



# NOTA TÉCNICA

*Assunto: Resposta ao ofício nº 64/2017, de 19 de junho de 2017, da Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo – ARISP em relação ao art. 76 do PLV nº 12, de 2017 (MPV 759/2016).*

**O INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIOS DO BRASIL – IRIB**, entidade representativa dos cartórios de registro de imóveis do Brasil, fundada em 1974, tendo em vista correspondência encaminhada pela Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (ARISP), onde a entidade paulista manifesta preocupação com a autorização contida na MPV nº 759, de 2016 (PLV nº 12/2017), para criação do **Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico – ONR**, subsidiada com a opinião legal dos advogados *Igor Tamasauskas, Beto Vasconcelos e Otávio Mazieiro*, sugerindo veto presidencial ao art. 76, do Projeto de Lei de Conversão da MPV 759/2016, apresenta as considerações seguintes:

O parecer dos advogados contratados pela ARISP conclui que a novidade legislativa (Art. 76, do PLV 12/2017), representaria (1) abalo ao exercício privado dos oficiais de registro de imóveis e (2) subversão do poder de vigilância e fiscalização dos cartórios pelo Poder Judiciário.

Vamos abordar esses dois aspectos apontados, dentro do contexto da atividade desenvolvida pelo Registro de Imóveis e do próprio texto combatido, para demonstrar que os argumentos apresentados pela associação paulista não se sustentam fática e juridicamente.

## **A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Estima-se que o Brasil possui mais de 50% dos seus domicílios urbanos com alguma irregularidade fundiária. Isso significa que aproximadamente 100 milhões de pessoas estão privadas de exercício



pleno do direito de propriedade, ante a falta do título registrado no cartório de Registro de Imóveis, apesar de serem legítimos ocupantes de suas moradias.

Sensível a essa situação, uma das primeiras ações do Ministro Bruno Araújo foi a criação, no âmbito do Ministério das Cidades, do Grupo de Trabalho "Rumos da Política Nacional de Regularização Fundiária", com a finalidade de debater propostas de alteração da legislação federal existente sobre regularização fundiária e definir diretrizes e metas para a Política Nacional de Regularização Fundiária.

Os estudos desenvolvidos pelo GT confirmaram a necessidade da edição de um novo marco legal que desburocratizasse, simplificasse, agilizasse e destravasse os processos de regularização fundiária urbana, inclusive e especialmente a titulação dos ocupantes, visto que a legislação anterior não se mostrava potente para esse efeito.

Com esse alinhamento foram dispendidos esforços para apresentação de uma nova política alicerçada na articulação federativa, na atuação em larga escala e na adoção desta ação como base das políticas de habitação e infraestrutura do país, assim definidas pelo Governo Federal.

Por efeito do aprimoramento do marco legal, foi ampliado o alcance da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) ao se considerar aptos para sua incidência todos os núcleos informais com usos e características urbanas, ainda que situados em áreas rurais, de sorte que diversos núcleos, casas, vilas e mesmo povoados, alcançando mesmo os situados fora do perímetro expansão urbana das nossas cidades.

Em suma, a nova legislação permitirá que por volta de um milhão de domicílios poderão ser regularizados e seus ocupantes receberão os títulos de propriedade devidamente registrados no cartório de registro de imóveis.



## **OS CARTÓRIOS DEVERÃO ESTAR PREPARADOS PARA ABRIR MILHÕES DE NOVAS MATRÍCULAS EM UM CURTO ESPAÇO DE TEMPO**

No contexto da dinâmica da Nova Política Nacional de Regularização Fundiária, os cartórios só funcionarão de forma compatível com as expectativas sociais se for implantado o Registro Eletrônico. Isso permitirá o aproveitamento de todo o trabalho de processamento de informações relacionadas com o processo – recepção de dados, descrição das unidades regularizadas, atualização de índices, etc. compondo o Sistema do Cartório (SC)<sup>1</sup> e gerando, automaticamente, as respectivas matrículas, registros e averbações.

