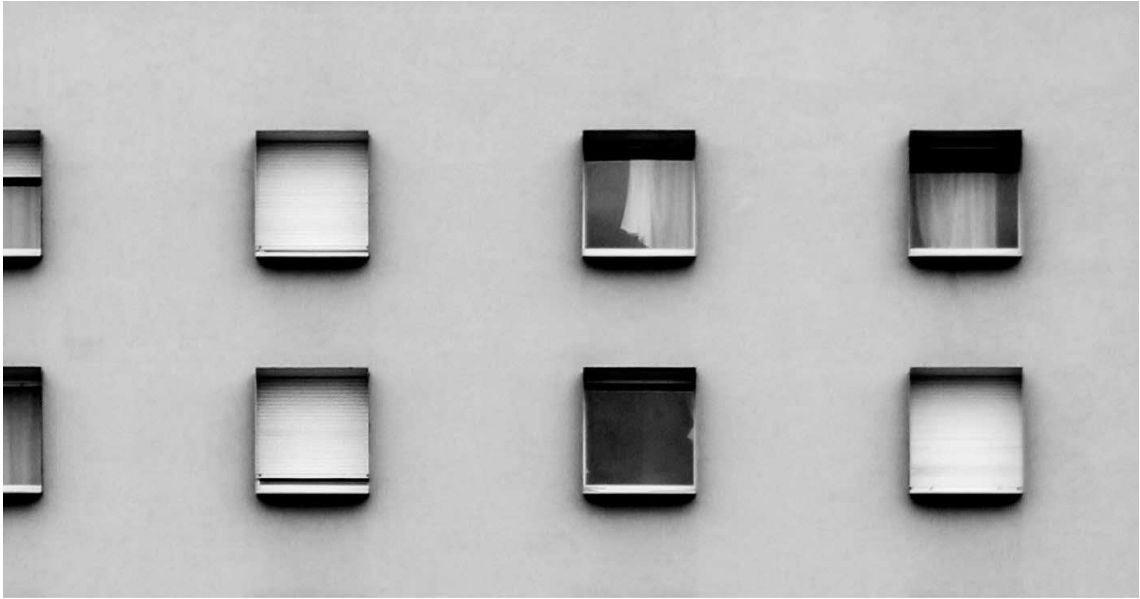




SINTER E O REGISTRO IMOBILIÁRIO

Breve exegese do Decreto 8.764/2019

SÉRGIO JACOMINO



SINTER E O REGISTRO IMOBILIÁRIO

Breve exegese do Decreto 8.764/2019

Apresentação

No dia 24 de abril de 2019 o IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, entidade que atualmente presido, buscou reatar a interlocução com a Receita Federal do Brasil, especificamente o COCAD – Coordenação Geral de Gestão de Cadastros, para tratar do tormentoso tema do SINTER - SISTEMA NACIONAL DE GESTÃO DE INFORMAÇÕES TERRITORIAIS.

Fomos recebidos pelo coordenador-geral, CLOVIS BELBUTE PERES e por WOLNEY DE OLIVEIRA CRUZ, presentes à reunião, além de mim, o registrador FLAUZILINO A. DOS SANTOS (diretor do IRIB), CLÁUDIO MACHADO e ADRIANA UNGER (NEAR-LAB). O objetivo da reunião foi a busca do reate de uma longa e acidentada interlocução entre o IRIB e a Receita Federal do Brasil acerca do Projeto previsto no [Decreto 8.764/2016](#)¹.

A percepção geral que exsurgiu do encontro foi muito positiva. Cogitamos que seria possível prosseguir na senda da *transparência registral*, iniciativa do IRIB para colaborar com as autoridades no combate à fraude, à lavagem de dinheiro, ao terrorismo, à evasão fiscal e tantos outros crimes que devem ser combatidos, sem descanso, pelos agentes do Estado e pelos órgãos públicos – como os Registros Públicos, “órgãos da fé pública”, a teor do inc. III do § 4º do art. 103-B da [EC 45/2004](#)².

O foco primacial da RFB sempre foi o seguinte: apropriação da integralidade dos dados albergados nos Registros Imobiliários, fiscalização e controle patrimonial, embora o articulado do referido decreto federal aponte para outros quadrantes e qualifique a iniciativa como de mera “gestão territorial”³. Sobre o tema vamos nos debruçar de modo ligeiro nos breves comentários que se seguirão abaixo.

