

Corregedoria

Decisão

EXTRAJUDICIAL. DIREITO REGISTRAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO. INSTRUÇÃO TÉCNICA DE NORMALIZAÇÃO N. 02/2024, DO ONR. AUSÊNCIA DE COMUNICAÇÃO/ ACESSO CONCOMITANTE DISPONIBILIZADO AO AGENTE REGULADOR. § 2º DO ART. 228-I, DO PROVIMENTO CN 149/2023. REGULAMENTAÇÃO DA LISTA DE SERVIÇOS ELETRÔNICOS CONFIÁVEIS E DO USO DE ASSINATURAS ELETRÔNICAS NO SERVIÇO DE REGISTRO DE IMÓVEIS. COMPETÊNCIA PREVISTA NO ART. 329-A, 3º, DO PROVIMENTO CN N. 149/2023. CONFLITO ENTRE NORMAS DE DIFERENTES HIERARQUIAS. ITN QUE FAZ RESTRIÇÃO AO DISPOSTO NO ART. 329-A, III, DO CÓDIGO NACIONAL DE NORMAS DO EXTRAJUDICIAL. SUSPENSÃO CAUTELAR DOS PARÁGRAFOS §1º E §2º DO ARTIGO 5º DA INT N. 02/24. ALEGADA VULNERABILIDADE DA PLATAFORMA GOV. BR. DETERMINADA ELABORAÇÃO DE PARECER TÉCNICO PELO SETOR DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DA CN-CNJ.

1. Trata-se de processo administrativo instaurado para análise da Instrução Técnica de Normalização (ITN) n. 2, de 11 de outubro de 2024 ([1999715](#)), produzida pelo ONR para, dentre outras providências, dispor "sobre os serviços considerados confiáveis pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), descritos na Lista de Serviços Eletrônicos Confiáveis do Registro de Imóveis (LSEC-RI), e sobre o uso de assinatura eletrônica nos atos de registro de imóveis", conforme autorizado no artigo n. 329-A, §3º, do Código Nacional de Normas, instituído pelo Provimento n. 149/23. Vejamos:

"§ 3º A LSEC-RI será regulamentada mediante Instrução Técnica de Normalização (ITN), expedida pelo ONR, que poderá alterar, incluir e excluir serviços nela previstos, bem como disciplinar a extensão do acesso das assinaturas previstas neste artigo ao Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI. ([incluído pelo Provimento n. 180, de 16.8.2024](#))"

2. Apesar de publicada no dia 11/10/2024 (sexta-feira), a existência daquele ato normativo somente foi comunicada formalmente à Corregedoria Nacional de Justiça no dia 15/10/2024, por intermédio do malote digital.

3. O Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, considerando as ponderações realizadas na reunião extraordinária da Câmara de Regulação, ocorrida em 17/10/2024, às 17:30 horas, em autocontenção, removeu de suas páginas na rede mundial de computadores a publicação da ITN 02/2024, submetendo-a à apreciação da Corregedoria Nacional de Justiça, por intermédio do Ofício 346/2024 ([2003697](#)).

4. Adiante, apresentou o Ofício 352/2024 ([2004698](#)), no qual fez a defesa da validade da ITN n. 02/2024, indicando que o ato "regula não apenas a lista de assinaturas, mas também a extensão do acesso dessas assinaturas a diferentes tipos de documentos e atos registrares", definindo quais assinaturas podem ser utilizadas em determinados contextos. Naquele instrumento, asseverou não ter criado novos conceitos jurídicos, divergentes daqueles estabelecidos pelo Provimento n. 180/2024, mas, sim, normalizado aspectos técnicos relacionados à aplicação de assinaturas eletrônicas confiáveis e à integração daquelas assinaturas ao SREI.

Informa que buscou ser "conservador na regulamentação inicial da LSEC-RI, na extensão do acesso aos títulos eletrônicos de atos constitutivos de direito real com assinaturas de menor confiabilidade", e assevera que, "dentre as assinaturas da LSEC-RI, a do GOV.BR não demonstrou método de autenticação utilizado no momento da assinatura, havendo também limitações tecnológicas sobre o processo de identificação na plataforma".

De acordo com o ONR:

Pelos testes de tecnologia, foi identificado que, embora o provedor de assinatura do Gov.br ofereça conta nos níveis de confiança Prata e Ouro e múltiplos métodos de autenticação, a plataforma não transfere para o atributo da assinatura a informação sobre o nível de segurança empregado para acesso no momento da assinatura eletrônica, o que pode se dar por quaisquer dos modos possíveis. Isso impossibilita a validação desse nível de segurança existente durante assinatura eletrônica, o que significa que não se pode determinar se a autenticação para assinatura foi feita por um método mais seguro, como o certificado digital ICP-Brasil, ou por métodos menos rigorosos, como login e senha.

