

---

**A PRODUÇÃO NORMATIVA DO CNJ NA REGULAÇÃO DAS ATIVIDADES  
NOTARIAIS E DE REGISTRO – UMA ANÁLISE DO PROVIMENTO Nº 74/2018 À  
LUZ DAS BOAS PRÁTICAS REGULATÓRIAS**

---

**Douglas Leite<sup>1</sup>**

**The production of norms by CNJ in the regulation of notary and registration activities –  
an analysis of Provision n. 74/2018 under the perspective of good regulatory practices**

**RESUMO:** O Conselho Nacional de Justiça (“CNJ”), atuando como órgão regulador das atividades notariais e de registro no Brasil, editou em 2018 o Provimento nº 74/2018, que estabelece padrões mínimos de tecnologia da informação a serem observados pelos cartórios extrajudiciais. O cumprimento das regras contidas no Provimento nº 74/2018, contudo, se mostrou problemático por alguns dos mais de 13 mil cartórios brasileiros, pelo que o CNJ decidiu suspender os efeitos do ato normativo antes mesmo de sua entrada em vigor. O propósito do presente trabalho, portanto, é analisar a produção normativa do CNJ em relação ao Provimento nº 74/2018 sob a perspectiva das boas práticas regulatórias. Entende-se que o CNJ pode se valer de ferramentas que melhorem a qualidade de suas normas, de modo a facilitar seu cumprimento pelos cartórios de serviços notariais e de registro.

**ABSTRACT:** The National Council of Justice (“CNJ”), acting as the regulatory body for notary and registration activities in Brazil, issued in 2018 the Provision n. 74/2018, which establishes minimum standards of information technology to be obeyed by notary and registration offices. The compliance with the rules established by Provision n. 74/2018, however, proved problematic for some of the more than 13 thousand Brazilian notary and registration offices, in view of what CNJ decided to stay the effects of the norm even before it becomes enforceable. The purpose of this paper, therefore, is to analyze the CNJ’s production of norms regarding Provision n. 74/2018 under the perspective of good regulatory practices. It is understood that CNJ may use tools to enhance the quality of its norms in order to facilitate the compliance by the notary and registration offices.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito da Regulação pela FGV Direito Rio. Graduado em Direito pela PUC-Rio (2007). Advogado.

**Palavras chave:** Direito Da Regulação; atividades notariais e de registro; produção normativa do CNJ; boas práticas regulatórias.

**Key word:** Regulatory Law; Notary And Registration Activities; Production Of Norms By CNJ; good regulatory practices

## 1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 determina que, no Brasil, os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público e que os atos de notários e registradores devem ser fiscalizados pelo Poder Judiciário.<sup>2</sup> Ou seja, de acordo com a previsão constitucional, o Estado se exonera de executar diretamente as atividades notariais e de registro, mas mantém para si o dever de garantir que os atores privados encarregados da prestação dos serviços delegados cumpram suas incumbências de modo adequado para alcançar a satisfação do interesse público. E esta atuação estatal de garantia, exercida pelo Poder Judiciário, se dá por meio da regulação.<sup>3</sup>

Ao exercer tal encargo, o Poder Judiciário se vale de poderes de inspeção, orientação, normatização e disciplina sobre a atuação dos cartórios extrajudiciais. E, como ocorre com qualquer função pública, estes poderes são instrumentais à garantia do adequado desempenho das atividades.<sup>4</sup> Nesse sentido é que a Lei Federal 8.935/1994 (“Lei dos Cartórios”), no capítulo que trata da fiscalização pelo Poder Judiciário, estabelece que “o juízo competente zelará para que os serviços notariais e de registro sejam prestados com rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente”.<sup>5</sup> Pode-se dizer, dessa forma, que o referido diploma confirma a abrangência da atividade fiscalizadora do Poder Judiciário, esclarecendo que lhe cabe o controle e a regulação dos serviços notariais e registrais.<sup>6</sup>

E é o Conselho Nacional de Justiça (“CNJ”) o órgão do Poder Judiciário responsável pela atuação, em âmbito nacional, como regulador das atividades de notários e registradores. Tal órgão, criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, possui competência para expedir atos regulamentares, fiscalizar e aplicar sanções administrativas, cabendo-lhe receber e conhecer das reclamações contra as “serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro

---

<sup>2</sup> Constituição Federal, art. 236, *caput* e § 1º.