Como é de conhecimento geral, os cartórios ainda funcionam com base em antigos processos de escrituração mecânica das matrículas imobiliárias. Os atos são lavrados em fichas de papel, livros de folhas soltas e livros encadernados. Os livros são reminiscências da legislação anterior à Lei 6.015/73 e ainda são manuscritos em muito lugares.

Ciente dessa realidade, se houve por bem definir no novo marco legal em que o “procedimento administrativo e os atos de registro decorrentes da Reurb serão feitos preferencialmente por meio eletrônico, na forma dos arts. 37 a 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009” (PLV 12, Art. 6º, § 1º).

Com efeito, embora a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, tenha determinado que os serviços de Registros Públicos deveriam instituir serviços eletrônicos, fixado o prazo de cinco (5) anos para que todos os Registros de Imóveis do país passassem a prestar seus serviços com suporte em meios eletrônicos, a realidade é que esse prazo expirou em 2014 e os cartórios ainda permanecem procedendo seus atos com base em velhos processos de escrituração mecânica previstos na Lei nº 6.015, de 1973,

---

<sup>1</sup> A referência ao “SC” – Sistema de Cartório, aponta para o documento: BERNAL, Volnys, UNGER, Adriana. *SREI - Sistema de Registro Eletrônico Imobiliário - Parte 1 - Introdução ao Sistema de Registro Eletrônico Imobiliário*. LSITec/CNJ/ARISP, 20.5.2012. O documento foi estabelecido como referência e padrão para implantação, em todo o país, do SREI – Sistema de Registro de Imóveis eletrônico. Recomendação CNJ 14/2014, de 2/7/2014. O conjunto documental pode ser visto aqui: <https://goo.gl/Hhk5nN>.



além de não funcionarem de modo eficiente, com interconexão pela Internet.

Não é exagero afirmar que esses procedimentos de escrituração mecânica, praticados nos cartórios desde o século XIX, não são compatíveis com as novas demandas que advirão da Reurb, em que se espera a abertura de mais de um milhão de novas matrículas. Temos por imprescindível investir na evolução dos serviços dos cartórios, migrando os dados que figuram em livros de papel para as matrículas eletrônicas. Este é um imperativo operacional para atender e enfrentar a dinâmica instaurada pela Reurb

É essencial, para o sucesso da Reurb, considerando o atual modelo, a atualização dos processos de registro de imóveis mediante a utilização instrumentos orientados para a maior eficiência na consecução dos serviços registrais com a aplicação das chamadas TIC's – Tecnologias da Informação e Comunicação.

## **DA NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DO ONR**

Cientes da deficiência acima apontada o GT valeu-se de estudos realizados no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), publicados pela Corregedoria Nacional de Justiça em 2014, sob o título “Recomendação 14”, contendo toda a documentação técnica para definição de regras gerais para implantação do Serviço de Registro de Imóveis Eletrônico – SREI<sup>2</sup>.

Esses estudos desenvolvidos pelo CNJ, com o apoio do LSI -TEC - LABORATÓRIO DE SISTEMAS INTEGRÁVEIS TECNOLÓGICO, instituição científica de excelência na aplicação do conhecimento em tecnologia avançada, ligada à Escola Politécnica da USP – Universidade de São Paulo, apontam para a necessidade de um organismo normalizador, a fim de dar concretude e executabilidade ao registro de imóveis eletrônico, em caráter nacional, obviamente sem retirar qualquer atribuição própria dos oficiais de registro, nem malferindo a competência normativa do Poder Judiciário.

---

<sup>2</sup> Para o acesso aos documentos aqui referidos, vide nota 1.



Tendo em vista a necessidade do desenvolvimento de atividades de interesse público que não demandam o exercício de prerrogativas de poder público, visto que toda a atividade registral – registros, averbações, certidões e informações - será realizada pelo oficial competente, na forma da lei, o legislador optou por autorizar a criação de uma entidade privada, sem fins lucrativos, mas que represente uma forma de descentralização, por cooperação.

Por oportuno, consignamos que a ONR não baixará normas jurídicas para os procedimentos internos nos cartórios; e nem poderia, por limitação constitucional. Limitar-se-á à normalização que compreende o estabelecimento de requisitos técnicos aplicáveis tanto à operação dos sistemas de software e hardware quanto à forma de estruturação e operação (Governança de TI).