Ainda que o ambiente do Gov.br exiba o nível de segurança da conta do usuário (prata ou ouro), essa informação não é transferida para o atributo da assinatura, impossibilitando sua verificação no ato da validação da assinatura eletrônica. Além disso, o método de classificação do nível de confiança (prata ou ouro) considera o método utilizado no primeiro acesso à plataforma. Por exemplo, se um usuário utilizar o certificado digital ICP-Brasil no momento da criação da conta, sua conta será classificada como Nível Ouro, e continuará assim mesmo que o usuário utilize apenas login e senha nos acessos subsequentes, inclusive para fins de assinatura eletrônica. Esse modelo gera incertezas sobre a segurança das assinaturas realizadas, por isso as restrições da extensão do acesso à Plataforma Gov.Br.

Os membros da Câmara de Regulação discutiram a questão em reunião assíncrona, posicionando-se, em maioria, pela suspensão cautelar dos parágrafos §1º e §2º do artigo 5º da ITN n. 02/24, por trazer restrição ao disposto no Provimento CN n. 149/2023, conforme certificado nos autos ([2015921](#)).

É o relato do necessário. DECIDO.

6. Conforme previsto no § 1º do artigo 228-I, do Provimento CN n. 149/2023, as Instruções Técnicas de Normalização (ITNs) aprovadas pelo ONSERP, ONR, ON-RCPN e ON-RTDPJ entram em vigor imediatamente após a publicação pelo respectivo Operador, independentemente de homologação do Agente Regulador. O §2º daquele dispositivo, a seu turno, prevê que, **concomitantemente** à publicação, as ITNs deverão ter seu acesso disponibilizado, de forma eletrônica, ao Agente Regulador, com aviso ou alerta sobre a inclusão no sistema dos Operadores.

7. O caso sob exame contempla, portanto, falha no cumprimento do previsto no § 2º do citado artigo 228-I, a qual não está resolvida, uma vez que a ITN n. 02/2024, apesar de não mais disponível em páginas do ONR, ingressou em domínio público, tornou-se conhecida dos registradores, da sociedade em geral e da Administração Pública.

8. Para além da ausência de comunicação concomitante, afere-se, neste momento inicial, inconformidade entre o conteúdo normativo veiculado pela ITN n. 02/2024 e a competência outorgada ao ONR, pelo *caput*do artigo 228-I do Provimento CN n. 149/2023, que previu instruções técnicas de normalização como veículos destinados ao detalhamento de orientações aos oficiais de registros públicos sobre o cumprimento de determinações legais ou normativas que digam respeito às plataformas, sistemas e serviços eletrônicos, não podendo a mesma, sob nenhuma hipótese, trazer restrição ao quanto autorizado pela Corregedoria Nacional.

9. No caso, a inconformidade revela-se no cotejo entre o conteúdo normativo previsto no artigo 329-A do Provimento CN n. 149/2023 e o conteúdo de normalização (de detalhamento) previsto no *caput*e nos parágrafos 1º e 2º do artigo 5º da ITN 02/2024, transcritos a seguir, com acréscimo de grafos:

PROVIMENTO CNJ N. 149/2023	ITN ONR 02/2024
(...) <p>Art. 329-A A Lista de Serviços Eletrônicos Confiáveis do Registro de Imóveis - LSEC-RI descreverá os serviços considerados confiáveis pelo ONR, e conterà, pelo menos, os serviços de assinatura eletrônica constantes:(incluído pelo Provimento n. 180, de 16.8.2024).</p> <p>I - da ICP-Brasil (incluído pelo Provimento n. 180, de 16.8.2024).</p> <p>II - da Lista de Serviços Eletrônicos Confiáveis do Registro Civil do Brasil – LSEC-RCPN, instituída pelo artigo Art. 228-F; (incluído pelo Provimento n. 180, de 16.8.2024).</p> <p>III – da Plataforma gov.br, mediante reconhecimento facial ou certificado digital de níveis prata ou ouro; (incluído pelo Provimento n. 180, de 16.8.2024).</p> <p>IV – do Sistema de Autenticação Eletrônica do Registro Civil – IdRC, instituída pelo art. 228-B; (incluído pelo Provimento n. 180, de 16.8.2024).</p> <p>V – do e-Notariado (incluído pelo Provimento n. 180, de 16.8.2024).</p> <p>§ 1º LSEC-RI poderá adotar o sistema de autenticação eletrônica do Registro Civil (IdRC) e aceitar serviços inclusos na Lista de Serviços Eletrônicos Confiáveis do Registro Civil do Brasil (LSEC-RCPN). (incluído pelo Provimento n. 180, de 16.8.2024).</p> <p>§ 2º A LSEC-RI será mantida, atualizada e publicada pelo ONR. (incluído pelo Provimento n. 180, de 16.8.2024).</p> <p>§ 3º A LSEC-RI será regulamentada mediante Instrução Técnica de Normalização (ITN), expedida pelo ONR, que poderá alterar, incluir e excluir serviços nela previstos, bem como disciplinar a extensão do acesso das assinaturas previstas neste artigo ao Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis - SREI. (incluído pelo Provimento n. 180, de 16.8.2024). (...)</p>	<p>Art. 5º As modalidades de assinatura eletrônica previstas na LSEC-RI serão aceitas para todos os títulos que ingressem no Registro de Imóveis, excetuando-se as hipóteses disciplinadas nos parágrafos 1º e 2º deste artigo</p> <p>§1º Os documentos particulares listados a seguir serão aceitos exclusivamente nas modalidades de assinatura ICP-Brasil, e-Notariado e IdRC/ICP-RCPN quando se referirem a:</p> <p>I. Instrumentos particulares destinados à constituição, transferência, modificação, renúncia ou extinção de direitos reais sobre imóveis;</p> <p>II. Instrumentos particulares de quitação outorgada pelo credor ou seu sucessor;</p> <p>III. Procuраções particulares que outorguem poderes para o titular de direito praticar atos de constituição, transferência, modificação, extinção ou renúncia de direitos reais sobre imóveis;</p> <p>IV. Consentimento expresso dos proprietários e demais titulares de direitos reais do imóvel nos procedimentos de adjudicação compulsória e de usucapião extrajudicial.</p> <p>§2º Para os documentos particulares a seguir listados, serão aceitas todas as assinaturas da LSEC-RI para os compromissários compradores, devendo os compromissários vendedores utilizarem as modalidades de assinatura ICP-Brasil, e-Notariado e IdRC/ICP-RCPN:</p> <p>I. Compromissos de compra e venda expedidos por loteadoras cujos empreendimentos estejam registrados no registro de imóveis, com ou sem o termo de quitação previsto no § 6º do art. 26 da Lei Federal nº 6.766/1979;</p> <p>II. Compromissos de compra e venda expedidos por incorporadoras e construtoras cujos empreendimentos estejam registrados no registro de imóveis;</p> <p>III. Distratos e aditivos destes documentos.(...)</p>

10. Depreende-se do quadro comparativo acima que o conteúdo mínimo da LSEC-RI não poderia ser alterado pela Instrução Técnica de Normalização em exame, excluindo os serviços de assinatura eletrônica constantes da plataforma gov.br.

O §3º do artigo 228-I do Provimento n. 149/23 dispõe que:

§ 3º As ITNs ficam sujeitas, a qualquer tempo, à suspensão cautelar e à cassação, caso exorbitem da atribuição de normalização dos Operadores ou incorram em colidência com disposição legal ou normativa, o que pode ser feito de ofício pelo Agente Regulador ou a requerimento de qualquer interessado.

Ante o exposto, com fundamento no artigo 228-I, §3º, do Provimento CN n. 149/23, **SUSPENDO cautelarmente, de ofício, a eficácia do §1º e do §2º do artigo 5º da ITN ONR n. 02/2024**, na parte em que excluem a possibilidade de aceitação dos serviços de assinatura eletrônica da plataforma "gov.br", autorizados no artigo 329-A, III, do mesmo Provimento, pois, neste ponto, a instrução de normalização colide com disposição normativa.

11. Por cautela, considerando os argumentos expostos pelo ONR, no que pertine à suposta vulnerabilidade da plataforma "gov.br", a qual, segundo afirmado, não transfere para o atributo da assinatura a informação sobre o nível de segurança empregado, determino que a área de tecnologia da informação da Corregedoria Nacional de Justiça emita, em dez dias, parecer técnico sobre a matéria.

12. Determino, ainda, que o ONR volte a disponibilizar o conteúdo da INT n. 02/24, bem como a informação sobre a suspensão cautelar do §1º e do §2º do artigo 5º da mesma norma.

13. O ONR fica, ainda, advertido a cumprir o artigo 228-I, § 3º, do Provimento n. 149/2023, que prevê a obrigação de disponibilizar o acesso, de forma eletrônica, ao Agente Regulador, com aviso ou alerta sobre a inclusão no sistema dos Operadores, de forma **concomitante** à publicação de qualquer nova ITN.

14. Apresentado o parecer técnico determinado no item 11, encaminhe-se o mesmo para análise e manifestação da Câmara de Regulação do Agente Regulador dos Operadores Nacionais de Registros Públicos.

Intime-se. Cumpra-se.

À Secretaria Processual, para publicação desta decisão no Diário da Justiça Eletrônico (DJe).

Brasília, DF, data da assinatura eletrônica.

Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Corregedor Nacional de Justiça