<sup>3</sup> RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. Regulação da função pública notarial e de registro. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 135-136.

<sup>4</sup> DALLEONE, Rodrigo Fernandes Lima. Função pública notarial: regime jurídico e fiscalização judicial. Curitiba: Editora Prisma, 2016. p. 157-158.

<sup>5</sup> Lei 8.935/1994, art. 38.

<sup>6</sup> RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. Op cit. p. 140.

que atuem por delegação do poder público ou oficializados”.<sup>7</sup> Na estrutura do CNJ, cabe ao Corregedor Nacional de Justiça o exercício de funções executivas, de inspeção e de correição geral.<sup>8</sup>

O CNJ exerce, assim, em relação aos serviços notariais e de registro, função de agência reguladora de maneira semelhante, por exemplo, à da ANATEL em relação aos serviços de telecomunicações ou à da ANS quanto aos serviços de assistência suplementar à saúde. O CNJ apresenta, afinal, “as características de uma autoridade reguladora independente”<sup>9</sup>, pelo que, nesta condição, deve atentar aos princípios e regras que orientam a atuação das agências reguladoras.

Neste contexto, o propósito do presente trabalho é analisar a produção normativa do CNJ enquanto órgão regulador das atividades notariais e de registro especificamente em relação ao recém-editado Provimento nº 74/2018 (“Provimento 74”). Tal ato normativo impôs obrigações a notários e registradores, e seu cumprimento se mostrou problemático, pelo que o CNJ optou por suspendê-lo antes mesmo de sua entrada em vigor.

A seção 2 tratará brevemente do Provimento 74, apresentando suas principais previsões, os fatos que antecederam sua edição e as razões que levaram à sua suspensão. A seção 3 tratará das boas práticas regulatórias e analisará o Provimento 74 sob a ótica da imposição de custos aos regulados, da utilização de procedimentos voltados à melhoria da escolha regulatória (especificamente a ferramenta de Análise de Impacto Regulatório) e dos mecanismos de transparência e participação. A seção 4 apresentará, de forma sistematizada, as conclusões do trabalho.

## 2. O Provimento nº 74/2018

Editado em 31 de julho de 2018 pelo CNJ, o Provimento 74 “dispõe sobre padrões mínimos de tecnologia da informação para a segurança, integridade e disponibilidade de dados para a continuidade da atividade pelos serviços notariais e de registro do Brasil”.<sup>10</sup> Em resumo, trata-se de ato normativo que institui medidas obrigatórias aos cartórios extrajudiciais acerca dos requisitos tecnológicos mínimos que as serventias devem observar com o objetivo de

<sup>7</sup> As competências do CNJ são previstas nos incisos do § 4º do art. 103-B da Constituição Federal.

<sup>8</sup> Constituição Federal, art. 103-B, § 5º, II.

<sup>9</sup> RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. Op cit. p. 140-145. Ainda sobre a conceituação e as características das agências reguladoras, ver ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 269-308.

<sup>10</sup> O inteiro teor do Provimento nº 74/2018 pode ser encontrado em <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3517>. Acesso em 19/12/2018.

promover a segurança da informação.<sup>11</sup> A norma prevê, ainda, a criação do Comitê de Gestão da Tecnologia da Informação dos Serviços Extrajudiciais (“COGETISE”), órgão composto por representantes do próprio CNJ, das Corregedorias dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e de representantes de notários e registradores, atribuindo-lhe o dever de atualizar os padrões tecnológicos mínimos de segurança da informação.

A edição do Provimento 74 foi precedida de consulta às Corregedorias dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e a entidades representativas de notários e registradores.<sup>12</sup> Diferentes contribuições foram encaminhadas e, em 16/11/2018, o plenário do CNJ referendou a redação final da norma prevendo um prazo de *vacatio* de 180 dias, de modo que sua entrada em vigor foi inicialmente prevista para 28 de janeiro de 2019.

