



OPINIÃO JURÍDICA

SUMÁRIO: I. Destrinchando o problema. II. O modelo constitucional de normatização e fiscalização judiciárias do registro público. II.1. Serviço de registros públicos e a competência legislativa nacional. II.2 Uma nota sobre a linhagem histórica do art. 236 da CB/88. III. Perfil institucional do ONR. IV. As corregedorias estaduais, o agente regulador do ONR e o ente operador do SREI: atribuições não sobrepostas. IV.1 Impossibilidade da estadualização do SREI. IV.2 Normatização vs. Normalização.

SÍNTESE DAS CONCLUSÕES TÓPICAS ALCANÇADAS

Todos os elementos que integram o regime constitucional do serviço de registro conformam um *iter constitucional*, cujo rigor foi respeitado pelo art. 54 da MP 759/16.

A atividade notarial e de registros, nos termos da Constituição de 1988, submete-se a um regime jurídico híbrido, que há de ser enquadrado como regime próprio, admitido e exigido constitucionalmente, no qual há a constante realização de normas oriundas do Direito Público e de normas decorrentes de um típico regime de Direito Privado.

Este regime jurídico híbrido regerá e, nessa medida, produzirá consequências específicas no movimento progressivo de oferecimento de serviços de registros públicos eletrônicos, e, logicamente, no modelo de atuação do Operador Nacional de Sistema de Registro de Imóveis Eletrônico.

A criação do ONR afeiçoa-se à ordem constitucional, e não constitui, pelas atribuições que lhes são conferidas, uma iniciativa que retir funções constitucionais do Poder Judiciário no campo específico da regulamentação e fiscalização das atividades notariais e de registros.

Revestindo-se da forma jurídica de pessoa jurídica *sui generis* de cunho privado, o ONR constitui uma entidade criada por Lei sob a égide do controle, fiscalização e mesmo intervenção, quando do desempenho de suas atribuições, pelo Poder Judiciário, via Conselho Nacional de Justiça. A sua institucionalização por Medida Provisória encontra total resguardo na Constituição, fundamentada na liberdade de conformação do legislador, a propósito, adequadamente exercida segundo os parâmetros constitucionais do art. 22, inciso XXV, combinado com os art. 37, inciso XX, art. 62, §1º e art. 236, todos da CB/88.

O SREI foi concebido para ser um repositório eletrônico de dados concernentes aos serviços de Registro Público de Imóveis de caráter nacional. Essa é a orientação normativa, mas também a melhor opção tecnológica e aquela que concretiza diversos princípios constitucionais em termos atuais. A criação de um sistema dessa ordem pressupõe, legal e tecnicamente, um serviço único de integração. Estudos realizados pelo Conselho Nacional de Justiça orientaram a modelagem do SREI dessa forma.

A prerrogativa constitucional reconhecida ao CNJ como ente fiscalizador dos serviços notariais e de registro (art. 103-B, §4º, I e III, e art. 236, da CB/88), reserva-lhe, dentre outros, o poder de expedição de atos normativos e recomendações destinados ao aperfeiçoamento destes serviços (art. 8º, X, do Regimento Interno do CNJ), e, assim, autoriza a que este órgão desenvolva, secundariamente, o marco regulatório do SREI. Neste contexto, tem poderes amplos, no âmbito da sua competência, para expedir “atos regulamentares”, de natureza de direito formal registral e sobre os requisitos formais da atuação do ONR e da normalização do SREI.

Contudo, essa atribuição não poderá ser de alcance exauriente, sob pena de promover uma integração inválida do comando constitucional de delegação qualificada ao setor privado dos serviços de registros públicos. Não poderá, em linha com a orientação nacional, desautorizar o ONR como operador do SREI, nem poderá incapacitá-lo para densificar as já existentes diretrizes das bases técnicas gerais de interoperabilidade.



DA CONSULTA

E DOS ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

Em muito me honra a Instituto de registro Imobiliário do Brasil - IRIB, por meio de seu Presidente, o mui ilustre PROFESSOR DOUTOR SÉRGIO JACOMINO, com *Consulta* de cunho jurídico sobre, em termos diretos, o *Operador Nacional de Sistema de Registro de Imóveis Eletrônico (ONR)*.

A Consulta dirige-se à leitura constitucionalmente conforme do art. 54 da Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016, que modificou a Lei 8.629/93 e a Lei 11.952/2009. Estas leis tratam da regularização fundiária, em atenção a dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, e às ocupações de áreas públicas e privadas. Ainda mais honrosa é a oportunidade de perquirir sobre esse tema no momento em que, estando em trâmite no Congresso Nacional a referida Medida Provisória¹, ganha ainda mais relevância o debate sobre o *oferecimento de serviços de registros públicos eletrônicos* no Brasil.

Embora o Consulente tenha formulado uma questão tópica acerca da institucionalização do ONR, é necessário bem contextualizá-la no atual momento, no qual está a ocorrer uma certa “modernização” do sistema registral pátrio.

É que a Consulta não pode desenvolver-se sob a equivocada premissa de que o ONR seja instituto contido na específica Política Nacional de Regularização Fundiária, que se encontra em encaminhamento no País. Na verdade,

¹ Até a conclusão desta Opinião Jurídica, a Medida Provisória tramitava em regime de urgência, com seu prazo de vigência prorrogado até 01/06/2017, encontrando-se, em seu último andamento, na Comissão Mista, sobre a relatoria do Senador Romero Jucá e do Deputado Pauderney Avelino (relator revisor).



com a sua criação, ambicionam-se avanços ainda maiores, capazes de transitar para uma informatização integrada *de dados registrais dos Cartórios Extrajudiciais brasileiros*.

Os objetivos vão muito além do interesse geral de popularização do acesso à Internet. Pretende-se, em plena sintonia com os objetivos fundamentais do Brasil, atuar para o desenvolvimento econômico e social com o *incremento da eficiência na segurança jurídica e disponibilidade* de tudo o que é constituído e realizado pela atividade de registros no País. Ainda dentro dessa fina sintonia constitucional, pretende-se a *otimização da interoperabilidade de informações* tipicamente cartoriais², em benefício não só da sociedade em geral, como também da atividade da Administração Pública (art. 3º, II, CB/88).

É importante essa visão inicial amplificada do objeto da Consulta, pois **os pilares da discussão em torno do ONR não foram erguidos com a MP 759/16**. O que se discutirá nesta Opinião Jurídica é um dos desdobramentos programados, pelo Brasil, para a atividade de registros públicos, desde os expressos parâmetros constitucionais até as determinações legislativas sedimentadas pela Lei 11.977/09 e suas concretizações efetivas, com atenção específica para o campo dos cartórios imobiliários.

Dentre as diretrizes que interessam de perto a esta análise, no último diploma legal mencionado encontra-se prevista, nos artigos 37 a 41, a institucionalização do Sistema de Registro Eletrônico (SRE), como o primeiro e ambicioso movimento para a referida *modernização* dos serviços de registros públicos. Tendo sido idealizado como sendo um sistema integralmente informatizado, o SRE tem por finalidade a informatização dos processos internos de registros da serventia, além da disponibilização de “serviços de recepção de títulos e de

² Assumo, aqui, esses elementos, em oposição aos meros sistemas de cadastros ou bancos de dados genéricos, que rotineiramente apenas replicam ou espelham informações de fontes seguras e certificadas, supostamente duplicando-as.



fornecimento de informações e certidões em meio eletrônico” (§único, art. 38, Lei 11.977/09).

Uma dimensão dessa mudança é o também já criado, mas ainda não implementado, Sistema de Registro Eletrônico Imobiliário (SREI), com a ambiciosa proposta de promover, dentre outros incrementos, a integração dos livros de controle físicos com uma versão em formato eletrônico.

Desde o momento legislativo inaugural acima mencionado, sob o gatilho (incentivador) de ações estatais de regularização fundiária no âmbito do *Programa Minha Casa, Minha Vida*, o Conselho Nacional de Justiça tem se empenhado na formulação do ***marco regulatório dos serviços de registro eletrônico***³.

Em atenção ao seu papel central, o CNJ tem se posicionado por conceder concretude a essa nova ordem das atividades registras, atuando na regulação do tema. Desde a Resolução 110/10, que instituiu o Fórum de Assuntos Fundiários, passando pela Recomendação 14/14, de apresentação do modelo de sistema digital para a implantação do SREI⁴ e, mais recentemente, pelo Provimento 47/15 da Corregedoria Nacional do CNJ, que estabelece diretrizes gerais para o SREI, tem o CNJ demonstrado amadurecimento no modo como lida com a modernização dos processos dos Cartórios Extrajudiciais.