Para demonstrar nosso interesse no aprofundamento das discussões, produzimos uma planilha executiva, baseada no dito Decreto, para que os registradores imobiliários brasileiros e demais juristas interessados na matéria possam enfrentar os temas sensíveis que sempre careceram de maior aprofundamento no transcurso de todas as discussões envolvendo o SINTER – Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais.

Renovo o pedido de que o debate que eventualmente este documento suscite seja, além de franco, bastante positivo e produtivo e que a sociedade brasileira possa colher os frutos de uma gestão colaborativa entre a administração pública e os serviços registrares brasileiros.

¹ Para consultar uma extensiva apostila cronológica do tema, acesse: www.circuloregistralt.com.br/sinter.

² O IRIB deu importante contribuição à formulação do projeto de integração das atividades registrares no âmbito do COAF. Participaram das discussões os registradores LUCIANO DIAS BICALHO CAMARGOS e JORDAN FABRÍCIO MARTINS, ambos integrantes da CPRI – Comissão do Pensamento Registral Imobiliário. O provimento, a ser baixado pelo CNJ, disporá sobre a política, os procedimentos e os controles a serem adotados pelos registradores visando à prevenção dos crimes de financiamento ao terrorismo e dos delitos de lavagem de dinheiro, previstos na [Lei 9.613/1998](#).

³ Como indiquei anteriormente, o objetivo original do SINTER era instituir, na verdade, o Registro de Imóveis eletrônico, regulamentando os artigos 36 e ss. da Lei 11.977/2009. V. JACOMINO. Sérgio. *SINTER – riscos e benefícios* ([Boletim do IRIB em Revista](#), n. 359, pp. 130 et seq.).

DECRETO 8.764, de 10 de maio de 2016

Institui ^[1] o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais ^[2] e regulamenta o disposto no art. 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 ^[3].

^[1] **Competência para regulamentação.** Sempre partimos do pressuposto de que o poder de estado encarregado de regulamentar do conjunto normativo representado pela [Lei 11.977/2009](#) e [Lei 13.465/2017](#) é o Poder Judiciário⁴. Além disso, o decreto sob análise padeceria de inconstitucionalidade formal e material, segundo a opinião de juristas de escol⁵.

^[2] **Gestão territorial X registro de direitos.** Estará entre as atribuições da RFB a criação de um sistema de gestão territorial? Este é um assunto marginal e não merecerá aqui maior aprofundamento pelos registradores⁶. Destacamos este ponto porque devemos distinguir as atribuições próprias de um bom cadastro territorial e um registro de direitos⁷. A questão central é distinguir as atribuições legais e constitucionais de cada ator no âmbito do SINTER. O relacionamento dos Registros de Imóveis com a Secretaria da Receita Federal é definido no âmbito da fiscalização tributária e intercâmbio de informações. Voltaremos ao tema abaixo.

^[2-A] – **Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais.** A epígrafe do decreto revela um escopo demasiado ambicioso para um órgão cuja missão é “exercer a administração tributária e aduaneira com justiça fiscal e respeito ao cidadão, em benefício da sociedade”⁸. Gestão territorial não é gestão tributária. Aspectos relacionados com a gestão territorial de cada município e estados não é uma atribuição legal e constitucional do órgão fazendário. Voltamos ao assunto nos comentários ao art. 1º.

⁴ O fundamento constitucional e legal para a competência do Poder Judiciário pode ser colhido aqui: art. 103-B, §4º, I, II e III, da Constituição Federal de 1988 c.c. arts. 37 e 30 da 8.935/1994, que obriga os registradores a cumprir as normas técnicas estabelecidas pelo Poder Judiciário e a previsão de competência da Corregedoria Nacional de Justiça para expedir provimentos e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos serviços notariais e de registro (art. 8º, X, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça).

⁵ As referências básicas podem ser revisitadas aqui: (1) TAVARES. André Ramos. *Consulta sobre o Decreto Presidencial n. 8.764/2016 – legitimidade e adequação ao sistema jurídico-constitucional. Sistema Nacional de Informações Territoriais – SINTER*. São Paulo: AMB, 2017, 39p. Acesso: <http://bit.ly/2VbCctM>. (2) GRUBER. Rafael Ricardo. *Registro Eletrônico de Imóveis, Cadastros e Sinter: Interconexão sem Submissão*. São Paulo: Thomson, in RDI 81, jul./dez., 2016, p. 10. Acesso: <http://bit.ly/2HaBVTY>. (3) SANTOS. Emanuel Costa. *SINTER: a Federação, o Judiciário e os Registros Públicos*. 3/4/2014. Acesso: <http://bit.ly/2DVafjW>. (4) TABAK. Benjamin Miranda. DAYRELL. Cristiano de Castro. *Uma análise econômica do sistema nacional de informações territoriais (SINTER): um problema de direito de propriedade*. In Revista de Direito da Cidade. vol. 9, nº 4, 2017. Acesso: <http://bit.ly/2H7yw7c>. (5) JACOMINO. Sérgio. CRUZ. Nataly. *Registro de Imóveis Eletrônico - Competência regulamentar do Poder Judiciário*. Acesso: <http://bit.ly/2DYbpuS>.

