

O que é o ONR?

Sérgio Jacomino

Resumo: Minuta de resposta à opinião legal encomendada pela ARISP Associação de Registradores Imobiliário de São Paulo¹ acerca da inconstitucionalidade de disposições atinentes ao ONR – Operador Nacional do Registro de Imóveis Eletrônico.

Todo o articulado da opinião legal encomendada pela ARISP – Associação de Registradores Imobiliário de São Paulo bordejia dois temas básicos: o ONR representaria um abalo ao (1) exercício privado da atividade registral, com ingresso mediante concurso público, e (2) subversão do poder de vigilância e fiscalização pelo Poder Judiciário.

Vamos demonstrar que o ONR – Operador Nacional do Registro de Imóveis eletrônico de modo algum fere qualquer dos princípios insculpidos no art. 236 da Carta de 1988.

O registrador, seu mister e o SREI

É preciso assentar, logo de início, que o ONR, criado pela [MP 759/2016](#), **não exercerá qualquer atividade própria do registrador imobiliário**, nem o substituirá em quaisquer de seus misteres. Vale dizer: não praticará quaisquer dos atos previstos na legislação pertinente aos registros públicos (art. 12 e 13 da [Lei 8.935/1994](#) e [Lei 6.015/1973](#)). Não fará inscrições, averbações, registros, não se substituirá aos profissionais do Direito encarregados do mister registral, nem atrairá para si atribuições ordinárias e tradicionais dos registradores.

O que fará o ONR? Responde-nos a própria lei: cuidará de implementar e operar o SREI em todo o território nacional (art. 54 da [MP 759/2016](#) cc. art. 37 da [Lei 11.977/2009](#)), a exemplo do que fazem, em nível estadual e de modo insuficiente, as centrais estaduais, criadas e operadas nos termos do [Provimento 47 de 19/6/2015](#).

Isto nos leva a uma outra pergunta: o que seria o SREI – Sistema de Registro de Imóveis eletrônico?

O desenvolvimento do SREI teve uma longa história de trabalho, estudos e iniciativas empreendidas no âmbito do próprio Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Sob a coordenação científica do LSITec - Laboratório de Sistemas Integráveis Tecnológico (ligado à Escola Politécnica da USP – Universidade de São Paulo), criou-se uma complexa infraestrutura do Registro de Imóveis eletrônico, com a produção de toda documentação técnica que permitiria a implantação e operação, em meios eletrônicos e em caráter nacional, tal e qual previsto no conjunto normativo representado pelos artigos 37 e seguintes da [Lei 11.977/2009](#).

O resultado do trabalho empreendido no âmbito do CNJ resultou na publicação da [Recomendação 14, de 2/7/2014](#), que tornou obrigatória a observância de “parâmetros e requisitos constantes do modelo de sistema digital para implantação de Sistemas de Registro de Imóveis Eletrônico - SREI elaborado pela Associação do Laboratório de Sistemas Integráveis Tecnológicos - LSI-TEC em cumprimento ao contrato CNJ nº 01/2011” (art. 1º).

Posteriormente, não tendo sido possível a criação de uma central nacional de Registro de Imóveis – a exemplo do que se fez com a Central de Notários, por exemplo ([Provimento CNJ](#)

¹ [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).

[18/2012](#)) –, o mesmo CNJ acabaria por baixar o [Provimento 47, de 19/6/2015](#), estabelecendo que o SREI deveria ser implantado e integrado por **todos os oficiais de registro de imóveis** (art. 2º) e operado por meio das centrais estaduais (art. 3º). Esse mesmo [Provimento 47/2017](#) cuidaria de especificar os serviços que as centrais estaduais deveriam prestar em coordenação com as unidades de Registro de Imóveis.

Ora, o que diferencia a iniciativa legal, representada pelo ONR, e as experiências fragmentárias e insuficientes das centrais estaduais? Essencialmente, nada! O que se censura no ONR poderia, com muito maior razão, ser criticado nas centrais estaduais. Soa deveras contraditório alvejar o ONR por pretender implantar e operar o SREI em nível nacional, cumprindo regras e orientações do próprio CNJ, quando se consente que as mesmas atividades sejam realizadas de modo parcial por intermédio de centrais estaduais.

