edição n. 203/2022, Seção Corregedoria, p. 18.

¹² Prevê o Provimento CNJ nº 134/2022 em seu artigo primeiro que: "Art. 1º Os responsáveis pelas serventias extrajudiciais deverão atender às disposições da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei n. 13.709/2018), independentemente do meio ou do país onde os dados estão localizados, obedecendo a seus fundamentos, princípios e obrigações concernentes à governança do tratamento de dados pessoais. Parágrafo único. Deverão ser cumpridas as disposições previstas na LGPD e nas diretrizes, regulamentos, normas, orientações e procedimentos expedidos pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais, com base nas competências previstas no artigo 55-J da LGPD".

Portanto, traçado o regime jurídico constitucional dos agentes regulados pelo Poder Judiciário, bem como as infrações e penalidades a que se sujeitam no âmbito da competência fiscalizatória das corregedorias (nacional e estaduais), passa-se a explicitar a necessidade de uma disciplina específica no que tange à aplicação de penalidades aos serviços de registro de imóveis.

4. NECESSIDADE DE MODULAÇÃO NORMATIVA QUANTO ÀS PENALIDADES APLICÁVEIS AO ONR E AOS REGISTRADORES DE IMÓVEIS, AGENTES REGULADOS PELO PODER JUDICIÁRIO

A LGPD prevê em seu artigo 52 o rol de sanções aplicáveis pela ANPD em decorrência de infrações à norma, prevendo as sanções de advertência (art. 52, I), multa simples e diária (art. 52, II e III), publicização da infração (art. 52, IV), bloqueio dos dados pessoais (art. 52, V), eliminação dos dados pessoais (art. 52, VI), suspensão parcial do funcionamento dos bancos de dados (art. 52, X), suspensão do exercício da atividade de tratamento (art. 52, XI) e proibição do exercício de atividades de tratamento de dados (art. 52, XII).

Por sua vez, o §3º do mesmo artigo prevê expressamente que as entidades e os órgãos públicos poderão ser sancionados com as sanções enumeradas acima, *com exceção* das sanções de aplicação de multa (simples e diária), conforme o entendimento exarado no Parecer Legislativo proferido pela Comissão Especial destinada a análise do Projeto de Lei que culminou na sanção da LGPD¹³.

Diante disso, a proposta explicita o tratamento próprio conferido às pessoas jurídicas de direito público em relação aos quais não incidem multas, ficando a cargo do Poder Judiciário a aplicação das sanções próprias decorrente de violações ou condutas incompatíveis com a proteção de dados pessoais. Explicita, por outro lado, a necessidade de a ANPD avaliar, em cada caso, a oportunidade de aplicação de sanções que limitem o tratamento de dados, como o bloqueio, eliminação, suspensão e proibição parcial de tratamento de dados, para que não se comprometa o exercício por esses órgãos e serventias extrajudiciais de suas competências e funções públicas,

¹³ Nos termos do Parecer da Comissão Especial ao Projeto de Lei nº 4.060/2012, de relatoria do Deputado Orlando Silva: "Para entidades e órgãos públicos, entendemos ser apropriada a aplicação das sanções de advertência, publicização da infração, bloqueio e eliminação de dados pessoais, suspensão parcial ou total de funcionamento de banco de dados, suspensão do exercício de atividade de tratamento e a proibição parcial ou total do exercício dessas atividades." Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1663305 Acesso em 14/09/2022.

para que os respectivos serviços não sejam descontinuadas, em prejuízo aos cidadãos.

