

2017 - 02 - 06

Revista de Direito Imobiliário

2016

RDI VOL. 81 (JULHO - DEZEMBRO 2016)

DOCTRINA NACIONAL

SINTER

4. O SINTER E OS IRMÃOS SIAMESES DA GESTÃO TERRITORIAL. DECRETOS FEDERAIS 8.764 E 8.777 DE 2016 EM DEBATE

4. O SINTER e Os Irmãos Siameses da Gestão Territorial. Decretos Federais 8.764 E 8.777 de 2016 em Debate

The SINTER and the Siamese Twins of Territorial Management. Federal Decrees 8.764 and 8.777 of 2016 in Debate

(Autor)

SÉRGIO JACOMINO

Doutor em Direito Civil pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP. Especialista em Direito Registral Imobiliário pela Universidade de Córdoba, Espanha. Sócio honorário do CENoR – Centro de Estudos Notariais e Registrais da Universidade de Coimbra, Portugal. Presidente da Academia Brasileira de Direito Registral Imobiliário – ABDRI. Quinto Oficial de Registro de Imóveis da cidade de São Paulo. sergiojacomino@gmail.com

Sumário:

- 1 Introdução
- 2 Quando o acessório se torna o principal
- 3 Fatos, versões e subversões
- 4 O epicentro regulamentar
- 5 Conclusões

Área do Direito: Imobiliário e Registral

Resumo:

A regulamentação da Lei 11.977/2009 pelo Executivo Federal – riscos e oportunidades. Neste opúsculo, discute-se a extrapolação dos limites regulamentares na criação do SINTER – Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais e a apropriação dos dados dos Cartórios de Registro de Imóveis brasileiros.

Abstract:

The regulation of Law 11.977/2009 by the Federal Executive – risks and opportunities. In this brief

treatise, we discuss the breaking of regulation legal limits in creating the SINTER – National System of Territorial Information Management and the data appropriation from the Brazilian registry offices.

Palavra Chave: Registro eletrônico - Serviço de registro eletrônico de imóveis - SINTER - Gestão territorial

Keywords: Electronic registry - Electronic land registry service - SINTER - Territorial management

1. Introdução

O advento do Dec. 8.764, de 10.05.2016, ao instituir o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais – SINTER, regulamentando o disposto no art. 41 da Lei 11.977, de 07.07.2009, dividiu as opiniões e suscitou apaixonadas discussões.

O SINTER deu curso a controvérsias tornadas crônicas a respeito das funções e atribuições de instituições tão próprias, específicas, singulares, como o são o cadastro e o registro de imóveis. Parece que o velho problema novamente se apresenta, agora de modo agudo.¹

O Dec. 8.764, de 10.05.2016 é um diploma serôdio. Em má hora veio baralhar os conceitos que definem as duas instituições que se interrelacionam na gestão territorial e na publicidade de situações jurídicas. A peça regulamentar pretende alçar-se à condição de referência na instituição de normas gerais para criação e modelagem de um cadastro técnico multifinalitário de áreas urbanas. Pretende tornar-se padrão na formação da base de dados, de caráter nacional, do Registro de Imóveis brasileiro.

Nesse sentido, revela-se um instrumento inadequado. A via eleita não é própria (decreto), os órgãos públicos integrantes do SINTER não se sujeitam a suas regras de modo compulsório, como seria esperável caso fossem estabelecidas por lei. As entidades e órgãos integrantes do sistema poderão aderir (ou não) mediante celebração de convênios (inc. IV do art. 3.º cc. inc. III do art. 4.º cc. § 4.º o do art. 10). A compulsoriedade revela-se e colhe, única e tão-somente, os registros públicos brasileiros, que às suas regras deverão se sujeitar, sob pena de responsabilidade administrativa (§ 4.º do art. 5.º).

2. Quando o acessório se torna o principal

O Decreto do SINTER não se apresenta como um instrumento capaz de realizar com eficiência a gestão territorial, como se propagandeou. Os objetivos que o inspiraram parecem ser outros, mais amplos. Não estamos diante do estabelecimento de regras gerais acerca de cadastros técnicos imobiliários multifinalitários que deveriam ser organizados, geridos, mantidos e atualizados no âmbito das administrações públicas municipais e estaduais, na consecução de seus interesses peculiares – a exemplo do que ocorre com o CNIR – cadastro de propriedades rurais.² No máximo, o sistema constituiu um mecanismo de acesso a informações de caráter pessoal e patrimonial, confiadas tradicionalmente aos Registros Públicos brasileiros, erigindo um sistema homólogo, especular, a emular estruturas e finalidades próprias do Registro de Imóveis, impondo atribuições, encargos e responsabilidades que extrapolam as bitolas regulamentares, invadindo atribuições do Poder Judiciário, imiscuindo-se em questões a ele afetas, como se verá.

O Dec. 8.764/2016 coordena-se com outro, baixado na mesma data, que instituiu a política de dados abertos do Poder Executivo Federal.³ O concurso dos dois diplomas regulamentares abre as portas para o acesso às informações registrares, mantidas sob a guarda e custódia dos registros públicos, garantindo o seu escrutínio pelos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, escancarando-a a todo e qualquer interessado, seja ele uma entidade pública ou mesmo privada. Voltaremos ao tema da tutela e preservação dos dados de caráter pessoal mantidos pelos Cartórios de Registros Públicos brasileiros.

Nunca é demais lembrar que a função primacial dos registros públicos é garantir a titularidade da propriedade e dos direitos reais e proporcionar informações seguras acerca da situação jurídica de bens e direitos de caráter privado, mediante o processo técnico de publicidade registral, instituído para que a sociedade possa intercambiar bens e direitos com segurança jurídica, garantia e previsibilidade.

Já os cadastros técnicos imobiliários multifinalitários, centram-se na constituição de um inventário territorial oficial e sistemático embasado no levantamento dos limites de cada parcela, que recebe uma identificação numérica inequívoca.⁴

A interação dos Registros Públicos com a administração pública representa um elemento acessório, relevante, porém alheio às suas funções fundamentais. A coadjuvação dos órgãos registrares aparelhando os estatais deve vir remarcada claramente pela lei.⁵ Deve o registrador prestar informações à administração pública, sempre que solicitado, nos termos do art. 41 da Lei 11.977/2009 cc. parágrafo único do art. 17 da LRP. Mesmo as informações transmitidas à Receita Federal pela DOI (declaração sobre operações imobiliárias) têm escopo de mera fiscalização tributária (art. 15 do Dec.-lei 1.510, de 27.12.1976) e não podem passar disso.