Mesmo com a *vacatio*, contudo, a implementação das regras do Provimento 74 pelos mais de 13 mil cartórios brasileiros se mostrou problemática. Em resposta a pedido de providências apresentado pelo CNJ, a Corregedoria do Tribunal de Justiça do Pará afirmou que, para algumas serventias, “não há arrecadação suficiente para aquisição de computadores novos, contratação de sistemas, internet de qualidade, etc.” Afirmou, também, que “o TJPA está adotando providências para extinguir essas serventias pequenas e não rentáveis”. Da mesma forma, a Corregedoria do Tribunal de Justiça do Acre alegou que “subsistem serventias extrajudiciais que não possuem desempenho econômico/financeiro que suportem o desembolso financeiro para aquisição de equipamentos, softwares e sistemas de informática”. Já o IRTDPJ Brasil<sup>13</sup> apontou que “a realidade da maioria dos cartórios do Brasil, principalmente dos ofícios de Registro de Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas, não suporta investimentos no montante necessário para implantar os requisitos do referido provimento”.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> O Provimento nº 74/2018 divide os cartórios em três classes de acordo com a arrecadação semestral. Na primeira classe estão as serventias com arrecadação de até R\$ 100 mil por semestre. A segunda classe compreende as serventias com arrecadação entre R\$ 100 mil e R\$ 500 mil por semestre. Por fim, na terceira classe estão as serventias com arrecadação acima de R\$ 500 mil. Os padrões de segurança variam minimamente conforme as classes, mas, basicamente o Provimento impõe que os cartórios tenham rede de energia estável com *link* de comunicação de dados, local técnico refrigerado isolado dos demais ambientes e com possibilidade de controle de acesso, unidade de alimentação ininterrupta (*nobreak*), dispositivo de armazenamento (*storage*), serviço de cópias de segurança na internet (*backup* em nuvem), servidor com sistema de alta disponibilidade, impressoras e *scanners*, *switch* para conexão de equipamentos internos, roteador, *softwares* para uso comercial, *software* antivírus e antissequestro, *firewall*, *proxy*, banco de dados e mão de obra treinada na operação do sistema.

<sup>12</sup> Tal consulta se deu através do Pedido de Providências nº 0002759-34.2018.2.00.0000.

<sup>13</sup> Instituto de Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas do Brasil.

<sup>14</sup> As manifestações das Corregedorias do TJPA e TJAC, além do IRTDPJ Brasil, ocorreram nos autos do Pedido de Providências nº 0006206-30.2018.2.00.0000, instaurado pelo CNJ. Manifestações em sentido semelhante, também apontando problemas relacionados ao custo de implementação do Provimento 74, foram apresentadas nos mesmos autos pelas Corregedorias do TJPB, TJCE, TJAM, TJMA, pelo Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB e pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG/BR.

Assim, mencionando expressamente os fundamentos trazidos pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG/BR, entre eles a complexidade que os cartórios teriam em atender os padrões mínimos de segurança da informação “seja pelos elevados custos, seja pela escassez de equipamentos e serviços em determinadas regiões do país”, o Corregedor Nacional de Justiça, em decisão de 18 de dezembro de 2018, determinou a suspensão dos efeitos do Provimento 74 por 90 dias ou até a efetiva instalação do COGETISE e sua manifestação sobre aspectos relacionados ao cumprimento das regras contidas no ato normativo.<sup>15</sup>

### 3. Boas práticas regulatórias – em busca da regulação de qualidade

Para Robert Baldwin, em que pese haver diferentes concepções acerca do que pode ser chamado de “boa regulação”, parece haver um entendimento comum de que as boas práticas regulatórias envolvem a adoção de medidas de baixo custo, pouco intrusivas e que tenham êxito em atingir os objetivos dispostos em lei. A boa regulação deve, ainda, ser baseada em dados empíricos e respaldada por *expertise* técnica, além de decorrer de procedimentos transparentes, acessíveis e consistentes, de modo a encorajar uma postura responsiva por parte dos setores regulados.<sup>16</sup>