4.1. Da inaplicabilidade das sanções pecuniárias

Corretamente, a LGPD eximiu as pessoas jurídicas de direito público da sujeição a penas de natureza pecuniária, considerando não só que atuam como longa manus do Estado, cumprindo deveres legais, mas também pelo fato de estarem sujeitas a regramentos próprios de fiscalização e sancionamento. Desse modo, a extensão da imunidade com relação às multas aos serviços de registro de imóveis é consequência natural dessa equiparação, o que merece ser explicitado para que seja afastadas quaisquer dúvidas interpretativas.¹⁴

Para além desse ponto, é juridicamente adequado que os agentes delegados no exercício dos serviços de registro de imóveis não sejam punidos pela ANPD na forma multa. Esse tipo de sanção já se encontra prevista como penalidade por infração disciplinar aos registradores e oficiais de registro (art. 32, II da Lei nº 8.935/1994) dentro do âmbito da competência fiscalizatória do Poder Judiciário.

Por sua vez, como descrito, as entidades e delegatários regulados pelo Judiciário se encontram vinculados à observância da LGPD e a regramentos específicos sobre a proteção de dados no âmbito de suas atividades, de modo que o descumprimento de suas disposições atrai a competência fiscalizatória da corregedoria competente para aplicação de sanções.

Portanto, caso não seja reconhecido o regime de isenção às sanções pecuniárias, seria estabelecida uma situação em que os agentes delegatários dos serviços de registro estariam sujeitos a aplicação de sanções de mesma natureza (multa) pela violação das mesmas regras de proteção de dados. Assim, os serviços de registro se sujeitariam a um regime sancionador em *bis in idem*, em clara assimetria até mesmo com relação aos agentes privados de tratamento de dados pessoais, que não estão sujeitos à fiscalização e punições pelo Poder Judiciário em relação ao cumprimento de normas de proteção de dados pessoais.

¹⁴ Nesse sentido, apesar da literalidade da norma, existem discussões quanto à extensão das imunidades sancionatórias conferidas ao Poder Público com relação aos serviços de registro público, bem como se não haveriam hipóteses em que fosse possível a aplicação de sanções pecuniárias com relação aos agentes públicos. Conferir: Maldonado, Viviane Nóbrega; Blum, Renato Opice. LGPD: Lei Geral de Proteção de Dados comentada (p. 389). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 389

4.2. Inaplicabilidade das sanções de bloqueio, eliminação, suspensão e proibição das atividades de tratamento.

Além da isenção sancionatória quanto às penalidades pecuniárias, é necessário que as entidades e delegatários do Poder Judiciário não se sujeitem às sanções previstas nos incisos, V, VI, X, XI e XII do artigo 52 da LGPD. Isso decorre da própria natureza das atividades exercidas por estes agentes e das competências fiscalizatórias atinentes ao Poder Judiciário.

Nesse sentido, vale trazer à baila o regime das serventias extrajudiciais. A Lei de Registros Públicos, em seu art.1º, determina finalidade própria da atividade exercida pelas serventias, qual seja, conferir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia de atos jurídicos. Os oficiais registradores, nesse contexto – e no desempenho de sua função pública –, dispõem de uma prerrogativa singular de *fé pública*¹⁵, atribuída pelo ordenamento jurídico brasileiro, que reconhece a validade, a eficácia à constituição de situações, status, posições e negócios jurídicos individuais além do valor probatório de documento públicos por eles lavrado de forma legítima, que também comprovam aquelas situações jurídicas individualizadas, com referência a um sujeito jurídico particular, em grande parte das vezes, pessoas físicas. Daí porque tais atividades, no exercício de função pública, necessariamente envolvem o tratamento de dados pessoais.

Conforme lições de Walter Ceneviva, a fé pública prevista em lei tem dupla finalidade, ao atribuir especial confiança ao que o oficial declare ou faça, no exercício da função, com *presunção de verdade* e afirma a *eficácia de negócio jurídico* entabulado com base no declarado ou praticado pelo registrador.¹⁶ Assim, em todas as suas atividades essenciais, o oficial de registro *emite juízos baseados em técnica jurídica* e, investido de *fé pública*, define situações jurídicas individuais dotadas de valor institucional.¹⁷

Além dessas prerrogativas, nos termos da Lei nº 8.935/1994, aos registradores compete a prática dos atos organizacionais e executórios dos serviços, os quais, a

¹⁵ O desempenho funcional do oficial do registro, assim como do tabelião, por ser provido de fé pública (art. 3º Lei nº 8.935/1994), afirma a certeza e a verdade presumida dos assentamentos que pratique e das certidões que expeça nessa condição, com as qualidades de autenticidade, segurança, eficácia e publicidade dos atos jurídicos (art. 1º da Lei nº 8.935/1994 e art. 1º da Lei de Registros Públicos).