É uma digressão inicial que realmente se faz necessária, como se confirmará mais adiante, a fim de enfrentar diretamente as inquietações do Consulente em relação à criação do ONR. Especificamente a respeito deste organismo, temos sua criação pelo art. 54 da MP 759/16, inserido no capítulo “Do Sistema de Registro de Imóveis Eletrônico”, nos seguintes termos:

³ O CNJ encontra fundamento na sua previsão competencial constitucional de instituição fiscalizadora dos serviços notariais e de registro (art. 103-B, §4º, I e III, e art. 236, da CB/88) e no âmbito das suas atribuições institucionais de expedição de atos normativos e recomendações voltadas para o aperfeiçoamento destes serviços (cf. art. 8º, X, do Regimento Interno do CNJ)

⁴ A apresentação dos parâmetros e requisitos do modelo de sistema digital para implantação do SREI elaborado pela Associação do Laboratório de Sistemas Integráveis Tecnológicos – LSI-TEC está disponível em <http://www.folivm.com.br/2011/04/srei_introducao_v1-0-r-7.pdf>.



“Art. 54. 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 n. 11.977, de 2009.

“§1º. O Sistema de Registro de Imóveis Eletrônico – SREI será implementado e operado, em âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro de Imóveis – ONR.

“§2º. O ONR será organizado como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos.

“§3º. Fica o Instituto de Registro de Imóveis do Brasil – IRIB autorizado a constituir o ONR e elaborar o seu estatuto, no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de publicação desta Medida Provisória, e submeter à aprovação por meio de ato da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional de Justiça.

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

“§5º. As unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal integram o SREI e ficam vinculadas ao ONR.

“§6º. Os serviços eletrônicos serão disponibilizados, sem ônus, ao Poder Judiciário, ao Poder Executivo federal, ao Ministério Público e aos entes previstos nos regimentos de custas e emolumentos dos Estados e do Distrito Federal, e aos órgãos encarregados de investigações criminais, fiscalização tributária e recuperação de ativos.

“§7º. Ato da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça disporá sobre outras atribuições a serem exercidas pelo ONR.”

Tem-se, como se observa, a criação de um organismo de âmbito nacional, responsável por implementar e operar o Sistema de Registro de Imóveis Eletrônico (SREI). Sua configuração jurídica é a de uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cujo respectivo estatuto e constituição remanesceram a cargo do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB).

Depois de elaborado, o estatuto social do ONR deverá ser submetido à aprovação da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça. Este órgão, na sequência desta aprovação e acionamento operacional do ONR, deverá desempenhar a função de agente regulador, com poderes inclusive para conferir ao ONR outras atribuições.

Em termos práticos, depois de implementado o seu objeto social, o ONR instituirá e operará um *repositório eletrônico* de dados (i) integrados (de todas as unidades de registro de imóveis) e (ii) interconectados (entre si e com os



Poderes Políticos e Administração Pública). Com tal inovador expediente busca-se, é bom reforçar, **um salto tecnológico na informatização dos procedimentos registrais e de gestão informacional das serventias**, elevando-se, assim, a eficiência e a qualidade do serviço registral (e seu “produto”) no Brasil.

Se é certo que a iniciativa de otimizar o serviço registral e aprimorar a obtenção e gestão dos dados pelo ONR, por meio de ferramentas de tecnologia da informação, é inquestionavelmente louvável do ponto de vista do (tão almejado) incremento da qualidade e otimização do registro público de imóveis no Brasil, é também necessário reconhecer que o **uso da tecnologia não conduz automaticamente a um Direito mais aperfeiçoado (à Constituição, aos interesses da sociedade ou mesmo aos direitos fundamentais), nem tampouco conduz a uma aplicação aprimorada ou efetividade alargada do Direito em vigor. No extremo oposto, avanços e inovações tecnológicas jamais podem justificar a aprovação de leis ou novos marcos normativos que transgridam os lindes do Estado Constitucional de Direito.**

Trago esta advertência porque a criação do ONR vai além da mera institucionalização de um operador de cadastro, alojado em inofensivo sistema de acesso rápido e fácil de informações públicas. Contrariamente a isso, estão diretamente entroncados neste passo tecnológico – e as menciono desde logo sem, ainda, adentrar no mérito – as funções (constitucionalmente estabelecidas) do Poder Judiciário nacional. Essas funções estariam sendo estranguladas ou estranguladas, em situação problemática e em dimensão constitucional delicada, pois, em certa medida – e é o que pretendo aqui avaliar – tais prerrogativas estatais estariam sendo compartilhadas ou deslocadas a um organismo privado, incluindo as prerrogativas normativas, em âmbito nacional.

A partir deste contexto-objeto, o eixo central da presente análise gravita em torno do *específico regime constitucional* que foi concebido e



direcionado, de forma *sui generis*, aos registradores imobiliários, a envolver capacidades e espaços próprios (de competência) do Poder Judiciário e, de maneira especial, do Conselho Nacional de Justiça. Farei isso sem perder, contudo, o norte de que o objetivo final é uma resposta direta sobre *a legitimidade constitucional do ONR no sistema jurídico brasileiro*. Em sendo favorável a resposta, tenho por certo que servirá, juntamente com todas as ponderações, detalhamentos e esclarecimentos, como quadro-fonte para a futura estruturação e operacionalização do SREI nos modelos engendrados na referida MP 759/16.

Bem por isso o equacionamento adequado da problemática não dispensa a ampliação do centro da perquirição para o *marco constitucional do Poder Judiciário e dos Serviços de Registros Públicos*. Disso resultará uma Opinião Jurídica construída de maneira incremental, de forma que a estrutura expositiva trará (i) em um primeiro ato, uma leitura adequada sobre o *perfil institucional do ONR* e, (ii) em um segundo ato, considerando as especificidades jurídicas subjacentes a essa configuração ímpar de modernização da gestão de informações do Poder Público, a análise da *compatibilização constitucional da sua atribuição legal de gestor do SREI*.

Assim, para enfrentar o tema, em sua amplitude, em seu desafio conceitual e em seu nítido apelo prático, é que considero alguns eixos centrais, alinhavados a partir das inquietações do Consulente, que serão detidamente enfrentados ao longo do presente estudo com a finalidade precípua de nortear o desenlace final do regime jurídico-constitucional do ONR:

- I) A iniciativa da criação do ONR afeiçoa-se à ordem constitucional-legal?
- II) Em termos mais diretos, pode-se considerar a criação do ONR como uma iniciativa que retira atribuições constitucionais do Poder Judiciário no campo específico da regulamentação e fiscalização das atividades notariais e de registros? Em caso negativo, qual é o limite de atuação do ONR de modo que se mantenha o equilíbrio constitucional?



III) O que é conferido ao ONR implica em tentativa de transformá-lo - ente privado que é - em produtor desautorizado de normas jurídicas de caráter geral e abstrato?

Esses quesitos retratam exatamente as inquietações a partir das quais e pelas quais a Opinião Jurídica se desenvolve, e serão abordados em meio ao desenvolvimento deste estudo, a partir dos pressupostos e pelos fundamentos reportados nos diversos itens em que serão desdobrados.

À guisa de orientação metodológica, na consecução da tarefa acima, proponho-me a apresentar de maneira articulada e fundamentada premissas gerais, pontuais e conclusões definitivas, por métodos juridicamente admitidos, de maneira a demonstrar a consistência ou inconsistência da “*orientação jurídica*” endereçada à legitimidade constitucional da criação e efetiva operacionalização do ONR.

As conclusões, insisto, serão válidas particularmente para o âmbito da hipótese apresentada, com as peculiaridades da situação e do contexto (fático e jurídico) em que emergiu a problemática (sobre a importância do concreto na interpretação e compreensão do Direito: ANDRÉ RAMOS TAVARES. *Fronteiras da Hermenêutica Constitucional*. São Paulo: Método, 2006, cap. II). Variantes dos elementos concretos aqui apresentados e utilizados podem conduzir a soluções jurídicas diversas daquelas constantes na presente Opinião Jurídica, que escrutina as normas a partir de uma ocorrência e (in)coerência concreta narrada, em suas particularidades e respectiva contextualização, concreta e constitucional. Considera-se, conceitualmente falando, que são os elementos do contexto concreto, como se poderá perceber, que sustentam em boa medida as conclusões jurídicas finais, a partir de uma leitura emancipatória de um positivismo formalista descolado das relações fáticas humanas, de interesses concretos, supostamente atemporal e neutro.