Já os termos abrangentes do Dec. 8.764, de 10.05.2016 extrapolam, de modo gravoso, os limites impostos pela lei.

Enfim, o acessório converteu-se no principal.

3. Fatos, versões e subversões

A imprensa brasileira repercutiu o advento do regulamento de modo a sugerir que se criou, no Brasil, finalmente, um sistema integrado de registro de imóveis que, acima de tudo, proporcionará “maior segurança jurídica” à sociedade brasileira.⁶ Na opinião de especialistas, o SINTER “permitirá que a Receita crie obstáculos para a transmissão de propriedade ou registro de garantia se ela sabe que aquele devedor está no limite”, na opinião de uma advogada militante.⁷ Para isso, naturalmente, a Receita Federal deverá receber e homologar cada inscrição, devolvendo o seu *nihil obstat* em relação a consumação de cada ato registral praticado pelo Oficial, constituindo-se, assim, num super-registro extravagante. Esta é configuração de interoperabilidade do “fluxo dinâmico de dados jurídicos produzidos pelos serviços de registros públicos” prevista no decreto (art. 1.º).

Na avulsão de notas laudatórias da imprensa gostaria de destacar a matéria veiculada pela *Revista Época* por revelar, além dos objetivos do órgão gestor, consubstanciados no *release* da Receita Federal, a posição crítica de FLAUZILINO ARAÚJO DOS SANTOS, diretor de informática e tecnologia do IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. Acerca do controle do processo registral, anota:

“[O] controle da propriedade imobiliária no Brasil é operado pela sociedade, por meio dos cartórios de registros de imóveis, que estão na galáxia do Poder Judiciário e são instrumentos de garantia do Estado de Direito, para concretização do direito de propriedade e de sua função social. O decreto é uma afronta ao direito do povo brasileiro. Isso tem que ficar na mão da sociedade”.⁸

A opinião do registrador paulista contrasta com as posições do próprio Instituto, que apoia desde sempre a iniciativa do Governo Federal, festejando o advento do decreto. O entusiasmo manifestado por parte da categoria é indiscutível. O IRIB abriu um canal em seu *site* para a recolha de sugestões para a efetiva implementação do Decreto.⁹

Entre os que apoiam o SINTER e aqueles que o criticam de modo acerbo, acham-se outros que o receberam com muitas restrições e admitem que o tema, mal discutido entre os registradores públicos, deveria ser aprofundado e meditado não só por registradores, mas por toda a sociedade brasileira.

Neste último grupo me situo, com todo o respeito e consideração que devoto aos que defendem a regulamentação da matéria pelo Executivo brasileiro.

A fim de colaborar com o debate, indico algumas questões que poderiam ser objeto de reflexão atenta e cuidadosa por todos os que estão envolvidos com o Registro de Imóveis em sua modalidade eletrônica.

Essas e outras questões serão debatidas internamente em núcleo de especialistas especialmente criado no âmbito da Academia Brasileira de Direito Registral Imobiliário – ABDRI. Este texto deverá ser apreciado por seus membros e oportunamente divulgado.¹⁰

4. O epicentro regulamentar

Tomo como base, para desenvolver este pequeno estudo, o disposto no art. 41 da Lei 11.977, de 07.07.2009 que se acha na epígrafe do decreto. Será este dispositivo legal, conjugado com o art. 84, *caput*, incisos IV e alínea “a” do inc. VI, da Constituição da República, que serviu de lastro para o decreto do SINTER.

Vamos, pois, analisar com atenção o disposto no artigo 41 da Lei 11.977, de 07.07.2009, assim redigido:

Art. 41. A partir da implementação¹ do sistema de registro eletrônico de que trata o art. 37,² os serviços de registros públicos disponibilizarão ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo federal,³ por meio eletrônico e sem ônus, o acesso às informações constantes de seus bancos de dados,⁴ conforme regulamento.⁵

Decompondo seu articulado, temos:

(1) A partir da implementação...

O pressuposto lógico do art. 41 *é a pré-existência* do Registro Eletrônico *perfeitamente estruturado e em funcionamento*. Será *a partir de sua implementação* – não antes, não depois – que se disponibilizará o acesso aos seus bancos de dados (*rectius*: dos próprios serviços de Registros Públicos).

Ora, o Registro de Imóveis Eletrônico estreou entre nós por ato normativo baixado pelo Poder Judiciário, no âmbito de suas atribuições e prerrogativas constitucionais. Trata-se do Provimento 47, de 18.06.2015, baixado pela Corregedoria Nacional de Justiça, que estabeleceu diretrizes gerais para o sistema do SREI – Registro de Imóveis eletrônico. Cumpriu-se, assim, o comando legal que se acha indicado na parte final do referido art. 41.

O Judiciário atraiu para si a tarefa de regulamentar a lei, assumindo, em sua inteireza, a competência legal e constitucional para baixar atos normativos sobre a organização interna de seus órgãos, inclusive os registrares (arg. dos incs. I e III, § 4.º, do art. 103-B da EC 45/2004).

O ato normativo do CNJ previu, com muita antecedência, que o intercâmbio de informações entre a administração pública e os registradores se daria por intermédio de “centrais de serviços eletrônicos compartilhados que se criarão em cada um dos Estados e no Distrito Federal”.¹¹

Parece evidente, pela simples leitura do dito art. 41, que a lei não cometeu ao Poder Executivo a incumbência de implementar o registro eletrônico, nem, tampouco, se lhe deferiu a competência para sua regulamentação ou controle das centrais eletrônicas que já estão em funcionamento nos Estados. Neste ponto, o decreto desbordou dos lindes regulamentares e avançou, como se verá em detalhe a seguir, sobre áreas de competência do Poder Judiciário.

