



NOTA TÉCNICA IRIB Nº 002/2020

Ref. Sobre alteração da Lei de Registros Públicos por meio de propostas consubstanciadas em dois documentos intitulados (1º) Proposta de dinamização da economia e (2º) Home equity e execuções extrajudiciais. Nota Técnica que será endereçada aos órgãos de análise das propostas.

O Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB, entidade de classe de âmbito nacional dos oficiais de registro de imóveis, apresenta, de forma preliminar, alguns pontos salientes que desconfiguram a legitimidade das chamadas “propostas de dinamização da economia”, cujo projeto, na realidade, pelo seu teor, constitui-se em completa reforma da Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973), como, aliás, consta da própria epígrafe: “Dispõe sobre o aperfeiçoamento e modernização do Registro de Imóveis e dá outras providências”.

Evidentemente, o IRIB reconhece que há pontos importantes na proposta, que devem ser prestigiados, pois representam aprimoramento da Lei de Registros Públicos.

Oportunamente, o Instituto se propõe a apresentar uma opinião técnica completa acerca de cada elemento da dita proposta, detendo-se em cada um dos seus artigos.

Razões:

1 – Em primeiro lugar, é preciso que fique consignado que a proposta ainda não é consenso da classe dos oficiais de registro de imóveis. Aliás, a iniciativa sequer foi discutida na categoria. O IRIB, entidade nacional de representação dos registradores, fundada em 1974, só teve conhecimento de seu conteúdo no dia 22 de julho de 2020, quando houve o encaminhamento pelo CORI-BR. Segundo notícias veiculadas internamente, a proposta já fora debatida com outros setores do mercado e entregue ao Banco Central e ao Ministério da Economia. Consigne-se que após o recebimento da proposta, o IRIB a encaminhou a todos os oficiais de registro de imóveis do país, a fim de propiciar uma discussão aberta sobre os temas, visando o aprimoramento do texto final e a redação de emendas parlamentares.

Nesse sentido postulamos que o prosseguimento da discussão da proposta, junto aos demais entes do Poder Executivo Federal, seja feito após interregno razoável, a fim de se obter um pronunciamento de consenso entre a classe dos oficiais de registro de imóveis de todo o país.

2 - A alteração proposta peca por quebrar a harmonia da legislação e dos Poderes da República, porque adentra em aspectos próprios da autoridade regulamentar conferida constitucionalmente ao Poder Judiciário, que detém competência legal e constitucional para fiscalização e expedição de normas relativas aos atos praticados por seus órgãos, dentre os quais os serviços extrajudiciais (art. 103-B, § 4º, I, II e III, da Constituição Federal de 1988). As propostas representam uma afronta ao Poder Judiciário, comportamento este que não é de interesse e nem da tradição da classe dos oficiais de registro de imóveis do país.

2.1 - A competência para expedir normas destinadas ao aperfeiçoamento das atividades dos cartórios de Registro de Imóveis, Registro de Títulos e Documentos e tabeliães de Notas e de Protestos é da E. Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), conforme art. 8º, X, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça.



Lembre-se que o Regimento Interno do CNJ, aprovado pela Resolução 67/2009, representa um ato normativo primário e que retira o seu fundamento de validade do próprio texto constitucional e tem a mesma natureza jurídica de uma lei, “até que entre em vigor o Estatuto da Magistratura” (art. 5º, § 2º da EC 45/2004).

Assim, S.M.J., devem ser suprimidas da proposta todas as disposições que já foram normatizadas pela E. Corregedoria Nacional de Justiça, bem como aquelas outras que, por seu conteúdo, são próprios de atos normativos e regulamentares, e não de lei, em caráter abstrato.

Nesse sentido, o IRIB propõe que o texto seja encaminhado para análise e estudos pela E. Corregedoria Nacional de Justiça para que não haja rota de conflito com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

2.2 - É noção básica de processo legislativo que não se coloquem em lei termos que são voláteis e expressões decalcadas de processos tecnológicos que, por sua própria natureza, sofrem mudanças com o desenvolvimento científico. A legislação não deve descer a minúcias, as quais devem ser objeto da atenção do agente regulador que deve normatizar, no âmbito de suas competências, de conformidade com condições e circunstâncias temporais.

Nesse ponto, a proposta, erroneamente, fixa procedimentos, prazos, nomina tecnologias a serem aplicadas, em total desacerto, pois tal fato engessaria o sistema ao exigir alteração legislativa para seu aprimoramento e desenvolvimento contínuo.