⁶ Aludimos de passagem ao art. 30 da CF/1988, que comete ao município a competência concorrente para legislar sobre assuntos de interesse local e promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Esta competência se coordena com a União Federal (inc. IX do art. 21 da CF). A União, pelo então Ministério das Cidades, baixou a [Portaria 511](#), de 7/12/2009, que estabeleceu diretrizes para a “criação, instituição e atualização o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros”. A orientação que parece se estabelecer é a concorrência de normas gerais, de iniciativa da União Federal e Estados, e competência municipal para legislar acerca da criação de cadastros. Nesse sentido confira-se o [PL 3876/2015](#) que trata do tema e se acha em discussão na Câmara Federal.

⁷ Ambas as instituições podem (e devem) correlacionar-se com base em padrões interoperáveis, sem que, contudo, uma absorva ou assimile integralmente a outra. V. PHILIPS. Jürgen. In *Diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros - Manual de Apoio*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 24 *passim*.

⁸ V. <http://www.cadastrorural.gov.br/institucional/competencias-receita-federal>. Ainda que se admita que entre suas repartições exista uma de cadastro, esta atribuição deve ser compreendida entre as atribuições próprias da secretaria.

[3] **Escopo regulamentar.** A epígrafe do regulamento circunscreve o escopo e os limites de sua abrangência: regulamentação do art. 41 da [Lei 11.977/2009](#)⁹, que trata de intercâmbio de informações, porém não autoriza a constituição de uma base de dados redundante no âmbito da própria RFB ou de centrais estaduais. Com o advento da [Lei 13.465/2016](#), esse ecossistema se tornou ainda mais nítido, consoante os §§ 6º e 7º do art. 76¹⁰. Os dados deverão estar hospedados no SREI. O escopo do SINTER deve limitar-se aos limites traçados claramente pela lei.

Artigo 1º

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais - Sinter, ferramenta de gestão pública que integrará, em um banco de dados espaciais, o fluxo dinâmico de dados jurídicos produzidos pelos serviços de registros públicos ao fluxo de dados fiscais, cadastrais e geoespaciais de imóveis urbanos e rurais produzidos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios ^[1].

[1] – O SINTER sempre foi percebido como um cadastro técnico multifinalitário em apoio às políticas de gestão territorial. O documento inaugural do SINTER assim indicava os seus objetivos:

“Como o núcleo de um bom sistema de gestão territorial é o inventário legal das propriedades, anexo a essa proposição encontra-se a Minuta do Decreto de Regulamentação do Sistema de Registro Eletrônico (Anexo I), por meio da qual propomos um modelo de acesso de dados pelo poder executivo e a criação de um moderno sistema de gestão territorial e de valoração de imóveis que organizará em camadas espaciais as informações jurídicas, fundiárias, fiscais e físicas dos imóveis, bem como de infraestrutura e de imagens georreferenciadas, permitindo o gerenciamento territorial em um banco de dados espacial, tal como é usual nos países desenvolvidos”¹¹.

Além disso, a minuta do decreto apresentado no início das discussões aludia, em sua epígrafe, à criação de um sistema de registro de imóveis eletrônico:

“Regulamenta o Sistema de Registro Eletrônico e institui o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais – SINTER”¹². A iniciativa vem declarada no *Projeto*: “trata-se da regulamentação da Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, que instituiu o sistema de registro eletrônico de imóveis em seu capítulo II”¹³. No corpo do projeto original, partia-se de dois pressupostos: (1) os dados são do estado, apesar dos serviços de registro serem exercidos em caráter privado, por

⁹ “Art. 41. A partir da implementação do sistema de registro eletrônico de que trata o art. 37, os serviços de registros públicos disponibilizarão ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo federal, por meio eletrônico e sem ônus, o acesso às informações constantes de seus bancos de dados, conforme regulamento”.