Como redigido, o advento temporão do Dec. 8.764/2016 representa uma colisão frontal com a própria Lei 11.977/2009 (art. 37) e com a regulamentação já consumada pelo Judiciário. Além disso, sua edição

promove, na prática, a captura e o condicionamento da operação das Centrais Estaduais, já em funcionamento, a cargo dos registradores de cada estado da federação.

É o que se pode ler do seu art. 7.º:

Art. 7.º O acesso dos órgãos e das entidades da administração pública federal às centrais de serviços eletrônicos compartilhados de registradores para operações de consulta, visualização eletrônica de matrículas e de títulos, requisição e resposta *será operado exclusivamente por meio de interface do Sinter*, que será responsável pela habilitação, pela identificação e pelo controle de acesso de seus usuários.

Parágrafo único. A Secretaria da Receita Federal do Brasil disciplinará a política de segurança e os parâmetros de solução aplicados na comunicação entre o Sinter e as centrais de serviços eletrônicos compartilhados de registradores.

Pergunta-se: o sistema de informações, que no Estado de São Paulo opera há quase 20 anos sob a coordenação e fiscalização do Poder Judiciário, será condicionado pelas políticas de operação e gestão definidas pelo SINTER?¹² O Judiciário sujeitar-se-á às regras disciplinadoras do acesso às informações baixadas pelo Executivo (art. 4.º do Decreto)? O próprio CNJ, que reconheceu a autonomia dos registradores para criar, organizar e operar as centrais estaduais (§ 1.º do art. 3.º do Provimento 47/2015), admitirá a ineficácia de suas próprias regras, sua “revogação” parcial, implícita, promovida por meio de decreto do Executivo?

A própria Receita Federal anunciou, em nota divulgada à imprensa que “o resultado desse conjunto de medidas estruturantes será o *fortalecimento do pacto federativo* e das funções *registral* e *fiscalizatória*, bem como da melhoria do ambiente de negócios do País”.¹³

Porém, não nos parece que haverá o fortalecimento do pacto federativo, nem aperfeiçoamento da função fiscalizatória, muito menos, ainda, da atividade registral. De um só lance, o Executivo vem de solapar as atribuições cometidas aos órgãos judiciários e registrais de cada Estado, criando um registro centralizado e unificado, sob gestão e guarda do Executivo, malferindo, assim, o *pacto federativo*. Avança sobre atribuições próprias do Poder Judiciário, a quem compete *fiscalizar* e *disciplinar* os serviços registrais (§ 1.º do art. 236 de Constituição Federal cc. art. 103-B da EC 45/2004 e inc. XIV do art. 30 da Lei 8.935/1994). Finalmente, abala a atribuição cometida, pela lei, *aos próprios registradores* na missão de estruturar e operar o Registro de Imóveis eletrônico, *fortalecendo a instituição*.

Não nos esqueçamos que, timbrando pelo princípio de preservação das competências estaduais, o regulamento do Poder Judiciário, baixado por intermédio do Conselho Nacional de Justiça, consagrou *regras gerais*, estabeleceu *diretrizes*, que deverão reger a criação das CENSEC’s estaduais pelas Corregedorias-Gerais de Justiça locais, a quem competirá, *in suo ordine*, a complementação e a compatibilização de seus dispositivos com as regras gerais baixadas pelo CNJ (inc. VIII do art. 1.º cc. § 1.º do art. 3.º do Provimento CNJ 47/2015).

É evidente que a criação do SINTER representa, claramente, um oneroso *bis in idem* regulamentar, já que replica um sistema concorrente, redundante, emparelhado com o criado por ato regulamentar do Poder Judiciário.

A criação do SINTER é uma iniciativa anacrônica, ruinosamente simétrica às que levaram o Executivo a gerar sistemas concorrentes no âmbito do Registro Civil das Pessoas Naturais, com a instauração de verdadeira babel informativa, com grande dispêndio de recursos públicos e privados (de registradores).¹⁴

(2) “[Registro] eletrônico de que trata o art. 37”.



O que reza o art. 37 da Lei 11.977/2009? Vejamos:

Art. 37. Os serviços de registros públicos de que trata a Lei 6.015, de 31.12.1973, observados os prazos e condições previstas em regulamento, instituirão sistema de registro eletrônico.

Note-se, à partida: não será a administração pública federal, nem a administração judiciária, que criarão e farão a gestão e a manutenção do sistema de registro de imóveis eletrônico. Pela estrita literalidade da Lei, essas atribuições foram cometidas aos “serviços de registros públicos de que trata a Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973”. Serão os próprios registradores que instituirão o registro eletrônico, nos prazos e condições previstas em regulamento.¹⁵

O Poder Judiciário, a quem compete regulamentar a atividade (arg. do inc. XIV do art. 30 da Lei 8.935/1994 e art. 103-B da EC 45/2004), tem, ao longo de vários anos, baixado provimentos para regular os serviços eletrônicos prestados pelos próprios registradores, por intermédio de suas entidades de classe.¹⁶

De modo harmônico e produtor, o Judiciário, aliado aos chamados “órgãos dos serviços notariais e de registro”,¹⁷ vêm ao longo do tempo consolidando um ambiente de interação, comunicações e gestão do Registro de Imóveis por meios eletrônicos que satisfaz as necessidades sociais e econômicas do país, proporcionando respostas eficazes às demandas por modernização do sistema registral pátrio. O Judiciário, baixando atos normativos para regular e disciplinar as atividades registrais e notariais; os órgãos registrais, dando concretude às regras que disciplinam a criação ou migração de dados aos novos meios eletrônicos, prestando seus serviços em novos canais de acesso à informação e comunicação.

Com o advento do novo Código de Processo Civil (Lei 13.105, de 16.03.2015) a competência definidora do poder regulamentar do Judiciário, já tradicional entre nós, se renova e aprofunda. Nos termos do art.  [196](#) do  [CPC](#), compete ao Conselho Nacional de Justiça e, supletivamente, aos tribunais, “regulamentar a prática e a comunicação oficial de atos processuais por meio eletrônico e velar pela compatibilidade dos sistemas, disciplinando a incorporação progressiva de novos avanços tecnológicos e editando, para esse fim, os atos que forem necessários, respeitadas as normas fundamentais deste Código”. E o art. 837 complementa o quadro: “obedecidas as normas de segurança instituídas sob critérios uniformes pelo Conselho Nacional de Justiça, a penhora de dinheiro e as averbações de penhoras de bens imóveis e móveis podem ser realizadas por meio eletrônico”.