2.3 - A proposta apresenta obrigações difíceis de serem cumpridas simplesmente pela inexistência de tecnologia aplicável. Qualquer estudo sobre preservação documental de longo prazo, ou sobre repositórios digitais confiáveis, vai esbarrar no fenômeno da acelerada obsolescência tecnológica.

Da proposta, tome-se por exemplo seu primeiro item, que diz respeito à modificação do § 3º do art. 1º da Lei nº 6.015/1973:

Texto vigente	Texto modificado
	“Art. 1º (...)
	(...)
§ 3º Os registros poderão ser escriturados, publicitados e conservados em meio eletrônico, obedecidos os padrões tecnológicos estabelecidos em regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)	§ 3º Os atos deverão ser escriturados, publicitados e conservados em meio eletrônico, o qual substitui os livros físicos.

Esse dispositivo foi recentemente alterado pela Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Declaração de Direitos de Liberdade Econômica). De forma inteligente, o legislador de 2019 compreendeu a importância da longevidade dos assentos registraes, deixando a critério do regulador:

- a. a fixação dos padrões tecnológicos;
- b. a determinação da forma de escrituração; e,
- c. o estabelecimento do tempo da transição da escrituração em papel para a escrituração puramente eletrônica.

Não há condições materiais para que essa abrupta substituição seja operacionalizada. Também, não seria crível que o legislador, em menos de um ano, dentro da mesma Gestão Administrativa e da mesma Legislatura Parlamentar, desse uma guinada de 180 graus em direção oposta ao estabelecido.

Estudos realizados no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), publicados como Recomendação Corregedoria nº 14, de 2/7/2014 (DJE/CNJ nº 115, de 7/7/2014, p. 19) concluíram pela necessidade de os registros serem feitos de maneira híbrida¹. De forma eletrônica para rapidez na sua elaboração, acesso e tráfego pela Internet; e de forma tradicional, impresso em papel, para preservação de seu conteúdo, sendo esta, uma espécie de *backup*.

Os estudos feitos pelo GT SREI revelaram que não há teorias e nem práticas que comprovem a solução de acesso e de preservação por longo tempo de documento eletrônico incólume em razão dos seguintes problemas: 1º) obsolescência tecnológica de *hardware*, *software*, formato de arquivos e suporte; e, 2º) enfraquecimento e quebra dos algoritmos criptográficos envolvidos em razão do aumento do poder computacional.

Estima-se que a escrituração unicamente em formato eletrônico implica desenvolver um ambiente confiável para minimizar os efeitos da obsolescência tecnológica e garantir a manutenção do arquivamento seguro dos documentos digitais e de sua autenticidade em longo prazo. Sabe-se que com poder computacional suficiente um sistema criptográfico pode, de maneira geral, ser quebrado, incluindo o das assinaturas digitais ICP-Brasil e o do “carimbo”².

O desafio de maior pertinência para a preservação documental de longo prazo, autenticidade, integridade e acessibilidade de documentos eletrônicos nos cartórios de registro de imóveis foi objeto de estudo aprofundado por Grupo de Trabalho multidisciplinar, composto por juristas e

¹ Dispõe sobre a divulgação do resultado de estudos realizados pelo CNJ para a especificação do modelo de sistema digital para implantação de Sistemas de Registro de Imóveis Eletrônico – SREI.

² O tempo da integridade do documento eletrônico está associado à tecnologia utilizada para garantir sua autoria e autenticidade. Essa assinatura tem o tempo de garantia da integridade limitado ao instante em que ocorre o comprometimento da tecnologia. Isso significa que existem técnicas ou poder computacional que podem forjar uma assinatura correspondente ao certificado utilizado. Poder-se-ia utilizar o processo de reassinatura todas as vezes em que a tecnologia estiver prestes a expirar. A reassinatura mantém a tecnologia atualizada, ou seja, uma que não possua técnica de criptoanálise eficiente ou poder computacional suficiente para quebrá-la em tempo hábil. Esse processo de atualização faz com que as tecnologias utilizadas nos processos de assinatura anteriores, as quais já se encontram comprometidas e consideradas fracas, fiquem encadeadas à atual. Dessa forma a integridade do documento e da assinatura original são mantidos. Todavia, trata-se de processo de alto custo e moroso, além de, necessariamente, ser verificado se a atualização da tecnologia foi realizada em tempo hábil, visto que uma tecnologia pode ser quebrada muito antes da previsão de comprometimento. Nesse caso a assinatura tornar-se-ia fraca e passível de alteração, e a integridade desses documentos restaria comprometida antes da reassinatura.

especialistas em tecnologia da informação e em preservação documental, no âmbito do CNJ, do Arquivo Nacional e da Biblioteca Nacional, por indução das conclusões da *Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na Região Amazônica (CPI da grilagem de terras na Amazônia)*³.