Tratando da “regulação de alta qualidade”, Martin Lodge e Kai Wegrich apontam para a existência de, ao menos, quatro grupos de ideias sobre este conceito. O primeiro grupo foca no papel dos instrumentos tecnocráticos para proteger a regulação de influências políticas. O segundo grupo salienta a importância da revisão da regulação por pares e da participação de associações de classe no acompanhamento dos processos de modo a contribuir com o fornecimento de informações e tomada de decisões. O terceiro grupo enfatiza a necessidade de se impor o mínimo possível de regras para o funcionamento dos mercados. Por fim, o quarto grupo se preocupa com o dimensionamento e a redução de riscos sistêmicos.<sup>17</sup>

Mesmo com uma pluralidade de visões, no entanto, é possível apontar como características da boa regulação (i) a imposição de baixos custos aos setores regulados e, conseqüentemente, à sociedade por meio de medidas com o menor grau possível de intrusão; (ii) o amparo não apenas em *expertise*, mas em procedimentos que maximizem as chances de serem feitas as melhores escolhas; e (iii) a utilização de mecanismos que garantam

<sup>15</sup> Decisão proferida nos autos do Pedido de Providências nº 0006206-30.2018.2.00.0000, disponível em

[https://infographya.com/files/Decisao\\_Prov\\_74.pdf](https://infographya.com/files/Decisao_Prov_74.pdf). Acesso em 19/12/2018.

<sup>16</sup> BALDWIN, Robert. Better regulation: the search and the struggle. In: BALDWIN, Robert et. al. (eds). The Oxford Handbook of Regulation. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 5.

<sup>17</sup> LODGE, Martin; WEGRICH, Kai. High-Quality regulation: its popularity, its tools and its future. Public Money & Management, vol. 29, n. 3, p. 145-152, 2009. No mesmo sentido: LODGE, Martin; WEGRICH, Kai. O enraizamento da regulação de qualidade: fazer as perguntas difíceis é a resposta. In: Desafios da Regulação. PROENÇA, Jadir et. al. (Orgs). Brasília: ENAP, 2006. p. 17-37.

transparência e participação de todos os atores direta ou indiretamente envolvidos na área relacionada.

### **3.1. Preocupação com os custos para cumprimento da norma**

As boas práticas recomendam que reguladores levem em consideração os custos que serão impostos aos regulados para possibilitar o cumprimento de uma norma regulatória. A OCDE, em documento que aponta princípios para melhorar a qualidade e performance de regulações, ressalta que reguladores devem ter o objetivo explícito de impor os menores custos administrativos possíveis a cidadãos e empresas como parte de uma política que estimule a eficiência.<sup>18</sup>

No caso do Provimento 74, a imposição de custos aos regulados parece ter sido um problema. Como visto, foi justamente em razão dos custos que algumas serventias alegaram não ter condições de cumprir as normas instituídas pelo CNJ. Ao que parece, portanto, o CNJ não avaliou de maneira adequada a realidade financeira do conjunto de cartórios extrajudiciais existentes no país, o que se fazia necessário, sobretudo em vista das dificuldades enfrentadas por serventias menores localizadas em regiões menos favorecidas, que contam com arrecadação insuficiente à aquisição de equipamentos na forma prevista pelo Provimento 74.

As manifestações das Corregedorias e dos órgãos representativos de notários e registradores informando a impossibilidade de cumprimento das disposições do Provimento 74 em razão dos custos e a recente suspensão dos efeitos do ato normativo antes mesmo de sua entrada em vigor demonstram que o CNJ não sopesou satisfatoriamente, com a antecedência necessária, os impactos financeiros da regulação sobre o setor regulado. Um instrumento procedimental que poderia ter sido utilizado pelo CNJ para esta finalidade é a Análise de Impacto Regulatório (“AIR”).

### **3.2. Utilização de procedimentos para melhorar as escolhas regulatórias – a possibilidade do uso de Análise de Impacto Regulatório**

---

A AIR é uma ferramenta voltada à medição da performance da regulação, tanto em relação a aspectos econômicos quanto sociais, com o objetivo de aprimorar sua qualidade. A ideia é possibilitar que os reguladores tomem melhores decisões apoiados em um instrumento que identifique as causas da intervenção regulatória, as diferentes opções disponíveis, bem como os custos e benefícios associados a cada uma delas.<sup>19</sup> A AIR pode também ser concebida

<sup>18</sup> OCDE. Guiding principles for regulatory quality and performance. Disponível em <https://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>. Acesso em 21/12/2018.