¹⁰ “§ 6º Os serviços eletrônicos serão disponibilizados, sem ônus, ao Poder Judiciário, ao Poder Executivo federal, ao Ministério Público, aos entes públicos previstos nos regimentos de custas e emolumentos dos Estados e do Distrito Federal, e aos órgãos encarregados de investigações criminais, fiscalização tributária e recuperação de ativos. § 7º A administração pública federal acessará as informações do SREI por meio do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter), na forma de regulamento”.

¹¹ V. *Projeto Rede de Gestão Integrada de Informações Territoriais. Proposição do Projeto*. Brasília: RFB, 2013, p. 4 *passim*. Acesso: <http://bit.ly/2UT2Atw>.

¹² REZENDE. Luis Orlando Rotelli. TREVISAN. Antônio Carlos. *Projeto Rede de Gestão Integrada de Informações Territoriais. Anexo I - Proposta de Minuta do Decreto de Regulamentação do Sistema de Registro Eletrônico*. Brasília: RFB. 2013, p. 4 et seq. Acesso: <http://bit.ly/2rLHfVu>.

¹³ “A regulamentação do Sistema de Registro Eletrônico previsto na Lei 11.977, de 2009, oferece, assim, uma rara oportunidade para avançarmos em direção a um sistema verdadeiro de interoperabilidade, com um número de identificação unívoco do imóvel que permita conectar as informações jurídicas dos imóveis com as informações físicas, geográficas, econômicas e fiscais disponíveis nos cadastros de imóveis urbanos dos municípios (CTMs) e no Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR)”. V. *Projeto...* referido na nota 7, pp. 5 e 6.

delegação do Poder Público: “todos os livros de registros e de notas são acervo de propriedade do Estado”, o que justificaria a apropriação dos dados pela RFB¹⁴. (2) o RE seria criado no âmbito da RFB devido ao “o anacronismo do serviço de registro público brasileiro”¹⁵.

Conclusão: Os objetivos originais do Projeto SINTER é, de fato, “propor a regulamentação dos arts. 37 a 41 e art. 45 da Lei 11.977, de 2009, conforme Minuta do Decreto constante do Anexo I desta proposição”, objetivando “implementar o Sistema de Registro Eletrônico de acordo com os padrões de interoperabilidade do governo eletrônico (e-Ping) e os requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas (ICP-Brasil) para transmissão e recepção de títulos, documentos e certidões eletrônicas”¹⁶.

Artigo 2º

Art. 2º Para efeitos do disposto neste Decreto, considera-se:

I - serviços de registros públicos - os serviços de registro de imóveis, de registro de títulos, de documentos e de registro civil das pessoas jurídicas ^[1];

^[1] Uma pequena nota marginal calha aqui: as especialidades de Títulos e Documentos e Registro Civil de Pessoas Jurídicas (arts. 114 e seguintes da [Lei 6.015/1973](#)) nada têm a ver com “gestão territorial”. Entram no modelo como “Pilatos no Credo”.

II - ato registral - a designação que englobe os atos de registro e de averbação praticados pelos oficiais de registro ^[2]; e

^[2] – **ato registral em sentido lato**. A legislação sobre o conteúdo das DOI’s (Declarações sobre Operações Imobiliárias) sofreu modificações no transcurso do tempo¹⁷. Hoje os oficiais de registros públicos (e tabeliães de notas) estão obrigados legalmente a informar as “operações imobiliárias anotadas, averbadas, lavradas, matriculadas ou registradas” nos Registro de Imóveis (art. 8º da [Lei 10.426, de 24/4/2002](#)). Destaque: **ao passo que as DOI’s acham-se previstas em lei, como se viu, já o estabelecimento do “fluxo dinâmico de informações” (art. 1º do Decreto) não conta com expressa previsão legal**. Neste aspecto, o decreto extrapolou os limites regulamentares.

III - Manual Operacional ^[3] - manual que conterá:

^[3] – O Manual Operacional é na prática a regulamentação do Registro de Imóveis eletrônico. Há exigências de caráter formal que escapam totalmente à competência regulamentar da RFB¹⁸.

¹⁴ V. *Projeto...* referido na nota 7.

¹⁵ V. *Projeto...* referido na nota 7, p. 4

¹⁶ *Idem, ibidem*, p. 7.