Concluiu-se que o Executivo Federal se imiscuiu em seara alheia, cooptando atribuições próprias de órgãos judiciários e registrários, instaurando sistemas espelhados e redundantes de informação pessoal e patrimonial dos privados.

(3) Os “registros públicos disponibilizarão ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo federal”

Note-se que o Registro Eletrônico é fundamentalmente um portal de acesso, por meios eletrônicos, que se acha aberto às diversas unidades de Registro de Imóveis espalhadas por todo o território nacional, bem como à administração pública federal e ao Poder Judiciário.

Disponibilizar o acesso à informação registral *certamente não é o mesmo que assenhorar-se dela*. O Decreto subverte o sentido da norma e cria um verdadeiro núcleo informativo de cariz pessoal e patrimonial no coração do estado brasileiro – e isto sem delegação legal-constitucional.

Por outro lado, a regulamentação da Lei 11.977, de 2009 não previu uma mudança substancial nos meios tradicionais de suporte de informação. Os livros de Registro, previstos nos arts. 3.º e seguintes, combinados com os art. 173 da Lei 6.015/1973, permanecem exatamente como se acham desde a sua

criação: livros em papel, escriturados ao modo tradicional, nos termos do arts. 3.º e 4.º cc. inc. I do art. 231 da LRP. Será com base nesses livros e repositórios que os registradores haverão de haurir as informações necessárias para formar o painel dominial para a expedição de certidões e para prestação de informações (art. 16 cc. art. 18 da LRP).

Os repositórios registrais eletrônicos foram previstos na regulamentação do CNJ para acolher tão-somente os documentos que originariamente foram concebidos como nato-digitais, assinados digitalmente, apresentados em formato eletrônico aos cartórios, tudo de acordo com a faculdade contida no art. 10 da MP 2.200-2, de 2001.¹⁸

A escrituração registral, feita de modo inteiramente eletrônico, com a substituição dos meios tradicionais, foi adrede postergada entre nós.¹⁹ Não é factível, nem tampouco seguro, que se faça a substituição integral dos suportes da informação registral no atual estágio tecnológico do país. Não se operou, entre nós, a migração denominada *big bang* de substituição dos meios tradicionais em papel por repositórios inteiramente eletrônicos a partir de uma data pré-determinada. Essa modalidade de implantação dos chamados registros eletrônicos é firmemente criticada em fóruns internacionais que tratam da matéria.²⁰

A implantação do Registro Eletrônico deveria ser progressiva. Era o esperável, como consagrado na regulamentação paulista no art. 4.º do Provimento CG 42/2012:

Art. 4.º Até que sobrevenha a regulamentação pela Corregedoria Geral da Justiça, a escrituração em meio eletrônico, sem impressão em papel, restringe-se aos indicadores reais e pessoais, controle de títulos contraditórios, certidões e informações registrais.

De fato, os livros auxiliares – indicadores pessoal e real (inc. IV e V do art. 173 da LRP) – hoje podem ser escriturados eletronicamente. Mas os dados não serão substancialmente diferentes daqueles que podem ser obtidos das Centrais de Serviços Eletrônicos Compartilhados.²¹

Admitindo-se, *ad argumentandum*, que os livros indicadores real (art. 179 da LRP) e pessoal (art. 180 da LRP) representem, atualmente, livros estruturados e mantidos em bancos de dados, formando os repositórios eletrônicos de que trata o Provimento CNJ 47/2015 (item “d” do art. 2.º), ainda assim seria necessário observar estritamente a regra consagrada no art. 22 da LRP, combinado com art. 46 e seu parágrafo único da Lei 8.935/1994. *Verbis*:

Art. 22. Os livros de registro, bem como as fichas que os substituam, somente sairão do respectivo cartório mediante autorização judicial.

(...)

Art. 46. Os livros, fichas, documentos, papéis, microfilmes e sistemas de computação deverão permanecer sempre sob a guarda e responsabilidade do titular de serviço notarial ou de registro, que zelará por sua ordem, segurança e conservação.

Parágrafo único. Se houver necessidade de serem periciados, o exame deverá ocorrer na própria sede do serviço, em dia e hora adrede designados, com ciência do titular e autorização do juízo competente.

A regra consagrada no art. 41, que ora comentamos, estabelece um procedimento que deve observar rigorosamente o *iter* legal, cujo percurso é obrigatório. As etapas desse caminho compreendem: (a) requisição de informações, por meios eletrônicos, dirigida aos cartórios de Registro de Imóveis, nos termos do parágrafo único do art. 17 da LRP; (b) pesquisa nos livros de registro, documentos, papéis (art. 18, *in fine*, da LRP), mantidos sob a guarda e responsabilidade do registrador, que (c) procederá à apuração e à definição da situação jurídica dos bens objeto de registro (art. 16 da LRP), (d) dando

resposta à requisição deprecada pelo Poder Judiciário ou pelo Executivo federal.

O Dec. 8.764, de 10/5/2016 inverteu essa ordem tradicional (e legal) ao estabelecer outra, qual seja: os Registros Públicos deverão disponibilizar à administração federal, *sem prévia requisição*, toda a base constante dos seus livros, papéis e arquivos, na forma de “documentos nato digitais estruturados que identifiquem a situação jurídica do imóvel, do título ou do documento registrado” (art. 5º).

Digno de nota é o fato de que o referido art. 5º não estabeleceu claramente o escopo da entrega compulsória, nem definiu, à partida, prazos para o envio. O prazo carencial, previsto no § 2º do art. 5º, é ânuo, contado a partir “da data de publicação da primeira versão do Manual Operacional”. Não se revela o que, após o interregno, se entregará. Tudo se mostrará com nitidez após o advento do Manual Operacional.²² Tal regimento, baixado pelo próprio governo (inc. II do art. 4º) poderá ampliar, modificar, modular os dispositivos do decreto, o que na prática poderá representar a magnificação dos encargos e responsabilidades dos registradores, adstritos à sua observância subserviente e obrigatória. Pode, dito Manual, estabelecer, por exemplo, que os registradores deverão formalizar os “documentos nato digitais estruturados que identifiquem a situação jurídica do imóvel, do título ou do documento registrado” de todos os imóveis matriculados na serventia em prazos estabelecidos ao seu alvedrio.