Eis a razão do “caput” do art. 76, do PLV: Art. 76. *O Sistema de Registro de Imóveis Eletrônico (SREI) será implementado e operado, em âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro de Imóveis Eletrônico (ONR).*

Registre-se de passagem que o que faltou no âmbito do SREI, foi, justamente, a normalização para que o sistema eletrônico saísse do papel e se tornasse uma realidade concreta em todo o país, tal e qual previsto na sobredita Recomendação CNJ nº 14/2014.

Para não deixar escapar a oportunidade, apontamos a ocorrência de certa confusão, instaurada de modo adrede na opinião jurídica apresentada pela Associação dos Registradores de São Paulo e que carece de algum esclarecimento. **Normatização, normalização e gestão administrativa e financeira** são conceitos diferenciados e é preciso distinguir muito bem esses aspectos e espancar as possíveis dúvidas. Vamos a eles:

**a) Normatização** – é a competência legal e constitucional para baixar normas técnicas sobre o registro (inc. XIV do art. 30 da Lei 8.935/1994) e sobre a fiscalização de seus serviços (§ 1º do art. 236 da CF cc. art. 37 da Lei 8.935/1994). Essas atribuições e a competência, que são

exclusivos e indelegáveis do Poder Judiciário, remanescem intocáveis no modelo proposto. Nos termos do § 4º do art. 54 da MP 759/2016 resta reafirmado que caberá à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça exercer a função de agente regulador do ONR.

**b) Normalização** – a expressão tem o sentido que foi acolhido pela Recomendação 14/2014 do CNJ, que aprovou o conjunto de normalização do SREI (v. o item 1.1 do documento SREI – Sistema de Registro Eletrônico Imobiliário, anexo). A normalização compreende o estabelecimento de requisitos técnicos aplicáveis tanto à operação dos sistemas de *software* e *hardware* quanto à forma de estruturação e operação. Visa, em última análise, estabelecer as bases técnicas para a criação de infraestrutura para implantação do SREI, em protocolos de *compliance* com as normas baixadas pelo Poder Judiciário, que a tudo fiscaliza e corrige.

**c) Gestão e administração dos cartórios.** O gerenciamento administrativo e financeiro das serventias é da responsabilidade exclusiva do respectivo titular (art. 21 da Lei 8.935/1994). Essa autonomia refere-se, basicamente, ao controle de despesas de custeio, investimento e pessoal, atribuição de funções, remuneração de prepostos, etc. e não pode alcançar a definição de padrões tecnológicos relativamente aos dados do registro que são, em sua essência, públicos.

Postas estas premissas, fácil compreender que a implantação de um sistema de Registro de Imóveis Eletrônico, em todo o país, demanda o concurso da instituição registral (art. 37 da Lei 11.977/2009), de um agente regulador (Poder Judiciário – CNJ, § 4º, do art. 54 da MP 759/2016) e de um organismo normalizador, representado pelo ONR (arg. do art. 37 da Lei 11.977/2009 cc. § 1º do art. 54 da MP 759/2016).

Essas atividades, correlacionadas entre si (instituição, regras jurídicas e processos tecnológicos envolvidos) conformam a ideia do SREI.

Deve ser salientado que a Lei nº 11.977, de 2009, impôs a prestação de serviços eletrônicos por todos cartórios de registros públicos, porém, nada dispôs acerca da *forma* como os oficiais de registro de imóveis se



organizariam para a sua prestação. Suprindo essa lacuna, a nova legislação dispõe em seu art. 76, § 3º: *“Fica o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB) autorizado a constituir o ONR, a elaborar o seu estatuto, no prazo de cento e oitenta dias, contado de 22 de dezembro de 2016, e a submetê-lo à aprovação por meio de ato da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional de Justiça”*.

