

Digitalizar vs. transformar o registro de imóveis: dos efeitos da Lei 14.382

24/03/2026

A promessa da digitalização dos serviços notariais abriu caminhos para uma mudança não só para o cartório eletrônico, mas também em direção a uma cultura digital de apoio às decisões. A constituição do cotidiano expressa nos atos da vida civil são o resultado da criação de regras entre pessoas, mediadas pelos cartórios.

O registro imobiliário brasileiro convive, há décadas, com problemas conhecidos: cartórios lentos, informações desencontradas, procedimentos que variam entre serventias e custos que se acumulam a cada exigência ao longo de uma transação. Diante desse cenário, a tecnologia passou a ser apresentada como solução.

O relatório *Doing Business*, do Banco Mundial (2020; 2021), que avalia o ambiente regulatório de diversos países, já apontava a integração tecnológica como um dos principais caminhos para modernizar os serviços de registros públicos e melhorar o ambiente de negócios. No Brasil, esse movimento foi sendo estruturado gradualmente por meio de atos normativos que organizaram o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), responsável por permitir a prática de atos registrais em meio digital em todo o território nacional: a

Nesse processo, o [Conselho Nacional de Justiça \(CNJ\)](#), órgão responsável pela regulação e fiscalização dos cartórios, editou uma série de provimentos. O Provimento nº 89/2019 estabeleceu a interoperabilidade, isto é, a capacidade de diferentes sistemas se comunicarem, como diretriz central. O Provimento nº 143/2023 avançou na digitalização e padronização dos dados registrais. O Provimento nº 170/2024 ajustou prazos, reconhecendo que as serventias partem de realidades distintas.

Em paralelo, o [Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis \(ONR\)](#), entidade responsável por implementar e gerir o SREI, passou a desenvolver ferramentas tecnológicas. Em 2025, lançou a [Inteligência Artificial do Registro de Imóveis \(Iari\)](#), desenvolvida em parceria com o Google, voltada à leitura e organização automatizada de dados das matrículas imobiliárias. Mais recentemente, o Provimento CNJ nº 213/2026 consolidou a tecnologia como parte do funcionamento cotidiano do sistema. O arranjo institucional, portanto, é consistente do ponto de vista técnico. A questão, contudo, é outra: o que ficou de fora desse movimento.

Automatizar não é revisar

A própria definição do SREI, apresentada pelo ONR, já indica o caminho seguido: trata-se do uso de tecnologia para automatizar procedimentos dos cartórios e viabilizar a prestação remota de serviços registrais. Nas palavras do próprio Operador, o sistema está ligado à “automatização dos procedimentos registrais preexistentes” (ONR, 2019), o que revela, por si só, a natureza da escolha feita. A tecnologia foi empregada para transportar ao ambiente digital

o que já existia no papel, sem que a lógica decisória subjacente a esses procedimentos fosse efetivamente revisada.

E os efeitos dessa opção são facilmente percebidos na permanência de problemas registrais antigos. O [relatório da Deloitte para a Fiesp e o Ciesp \(2023\)](#), elaborado a partir de entrevistas com grandes empresas do setor imobiliário e de infraestrutura, mostra que ainda estão presentes no mercado imobiliário problemas como a assimetria de informações e as divergências documentais entre órgãos. Vale registrar que a questão da ausência de uma base nacional integrada vem sendo progressivamente enfrentada com os avanços tecnológicos e a interoperabilidade. Ainda assim, persistem os atrasos na conclusão dos registros e o retrabalho ao longo do processo.