<sup>19</sup> CASTRO, Camila Moreira de. Some aspects of implementing regulatory impact analysis in Brazil. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 2, 2014. p. 325-326.

como “uma ferramenta para assegurar e expressar a racionalidade técnica das propostas regulatórias”.<sup>20</sup>

A utilização de AIR é um assunto que está em voga atualmente no Brasil. Em fevereiro de 2018, a Casa Civil da Presidência da República lançou o “Guia Orientativo Para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR)”.<sup>21</sup> O documento, que tem como objetivo fortalecer a disseminação de práticas voltadas à melhoria da qualidade regulatória, explica o conceito de AIR e apresenta orientações acerca de como e quando realiza-la. Além disso, está em trâmite no Congresso Nacional o Projeto de Lei Geral das Agências Reguladoras<sup>22</sup>, que, entre outras medidas, prevê a obrigatoriedade de realização de AIR antes da adoção e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados. O CNJ, vale observar, embora claramente exerça função regulatória, está excluído do âmbito de aplicação deste Projeto de Lei.

Não se desconhecem as dificuldades e limitações envolvidas no uso da AIR. Mesmo nos EUA e em países europeus, que contam com décadas de experiência na implementação desta ferramenta para subsidiar as escolhas regulatórias, está longe de haver um consenso sobre os resultados de sua aplicação. Há controvérsias sobre a capacidade da AIR promover uma regulação de maior qualidade ou mesmo sobre a sua relevância no processo de tomada de decisão estatal.<sup>23</sup> Ainda, há críticas quanto ao uso das análises custo-benefício em áreas como meio-ambiente e saúde, o que é tido por alguns como imoral por conferir valor monetário a vidas humanas ou ao meio ambiente.<sup>24</sup>

Todavia, independentemente destas questões, o Provimento 74 – que acabou sendo suspenso antes mesmo de entrar em vigor porque muitas serventias extrajudiciais simplesmente não conseguiriam cumpri-lo – ilustra bem um exemplo no qual uma análise de impactos *ex ante* poderia ser útil. Entende-se que o CNJ poderia ter avaliado a possibilidade de cumprimento da norma antes de editá-la. Possivelmente, ao constatar a dificuldade de alguns cartórios em atender os requisitos mínimos de segurança da informação, o CNJ poderia, e pode ainda, pensar

<sup>20</sup> QUEIROZ, Helder; VIEIRA, Luciana. Qualidade regulatória, avaliação de impacto regulatório e os desafios da regulação setorial no Brasil. In: QUEIROZ, Helder; VIEIRA, Luciana. Experiências Exitosas em Regulação na América Latina e Caribe. Brasília: Alia Opera, 2012. p. 76.

<sup>21</sup> Disponível em <http://www.casacivil.gov.br/governanca/regulacao/boas-praticas-regulatorias/consulta-publica/consulta-publica-001-2017-diretrizes-e-guia-air-pasta/encerramento/guia-air.pdf>. Acesso em 23/12/2018.

<sup>22</sup> PL 6621/2016. Inteiro teor disponível em [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=3FF27A65275F0B7E8305D53B4408026E.proposicoesWebExterno1?codteor=1514475&filename=PL+6621/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3FF27A65275F0B7E8305D53B4408026E.proposicoesWebExterno1?codteor=1514475&filename=PL+6621/2016). Acesso em 23/12/2018.

<sup>23</sup> Idem. p. 80-82.

<sup>24</sup> PECCI, Alketa. Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro. Revista de Administração de Empresas, v. 51, n. 4, jul/ago 2011. p. 338.



em medidas endereçadas a esta questão, como a extinção de certas serventias, o que foi inclusive, aventado pelas Corregedorias dos Tribunais de Justiça do Ceará e do Pará.