Concluiu-se, inclusive, depois de ouvir vários especialistas, que não há como os atos de registro de imóveis serem feitos somente no meio digital pela extrema fragilidade dos suportes, cujo conteúdo, no decorrer do tempo, poderá ser perdido, suprimido ou alterado, sem deixar vestígios. De nada adianta a edição de lei se esta não reúne condições fáticas de ser operacionalizada.

3 - A Lei de Registros Públicos tem a dignidade de um Código. Sua alteração terá que ser antecedida por um debate em foros acadêmicos e profissionais, conduzida por uma comissão multidisciplinar composta de juristas e especialistas em tecnologia da informação e em preservação de documentos tradicionais ou eletrônicos de longo prazo. Outrossim, algumas propostas relativas ao Registro de Títulos e Documentos esbarram em princípios de Direito Processual Civil, o que dará origem a novos conflitos jurídicos nos Tribunais.

4 - As disposições legais e normativas já existentes⁴ são suficientes para que os cartórios de registro de imóveis passem a operar o Registro de Imóveis Eletrônico, de forma totalmente digital, com suficiente segurança jurídica e tecnológica, permanecendo, apenas a impressão dos atos em papel, como forma de um *backup*. Porém, todo o tráfego de certidões, informações, prenotações e de títulos feitos de forma totalmente digital. **Isso significa que os cartórios já podem implementar, independentemente de alteração na Lei de Registros Públicos:** I - Livros Digitais; II - Matrículas Digitais; III - Certidões Digitais (que reflitam a situação jurídica presente do imóvel, consignados apenas os atos vigentes); IV – gerar estatísticas e informações eletrônicas capazes de orientar a tomada de decisões corporativas e políticas públicas; e, V - Criar repositórios confiáveis de dados e documentos eletrônicos, com requisitos e características técnicas capazes de aferir confiabilidade, integridade e segurança aos objetos digitais.

Para que isso ocorra, a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2019:

- a) reconheceu o Projeto SREI – Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, desenvolvido pelo CNJ (Recomendação Corregedoria 14/2014) e dispôs que as unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal estavam a ele integradas;
- b) instituiu o ONR – Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, ao qual ficaram vinculadas as unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal, tendo como Agente Regulador a Corregedoria Nacional de Justiça (Art. 76).;

³ Relatório original da CPI em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28DEZ2001SUP.pdf>. Para melhor leitura acesse <https://apublica.org/wp-content/uploads/2020/01/33421741-relatorio-final-cpi-terras-amazonas-grilagem.pdf>

⁴ Suporte Normativo para implantação do Sistema de Registro de Imóveis Eletrônico (SREI): Lei nº 6.015/1973, com suas alterações; Lei nº 8.935/1994, art. 21; Lei nº 11.419/2006, art. 18; Lei nº 11.977/2009, art. 37/41; Lei 13.465/2017, art. 76; Provimento nº 89/2019 e Provimento nº 94/2020, ambos da Corregedoria Nacional de Justiça.

- c) em caráter regulamentar (Provimento CNJ nº 89/2019), a Corregedoria Nacional de Justiça instituiu o SAEC – Serviço de Atendimento Compartilhado com a finalidade de promover a interação pela Internet dos Registros de Imóveis com o Poder Judiciário, Administração Pública, bancos, empresas e cidadãos na protocolização eletrônica de títulos e no acesso às certidões e informações registrais.⁵

O ONR foi organizado como pessoa jurídica em 20/5/2020, com sede em Brasília-DF, no SRTVS, Quadra 701, Lote 5, Bloco A, Sala 221, Centro Empresarial Brasília, CEP: 70340-907.

Conclusões

1ª – A proposta deve ser discutida no âmbito da classe dos oficiais de registro de imóveis do Brasil. Afigura-se de bom alvitre fazê-lo antes de seu prosseguimento pelo Poder Executivo Federal e, principalmente, no Congresso Nacional, a fim de evitar profusão de emendas parlamentares. Na forma como as propostas se apresentam, ao contrário da desejada dinamização da economia, pela subversão da lógica do sistema registral, há de abalar a segurança jurídica necessária ao ambiente registral.