Nem seria necessário dizer que as diversas unidades de registros de imóveis do país - cerca de 3.500 – e as suas centrais de serviços compartilhadas somente prestarão serviço universais e interoperáveis se houver [1º] programa de inclusão digital dos cartórios de menor porte financeiro; [2º] edição de normas tecnológicas uniformes, padronizadas e compatíveis entre si, a serem observadas dos todos as unidades integrantes, ao tempo em que permitirá regular acesso remoto aos órgãos da Administração Pública, Poder Judiciário e pessoas privadas, físicas e jurídicas;<sup>3</sup> e [3º] a conexão eletrônica em rede de todas as serventias do país. Nesse sentido foi previsto no art. 76, § 5º: *“as unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal integram o SREI e ficam vinculadas ao ONR”*.

Afortunadamente, os oficiais de registros de imóveis do Brasil já estão organizados em uma associação civil, sem fins lucrativos, fundada em 1974, e em pleno funcionamento, denominada INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL – IRIB, a quem foi delegada a competência legal para instituir o ONR, a elaborar o seu estatuto, no prazo de cento e oitenta dias, contado de 22 de dezembro de 2016, e a submetê-lo à aprovação por meio de ato da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional de Justiça.

---

<sup>3</sup> Conforme dispõe a Lei 11.977/2009, art. 38: *“Os documentos eletrônicos apresentados aos serviços de registros públicos ou por eles expedidos deverão atender aos requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP e à arquitetura e-PING (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico), conforme regulamento”*.



## **SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 54 DA MPV Nº 759/2016 (ART. 76 DO PLV).**

A constitucionalidade do art. 54, da Medida Provisória nº 759, de 2016, que autorizou a criação do ONR, foi inicialmente afirmada em setores do Poder Executivo Federal, por ocasião da edição de referida Medida Provisória, bem como pela Comissão Mista do Congresso Nacional, que a examinou, emitiu parecer e elaborou o Projeto de Lei de Conversão nº 12, de 2017.

Ainda sobre a constitucionalidade de referida disposição legal foram também desenvolvidos estudos aprofundados pelos Professores Doutores ANDRÉ RAMOS TAVARES e CELSO FERNANDES CAMPILONGO, renomados juristas de nosso país.

Pela autoridade e pertinência das opiniões jurídicas expendidas pelos eminentes professores de Direito – em posição diametralmente oposta a apresentada pela Associação de Registradores de São Paulo – esses estudos passam a integrar a presente manifestação.

## **CONCLUSÃO**

A implantação do registro de imóveis eletrônico é imprescindível para o sucesso do plano consubstanciado na dinâmica da Nova Política Nacional de Regularização Fundiária, inaugurada com a MPV nº 759/2016.

Considerando que decorreu o prazo de cinco (5) anos estipulado na Lei nº 11.977, de 2009, sem que fosse implantado o registro eletrônico no país, por deficiência organizacional e de infraestrutura, tornou-se essencial a criação de uma entidade, à qual todos os cartórios de registro de imóveis estejam vinculados, por imperativo legal.

O ONR cumpre esse quesito, ao tempo em que, por sua natureza jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, desenvolverá, por cooperação, atividades de interesse público, que não representam o





exercício de prerrogativas de Poder Público, visto que toda a atividade registral será realizada pelo Oficial de Registro de Imóveis.

O ONR não baixará normas jurídicas para os procedimentos internos, nem de gestão dos cartórios. Limitar-se-á à normalização que compreende apenas o estabelecimento de requisitos técnicos aplicáveis à operação dos sistemas de software e hardware (Governança de TI).

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 (PLV 12/2017, Art. 76, § 6º).

Não há usurpação do poder de fiscalização e normatização exercido pela Corregedoria Nacional de Justiça e pelas Corregedorias da Justiça dos Estados e do Distrito Federal. Essas prerrogativas mantêm-se em suas bases originais e constitucionais.

Não há usurpação das prerrogativas do exercício das atividades registras e de gestão dos cartórios de registros que permanecerão sendo desenvolvidas por seus respectivos delegatários.

Estas são as nossas considerações, *sub censura*.

Brasília, 28 de junho de 2017.

SÉRGIO JACOMINO  
Presidente

FLAUZILINO ARAÚJO DOS SANTOS  
Diretor de Tecnologias da Informação e Comunicação