### 3.3. Mecanismos de transparência e participação

Finalmente, as boas práticas regulatórias recomendam o uso de mecanismos de transparência e participação que permitam o envolvimento de diferentes atores na conformação de normas regulatórias, também com vistas a municiar os reguladores de informações e instrumentos para a melhor tomada de decisões. Para Cary Coglianese, transparência diz respeito à disponibilidade e facilidade de acesso, pelo público, a informações detidas por órgãos do Estado, bem como à capacidade que o público tem de estar informado sobre o processo de tomada de decisões em matéria regulatória. Já participação significa o envolvimento de cidadãos, pequenos negócios, organizações não governamentais, associações de classe, acadêmicos e pesquisadores, entre outros, no processo de criação de normas dos órgãos reguladores.<sup>25</sup>

Há autores que apontam que a obrigatoriedade da adoção de procedimentos na esfera administrativa, como aqueles desenhados para conferir maior participação na tomada de decisões, pode servir como instrumento de controle político da regulação.<sup>26</sup> Este controle pelo procedimento pode envolver ferramentas que obriguem os reguladores a consultar certos grupos de interesse e levar em consideração suas contribuições, o que pode tornar o processo normativo mais moroso, além de dificultar a edição e alteração de normas.

Nesse sentido, a imposição de procedimentos de participação, que se justifica em nome da defesa de valores como justiça e legitimidade, tanto pode buscar garantir o controle substantivo das ações dos reguladores por políticos ou grupos de interesse quanto pode buscar que tais ações se tornem ineficientes.<sup>27</sup> Ainda assim, como observa Coglianese, “transparência e participação servem aos objetivos de conferir legitimidade procedimental e qualidade substantiva à atividade normativa das agências”.<sup>28</sup>

De fato, há diferentes mecanismos que podem ser usados para conferir maior grau de transparência e participação à produção normativa de órgãos reguladores, entre os quais destacam-se a disponibilização de dados pelos órgãos reguladores, bem como a realização de

<sup>25</sup> COGLIANESE, Cary (et. al.). Transparency and public participation in the rulemaking process. Faculty Scholarship, Paper 238, 2009. p. 926.

<sup>26</sup> McCUBBINS, Mathew D; NOLL, Roger G; WEINGAST, Barry R. Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 3, n. 2, 1987, p. 243-277.

<sup>27</sup> HUBER, John D.; SHIPAN, Charles R. Rational delegation or helpless abdication? The relationship between bureaucrats and politicians. In: *Deliberate Discretion? the Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge University Press, 2002.

<sup>28</sup> COGLIANESE, Cary (et. al.). Op. Cit. p. 961.

consultas e audiências públicas que permitam a apresentação de opiniões e contribuições no processo de elaboração de normas.

No tocante à transparência, vale notar que o Provimento 74 menciona a realização de estudos técnicos pela Corregedoria Nacional de Justiça “sobre a proteção da base de dados, os sistemas, as condições financeiras e o perfil de arrecadação dos serviços de notas e de registro do Brasil”. Tais estudos, contudo, não são acessíveis ao público, e não há notícia de que eles tenham sido disponibilizados antes da edição da norma, o que seria importante para conferir maior transparência ao processo normativo.

Já em relação à participação, merece destaque o fato de que, três meses antes da edição do Provimento 74, por meio do Pedido de Providências nº 0002759-34.2018.2.00.0000, o CNJ expediu ofício às Corregedorias dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e a diversas entidades representativas de notários e registradores requisitando manifestações sobre a minuta de provimento, com o encaminhamento de críticas e sugestões. A iniciativa demonstra a preocupação do CNJ com a participação do setor regulado, mas cabem ser feitas algumas críticas.

Em primeiro lugar, nota-se que diversas contribuições foram apresentadas, destacando-se manifestações das Corregedorias dos Estados do Pará, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Maranhão, Ceará e Sergipe, bem como do Colégio Notarial, da Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais – ARPEN-BR e do Sindicato dos Oficiais de Registro Civil de Minas Gerais – RECIVIL-MG apontando que haveria dificuldades ou mesmo inviabilidade na implementação das medidas por parte de algumas serventias em razão da sua incapacidade em arcar com os custos. Houve sugestões, inclusive de alterações no teor da minuta de provimento, mas não foi localizada nos autos do Pedido de Providências uma análise efetiva do CNJ sobre as contribuições trazidas. Uma consulta ao processo administrativo não permite compreender, assim, que contribuições foram acatadas ou rejeitadas e sob quais fundamentos.