Além disso, tais informações, uma vez depositadas compulsoriamente nos repositórios eletrônicos estatais, deverão ser atualizadas, “dinamicamente”, após a prática de cada ato registral, no prazo estabelecido pelo dito Manual Operacional.

Por fim, o Decreto do SINTER abre uma janela não só para a constituição de um registro paralelo, redundante, espectral dos tradicionais Registros Públicos, como inova, em atropelo aos bordes regulatórios, ao estabelecer a exigência de prestação, pelos órgãos registrais, de “outras informações que sirvam para fins de estatística” (§ 3º do art. 5).

Ora, os registradores somente estão obrigados a expedir certidões e prover informações acerca de dados que possam ser hauridos diretamente de seus livros de registro ou de documentos arquivados no cartório e que tenham acedido como título formal com todos os seus documentos adjuntos, necessários à prática de atos de registro (art. 17, *caput*, cc. art. 18 da LRP).

Exigir a configuração da situação jurídica dos bens matriculados e prover o estado de “outras informações que sirvam para fins de estatística” representa, na prática, a criação de encargos não previstos em lei, que vão representar despesas cujo custeio não se acha previsto nem na lei, nem, tampouco, no malsinado regulamento.

Tal dinâmica de interconexão claramente subverte a regra do art. 41 da Lei 11.977/2009 que prevê, tão-somente, um canal de intercâmbio de informações e não a constituição de um registro paralelo, unitário, centralizado, fantasmal, que julgamos ilegal e inconstitucional.

No limite, o tradicional modelo organizativo do sistema registral pátrio, em que há a dispensação de competências próprias aos órgãos registrais, com o exercício pessoal e indelegável de tais atividades, com a garantia de independência jurídica e autonomia em sua ordem,²³ essa configuração institucional será francamente abalada por um modelo centralizado, unitário, reconvertido e submetido à hierarquia de entes administrativos.²⁴

Eis delineado o perigo da administrativização do Registro Público brasileiro, sombrio vaticínio de RICARDO DIP.²⁵

Por essas e outras tantas razões, a regra consubstanciada no decreto há de ser considerada inconstitucional, especialmente porque afronta, precisamente, as disposições constitucionais que serviram de base para a sua decretação (art. 84, *caput*, incisos IV e alínea “a” do inciso VI, da

Constituição da República).

(4) *"Informações constantes de seus bancos de dados"*

Além do pronome "seus", que aponta inequivocamente para a sede substantiva dos dados, que não se desloca, o tema em destaque, aqui, convoca o da proteção de dados de caráter pessoal e o da tutela privada de interesses que se relacionam à preservação da privacidade de dados conformativos dos registros.²⁶

A quem compete zelar pelos dados de caráter pessoal e patrimonial dos cidadãos que vêm embalados pelos títulos que são apresentados voluntariamente aos Registros Públicos pátrios? Responde-se, sem hesitação: aos registradores. Estes são os guardiões dos livros de registro, responsáveis pela sua vigilância, custódia, guarda. Devem fazê-lo em segurança, em caráter permanente, respondendo pela sua ordem e conservação (art. 24 da LRP). Mas não é só. O Oficial do Registro deve zelar e conservar seus livros de registro, mas, *igualmente*, deve manter preservados as "fichas, documentos, papéis, microfilmes e sistemas de computação" que deverão permanecer sempre sob a sua guarda e responsabilidade, zelando pela sua ordem, integridade, incolumidade, segurança e conservação (art. 46 da Lei 8.935/1994).

Os livros, sejam eles constituídos por suporte cartáceo ou por repositórios eletrônicos, digitais, micrográficos, etc., devem ser mantidos sob a estrita guarda e conservação do registrador.

Os Registros Públicos são instituições criadas para a tutela e garantia de *interesses privados* (art. 1.º da LRP cc. art. 1.º da Lei 8.935/1994). Os seus registros devem ser mantidos preservados – inclusive em face do escrutínio do próprio estado – salvo quando esses dados forem requisitados pela autoridade judicial ou administrativa, nos termos da lei. Essa é a teleologia que se pode extrair de todo o sistema de tutela pública de interesses privados e, especialmente, do art. 22 da LRP que reza que os "livros de registro, bem como as fichas que os substituam, somente sairão do respectivo cartório mediante autorização judicial".

A mesma Lei de Registros Públicos estabelece a regra e define os padrões de intercomunicação com a administração pública no seu art. 17, que trata da lavratura da certidão e prestação de informações. Diz o parágrafo único:

"O acesso ou envio de informações aos registros públicos, quando forem realizados por meio da rede mundial de computadores (internet) deverão ser assinados com uso de certificado digital, que atenderá os requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP".

O Sistema criado pelo Dec. 8.764/2016 inter-relaciona-se com o ambiente criado pelo Dec. 8.777/2016, ambos baixados no mesmo dia. O tema da guarda e preservação dos livros de registro e de seus dados se liga, intimamente, à proteção de dados de caráter pessoal que informam e consubstanciam os livros de registro.

O Dec. 8.777/2016 instituiu a *Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal* que tem por objetivos, dentre outros, promover a "publicação de dados contidos em bases de dados de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional sob a forma de dados abertos" (inc. I do art. 1.º). Qualquer cidadão poderá aceder aos dados produzidos, agenciados, combinados ou simplesmente acumulados pelo Poder Executivo federal, desde que, sobre eles, "não recaia vedação expressa de acesso" (inc. III). Por fim, dentre os objetivos aponta-se o de "fomentar novos negócios" (inc. VII).

O princípio que norteia ambos os sistemas é o da publicidade das bases de dados governamentais, sendo o sigilo considerado a exceção (inc. I do art. 3.º).

Por outro lado, o decreto que instituiu o SINTER previu uma brecha para acolhimento de dados produzidos ou provenientes de pessoas jurídicas de direito privado (art. 8.º *in fine*).²⁷

O microssistema criado pelos decretos que se conjugam para tratar do delicado tema dos dados pessoais gerados, mantidos e processados pela administração pública é concorrente com os Registros Públicos.

