



Poder Judiciário
Conselho Nacional de Justiça

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 registrais*", 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 normativos 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 grifos:

PROVIMENTO CNJ N. 149/2023	ITN ONR 02/2024
-----------------------------------	------------------------

(...)

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).

I - da ICP-Brasil (incluído pelo Provimento n. 180, de 16.8.2024).

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).

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).

IV - do Sistema de Autenticação Eletrônica do Registro Civil - IdRC, instituída pelo art. 228-B; (incluído pelo Provimento n. 180, de 16.8.2024).

V - do e-Notariado (incluído pelo Provimento n. 180, de 16.8.2024).

§ 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).

§ 2º A LSEC-RI será mantida, atualizada e publicada pelo ONR. (incluído pelo Provimento n. 180, de 16.8.2024).

§ 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). (...)

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**

§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:

I. Instrumentos particulares destinados à constituição, transferência, modificação, renúncia ou extinção de direitos reais sobre imóveis;

II. Instrumentos particulares de quitação outorgada pelo credor ou seu sucessor;

III. Procurações particulares que outorguem poderes para o titular de direito praticar atos de constituição, transferência, modificação, extinção ou renúncia de direitos reais sobre imóveis;

IV. Consentimento expresso dos proprietários e demais titulares de direitos reais do imóvel nos procedimentos de adjudicação compulsória e de usucapião extrajudicial.

§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:

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;

II. Compromissos de compra e venda expedidos por incorporadoras e construtoras cujos empreendimentos estejam registrados no registro de imóveis;

III. Distratos e aditivos destes documentos.(...)

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



Documento assinado eletronicamente por **MAURO CAMPBELL MARQUES**, **MINISTRO CORREGEDOR NACIONAL DE JUSTIÇA**, em 04/11/2024, às 20:23, conforme art. 1º, §2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no [portal do CNJ](#) informando o código verificador **2015974** e o código CRC **DB060DF2**.