Em vista das conclusões, e dos argumentos jurídicos empregados para nelas chegar, aplica-se o postulado jushermenêutico de sua *correção, objetividade, verificabilidade e adequação* nos termos já formulados: “Doutrinariamente, é possível oferecer a construção operativa *adequada* a cada caso concreto, oferecer o caminho que tem de ser trilhado, explicitando o processo de concretização do Direito segundo um modelo racional de correção (e que inclua a possibilidade de sua verificação) das soluções alcançadas” (ANDRÉ RAMOS TAVARES. *Direito constitucional brasileiro concretizado*. São Paulo: Método, 2006, p. 48).

Como última observação de ordem metodológica, não se pode perder a perspectiva de que nesta Opinião Jurídica se estará tratando do tema “informação” e acesso. Como observou FUEYO LANERI, já em 1977, “procesar, conservar y recuperar información se hace tan difícil y complejo” (*Teoría y Práctica de la Información Jurídica*. São Paulo: Bushatsky, 1977, p. 10-11) que a tecnologia merece ser revisitada constantemente. Trata-se, para mim, de imposição que densifica o princípio do acesso à informação (art. 5º, inc. XIV, da CB), porque em sua abertura semântica o acesso exige a adaptação e permanente atenção das autoridades, para que modelos públicos não entrem em colapso ou fiquem simplesmente estagnados e superados na realidade.

Aliás, os princípios elencados como próprios da *técnica ou instrumental que se destine a recolher racionalmente informação*, como é o caso do ONR, podem ser assim elencados, ainda em consonância com as lições do autor acima mencionado: fidelidade, integridade, objetividade, segurança e rapidez (FUEYO LANERI. *Teoría y Práctica de la Información Jurídica*, p. 27). Esses princípios informativos do tratamento adequado da informação, no caso brasileiro, também se revelam como princípios que regem a própria atividade registral, consubstanciando ou densificando princípios tipicamente constitucionais.

Não podemos nos manter, quanto aos registros imobiliários, no período que FUEYO LANERI denomina de “período experimental”, quer dizer, um



período meramente intermediário, de passagem para um futuro melhor. No experimentalismo assistimos a vitória das propostas fragmentadas, precárias e, no caso brasileiro, com certo desdém dos princípios constitucionais, em um contexto que parece ser permitido pelas autoridades e até mesmo estimulado. Barrar a tecnologia ou ter reservas quanto ao uso de tecnologia nacionalmente integrada equivaleria, no caso concreto, em aprisionar o sistema registral imobiliário – e com ele toda a sociedade - em um passado que não se sustenta diante das demandas da sociedade contemporânea.

Ademais, tenho por certo que a “tecnologia depende, hoje, em grande medida, do fator informação” (FUYEO LANERI. *Teoría y Práctica de la Información Jurídica*, p. 27). Esta advertência explicita parte dos fundamentos que impõem um modelo como o do ONR, que atua a partir de dados convergentes e normalizados das unidades registras existentes no país. Não há como realizar esse salto tecnológico da MP 759/16 sem a informação que está pressuposta na base de funcionamento do operador.

Apresentado, dessa maneira, o escopo desta Opinião Jurídica, com a dedução da problemática e a metodologia de abordagem, passo, finalmente, à apresentação pormenorizada das temáticas da Consulta e seu desenlace jurídico.



DA OPINIÃO JURÍDICA

I. DESTRINCHANDO A PROBLEMÁTICA

O art. 54 da MP 759/16, embora inserido em moldura normativa mais objetiva, concernente ao plano de Política Nacional de Regularização Fundiária, atinge, com a criação do ONR, um *tema de atenção especial por parte da Constituição de 1988*. E isso só confirma ainda mais a relevância do debate.

Essa amplitude eficaz do ONR existe porque a implantação de um Sistema de Registros de Imóveis Eletrônico (SREI), na forma como está preconizada nos artigos 37 a 41 da Lei 11.977/2009, não deixa de ser uma modelagem que irá *aderir* aos denominados *serviços de registro*⁵. Com tal perfil, o SREI, como tema legislativo, está sujeito ao denominado *Direito Notarial e de Registros*, cuja autonomia pode ser apreendida pelo grau de atenção (inclusive constitucional) e pelo desenvolvimento doutrinário já alcançados.

Conforme mais adiante consignarei, por ocasião de rapidamente descrever o modelo constitucional de normatização e fiscalização *judiciárias* da atividade de registros públicos no Brasil, dúvida não haverá de que se apresenta, sob um regime jurídico diferenciado, uma **modelagem compósita, situada entre o regime de direito público e privado**, cujas portas encontram-se entreabertas para ambas dimensões dessa vetusta dicotomia.

É uma realidade jurídica que reconheço ser de fato intrincada. De um lado, **do relevante papel desempenhado pela atividade de**

⁵ É oportuno consignar, a propósito do registro eletrônico operado em cartórios (operações internas) o que dispôs a Lei n. 11.419, de 2006, embora trate especificamente da informatização do processo judicial. Ressalto especialmente o que determina seu art. 16: “Art. 16. Os livros cartorários e demais repositórios dos órgãos do Poder Judiciário poderão ser gerados e armazenados em meio totalmente eletrônico.”.



registros para a vida em uma sociedade ordenada, resulta ser ela essencial para *certificar e publicitar* a juridicidade dos atos volitivos das pessoas autorizadas aos atos em geral da vida.

Isso faz com que o tema demande, por conseguinte, uma indeclinável tutela estatal, o que acabou por ter sido estampado na Constituição de 1988. Por outro lado, a complexidade desta discussão exsurge *da* e ganha corpo *com* a opção adotada pela Constituição de 1988, em enaltecer um caráter privado para a instituição registral no país em seu caráter prestacional.

Dentro desse contexto híbrido de conformação institucional dos serviços notariais e de registros, temos ainda a presença marcante do Poder Judiciário, inclusive na formulação normativa (limitada) e de fiscalização. Nesse sentido é que se confere à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a função de agente regulador do ONR e o zelo pelo cumprimento de seu Estatuto. Temos, pois, que nessa modelagem, fica consubstanciada uma nítida prerrogativa de normatizar parcela da função própria (que no Brasil é constitucional) desempenhada pelos registros públicos. Com isso, adere essa modelagem à preocupação de construir positivamente o intrincado equilíbrio entre o *rateio constitucional de competências* e o *espaço delegado à atuação privada*.

Essa é a inquietação que guia a presente Opinião Jurídica para uma leitura constitucionalmente conforme do art. 54 da MP 759/16, em relação ao que ali vai implementado (o *ONR*) e naquilo que disso decorre, que é a *prerrogativa de implementar e operacionalizar o SREI*.

Problema nada simples, porque, nos termos que o vislumbro, a partir dele se exige uma análise estratificada da constitucionalidade. No primeiro momento, de resposta mais imediata, porém não menos importante para o encaminhamento desta Opinião Jurídica, verificarei se o teor regulado pelo art. 54 da MP 759/16 é mesmo de competência da União, e se alberga matéria autorizada para



medidas provisórias. Em um segundo momento, voltar-me-ei para a legitimidade constitucional do ONR, tal como foi juridicamente conformado, e, em seguida, igual análise realizarei em relação às atribuições funcionais desse organismo. Estes últimos itens revelam-se como aspectos centrais do debate e, ao mesmo tempo, mais intrincados, por colocarem em evidência a característica privada do ONR e, sob tal regime, exaltarem a competência que lhe é conferida, bem como a implementação e a operacionalização do SREI, para o que merece o cuidado de confrontação com competências diretas do Poder Judiciário.

Ainda que venha em bom tempo a informatização e, com ela, a agilidade do sistema de registros de imóveis no Brasil, em linha de equivalência, como já disse, com a eficiência constitucional dos serviços públicos proclamada no *caput* do art. 37 da CB/88⁶, não se podem ignorar as dúvidas *prima facie* razoáveis sobre a correção das previsões legais. Digo isso porque há implicações constitucionais que devem ser igualmente consideradas, mormente no que se refere ao desenho federativo do Poder Judiciário, a respectiva organização dos serviços de registros públicos e à estruturação de poderes estabelecidos pela Constituição de 1988 no que toca à competência para regular os serviços notariais e de registro no Brasil.