Calha, então, discriminar o que diferencia as centrais estaduais do ONR.

O que é o ONR?

Em primeiro lugar, o ONR foi criado por lei e as centrais estaduais por ato normativo, à míngua, como se sabe, de regulamentação da [Lei 11.977/2009](#). Além disso, e não menos importante, as centrais estaduais são operadas por pessoas jurídicas de direito privado, já o ONR, embora revestido de uma forma atípica de pessoa jurídica de direito privado, foi **criado por lei e poderá ser fiscalizado diretamente pelo poder público**. Não é outro o sentido do § 4º do art. 54 da MP759/2016 que prevê que o agente regulador será o Poder Judiciário e que o CNJ se encarregará de zelar pelo cumprimento do estatuto social do ONR por ele mesmo aprovado.

É preciso reconhecer que as centrais estaduais estão em funcionamento **apenas em alguns estados da federação**. Além disso, cumprem tão-somente uma etapa parcelar e meramente acessória do modelo proposto pelo próprio CNJ na [Recomendação 14/2014](#). As centrais são, basicamente, guichês eletrônicos por onde transitam informações e títulos e **cujo intercâmbio é tarifado** ao arrepio da própria [Lei 10.169/2000](#), que estabeleceu normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

O SREI não pretende esgotar-se num mero guichê eletrônico. O núcleo do Registro de Imóveis eletrônico ainda não existe. Os meios tradicionais (cartáceos) não foram substituídos por meios inteiramente eletrônicos, como exige a [Lei 11.977/2009](#). O Brasil não tem, propriamente, um Sistema de Registro de Imóveis eletrônico, mas tão-somente uma *interface* eletrônica entre os usuários finais e algumas unidades de Registro de Imóveis.

O sistema representado pelas centrais é evidentemente insuficiente. Não atende aos reclamos da sociedade, do governo e do mercado por acesso universalizado, ágil, seguro e com diminuição de custos transacionais.

É exatamente para se implantar e tornar operativo o SREI que o ONR foi criado pela Lei.

Em resumo: tudo o que se faz de modo parcelar e insuficiente no âmbito das centrais estaduais (e que não se confunde com as atividades próprias dos registradores) se fará pelo ONR de modo mais eficiente e adequado, além de consentâneo com as diretrizes já baixadas pelo CNJ. E mais: será possível avançar na transformação paulatina do sistema registral brasileiro, dotando-o de bases tecnológicas para fazer frente às demandas econômicas e sociais, modernizando-o e aperfeiçoando-o.

Regulamentação pelo Poder Judiciário

Reza a [MP 759/2016](#) que 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** (§ 4º do art. 54).

Há uma confusão adrede no parecer 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. Permito-me trasladar conclusões que já apresentei em documentos anteriores. 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 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.

Nada como um exemplo prático que poderá demonstrar claramente o papel desempenhado por cada ator nesse complexo sistema de modernização do sistema registral pátrio.

Tomemos como exemplo a Central Nacional de Indisponibilidade de Bens – CNIB. Ela foi criada pelo [Provimento CNJ 39/2014](#), de 25/7. O concurso de esforços dos próprios oficiais registradores imobiliários, com apoio, disciplina e regulamentação do Poder Judiciário, redundou no sistema que está em funcionamento desde 2014.

Note-se, todavia, que o impulso dos registradores, somado ao acolhimento e disciplina normativa do Poder Judiciário, dependeriam ainda de um elemento consubstancial ao próprio

sistema: a sua normalização, isto é, o estabelecimento de requisitos técnicos aplicáveis à operação dos sistemas de *hardware* e de *software* quanto à forma de estruturação e operação, como asseverado acima.

Enfim, sem a normalização não teria sido possível lançar-se à instituição do CNIB, nem a disciplina e normatização do Poder Judiciário teria sentido. Enfim, a Central não seria possível sem a construção da infraestrutura tecnológica que lhe dá concretude e executabilidade.

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

Apresento estas considerações à superior consideração de meus pares no IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, a fim de dar subsídios à resposta a ser dada ao Ofício 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).

Sem outro particular, firmo o presente.

São Paulo, 26 de junho de 2017.

SÉRGIO JACOMINO, Registrador.