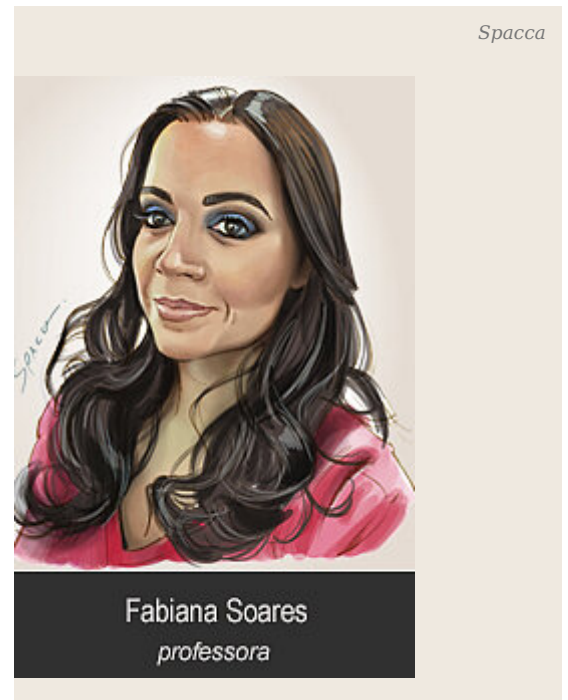
Esse diagnóstico tampouco é recente. Já há mais de uma década, estudo da Booz & Company (2014) apontava três entraves estruturais: subjetividade na análise documental, regras pouco claras e falta de padronização entre serventias. A diferença é que esses problemas agora se apresentam sob nova forma, operando dentro de sistemas eletrônicos. Surge então o desafio da expansão da digitalização em ambientes analógicos onde a processualidade decisória acontece com grande margem interpretativa.

Limite da tecnologia

Ignace Snellen (2002; 2003), ao estudar o uso de tecnologia na administração pública, mostra que sistemas digitais funcionam bem quando se limitam a reproduzir processos já estruturados. A dificuldade aparece quando o próprio processo não é claro. Nesses casos, se o desenho decisório não é revisto, a tecnologia apenas reproduz, e muitas vezes acelera, as mesmas inconsistências.

Forma-se, então, uma tensão entre padronização e discricionariedade. Sistemas automatizados tendem a favorecer a primeira, mas a segunda continua sendo necessária para garantir a análise adequada dos casos concretos. A teoria da racionalidade limitada, de Herbert Simon (1979; 1987), ajuda a esclarecer esse ponto. A tecnologia amplia a capacidade de processamento de informações, mas não elimina as limitações do próprio processo decisório. Para que a automação de uma decisão possa ser eficaz, ela precisa ser clara, coerente e padronizada, quando couber. Quando isso não ocorre, a automação apenas acelera a produção de decisões inconsistentes.

Na mesma linha, o teórico organizacional Russell Ackoff (1999) aprofunda a distinção ao separar eficiência de eficácia. A primeira pode ser automatizada. A segunda, que envolve



juízo e contexto, não. No registro imobiliário, a qualificação registral, isto é, a análise feita pelo oficial sobre a possibilidade de registro de um título, se insere nesse segundo plano. Por isso, automatizar o fluxo de entrada sem revisar os critérios dessa análise é ganhar velocidade sem melhorar a decisão.

Mesmos problemas, agora digitais

Se a lógica não mudou, os problemas também não. Apenas mudaram de lugar. Um deles está na própria análise.

As Instruções Técnicas de Normalização (ITN), editadas pelo ONR, avançam na padronização dos documentos apresentados ao registro. Isso resolve a forma de entrada, mas não os critérios de decisão. A qualificação registral continua variando entre serventias. Essa variação, por si só, não é necessariamente um problema, já que alguma margem interpretativa é inerente à atividade. A dificuldade surge quando essa margem se amplia sem critérios claros. Na prática, situações semelhantes passam a receber tratamentos distintos, a depender de quem analisa o título. Para o usuário do sistema, o resultado é insegurança jurídica.

Outro aspecto relevante é a desarticulação normativa. Uma operação imobiliária envolve regras de diferentes níveis, como urbanísticas, ambientais e registrais, aplicadas por órgãos distintos, como prefeituras e cartórios. Nem sempre essas regras são compatíveis entre si. A interoperabilidade, isto é, a comunicação entre sistemas, não resolve esse problema. Ela permite que a informação circule, mas não elimina conflitos de critério. A fragmentação permanece, apenas operando de forma mais rápida.

Problema da escolha do instrumento

Para entender por que esses gargalos persistem, mesmo com o avanço tecnológico, é útil recorrer à metodologia da legística, campo que analisa a qualidade e a eficácia das normas.

Na formulação de Jean-Daniel Delley (2004), a legística parte de uma premissa simples: antes de escolher um instrumento regulatório, é preciso identificar corretamente o problema e suas causas. Nessa mesma linha, Luizius Mader (2009) distingue dois planos de análise: a legística formal, voltada à estrutura e à clareza das normas, e a legística material, voltada ao conteúdo e aos efeitos reais que essas normas produzem.