Pode-se argumentar que os dados produzidos pelo Registro de Imóveis são *públicos* e que, portanto, não incidiriam, no caso de sua apropriação pelo Governo Federal (SINTER), as vedações expressas de acesso, nos termos do inc. III do art. 1.º do Dec. 8.777/2016 cc. art. 3.º do Dec. 8.764/2016.²⁸ Além disso, a teor do art. 17 da LRP “qualquer pessoa” pode requerer certidão “sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido”.

É preciso distinguir muito bem as hipóteses: a requisição de certidão pelo particular é muito diferente de consolidar uma base de dados de registro *a latere* dos Registros Públicos. Já enfrentamos o tema anteriormente: disponibilizar o acesso à informação registral *certamente não é o mesmo que assenhorar-se dela*.

Por outro lado, o acesso a determinada informação relativa a bens e a direitos inscritos e a expedição da correspondente certidão são deferidos para municiar o cidadão na realização de negócios de natureza privada que envolvam a transação de bens imóveis e de direitos a eles relativos. Coisa muito distinta é obter uma massa de dados que permita à administração pública derivar informações que serão processadas e destinadas a outros fins, como o de “promover o desenvolvimento tecnológico e a inovação nos setores público e privado e *fomentar novos negócios*” (inc. VII do art. 1.º do Dec. 8.777/2016).

Em certo sentido, os dados que compõem os livros de registro dos cartórios brasileiros são de propriedade de seus titulares, integram o patrimônio dos indivíduos e não podem, sem ofensa a sua dignidade, lhes ser tomados, muito menos processados e combinados. Esse é o pensamento de LUÍS PAULO ALIENDE RIBEIRO, que sustenta que os Registros Públicos preservam e tutelam o direito fundamental e autônomo dos cidadãos à proteção dos seus dados pessoais. Esses dados, que compõem os livros de registro, possuem um valor econômico, sendo “inquestionável o interesse do mercado em usar e trabalhar com tais dados, assim como sua livre circulação”.²⁹

O art. 17 da Lei 6.015/1973 é idêntico à regra consagrada nos antigos Regulamentos de Registro de Imóveis.³⁰ Vale dizer: esta disposição foi consagrada no século XIX, em época que não se cogitava de processamento eletrônico de dados, nem de sua organização em grandes bases como atualmente é perfeitamente factível no contexto das tecnologias de *big data*.³¹

O mesmo ALIENDE RIBEIRO constata que o “confinamento dos dados registrários nos limites físicos da unidade de serviço a cargo de cada oficial registrador, somente acessível ao público em geral por meio da requisição de certidões, torna difícil e onerosa (...) qualquer tentativa de tratamento desses dados pessoais”.

O desembargador paulista vaticinou, há vários anos, que se aproximaria “o momento de interconexão dos dados constantes dos registros de vários oficiais, com o rompimento das barreiras físicas hoje existentes, o que, porque traz o risco de inadequado ou indevido tratamento de dados, põe em discussão a indagação inicial desta explanação do direito à proteção de dados pessoais”.

Por suas precisas lições, vão aqui suas considerações:

Proponho (...) a ideia de que o direito à proteção de dados pessoais se apresenta sempre que haja o tratamento ou o risco de tratamento desses dados, fundado na ideia de que referidos dados integram o

patrimônio de cada pessoa, cuja titularidade se mantém mesmo se incorporados a um arquivo, informatizado ou não.

O que se busca proteger é o direito de cada pessoa à livre disposição de seus dados, cuja incorporação a um determinado banco de informações não transfere sua titularidade para o dono do referido banco de dados.

Não se limita esse direito, pois, ao uso da informática, abrangendo não somente os dados, que por sua natureza já encontram proteção nos direitos à intimidade e privacidade, mas quaisquer informações pessoais, cujo tratamento não pode se dar sem o inequívoco consentimento do titular.

Esse consentimento pode ser tácito, mas há de ser expresso, se os dados implicarem informações afetas ao direito à intimidade ou demandarem proteção especial, tais como a saúde e as que revelem opções religiosas, políticas, sindicais ou sexuais.

Há situações, por outro lado, em que o interesse público ou coletivo prevalecem, como nos arquivos destinados a fins judiciais ou policiais, fiscais ou de proteção ao crédito, para os quais não se exige o consentimento.

Pode-se afirmar, pois, quanto a uma diretriz ou princípio de informação, que se exige que seja dado aos titulares dos dados incorporados a um arquivo o conhecimento de que eles serão submetidos a tratamento mediante seu consentimento inequívoco, expresso ou tácito.

Deve ser respeitada, ainda, a finalidade para a qual serão obtidos os dados, que não podem ser utilizados para fim diverso.

Há que se preservar, sempre, a segurança na guarda e divulgação de quaisquer dados pessoais e assegurada a qualidade e exatidão das informações, sua precisão, pertinência e quantidade, ou seja, devem ser prestados informes suficientes, mas não excessivos.³²

O uso que se faça dos dados depositados nos Registros Públicos deverá ser feito sob expresso consentimento dos interessados, como, aliás, se acha previsto no parágrafo único do art. 4.º do Dec. 8.777/2016.

O Dec. 8.764/2016, conjugado com o Dec. 8.777/2016, inovam e vão muito além da lei de regência – seja a LRP, seja a Lei 11.977/2009 (art. 41). Proporcionar o acesso às informações constantes de bancos de dados das Serventias não é o mesmo que formar uma imagem homóloga do próprio registro (art. 5.º do Dec. 8.764, de 10.5.2016), numa espécie de replicação supérflua (e onerosa) de dados e informações.

Em conclusão, os livros, documentos, papéis, bancos de dados, microfilmes, fichas, indicadores, etc., pertencentes ao acervo do cartório, “ali permanecerão indefinidamente” (art. 26 da LRP) e a Administração Pública somente poderá requisitar informações e certidões nos termos e na forma previstos expressamente na própria lei. Qualquer utilização extravagante desses dados deve ser objeto de expresso consentimento do seu titular.