O que está em jogo, nesse contexto, é a razoável suspeita de desvio do rumo pré-traçado pela Constituição, suspeita que recai sobre a prerrogativa exclusiva conferida ao ONR, uma entidade privada, para promover algum tipo de migração de um sistema tradicional de geração de informações de registro imobiliário, eminentemente físico ou digitalizado, estabelecido pela Lei 6.015/73, para um sistema completamente eletrônico.

⁶ Embora não se trate de um serviço público, mas sim de um serviço delegado constitucionalmente, aos particulares, nem por isso se revela inadequada a mesma preocupação com a eficiência.



Só uma leitura açodada do modelo do ONR levaria a uma confirmação de estarmos diante de desvio; seria uma leitura alheia também à real competência do Poder Judiciário, nos respectivos espaços normativos em matéria de serviços de registros públicos. É por isso que a análise da conformação constitucional do ONR e de suas atribuições depende, em primeiro passo, de uma breve perquirição do modelo constitucional da atividade do registro de imóveis.

II. O MODELO CONSTITUCIONAL DE NORMATIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO JUDICIÁRIAS DO REGISTRO PÚBLICO

O Direito Notarial e de Registros mereceu a atenção constitucional em diversas oportunidades, sendo conteúdo de muitas passagens da Constituição do Brasil. Destaco, aqui, o art. 5º, LXXVI, o art. 22, XXV e, especialmente, o art. 236:

“Art. 5º (...)

LXXVI – são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da Lei:

- a) o registro civil de nascimento;
- b) a certidão de óbito”

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXV – registros públicos”

“Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§1º - Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§2º - Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.”

Como se observa, coube especificamente aos artigos 22, XXV, e 236, §1º e §2º, a tarefa de designar o ente federativo detentor da competência legislativa para disciplinar juridicamente os diversos aspectos das atividades de registro.



A leitura inicial desta composição normativa poderia sugerir o monopólio da competência plena da União na matéria. *Alerte-se, de pronto, que essa conclusão raia o simplismo e nulifica a estrutura federativa (bem como a separação de poderes, conforme se verificará) delineada pela Constituição do Brasil.* É o que passo a analisar com a necessária verticalização que o estudo do tema está a demandar.

II.1. Serviço de registros públicos e a competência legislativa nacional

Nos termos do art. 22, XXV, da CB/88, compete à União legislar sobre registro público. De outra parte, o art. 236, §1º, da mesma Constituição, delega igualmente à União a competência para: (i) regular as atividades notariais e de registro; (ii) disciplinar a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos e; (iii) definir a fiscalização dos atos concernentes ao serviço pelo Poder Judiciário.

Assim, ainda dentro de uma perspectiva meramente descritiva e necessariamente preliminar, tem-se que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Nesse contexto, cabe ao Poder Judiciário a fiscalização de seus atos, conforme definido em lei federal, que tem como âmbito de competência o disciplinar as atividades dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos.

Este dispositivo já é objeto de conformação normativa por leis federais. Tem-se a Lei 6.015/73 que disciplina os registros públicos, a Lei 8.935/94 que fixa a Lei Orgânica dos Notários e Registradores e, no mesmo âmbito temático, a Lei 10.169/00 que estabelece normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registros.

A ausência de qualquer referência expressa e explícita aos demais entes federativos pode conduzir à (falaciosa) conclusão de que a matéria



encontra-se reservada exclusivamente à União e definitivamente disciplinada. *Tal ilação é retumbantemente equivocada e reverbera, por isso, para a inconstitucionalidade das eventuais práticas que pretendam conceder-lhe concreção normativa.*

A circunstância de a Constituição do Brasil reservar a matéria referente ao registro público à legislação federal não retira dos Estados a competência para organizar as suas próprias serventias, ao lhes ser conferida a prerrogativa de organizar as Justiças *locais* (art. 125, CB/88)

É preciso realçar essa questão e devidamente contextualizá-la *(i)* na própria redação do art. 236, §2º, da CB, e *(ii)* na inserção histórica do serviço notarial e de registros na estrutura do Poder Judiciário. Trata-se de intersecção com o Poder Judiciário que se mantém até os dias atuais e pode ser observada e constatada no art. 236, §1º, da Constituição, o qual sujeita os atos dos tabeliães, oficiais de registro e seus prepostos à fiscalização do Poder Judiciário⁷.

Tem-se, com efeito, uma engenharia constitucional a partir do art. 236 da CB/88, em que a atividade dos oficiais de registro é de delegação a particulares com a fiscalização pelo Poder Judiciário (em âmbito nacional e estadual) e legislada pelo Poder Legislativo nacional. O resultado é uma vinculação entre o particular e o Estado em um ***ambiente constitucional subsistente e tecnicamente delimitado de espaços de atuação inconfundíveis e não sobrepostos***. É este o item que verdadeiramente precisa ser analisado em face da modelagem praticada pelo art. 54 da MP 759/16.

⁷ Ilustrativamente, menciono a Lei federal n. 5.621, de 4 de novembro de 1970 (legislação responsável, à época, por estabelecer as diretrizes da organização da Justiça Estadual), que, reconhecendo a proximidade de funções entre um órgão e outro, determinava como *elemento integrante da organização judiciária* os serviços auxiliares da justiça, “inclusive Tabelionatos e ofícios de registros públicos” (cf. art. 6º, IV).



II.2. Anotações breves sobre a linhagem histórica do art. 236 da CB/88

Já tive oportunidade de destacar que a origem histórica do art. 236 da CB está em uma longa tradição no Direito brasileiro, o que parece não ter sido ignorado pela MP 759/16:

“A previsão constante do art. 236, § 1o, *in fine*, da CB, revela uma longa tradição institucional do Estado brasileiro, retratada pela sujeição das atividades notariais e de registro à fiscalização do Poder Judiciário (...)”. (ANDRÉ RAMOS TAVARES, *Direito Constitucional Brasileiro Concretizado: hard cases e soluções juridicamente adequadas*, São Paulo: Editora Método, 2011, v. 3, p. 456).

Em complemento, explícito, ainda, na mesma obra acima indicada, que:

A função notarial desempenha papel de verdadeira ‘polícia jurídica’ na medida em que visa a atribuir forma jurídica oficial à vontade das partes, bem como conformá-las à vontade do direito. Nesse sentido, a atividade em apreço tradicionalmente se aproximou da função judicial, integrando, costumeiramente a função judiciária brasileira (...)

A Lei Federal 5.621, de 4 de fevereiro de 1970, por exemplo, representa de maneira precisa esta tradição histórica. Reconhecendo a proximidade de funções entre um órgão e outro, determinava como elemento integrante da organização judiciária os serviços auxiliares da justiça “inclusive Tabelionatos e ofícios de registros públicos” (cf. art 6º, IV) (ANDRÉ RAMOS TAVARES, *ibidem*, p. 269-270).

Na longa história dos serviços de registro no Brasil houve um período em que se reuniam organicamente as funções “judiciais” e “extrajudiciais”, todas tendo sido inseridas na estrutura de serviços típicos do Poder Judiciário.

Após a Constituição de 1988, com o encerramento da chamada “oficialização”, ocorre a separação entre serviços judiciais e extrajudiciais, já que as serventias judiciais passaram a ser compostas exclusivamente por servidores



públicos dentro da estrutura do Poder Judiciário⁸, passando os registradores (e também os notários) a *prestarem serviços diretamente para a sociedade*, sem a feição de atividade judiciária estrita (embora sob supervisão do Poder Judiciário), fazendo-o em caráter privado. Nesse sentido cito o voto do Min. Moreira Alves, no RE 189.736/SP:

“(…) já houve oportunidade desta Corte desvendar o exato significado do disposto no caput do art. 236 da Constituição Federal, quando proclamou que, em verdade, esse preceito teve o intento de tolher a oficialização dos cartórios de notas e registros em contraste com a estatização estabelecida para as serventias do foro judicial pelo art. 31 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” (RE nº 189.736-SP, Rel. Min. Moreira Alves, DJU de 27.09.96).

Entretanto, como já enunciado, apesar da ruptura com a oficialização, retirando os notários e registradores da estrutura interna estrita do Poder Judiciário, a esse *Poder permanecem as funções de fiscalização (supervisão) e normatização (orientação e estruturação) dessas atividades*. Isso ocorre tanto pelo laço histórico entre o Poder Judiciário e a atividade notarial e registral, como para aproveitamento da experiência institucional adquirida ao longo de anos de vinculação íntima entre essas duas entidades, uma estatal e outra, doravante, particular, que sempre apresentaram e permanecem exercendo *funções aproximadas de garantia e realização da segurança jurídica a serviço da sociedade*.