Além disso, não foram consultados demais atores integrantes do sistema como, por exemplo, as empresas desenvolvedoras de soluções tecnológicas para os cartórios, que poderiam contribuir tanto com a redação do provimento, auxiliando a definir os requisitos mínimos necessários para garantir a segurança da informação, quanto com informações acerca de valores a serem dispendidos pelas serventias para implementação da norma. Nesse sentido, a Corregedoria do TJMS, em manifestação datada de 18 de maio de 2018, afirmou ao CNJ entender necessário o envio da minuta do Provimento 74 “a todas as empresas desenvolvedoras

de software de automação de cartório para análise e exposição de valores para a efetivação dos parâmetros estabelecidos no documento em questão”.<sup>29</sup>

Por fim, no tocante à transparência e participação cumpre mencionar o papel que pode ser desempenhado pelo COGETISE, órgão criado pelo Provimento 74, que terá a função de atualizar os padrões mínimos de segurança da informação a serem obedecidos nas atividades notariais e de registro. Inicialmente, quanto à composição do COGETISE<sup>30</sup> nota-se a participação de membros da Corregedoria Nacional de Justiça, das Corregedorias de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, além de entidades de classe de notários e registradores. Uma composição mais plural, com representantes da sociedade civil, da academia e de outras instituições pode ser recomendável para conferir maior equilíbrio e mitigar riscos, como os apontados acima, de que grupos de interesse busquem interferir na regulação desviando-a do interesse público.

Igualmente, será importante que as deliberações e decisões do COGETISE sejam revestidas de clareza, fundamentadas em razões empíricas e precedidas de análises de custo-benefício, na linha do que, como visto, recomendam as boas práticas regulatórias.

#### 4. Conclusão

As análises desenvolvidas ao longo deste trabalho permitiram extrair as seguintes conclusões:

- O CNJ, enquanto órgão regulador dos serviços notariais e de registro, deve seguir os princípios e regras que orientam a atuação das agências reguladoras.
- São características da boa regulação (i) a imposição de baixos custos aos setores regulados e, conseqüentemente, à sociedade por meio de medidas com o menor grau possível de intrusão; (ii) o amparo não apenas em *expertise*, mas em procedimentos que maximizem as chances de serem feitas as melhores escolhas;

<sup>29</sup> Manifestação da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul no Pedido de Providências nº 0002759-34.2018.2.00.0000.

<sup>30</sup> Provimento 74, art. 8º Os padrões mínimos dispostos no anexo do presente provimento deverão ser atualizados anualmente pelo Comitê de Gestão da Tecnologia da Informação dos Serviços Extrajudiciais (COGETISE).

§ 1º Comporão o COGETISE:

I – a Corregedoria Nacional de Justiça, na condição de presidente;

II – as Corregedorias de Justiça dos Estados e do Distrito Federal;

III – a Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG/BR);

IV – o Colégio Notarial do Brasil - Conselho Federal (CNB/CF);

V – a Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais do Brasil (ARPEN/BR);

VI – o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB/BR);

VII – o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil (IEPTB/BR); e

VIII – o Instituto de Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas do Brasil (IRTDPJ/BR).

e (iii) a utilização de mecanismos que garantam transparência e participação de todos os atores direta ou indiretamente envolvidos na área relacionada.