(5) Poder regulamentar e custeio

O decreto traz em epígrafe o estalão constitucional que lhe serviu de calço para a sua edição: art. 84, caput, incs. IV e VI, alínea “a”, da Constituição da República.

Segundo o disposto no art. 84, compete privativamente ao Presidente da República expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis. Além disso, cabe ao Chefe do Executivo dispor, por decreto, sobre a organização e *funcionamento da administração federal*, “quando não implicar *aumento de despesa* nem criação ou extinção de órgãos públicos”.

De início, registre-se que a implantação e o custeio do SINTER implicarão vultosos investimentos e dispêndios, com evidente aumento de despesas para a Administração Pública.

Como parece evidente a qualquer que conheça a fundo a situação precária de centenas de pequenas serventias espalhadas por todo o território nacional, a implantação do SINTER demandará a instalação de *hardware* em cartórios carentes dos mais elementares insumos tecnológicos. Além disso, será necessário o desenvolvimento de *software* e de plataformas digitais para a criação de “documentos nato digitais estruturados que identifiquem a situação jurídica do imóvel, do título ou do documento registrado”, nos termos do art. 5.º do Dec. 8.764, de 10.05.2016. Desnecessário destacar que o funcionamento ininterrupto de processamento do “fluxo dinâmico de dados jurídicos produzidos pelos serviços de registros públicos” (art. 1.º) integrados num complexo portal que envolve a participação de várias instituições e demanda o processamento de dados de variadas fontes, tal fato representa um investimento certamente relevante.

Ora, a regra do inc. VI, alínea “a”, do art. ^{RTD}84 da ^{RTD}CF/1988, revela que compete ao Chefe do Poder Executivo dispor sobre organização e funcionamento da administração federal, *quando não implicar aumento de despesa*. E as despesas, como vimos, serão relevantes. Nos termos do art. 14 do Decreto do SINTER, o “investimento e o custeio relativos ao desenvolvimento, à manutenção, à operação, ao intercâmbio e ao acesso a bancos de dados e às demais atividades de tecnologia da informação” a ele inerentes “serão atendidos por plano orçamentário específico sob gestão da Secretaria da Receita Federal do Brasil”.

Sob esse aspecto, o decreto é simplesmente inconstitucional. É famosa a expressão que fez fortuna: *there ain't no such thing as a free lunch*. Afinal, quem vai arcar com os custos e as despesas importantes que a constituição do SINTER representará? A administração pública vai financiar os cartórios deficitários brasileiros?

Os serviços registrais foram delegados ao particular, entregues à gestão e administração privadas, atribuindo, a lei, ao registrador, a responsabilidade exclusiva pelas despesas de custeio, investimento e pessoal (art. 21 da Lei 8.935/1994). Pergunta-se: a que título se vai alocar recursos públicos para a consumação do sistema de registro eletrônico envolvendo as pequenas, médias e grandes serventias? Os órgãos dos serviços notariais e registrais não são órgãos integrantes da administração pública federal.

Por outro lado, estruturar, em documentos nato-digitais, um registro de propriedade e de direitos reais significará, na prática, a criação de um novo livro fundiário, *a latere* dos livros tradicionais de registro que a Lei 11.977/2009 não ousou abolir e nem mesmo alterar. O livro eletrônico (ou repositório) criado pelo SINTER espera por um escriba qualificado, profissional do direito, a quem, pelo regulamento, se comete a obrigação de o lavrar, sem que se estabelecesse formas de custeio ou de estipêndio. A via regulamentar não permite criar nem tampouco extinguir direitos e obrigações que não estejam expressamente previstos na lei. E essas atribuições não estão previstas na Lei 11.977/2009.

Já sob o prisma da competência regulamentar, sabemos que a Constituição Federal cometeu ao Judiciário, no âmbito de suas competências e atribuições, o poder de baixar atos regulamentares. De fato, a EC 45, de 30 de dezembro de 2004, no seu inc. I, § 4.º, do art. 103-B, cravou dispositivo que prevê a expedição de “atos regulamentares” pelo Poder Judiciário. Pelo texto constitucional, o Conselho Nacional de Justiça poderá “(...) expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências”.³³ Tivemos ocasião de defender essa tese,³⁴ que se acha livre de controvérsias no seio do próprio STF.³⁵

Não faltarão exemplos em que a regulamentação de processos e rotinas registrais e notariais tenha sido feita pelo Poder Judiciário. Eis somente alguns, destacados para efeito meramente exemplificativo:³⁶

a) *Registro de Imóveis*. Muitos regulamentos foram baixados ao longo do tempo. Exemplos: (1) *Penhora online*. O revogado § 6.º do art. 659 do Código de Processo Civil de 1973 previa que a averbação de penhoras de bens imóveis poderiam ser feita por meios eletrônicos, “obedecidas as normas de segurança que forem instituídas, sob critérios uniformes, pelos Tribunais” estaduais. Já no novo diploma processual, a regra da publicidade registral por meios eletrônicos se dará com base em “normas de segurança instituídas sob critérios uniformes pelo Conselho Nacional de Justiça” (art. 837 do Novo Código de Processo Civil).¹ (2) *Indisponibilidade de bens*. Nos termos do art. [185-A](#) do [CTN](#) prevê-se a decretação judicial de indisponibilidade de bens e direitos por meios eletrônicos. Regulamentando a lei-complementar, o Poder Judiciário, por intermédio do Conselho Nacional de Justiça, baixou o Provimento CNJ 39, de 25.07.2014, *DJe* de 30.7, Min. GUILHERME CALMON. Neste provimento prevê-se a interação normativa e regulamentar, a cargo do Judiciário, e a operacional, a cargo dos próprios registradores, por meio de suas entidades de classe.¹ (3) *Registro Eletrônico - sREI*. Provimento 47/2015, de 19.06.2015, *Dje* 19.6.2015, Min. Nancy Andriighi; (4) *Arrendamento de imóvel rural por estrangeiro*. Provimento CNJ 43/2015, de 17.04.2015, *Dje* 22.4.2015, Min. Nancy Andriighi, dispondo sobre o arrendamento de imóvel rural por estrangeiro residente ou autorizado a funcionar no Brasil, bem como por pessoa jurídica brasileira da qual participe, a qualquer título, pessoa estrangeira física ou jurídica que resida ou tenha sede no exterior e possua a maioria do capital social. (4) *Regularização fundiária*. Provimento CNJ 44/2015, de 18.03.2015, *Dje* 19.3.2015, min. Nancy Andriighi. Estabelece normas gerais para o registro da regularização fundiária urbana.