¹⁶ Ceneviva, Walter. Lei de Registros Públicos Comentada, Saraiva, 2002, p. 54.

¹⁷ “O registro jurídico tem por finalidade conferir publicidade, validade e certeza às relações jurídicas (art. 1º, Lei 8935/94) e, portanto, não se limita a recolher e publicar simples informações, por exemplo, a titularidade de um direito, mas afirma, ou pelo menos faz presumir, que aquele que consta em seus livros como titular do direito assim o é efetivamente” Loureiro, Luiz Guilherme, Registros Públicos, Método, 5ª. ed. 2014, p. 288.

toda evidência, inclui o processo de *conservação* dos documentos, o que não se resume à guarda estática e segurança dos papéis, abrangendo também a sua *organização e sistematização funcional*. Portanto, a tutela *permanente* (art. 23 da Lei nº 6.015/1973) não se limita à conservação de documentos ou suportes físicos, mas alcança a guarda dos dados e do conteúdo semântico extraído dos documentos, com cautelas inerentes à criação de procedimentos eficientes e seguros para o acesso à informação pelo oficial de registro no exercício de suas funções em respeito aos deveres de *sigilo profissional* (art. 30, VI da Lei nº 8.935/1994).

Portanto, a atividade registral pressupõe o tratamento de dados pessoais para a estabilização e configuração de relações jurídicas revestidas de validade e eficácia. Dessa própria atribuição decorre a responsabilidade pela guarda e curadoria desses dados pessoais, materializados em seu suporte físico ou eletrônico.

Por essas razões, as sanções de bloqueio e eliminação dos dados comprometeria os deveres de *publicidade* e de *guarda permanente* das notas e registros públicos. Por sua vez, as sanções de suspensão e de proibição parcial adentrariam na competência do Poder Judiciário, que, previamente à sua aplicação, prevê uma série de medidas administrativas para que as atividades intrínsecas à serventia não sejam descontinuados, em potencial prejuízo dos cidadãos que buscam os serviços dos registros de imóveis.

Como visto, os registradores de imóveis desempenham função pública cuja essência está consubstancializada no tratamento de dados pessoais para a definição de posições jurídicas com segurança, validade e eficácia. Portanto, qualquer uma das sanções arroladas acima teria o condão de impedir o devido desempenho de suas atividades, de interesse público e no exercício de funções Estatais, em conformidade com a autonomia garantida pelos preceitos legais (art. 28 da Lei nº 8.935/1994).

Essa obstrução teria uma dupla consequência. A primeira gera efeitos externos, violando o interesse público envolvido no adequado desempenho dessa função pública. Em outras palavras, a própria sociedade destinatária dos serviços delegados seria afetada por tais sanções, pois poderia impedir o usufruto dos serviços de nota e de registro, bem como afetar a configuração e estabilização das relações jurídicas.

A segunda consequência da obstrução seria a própria sujeição dos registradores de imóveis às penalidades do artigo 32 da Lei nº 8.935/1994 em razão do descumprimento dos preceitos legais ou normativos (art. 31, I da Lei nº 8.935/1994).

Assim, a adoção dessa sistemática sancionatória pela ANPD sem qualquer limitação às serventias resultaria em verdadeira antinomia normativa, pois o cumprimento das sanções indicadas nesta subseção implicaria a inobservância das demais prescrições normativas vinculadas aos registradores.