Assim, o sistema constitucional atual realiza um inequívoco “enquadramento” dos cartórios de imóveis no complexo sistema de fiscalização dirigido às atividades de registro em geral. Essa fiscalização ocorre no âmbito das corregedorias dos tribunais estaduais⁹ e do próprio CNJ, que possui atribuições

⁸ Esse novo modelo, porém, ainda não foi plenamente implantado, restando serventias judiciais operadas por particulares, como reminiscência de um regime anterior recentemente alterado, o que ocorre em alguns poucos cartórios do foro judicial nos estados do Paraná e do Piauí.

⁹ O art. 37, *caput*, da Lei n. 8.935/94 tem o seguinte teor: “Art. 37. A fiscalização judiciária dos atos notariais e de registro, mencionados nos arts. 6º a 13, será exercida pelo juízo competente, assim *definido na órbita estadual e do Distrito Federal*, sempre que necessário, ou mediante representação de qualquer interessado,



específicas para fiscalização dessas atividades delegadas, nos termos do art. 103-B, § 4º, III, da Constituição do Brasil, além de competência para desconstituir atos administrativos dos tribunais, o que habilita o CNJ, inclusive, a rever as delegações de serviços registrares outorgadas pelos tribunais de Justiça (*cf.* STF, MS 26.888/DF, Relator Min. LUIZ FUX, j. 05.08.2014).

As denominadas “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 (especificamente em relação à capacidade normativa do CNJ *cf.* ADC n. 12, Relator Min CARLOS BRITTO, j. 20.08.2008).

Insisto em aspecto que constitui, para mim, ponto de partida inarredável, pressuposto para uma análise técnica confiável do tema que se descortina com o art. 54 da MP 759/16: *os registros de imóveis foram colocados sob a alçada judiciária, por força de determinação constitucional, o que denota a aproximação, em termos de perfil, que se espera do sistema registral, com o sistema judicial propriamente dito.* A aproximação judiciária na Constituição deve-se não apenas ao seu sentido formal (sob coordenação e fiscalização do Poder Judiciário), mas também por aproximação de perfis ou, se se preferir, de modelos e protocolos de atuação e de segurança nos atos que prestam. Os serviços de registro imobiliário devem, o tanto quanto possível, seguirem o modelo de unicidade do Poder Judiciário, que se considera nacional na prestação jurisdicional e, em grande medida, nas atividades administrativas e gerenciais correspondentes.

Portanto, trata-se de uma configuração, singular, das ***atividades registrares, inseridas sob a alçada mandatária do Poder Judiciário e de***

quando da inobservância de obrigação legal por parte de notário ou de oficial de registro, ou de seus prepostos.” (original não grifado).



seus padrões institucionais, aflorando inicialmente em um âmbito especificamente fiscalizatório, mas constituindo uma configuração geral que vem imposta pela Constituição do Brasil.

Essa “lógica” não restou desconhecida pelo art. 54 da MP 759/16, que se conformou plenamente com a Constituição ao submeter o ONR aos desideratos do Poder Judiciário, respeitado em seu papel, posição e prioridade constitucionais no que toca estritamente aos serviços de registros públicos delegados. E assim não incorreu no erro de conferir a este ente privado - sob o (aparentemente) desprezioso argumento de que apenas promove a modernização sem alterar as bases substanciais dos serviços de registros de imóveis - uma ampla e irrestrita discricionariedade no processo de implementação e operacionalização do SREI.

São considerações que trago à luz para chegar ao presente momento em que se pode reconhecer que os cuidados do Poder Executivo com o modo como institucionalizou o ONR e sistematizou a sua atuação favorecem, sem dúvida, a preservação da plena constitucionalidade do art. 54 da MP 759/16.

O ONR deverá implementar um modelo inovador de acesso, publicidade e organização de dados produzidos pelos serviços de registros de imóveis, com envergadura nacional. **Constituirá, com tal propósito, uma nova faceta do serviço de registro.** Esta faceta inovadora apresenta inequívoco potencial de ampliar as bases da segurança jurídica (certeza e fé pública) e previsibilidade dos atos de registros públicos, e exatamente por isso não poderia mesmo negar-se a prévia e certa decisão legislativa ou com força de lei (art. 22, XXV, CB/88).

Em assim sendo, há de se reconhecer, em relação a essa matéria, derradeira vocação constitucional para a sua veiculação por lei federal ou medida provisória federal (§1º, art. 62, CB/88)¹⁰.

¹⁰ Não vem ao caso aqui analisar o correto cumprimento dos pressupostos da relevância e urgência, pois uma análise dessa ordem escapa do escopo da Opinião Jurídica, que não é propriamente o de analisar a



III. PERFIL INSTITUCIONAL DO ONR

Revestindo-se o ONR da forma de pessoa jurídica de cunho privado sem fins lucrativos, destinada à gestão do SREI, poder-se-ia inferir, em atenção ao que com ele se projeta, uma assombrosa¹¹ privatização via pessoa jurídica de parte dos serviços públicos de registros de imóveis ou mesmo uma incabível centralização pela usurpação de competências constitucionais fracionadas entre diversas entidades em nível federativo.

Essa concepção é equivocada, e basicamente por duas linhas de justificativas. A primeira ancora-se em razões ligadas ao especial perfil institucional do ONR, e a segunda recai nas razões acerca do adequado dimensionamento do propósito técnico e sentido jurídico do SREI, assuntos estes que abordarei mais adiante.

A se seguir essa trilha, não se pode perder de vista, em relação ao seu perfil institucional, que o ONR é criado por lei para estar sob a égide do poder de controle, fiscalização e mesmo intervenção, quando do desempenho de suas atribuições, pelo Poder Judiciário, via Conselho Nacional de Justiça. O exercício de sua atividade não ocorrerá a título privado, nem por impulso autonômico da vontade própria e conjuntural dessa nova entidade.

Nesses termos e bem a propósito, o CNJ há de exercer sobre o ONR tanto uma função normativa, geral e específica, como uma função fiscalizadora de suas atividades e de sua administração e, ainda, uma **função orientadora quanto aos aspectos operacionais do SREI**.

constitucionalidade global da MP 759/16, mas mais, mais precisamente, proceder à verificação quanto ao que dispõe essa MP em seu art. 54.

¹¹ Digo “assombrosa” porque realizada por atribuição legal da atividade.



Isso confere ao ONR uma posição *sui generis* no contexto brasileiro entre as pessoas jurídicas de direito privado. Apesar de aproximar-se da forma jurídica legítima de associação civil, dela diferencia-se essencialmente (i) por não ser constituída no âmbito privado, mas sim no Direito Público, ou seja, é constituída por uma Lei, (ii) por estar formada por uma outra entidade (IRIB) e, principalmente, (iii) por sofrer direta injunção estatal (inclusive na conformação do seu estatuto social), no que se poderia caracterizar como um inegável influxo do Direito Público, em grande medida por meio do CNJ, em face de um marco regulatório específico da atividade instrumental que opera.

A conformação jurídica do ONR é de uma entidade que respeita o modelo de delegação dos registrados públicos no Brasil, modelo que privilegia com exclusividade os particulares. Por isso tenho como escolha bem elaborada e de alto nível de compatibilização, pela Medida Provisória o conformar o ONR em seus comandos e direções internas por esses mesmos particulares, o que faz com que sua missão (que é legalmente imposta) seja também plenamente válida, no sentido de viabilizar em maior (e necessária) amplitude a atividade especificamente reservada pela Constituição ao particular qualificado para tal por concurso público.

A estruturação do ONR com perfil institucional específico, atribuindo-lhe a gestão do SREI, não contraria, no que toca a essa escolha política, a vontade constitucional e o interesse maior da sociedade. Digo que, na verdade, não restaria outra alternativa ao Poder Público, porque lhe é inarredável, por força constitucional, a delegação ao particular dos serviços de registros públicos.

A legislação federal não poderia retirar do setor privado concursado a operação do SREI, para entregá-lo, por exemplo, ao setor privado concorrencial (ao mercado). Não poderia nem mesmo atribuir a servidores públicos a tarefa de implementar e executar o ONR. Aliás, nem mesmo poderia fazê-lo imputando aos integrantes do Poder Judiciário (inclusive do CNJ) essa missão, como



igualmente não pode quanto aos serviços concernentes aos registros públicos em geral. E observo que bem atendeu a essa condição constitucional o art. 54 da MP 759/16, ao preservar a delegação afetada constitucionalmente ao setor privado, neste mesmo setor, quando da prestação do SREI, restringido ao Poder Público (reservadamente ao CNJ) o poder de fiscalização (para o zelo do cumprimento das regras estatutárias) e da função de estabelecer normas gerais¹² do ONR (essa última atribuição será objeto de análise em tópico próprio mais adiante).