Sob essa perspectiva, o SREI avançou de forma consistente na dimensão formal, com a organização de processos, a definição de instrumentos e a estruturação do funcionamento do sistema eletrônico. O mesmo não se observa, porém, na dimensão material. O diagnóstico das causas dos gargalos e a avaliação de se a digitalização, por si só, seria suficiente para superá-los ficaram em segundo plano.

Isso não significa que a tecnologia não seja importante. O ponto é outro: ela foi aplicada sobre um modelo que não passou por revisão estrutural. A partir daí, algumas frentes se tornam evidentes. A primeira é a necessidade de maior uniformização dos critérios de qualificação registral, ao menos nos casos mais recorrentes. A segunda é a articulação entre instituições com força normativa, e não apenas técnica, alinhando critérios entre cartórios, prefeituras,

instituições financeiras e demais órgãos, como os ambientais. A terceira é o uso contínuo dos dados já produzidos pelo próprio sistema e por entidades do setor, como Abrainc, Fiesp e CBIC, como base para avaliar e ajustar as regras.

Assim, o registro imobiliário brasileiro expressa uma dimensão procedimental e outra, sobretudo, decisória. Ao digitalizar os procedimentos sem revisar os critérios, o sistema não eliminou os gargalos, mas os transferiu para o ambiente eletrônico, onde continuam gerando incerteza, demora e custo ao longo de toda a cadeia imobiliária. As tecnologias, embora contribuam para a melhoria do sistema registral, não são capazes, por si só, de corrigir o desenho institucional. Se as regras são imprecisas, o sistema segue reproduzindo essas imprecisões com mais eficiência. Isso não diminui a importância dos avanços recentes, mas o contrário. A digitalização trouxe um ativo relevante: *dados*. Pela primeira vez, há escala e consistência suficientes para observar padrões, identificar falhas recorrentes e orientar ajustes mais precisos, o que representa um avanço importante.

Para que haja mudança efetiva, é preciso que esse ativo seja usado de forma consciente, transformando os dados produzidos em insumo para revisar os critérios de decisão que a digitalização, até aqui, não tratou. Esse é o potencial ainda não explorado do sistema. E é nele que reside a possibilidade de uma evolução que vá além da forma e alcance, de fato, o conteúdo.

Referências

ACKOFF, Russell L. From Data to Wisdom. In: Ackoff's Best. Nova York: John Wiley & Sons, 1999. p. 170-172.

BANCO MUNDIAL. Doing Business: Comparing Business Regulation in 190 Economies. Washington: DC, 2020; 2021.

BOOZ & COMPANY (CBIC; ABRAIN; MBIC). Estudo sobre o setor imobiliário: custos e gargalos. 2014.

DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei: introdução a um procedimento metódico. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 101-143, 2004.

FIESP; CIESP. Burocracia na construção: o custo da ineficiência nos processos. São Paulo: Deloitte, 2023.

MADER, Luc. Legística material: algumas questões sobre seu desenvolvimento e perspectivas. In: WINTGENS, Luc J. (Org.). Legisprudence: Practical Reason in Legislation. Farnham: Ashgate, 2009.

MAGALHÃES, Paula Gomes de. Incorporação imobiliária: uso de sistemas tecnológicos para avaliação legislativo-regulatória. 2025. Tese (Doutorado em Direito) — UFMG, Belo Horizonte, 2025.



ONR. O Registro de Imóveis Eletrônico. (2019?)

SIMON, Herbert A. Rational decision making in business organizations. *American Economic Review*, v. 69, n. 4, p. 493-513, 1979.

SIMON, Herbert A. Making management decisions: the role of intuition and emotion. *Academy of Management Executive*, v. 1, n. 1, p. 57-64, 1987.

SNELLEN, Ignace T. M. Electronic governance: implications for citizens, politicians and public servants. *International Review of Administrative Sciences*, v. 68, n. 2, p. 183-198, 2002.

SNELLEN, Ignace T. M. Street level bureaucracy in an information age. In: SNELLEN, I.; VAN DE DONK, W. (Eds.). *Public Administration in an Information Age*. Amsterdam: IOS Press, 2003.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-mar-24/digitalizar-vs-transformar-o-registro-de-imoveis-sobre-os-efeitos-da-lei-14-382/>