Nesse sentido, para uma correta delimitação das sanções a serem aplicadas aos registradores dentro das prerrogativas da ANPD também é preciso observar as competências disciplinares atribuídas pela Lei nº 8.935/1994 ao Poder Judiciário. Conforme indicado, os oficiais de registro estão sujeitos às penalidades de suspensão do exercício e de perda de delegação.

Tais penalidades, a princípio, seriam aquelas que afetariam diretamente o desempenho das atividades. Contudo, deve-se notar que tais penalidades possuem condicionamentos específicos que dependerão da existência de competência pelo juízo e deverão corresponder à gravidade do fato (art. 34 da Lei nº 8.935/1994), notando-se que as sanções de suspensão e de perda de delegação somente são aplicáveis em casos de falta grave conforme o juízo do Poder Judiciário (art. 33, III da Lei nº 8.935/1994), antevendo-se aqui potenciais conflitos caso a dosimetria e medidas sancionadoras definidas pela ANPD para atividades de tratamento em geral sejam aplicadas a essas entidades.

Ademais, importante esclarecer que, ao contrário das competências atribuídas à ANPD, nas sanções que afetem o desempenho dos serviços de registro de imóveis, foi incumbido ao Poder Judiciário a competência para a designação de eventual interventor, de modo que de fato seja alcançada a responsabilização sem que seja prejudicado o desempenho da função pública e, em última instância, a própria sociedade.

5. CONCLUSÃO

O Operador Nacional de Registro de Imóveis consiste em entidade regulada e fiscalizada pelo Poder Judiciário que possui, assim como os registros de imóveis, para os efeitos da LGPD, a natureza de pessoa jurídica de direito público, às quais não se aplicam as sanções pecuniárias previstas no art. 52, inc. II e III. Além disso, esses atores exercem função pública, que muitas vezes exige o tratamento de dados pessoais, de modo que sanções de bloqueio ou suspensão da atividade de tratamento podem impedi-los de se desincumbirem de suas competências. Esse aspecto é particularmente relevante para os registradores de imóveis, que, conforme regime

jurídico definido pela Constituição Federal, realizam função pública delegada em caráter privado, em que o tratamento de dados pessoais é intrínseco ao seu desempenho, para a constituição de posições jurídicas, meios de prova e validade e eficácia de atos jurídicos individualizados.

Vale notar que os órgãos competentes do Poder Judiciário, já editaram normas complementares à LGPD, nas quais está definido um regime sancionador próprio e bastante gravoso aplicável aos serventuários por violações ao dever de curadoria e sistematização dos dados sob sua guarda.

Assim, a aplicação de sanções pecuniárias seria incompatível, obviamente, com as funções públicas, em cumprimento de dever legal, exercidas pelos registros de imóveis e ONR. Além disso, a aplicação de sanções que impliquem suspensão ou bloqueio de tratamento de dados, concomitantemente às sanções previstas em seu regime disciplinar próprio, poderá gerar prejuízos ao desempenho de atividade essencial à sociedade e ocasionar a violação das normas da Corregedoria Nacional de Justiça e das Corregedorias Gerais dos Estados e Distritos Federais.

Portanto, a proposta explicita o tratamento conferido às pessoas jurídicas de direito público em relação aos quais não incidem multas, ficando a cargo do Poder Judiciário a aplicação das sanções próprias decorrente de violações ou condutas incompatíveis com a proteção de dados pessoais. Por sua vez, também esclarece a necessidade da ANPD avaliar, em cada caso, a oportunidade de aplicação de sanções que limitem o tratamento de dados, como o bloqueio, eliminação, suspensão e proibição parcial de tratamento de dados, para que não se comprometa o exercício pelos registros de imóveis e ONR de suas competências e funções públicas, para que tais atividades não sejam descontinuadas, em prejuízo aos cidadãos.

São as considerações.

Juliano Souza de Albuquerque Maranhão