2ª – A proposta adentra em aspectos de regulamentação da atividade de registro de imóveis, próprios de normas, cuja competência é atribuída pela Constituição Federal, com exclusividade, ao Poder Judiciário. Além do caráter de inconstitucionalidade de alguns itens, aos oficiais de registro de imóveis do país não interessa estabelecer um confronto com o Agente Regulador de suas atividades, o Poder Judiciário. Sugere-se o seu encaminhamento para análise e estudos pela E. Corregedoria Nacional de Justiça para que não haja rota de conflito com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

3ª – A proposta não levou em consideração os estudos realizados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre a preservação de longo prazo de documento digital, bem como os aspectos de autenticidade, integridade e acessibilidade, ante a obsolescência de *software*, *hardware* e suporte e o enfraquecimento de algoritmos criptográficos em razão do aumento do poder computacional. Sugere-se o seu encaminhamento para ser analisado pelo Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ.

4ª - **A implantação do Registro Eletrônico não depende de alteração da Lei de Registros Públicos, e está em curso. A legislação já existente e as normas já expedidas pela E. Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) são suficientes para a implantação e operação segura do registro eletrônico em todos os cartórios do território nacional, independentemente de alteração na Lei de Registros Públicos.** Além do tráfego de certidões, informações, prenotações e de títulos feitos de forma totalmente digital, os cartórios já podem Implementar: I - Livros Digitais; II - Matrículas Digitais; III - Certidões Digitais (que reflitam a situação jurídica presente do imóvel, consignados apenas os atos vigentes); IV – gerar estatísticas e informações eletrônicas capazes de orientar a tomada de decisões corporativas e

⁵ “O Sistema de Atendimento Eletrônico Compartilhado (SAEC) disponibiliza um ponto único de contato para solicitação de serviços na forma eletrônica para qualquer cartório do Brasil. Atende a solicitantes via Internet, realiza troca de informações com entidades externas e consolida dados estatísticos sobre dados e operação dos cartórios” ((SREI Parte 1 - Introdução ao Sistema de Registro Eletrônico Imobiliário v1.0.r.7, 3.4.1, p.18)



políticas públicas; e, V - Criar repositórios confiáveis de dados e documentos eletrônicos, com requisitos e características técnicas capazes de aferir confiabilidade, integridade e segurança aos objetos digitais. Sugere-se seu encaminhamento para o Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), para colher seu pronunciamento.

5ª – A Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2019, instituiu o **Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR)** com a finalidade de implementar e operar, em âmbito nacional, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), na forma dos artigos 37 a 41, da Lei nº 11.977, de 7 de julho 2009, mediante integração das unidades registras, sob acompanhamento, regulação normativa e fiscalização da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), na função de agente regulador, conforme previsto no § 4º, do art. 76, da Lei nº 13.465, de 2017. O ONR foi organizado em 20/5/2020 como pessoa jurídica e está preparando sua infraestrutura para o funcionamento na forma prevista na lei.

6ª - A Lei de Registros Públicos tem a dignidade de um Código. Sua alteração terá que ser antecedida por um debate em foros acadêmicos e profissionais, conduzida por uma comissão multidisciplinar composta por juristas e especialistas em tecnologia da informação e em preservação de documentos eletrônicos de longo prazo.

7ª - Algumas propostas relativas aos novos registros no Registro de Títulos e Documentos, em caráter obrigatório, sob pena de ineficácia, esbarram em princípios de Direito Processual Civil. Se aprovadas, darão origem a novos conflitos jurídicos nos Tribunais. Sugere-se o seu encaminhamento para o Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP).

8ª – Por fim, o IRIB acha-se inteiramente aberto à ARISP, CORI-BR e a todas as instituições que direta ou indiretamente tenham interesse no assunto em tela.

São Paulo, 6 de agosto de 2020.

1. Caleb Matheus Ribeiro de Miranda (Pesquisador de Novas Tecnologias/SP),
2. Daniel Lago Rodrigues (Diretor de Relações Institucionais/SP),
3. Daniela Rosário Rodrigues (Diretora da ENR – Escola Nacional de Registradores/SP),
4. Denize Alban Scheibler (1ª Tesoureira/RS),
5. Fabiane de Souza Rodrigues Quintão (1ª Secretária/MG),
6. Flauzilino Araújo dos Santos (Diretor de Tecnologia da Informação/SP),
7. Ivan Jacopetti do Lago (Diretor de Relações Internacionais e Coordenador Editorial – SP),
8. Izaías Gomes Ferro Jr. (Diretor de Assuntos Agrários/SP),
9. Jordan Fabrício Martins (Vice-Presidente, SC),
10. Naila de Rezende Khuri (Diretora Social/SP),
11. Sérgio Jacomino (Presidente/SP)