- O fato do Provimento 74 ter sido suspenso antes mesmo de sua entrada em vigor em razão da alegada impossibilidade de algumas serventias adotarem as medidas nele previstas por conta dos elevados custos e complexidade demonstra que o CNJ poderia ter utilizado a ferramenta de AIR para avaliar previamente os impactos da norma sobre o setor regulado. Nesse sentido, uma possibilidade que poderia (e ainda pode) ser contemplada pelo CNJ é a extinção de serventias pouco rentáveis ou deficitárias.
- O Provimento 74 menciona a realização de estudos técnicos pela Corregedoria Nacional de Justiça “sobre a proteção da base de dados, os sistemas, as condições financeiras e o perfil de arrecadação dos serviços de notas e de registro do Brasil”. Para conferir maior transparência ao processo normativo que resultou na edição do Provimento 74, seria importante que tais estudos fossem acessíveis ao público de forma facilitada.
- A expedição de ofícios às Corregedorias dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e a entidades representativas de notários e registradores requisitando manifestações sobre a minuta do Provimento 74 demonstra preocupação do CNJ com participação no processo normativo. Não foi possível localizar, contudo, uma análise substantiva do CNJ sobre as diversas contribuições trazidas para que se possa entender quais foram acatadas ou rejeitadas e sob que fundamentos.
- A consulta prévia feita pelo CNJ se limitou às partes mencionadas no tópico anterior, não tendo sido contatados outros atores integrantes do sistema, como as empresas desenvolvedoras de tecnologia para cartórios, que poderiam contribuir com sugestões e informações relevantes.
- A atuação do GOGETISE – órgão criado pelo Provimento 74 para atualizar os padrões mínimos de segurança da informação – igualmente deve ser pautada pelas boas práticas regulatórias. É recomendável, assim, que a composição do órgão seja mais diversa, possivelmente compreendendo representantes da sociedade civil, da academia e de outras instituições, para mitigar riscos de que sua atuação sofra interferências indevidas de grupos de interesse.

## Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BALDWIN, Robert. **Better regulation: the search and the struggle**. In: BALDWIN, Robert et. al. (eds). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6621/2016**. Disponível em [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=3FF27A65275F0B7E8305D53B4408026E.proposicoesWebExterno1?codteor=1514475&filename=PL+6621/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3FF27A65275F0B7E8305D53B4408026E.proposicoesWebExterno1?codteor=1514475&filename=PL+6621/2016). Acesso em 23/12/2018.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório (AIR)**. Disponível em <http://www.casacivil.gov.br/governanca/regulacao/boas-praticas-regulatorias/consulta-publica/consulta-publica-001-2017-diretrizes-e-guia-air-pasta/encerramento/guia-air.pdf>. Acesso em 23/12/2018.

CASTRO, Camila Moreira de. **Some aspects of implementing regulatory impact analysis in Brazil**. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 2, 2014.

COGLIANESE, Cary (et. al.). **Transparency and public participation in the rulemaking process**. Faculty Scholarship, Paper 238, 2009.

DALLEDONE, Rodrigo Fernandes Lima. **Função pública notarial: regime jurídico e fiscalização judicial**. Curitiba: Editora Prismas, 2016.

HUBER, John D.; SHIPAN, Charles R. **Rational delegation or helpless abdication? The relationship between bureaucrats and politicians**. In: *Deliberate Discretion? the Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge University Press, 2002.

LODGE, Martin; WEGRICH, Kai. **High-Quality regulation: its popularity, its tools and its future**. *Public Money & Management*, vol. 29, n. 3, p. 145-152, 2009.

LODGE, Martin; WEGRICH, Kai. **O enraizamento da regulação de qualidade: fazer as perguntas difíceis é a resposta**. In: *Desafios da Regulação*. PROENÇA, Jadir et. al. (Orgs). Brasília: ENAP, 2006.

McCUBBINS, Mathew D; NOLL, Roger G; WEINGAST, Barry R. **Administrative procedures as instruments of political control**. *Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 3, n. 2, 1987, p. 243-277.

OCDE. **Guiding principles for regulatory quality and performance**. Disponível em <https://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>. Acesso em 21/12/2018.

PECI, Alketa. **Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro.** Revista de Administração de Empresas, v. 51, n. 4, jul/ago 2011.

QUEIROZ, Helder; VIEIRA, Luciana. **Qualidade regulatória, avaliação de impacto regulatório e os desafios da regulação setorial no Brasil.** In: QUEIROZ, Helder; VIEIRA, Luciana. Experiências Exitosas em Regulação na América Latina e Caribe. Brasília: Alia Opera, 2012.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro.** São Paulo: Saraiva, 2009.