A função de controle ocorre, é importante dizer, não para firmar um vínculo de subordinação hierárquica do setor privado ao Poder Público, mas propriamente para a supervisão e a vigilância do modo como é criado e se desempenha o ONR, inclusive como este exercitará o propósito de operacionalizar o SREI.

O ponto de destaque em toda essa nova modelagem está na “lógica” constitucional da atividade delegada a particulares dos registros públicos, ou seja, é respeitada a razão constitucional de serviços que sejam e permaneçam sendo prestados, geridos e organizados pelo setor privado, por delegação pública.

Há um outro aspecto fundamental a ser analisado sobre a conformação jurídico-constitucional do ONR. Ao invés de se impor uma cega *concorrência aberta*, percebo um alinhamento constitucional na autorização de constituição e na elaboração do estatuto do ONR pelo Instituto de Registro de Imóveis do Brasil – IRIB (§3º, art. 54, da MP 759/16), sendo este inegavelmente considerado a principal representação institucional e política dos Oficiais de Registros de Imóveis em âmbito nacional.

“O IRIB é uma entidade sem fins lucrativos, com sede na cidade de São Paulo/SP e escritório de representação em Brasília/DF. O Instituto atua em todo o território nacional e entre os seus principais objetivos estão o estudo e pesquisa de procedimentos e normas jurídicas referentes ao Registro de Imóveis, e o assessoramento de autoridades públicas e órgãos governamentais, no que diz respeito aos temas da especialidade registral

¹² As corregedorias estaduais podem complementar as normas.



imobiliária” (Sítio eletrônico oficial do IRIB. Institucional. Disponível em: <<http://www.irib.org.br>>).

Mas não é só por isso que se deve confirmar a correção legislativa. A decisão de concentrar a constituição e Estatuto do ONR naquela entidade, controlada e caracterizada por ser representante dos registradores brasileiros, bem preservou o exclusivo espaço funcional-constitucional dos Oficiais de Registros e, com isso, **a necessária certeza do conhecimento técnico e formação jurídica adequados para o avanço que se propõe na prestação dos serviços de registros de imóveis** no Brasil. Em termos práticos, o que se tem é o ONR apenas como um veículo de implementação e operação de um sistema cuja condução permanece diretamente com Oficiais de Registro.

O que estou enfatizando é que só poderia ser constituído e administrado o ONR, porque exclusivamente existe para viabilizar atividades concernentes aos Registros Públicos (como mais adiante ficará mais claro), por quem previamente se submeteu ao concurso público de provas e títulos para o ingresso na carreira de Oficial de Registro Público ou nela está legitimamente investido. E esta condição está plenamente atendida porque será comandado necessariamente por Oficiais de Registro.

Como último desdobramento, há que se analisar se a designação ao IRIB para criar o estatuto e constituir o ONR é compulsória e, por isso, é preciso saber se se viola a liberdade de associação e ação do IRIB. Ainda dentro dessa mesma perspectiva de análise, é preciso saber também se há violação, pela MP, do preceito constitucional da concorrência pública entre interessados legítimos. Esses questionamentos justificam-se sobretudo porque existem outras associações representativas dos Oficiais de Registros Públicos que ou não receberam o ônus de criação do ONR ou não tiveram a opção de manifestar eventual intenção de atuarem com o IRIB nessa tarefa pública de mais alta relevância.



Tenho defendido que a “interferência, seja do Poder Executivo, seja do Poder Legislativo, direta ou indiretamente, por meio de ato normativo, no funcionamento das associações, será inconstitucional” (ANDRÉ RAMOS TAVARES. *Curso de direito constitucional*. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 508). É uma premissa que se impõe para uma leitura constitucionalmente conforme da regra do §3º, do art. 54, da MP 759/16, de maneira a não torná-la uma norma compulsória ao IRIB, mas **consensual, dentro da autonomia privada** de que gozam as associações e entidades privadas em geral. É certo que a recusa ao alto mister legal, neste caso, deve ser possível e, em ocorrendo, resultaria apenas na ineficácia da norma (não geraria sua invalidade).

Mas não é só. Uma vez concordante, é necessário que o IRIB, para manter-se coerente com a opção legislativa e dentro dela, **permaneça indefinidamente como uma entidade de expressão nacional** como é, e não regrida em seu nível de representatividade. Considero, ainda, que também deverá manter o livre canal de acesso, como associados, a todos Oficiais de Registro de Imóveis do País, concedendo-lhes, inclusive, a oportunidade de participação e manifestação acerca do funcionamento do ONR por efetivos meios de comunicação e deliberações. São exigências, ademais, necessárias para, com a maior participação desse segmento constitucional, direta ou indiretamente na gestão do ONR, assegurar a mais elevada eficiência do SREI.

Já no que se refere à incidência, hipotética, do preceito da concorrência pública, a nulificar a norma aqui em análise, entendo que não há qualquer transgressão. Como já observei a respeito, o modelo constitucional híbrido da atividade notarial e de registro no Brasil impede que se reconheça nesse campo uma opção de pura privatização de serviços de suposta “natureza pública”.

Nesse ponto, não se pode perder de vista que o modo como se dá a transferência da titularidade do SREI ao setor privado está condicionado exclusivamente ao juízo legislativo de conveniência e oportunidade, balizado, é claro,



por parâmetros constitucionais, principalmente pelo art. 22, inciso XXV, combinado com os art. 37, inciso XX, art. 62, §1º e art. 236 da CB/88. É importante insistir nesse ponto, porque estamos diante de uma situação de implicação constitucional diversa daquela em que ocorre a transferência de um serviço público ao particular, esta sim própria do campo da licitação (e, ainda assim, nos termos da Lei, quer dizer, nos termos da conformação legislativa), mas que pode simplesmente não ocorrer, situação em que o serviço público permanece retido e prestado diretamente pelo Estado.

O art. 54 da MP 759/16 é fruto da estrita *liberdade de conformação do legislador nacional*. É em razão dessa prerrogativa inerente ao Poder Legislativo que o contexto de concretude aqui implicado autoriza que a União crie a entidade para a operacionalização do SREI, com discricionariedade para reconhecer a relevante representatividade do IRIB na formatação daquela entidade. É isso que afasta o modelo “concorrência aberta por meio de licitação” para a definição da associação registral a encabeçar o ONR.

Superado, pois, o questionamento sobre a constitucionalidade do modo como se deu a institucionalização do ONR, resta agora saber se a atribuição que lhe foi deferida resultaria em usurpação das funções do Poder Judiciário. Para bem formatar essa análise é necessário, previamente, estabelecer o alcance constitucional dos serviços de registros imobiliários, como passo necessário para que as conclusões normativas alcançadas possam ser lançadas sobre o art. 54, §4º, da MP 779/16, especificamente no que tange à prerrogativa do Conselho Nacional de Justiça de assumir a *função de agente regulador do ONR*.



IV. AS CORREGEDORIAS ESTADUAIS, O AGENTE REGULADOR DO ONR E O OPERADOR DO SREI: ATRIBUIÇÕES NÃO SOBREPOSTAS

A essa altura da análise reputo ser um ponto sensível bem delimitar o campo das atribuições do ONR em relação ao CNJ, no que se refere à modelagem do SREI. E, neste contexto, posso adiantar que, compreendidas com base nas conclusões até aqui alcançadas, não se revelam de maneira alguma em *sobreposição funcional conflituosa*. Em termos mais diretos, ao se considerar o verdadeiro propósito e alcance do SREI, conclui-se que a instituição do ONR não subverte a histórica atuação privada dos registradores, nem subverte a histórica atuação privada dos registradores e a atuação das corregedorias estaduais de Justiça.