b) *Repositórios e livros eletrônicos dos órgãos registrais*. A competência para criação de repositórios e livros eletrônicos dos órgãos notariais e registrais (assim qualificados no art. 103-B da EC 45/2004) vem prevista no art. 16 da Lei 11.419, de 19/12/2006: “os livros cartorários e demais repositórios dos órgãos do Poder Judiciário poderão ser gerados e armazenados em meio totalmente eletrônico”. A competência legal para regulamentar este dispositivo é definida na própria Lei do Processo Eletrônico em seu art. 18: “Os órgãos do Poder Judiciário regulamentarão esta Lei, no que couber, no âmbito de suas respectivas competências”.

c) *Registro Civil das Pessoas Naturais*. O CNJ baixou inúmeros atos normativos para regulamentação de dispositivos legais concernentes a esta especialidade: (1) *Provimento CNJ 53/2016*, de 16.05.2016, min. NANCY ANDRIGHI, regulamentando o disposto no § 5.º do art. 961 do novo [CPC](#), dispôs sobre a averbação direta por Oficial de RCPN da sentença estrangeira de divórcio consensual simples ou puro, no assento de casamento, independentemente de homologação judicial. (2) *Provimento CNJ 52/2016*, de 14.03.2016, min. Nancy Andriighi, regulamentando o art. [227, § 6.º](#), da [CF/1988](#), e o art. [1.609](#) do [Código Civil](#), dispôs sobre o registro de nascimento e emissão da respectiva certidão dos filhos havidos por reprodução assistida; (3) *Provimento CNJ 51/2015*, de 22.09.2015, Min. Nancy Andriighi, dispondo sobre a averbação de carta de sentença expedida após homologação de sentença estrangeira relativa a divórcio ou separação judicial; (4) *Provimento CNJ 46/2015*, de 16.6.2015, Min. Nancy Andriighi, dispondo sobre a CRC - Central de Informações de Registro Civil; (5) *Provimento CNJ 37/2014*, de 07.07.2014, Min. Guilherme Calmon, dispondo sobre o registro de união estável, no Livro "E", por Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais; (6) *Provimento CNJ 28/2013*, de 5.2.2013, Francisco Falcão, dispondo sobre o registro tardio de nascimento, por Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, nas hipóteses que disciplina;

d) *Registro de Títulos e Documentos*. *Provimento CNJ 48/2016*, de 16.03.2016, *DJe* 17.03.2016. Min. Nancy Andriighi, estabelecendo diretrizes gerais para o sistema de registro eletrônico de títulos e documentos e civil de pessoas jurídicas.

e) *Notários*. CENSEC. Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados. Notários. Colégio Notarial do Brasil. *Provimento CNJ 18/2012*, de 28.08.2012, min. Eliana Calmon. Dispõe sobre a

instituição e funcionamento da Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados – CENSEC.

5. Conclusões

É possível finalizar este opúsculo resumizando as conclusões:

1. O pressuposto lógico do art. 41 da Lei 11.977/2009 é a pré-existência do Registro Eletrônico perfeitamente estruturado e em funcionamento. O Registro de Imóveis Eletrônico – SREI acha-se criado e em fase de implementação em todo o território nacional por força do Provimento do CNJ 47, de 18.06.2015. O ato normativo do Poder Judiciário previu, com muita antecedência, que o intercâmbio de informações entre a administração pública e os registradores se daria por intermédio de “centrais de serviços eletrônicos compartilhados que se criarão em cada um dos Estados e no Distrito Federal”. A criação do SINTER representa, claramente, um oneroso *bis in idem* regulamentar, já que busca criar um sistema concorrente, redundante, emparelhado com o criado por ato regulamentar do CNJ.
2. O art. 37 da Lei 11.977/2009 cometeu aos próprios órgãos registrais a responsabilidade de instituir o registro eletrônico, nos prazos e condições previstas em regulamento. Regulamentado pelo Poder Judiciário, não será, contudo, a administração pública federal, nem mesmo a administração judiciária, que farão a gestão e a manutenção do sistema de registro eletrônico.
3. O Registro de Imóveis eletrônico é fundamentalmente um portal de acesso aberto às diversas unidades de Registro de Imóveis espalhadas por todo o território nacional, à administração pública federal e ao Poder Judiciário. Disponibilizar o acesso à informação registral não é o mesmo que assenhorar-se dela. O Decreto subverte o sentido da norma e cria um verdadeiro núcleo informativo, de cariz jurídico pessoal e patrimonial, no coração do estado brasileiro, sem a correspondente delegação legal-constitucional.
4. Aos órgãos registrais compete zelar pelos dados de caráter pessoal e patrimonial dos cidadãos entranhados nas inscrições que são rogadas, voluntariamente, pelos interessados. Os Oficiais do Registro são os guardiões dos livros de registro, responsáveis pela sua vigilância, custódia e guarda. Devem fazê-lo em caráter permanente, respondendo pela sua ordem e conservação (art. 24 da LRP). Os Oficiais de Registro devem zelar e conservar seus livros de registro, mantendo preservados as “fichas, documentos, papéis, microfilmes e sistemas de computação” que deverão permanecer indefinidamente sob a sua guarda e responsabilidade, zelando pela sua ordem, segurança e conservação (art. 46 da Lei 8.935/1994).
5. A Constituição Federal cometeu ao Poder Judiciário, no âmbito de suas competências e atribuições, o poder de baixar atos regulamentares. Ao Conselho Nacional de Justiça compete expedir atos regulamentares, disciplinando as atividades notariais e registrais do país.

Pesquisas do Editorial

- LIVROS E CLASSIFICADORES OBRIGATÓRIOS NO REGISTRO DE IMÓVEIS ELETRÔNICO. A CORREIÇÃO VIRTUAL, de Luciano Lopes Passarelli - RDI 69/2010/232