Ao estabelecer as diretrizes gerais do SREI, o art. 2º do já referido Provimento 47/15 não deixa dúvida de que estamos diante de um modo inovador e auxiliar de integração eletrônica de atos registrais:

Art. 2º. O sistema de registro eletrônico de imóveis deverá ser implantado e integrado por todos os oficiais de registro de imóveis de cada Estado e do Distrito Federal e dos Territórios, e compreende:

- I – o intercâmbio de documentos eletrônicos e de informações entre os escritórios de registro de imóveis, o Poder Judiciário, a administração pública e o público em geral;
- II – a recepção e o envio de títulos em formato eletrônico;
- III – a expedição de certidões e a prestação de informações em formato eletrônico; e
- IV – a formação, nos cartórios competentes, de repositórios registrais eletrônicos para o acolhimento de dados e o armazenamento de documentos eletrônicos.

É de fácil percepção, ao se tomar estas atribuições, que o ONR não visa a sobrepor ou concorrer com as atribuições delegadas de gerenciamento administrativo e financeiro dos Cartórios, menos ainda de substituir as atividades registrais próprias dos Oficiais de Registros de Imóveis. Isso porque o SREI constitui apenas uma plataforma de “serviços eletrônicos compartilhados” (art. 4º, Prov. 47/15) de atos registrais praticados no âmbito interno dos Cartórios. A



imposição a estes últimos de atenção à integração padronizada - o que demanda naturalmente a conformação de certos protocolos técnicos - 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 registrais.**

Por isso, com toda serenidade, posso concluir que o ONR nada mais é do que o realizador da implantação e gestão, por meio da normalização, dessa importante interoperabilidade em plataforma eletrônica e como tal é o responsável (e todas as suas unidades) por manter um sistema eletrônico integrado que, é bom reforçar, nada mais é do que o aprimoramento que se espera da função de registro de imóveis em tempos de modernização tecnológica.

Como resultado o que se tem é apenas o incremento da delegação de uma função judicial – **publicidade e autenticidade dos registros imobiliários** – sem subverter a sua realidade institucional, em que, constitucionalmente, determina-se o caráter privado dos serviços registrais de cuja execução é prerrogativa exclusiva dos ingressos na atividade de registro na forma preconizada pelo §3º do art. 236 da CB/88.

Essa é uma afirmativa que precisa ser melhor depurada, para não deixar dúvida de que, apesar de o SREI depender para ser implementado e operacionalizado de uma vasta estrutura normativa, tanto de extra-operabilidade como de interoperabilidade, a atribuição legal promovida ao ONR, neste contexto, não o transforma de maneira alguma em uma fonte de Direito.

Com a atribuição de implementar e operar o SREI, o ONR **constitui-se apenas no vetor de concretização desse repositório inteiramente eletrônico** de dados produzidos, mantidos e assegurados pelos serviços concernentes aos Registros de Imóveis. No entanto, a MP 759/16 silenciou a respeito de quem deve



ser o responsável pela **normatização da interoperabilidade** desse novo ambiente eletrônico; nem o definiu, nem designou outra entidade.

Detalho melhor essas últimas afirmações. O SREI deverá promover o encadeamento eletrônico das informações fisicamente escrituradas dos Cartórios de Registros de Imóveis, **em relação aos quais nada muda**, no sentido de serem mantidos – como não poderia deixar de ser – sob a gestão e a administração de seus respectivos Ofícios de Registros. O que de fato precisa ser dito é que será necessário conformar o SREI com um padrão tecnológico próprio para a codificação eletrônica das informações geradas internamente nos Cartórios. Deverá ser dotado de um mecanismo de checagem e atualização de tal modo apurado que, por ele, seja possível e inevitável obter a plena segurança jurídica e a confiança em termos de oferecimento nacional da informação por acesso eletrônico. É preciso que o SREI disponibilize conteúdo exatamente correspondente ao que foi concretamente praticado nos Cartórios de Registros de Imóveis, ou seja, impõe-se a fidelidade de conteúdo. Em termos mais diretos, o resultado deve ser a prestação de serviços eletrônicos oferecidos aos usuários, cujas **regras de implementação e operacionalização** - e esse é um ponto para o qual chamo a atenção - **restaram indefinidas pela legislação**.

A primeira dedução é que tal omissão significa, na verdade, a transferência dessa responsabilidade ao ONR, a fim de que este formate e estruture os serviços ofertados pelo SREI. No entanto, a questão não parece tão elementar quando se considera que a MP 759/16 conferiu ao Conselho Nacional de Justiça a “função de agente regulador do ONR”. Poder-se-ia, então, cogitar que, em consequência desta função, haveria de se concentrar no CNJ a competência da criação da normatização de interoperabilidade do SREI, e ao ONR estritamente a sua execução. Essa é uma percepção que estaria ainda mais reforçada diante da determinação legal do dever de o Oficial de Registro “observar as normas técnicas estabelecidas pelo juízo competente” (inciso XIV do art. 30 da Lei 8.935/94).



Coloco em evidência esse dilema de atribuições sobrepostas *prima facie* entre o ONR e o Poder Judiciário, sinalizando para um problema que tende a ser cada vez mais relevante nesse momento em que vivemos, de gradual otimização eletrônica das funções judiciais. Refiro-me, em termos relacionados estritamente ao caso aqui analisado, às implicações da diferenciação conceitual entre as **normas de direito formal do SREI** e as **normas técnicas da interoperabilidade do SREI**. Superada essa questão, é de fácil percepção que, como já adiantei, inexistem atribuições sobrepostas, mas espaços juridicamente bem resolvidos entre o agente regulador e o operador do SREI. Explico esse importante ponto de maneira incremental.

IV.1 Impossibilidade da estadualização do SREI

O primeiro aspecto a ser considerado é o **caráter nacional do SREI** (§1º, art. 54). Já demonstrei que o regime constitucional da atividade notarial e de registros permite a sua fragmentação em unidades cartoriais entre os Estados-membros que estão sob a fiscalização de respectiva *Justiça local*. Condição que permitiria, transportando tal regra para o âmbito normativo da MP 759/16, deduzir a autorização de uma federalização do SREI, descentralizando-o em tantas plataformas quantos fossem as autonomias estaduais.

No entanto, essa opção resultaria em equívocos técnicos para o que se propõe ser o SREI, com reflexos na Ordem Jurídica. Isso porque, embora resultasse numa cobertura por todo o território brasileiro, resultaria em multiplicação de centrais com variados padrões normativos. A consequência seria uma assimetria sistêmica que afetaria o verdadeiro propósito do SREI de implementar **um sistema de âmbito nacional (unicidade comunicacional)**.

Alcançar essa última condição pressupõe, em termos técnicos, a “molecularização” do SREI, na qual a integração dos Cartórios de Registros de Imóveis venha a ser total, resultando disso verdadeiramente **um único**



serviço (unicidade comunicacional para quem acessa). Interessante observar que foi exatamente sob essa orientação que o CNJ apresentou o já referido modelo digital para implantação do SREI, todo articulado para que “a sociedade enxergue a serventia de registro de imóveis como sendo um serviço único, porém operado de forma distribuída pelos diversos cartórios” (CNJ, *Parte 1 – Introdução ao Sistema de Registro Eletrônico Imobiliário*, p. 14).

Demonstrando uma grande sintonia com esse modelo já aceito pelo CNJ, a MP 769/16 atribuiu a este órgão, que se sabe ser de âmbito nacional, a função de agente regulador do ONR. Resulta disso, sem sombra de dúvida, a legítima opção legal de criar um repositório eletrônico realmente de dimensão nacional, logo sem a concorrência da *Justiça local* com o CNJ na função de agente regulador do ONR. É certo que a MP 54/16 fala em “unidades do serviço de registros de imóveis dos Estados e do Distrito Federal”. Mas não são bem unidades federadas, e sim propriamente *núcleos operacionais*, dispostos ao modo de uma *descentralização sistêmica*, já que não podem dissociar-se do SREI (§5º, art. 54). Tenho por certo, inclusive, que essas unidades deverão ficar vinculadas ao ONR, na forma de unidades delegadas dirigidas, por força do §3º do art. 236 da CB/88, por Oficiais de Registro.

Não há, com essa disposição, a usurpação do poder de fiscalização estadual dos Cartórios de Registros de Imóveis (art. 125 cc §1º, art. 236, CB/88). Essa prerrogativa mantém-se em suas bases originais, apenas não atuará, ao menos no âmbito regulatório, na conformação de um serviço concernente aos Registros Públicos organizado e apresentado à sociedade em caráter nacional, como é o SREI.

IV.2 Normatização vs. Normalização do SREI

Remanesce, como último ponto, o de distinguir as atribuições do ONR das do CNJ. É uma análise que se deve fazer considerando a



concreta realização do que está prescrito no §1º do art. 54 da MP 759/16, tendo como referencial imediato e inarredável os fundamentos constitucionais acima alinhavados sobre o regime jurídico dos registros públicos.

A se pensar desta maneira, não há como concluir por um padrão normativo para o SREI em que não se considere, em termos conceituais, a correta dimensão jurídica da já referida distinção entre as **normas de direito formal do SREI** e as **normas técnicas da interoperabilidade do SREI**.

A implementação de um sistema de codificação eletrônica de atos concernentes aos Registros Públicos de Imóveis (especialmente os de abertura de matrícula, escrituração e registro dos atos indicados no art. 167 da Lei n. 6.015/73), que promova a recepção de títulos e fornecimento de informações e certidões em meio eletrônico demanda uma **dupla dimensão normativa**. Uma para promover a interoperabilidade do sistema, e a outra para a adaptação eletrônica dos requisitos jurídico-formais implicados nos serviços a serem ofertados por meio do SREI (como, por exemplo, as regras dos requisitos formais de estruturação e integridade do Livro de controle e dos registros em formato eletrônico, como também da certificação do *software* e fornecimento das informações, além da definição das regras dos serviços registrais eletrônicos a serem oferecidos aos usuários e o dimensionamento dos seus efeitos jurídicos). Ou seja, é necessário que se faça a correta conciliação entre uma específica **linguagem jurídica** com a correspondente **linguagem tecnológico-operacional**.

Sobre esta última linguagem, realço-a por dimensionar nela exatamente a **normalização do SREI**, o que envolve “tanto os requisitos técnicos aplicáveis à operação dos sistemas de software quanto à forma de operação desse software”, cuja fundamentalidade está em “propiciar a operação segura do sistema, a interoperabilidade de dados e documentos e a longevidade dos documentos” (CNJ, *Parte 1 – Introdução ao Sistema de Registro Eletrônico Imobiliário*, p. 7). Constitui-se segundo os elementos da tecnologia a concretização eficaz dos parâmetros



jurídicos registrais. Não são, pois, normas de direito, mas pressupostos da interoperabilidade do SREI.

Em termos conceituais, são consideradas atividades típicas de normalização a imputação de “especificações que tenham como objetivo estabelecer critérios unificados, que permitam garantir o conteúdo de um documento” (MIGUEL ÁNGEL, DAVARA RODRÍGUEZ, *Manual de Derecho Informático*, Aranzadi, 1997, p. 360). A normalização visa a garantir a autenticidade e segurança das operações realizadas com documentos informáticos. Essa autenticidade e segurança, princípios da atividade, referem-se ao conteúdo, como já pude assinalar acima. Nesse sentido MIGUEL ÁNGEL, DAVARA RODRÍGUEZ assumem que a segurança se proporciona “a respeito da originalidade do conteúdo, com a mesma fiabilidade – se não mais – de um documento público” (MIGUEL ÁNGEL, DAVARA RODRÍGUEZ, *Manual de Derecho Informático*, Aranzadi, 1997, p. 360).

Condicionante desta dimensão normativa tecnológica está a indispensável linguagem jurídica, para repercutir justamente a expressão jurídico-formal dos atos e registros eletrônicos. Esta dimensão específica comporá, como tal, o já vasto *direito formal registral*, endereçado não só aos registradores, como também a todo universo de usuários/utentes (cidadãos e Administração Pública). Logo, nesta dimensão, o que se produz são justamente *normas jurídicas* (como, por exemplo, norma que definirá as regras do livro e registro eletrônicos). Essa condição é suficiente para reconhecer que não haver delegação de sua produção de maneira que ficasse a cargo do ONR, dada a elementar falta de competência constitucional deste último.

A criação das regras jurídicas do SREI está, por certo, no âmbito de competência do CNJ, o qual deverá atuar para disciplinar o assunto, concretizando o âmago do referido sistema registral eletrônico, que é propiciar interoperabilidade do tradicional sistema de registros de imóveis. Isso faz com que a modelagem proposta pelo art. 54 da MP 779/16 ou qualquer alteração ou



aprofundamento que venha a ser promovido por lei não possa pelo CNJ ser alterado, suprimido ou ampliado. Não significa que sua atuação se resuma a repetir o texto legal. O CNJ tem a função precípua de minudenciar, em termos normativos, o texto da lei, de modo a torná-lo mais exequível e operativo, com a advertência de que essa complementação deverá manter o caráter geral conferido, também impositivamente, por norma nacional legislada, especialmente respeitando espaços próprios de nossa Federação.

Com efeito, a prerrogativa constitucional do CNJ de ser agente regulador e fiscalizador dos serviços de registro (art. 103-B, §4º, I e III, e art. 236, da CB/88), contém, dentre outras, a atribuição institucional de expedição de atos normativos e recomendações destinadas ao aperfeiçoamento destes serviços (art. 8º, X, do Regimento Interno do CNJ), o que significa a autorização para desenvolver, por competência secundária, o marco regulatório dos serviços de registro eletrônico. Neste contexto, o CNJ tem poderes amplos para expedir “atos regulamentares” a respeito do ONR e do SREI, neste último caso tanto de **normativa formal registral**, como também de **normalização do SREI** (em linha com o que já tem feito, desde a Resolução 110/10, a Recomendação 14/14 e Provimento 47/15). Não há previsão expressa quanto à possibilidade do instrumental “resolução”, mas esse se encontra na esfera indicada constitucionalmente, desde que circunscrito às competências próprias do CNJ.

Mas esse não é argumento suficiente para, por si só, refutar que o CNJ não atua para além de suas atribuições, ao retirar ou esvaziar as atribuições legalmente conferidas ao ONR. Nesse aspecto, volto novamente a atenção para o perigo de se aceitar uma **atuação regulamentar do CNJ que confira um tratamento normativo para além da previsão legal e, de maneira mais impactante ainda, com efeito de desintegração do sistema constitucional**.



A autorização constitucional dada ao Conselho Nacional de Justiça não representa sinal verde para, com a sua atuação primária e secundária, atropelar a unidade constitucionalmente imposta.

Em outras palavras, não se admitirá uma aplicação do art. 54 da MP/16 desapegada de sua consideração sistêmica com as regras e os princípios orientadores do modelo constitucional dos serviços de registros públicos brasileiro.

“Na realidade trata-se de uma orientação interpretativa que decorre da já propala unidade (que remete à coerência), e que tem especial desenvolvimento no campo dos princípios constitucionais (em particular os direitos humanos consagrados)” (ANDRÉ RAMOS TAVARES. *Curso de Direito Constitucional*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 188).

Essa advertência é oportuna concluir que a regra constitucional da delegação ao setor privado com a reserva da fiscalização ao Poder Judiciário dos serviços de registros públicos impede, nesse momento de incremento destes serviços, que o CNJ (ou qualquer outro órgão do Poder Judiciário) venha a (i) atuar de maneira invasiva na execução do SREI, retirando do ONR a autonomia na sua gestão operacional; (ii) ser exauriente na **conformação das bases técnicas para a implementação desse sistema**, como que além dos já recomendados “parâmetros e requisitos constantes do modelo de sistema digital” (Rec. 14/14) e das “diretrizes gerais” de conformação dos serviços eletrônicos (Prov. 47/15).

Assim, embora seja de competência do agente regulador criar as **normas jurídicas** de caráter técnico relativas à implementação, formalização e fiscalização dos serviços de registros eletrônicos, há, também, barreiras constitucionais e legais que impedem o simples retirar do ONR o encargo de (i) efetivamente executar o oferecimento dos serviços eletrônicos e (ii), em complementação às bases regulamentares do CNJ, detalhar as matrizes técnicas do SREI (como a que especifica, por exemplo, a regra-base do *backup* dos dados, definindo o modo do suporte de execução desse controle), ou seja, **a normalização**



específica de interoperabilidade do SREI. A se seguir essa linha de pensamento, a formatação da atuação do ONR estará realmente compatível com os *standards* contidos no art. 54 da MP 759/16 e em conformidade com a Constituição.

Em termos finais e a título de reforço, no campo exclusivo do ONR, cabem, naturalmente, ao CNJ, as funções de fiscalizar o cumprimento das bases gerais e especiais de implementação e operacionalização do SREI, especialmente as finalísticas, para as quais são exigências aguardadas, dentre outras, a realização de auditoria e o envio de relatórios de atividades e balancete, tudo conforme previamente regulamentado.

É a minha opinião.

São Paulo, 09 de maio de 2017.

ANDRÉ RAMOS TAVARES

O.A.B./S.P. 132.765