¹⁷ O [Decreto-Lei 1.510](#), de 27/12/1976 tratou no art. 15 de informações que possa caracterizar “*aquisição ou alienação de imóveis por pessoas físicas*”. Já o § 1º do art. 2º do [Decreto-Lei 1.381](#), de 23/12/1974 especificou o que se pode entender por “*aquisição e alienação*”: “Caracterizam-se a aquisição e a alienação pelos atos de compra e venda, de permuta, de transferência do domínio útil de imóveis foreiros, de cessão de direitos, de promessas dessas operações, de adjudicação ou arrematação em hasta pública, pela procuração em causa própria, ou por outros contratos afins em que haja transmissão de imóveis ou de direitos sobre imóveis”. Já o § 1º do art. 71 da [Lei 9.532](#), de 10/12/1997 estendeu a exigência para as *pessoas jurídicas*. Por fim, a [Lei 10.426, de 24/4/2002](#) ampliou o escopo das informações alcançando “operações imobiliárias anotadas, averbadas, lavradas, matriculadas ou registradas” nos Registro de Imóveis (art. 8º).

¹⁸ Acerca da extrapolação do poder regulamentar do Decreto 8.764/2016. Num de seus aspectos mais sensíveis, vide: JACOMINO. Sérgio. *SINTER – notas insones*. São Paulo: Observatório do Registro, 2019. Acesso: <https://cartorios.org/2019/08/01/sinter-notulas-insones/>.

a) as especificações técnicas do banco de dados espaciais ^[4];

^[4] – **Banco de dados espaciais.** Até a data deste artigo (agosto de 2019) a especificação técnica do “banco de dados espaciais” não foi discutida e aprovada¹⁹. Partindo-se do pressuposto de que uma gestão territorial, com a feição cadastral que o decreto lhe imprimiu, não pode prescindir de um “banco de dados territorial” a assimilação dos dados registrais pode atender a outros objetivos (legítimos) que eventualmente possa mobilizar a administração. Todavia, é necessário um marco legal para impor deveres e obrigações para os “particulares em colaboração com o poder público”, na célebre formulação que fez fortuna no direito administrativo brasileiro.

b) o padrão de conexão com os usuários ^[5], as políticas de segurança da informação e os perfis de acesso;

^[5] – **Usuários.** Vide comentários sobre o acesso dos dados consolidados do registro nos comentários ao item ^[1] do art. 3º.

c) as regras para a criação e o gerenciamento de camadas espaciais ^[6];

^[6] – **Camadas espaciais.** Não há qualquer especificação de regras para a criação e gerenciamento de camadas espaciais como as há, e excessivas, para a estruturação do Registro de Imóveis eletrônico sediado em centrais estaduais e consolidado na RFB²⁰.

d) os parâmetros de intercâmbio de dados com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ^[7];

^[7] – **Intercâmbio com estados, DF e municípios.** Não há qualquer especificação dos parâmetros de intercâmbio de dados com as pessoas jurídicas de direito interno.

e) os padrões de bases alfanuméricas e cartográficas dos cadastros temáticos e das parcelas cadastrais ^[8];

^[8] – **Cadastros temáticos²¹.** Aqui se revela a confusão imensa que o Decreto inocula no sistema registral – e, de resto, na já complexa e inorgânica situação cadastral do país. De partida, o conceito de *parcela* não se coaduna com o de *imóvel*. Além disso, o regulamento avança sobre atribuições e competências de outros órgãos acerca da organização de cadastros temáticos. Aqui vai um elenco exemplificativo:

Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) - Reforma Agrária (PNRA); o Sistema de Alerta Precoce contra Desertificação (SAP) - combate à desertificação; o Sistema Nacional de Informações Florestais (SNIF) - florestas naturais e plantadas do Brasil; o Sistema Bolsa Verde - Apoio à Conservação Ambiental Bolsa Verde, em desenvolvimento; o Sistema de Informações sobre Territórios Rurais (SIT) - territórios rurais e territórios da cidadania; o Sistema de Gestão Territorial (SGT) - Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária do MDA; o Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) – certificação de imóveis rurais; o Sistema do Cadastro Ambiental Rural (Sicar) - Cadastro Ambiental Rural; o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) - cadastro rural brasileiro; o Cafir - cobrança de Imposto Territorial Rural (ITR) e gestão patrimonial, etc.

¹⁹ No site da Receita Federal do Brasil há a disponibilização dos manuais operacionais do SINTER. Até a data deste artigo (agosto de 2019) não se encontra qualquer esboço de especificação das chamadas “camadas espaciais”. V. <http://receita.economia.gov.br/sinter/manuais-operacionais>.

²⁰ Vide o conjunto de documentos técnicos produzido pela RFB em <http://receita.economia.gov.br/sinter/manuais-operacionais>. V. [Portaria RFB 1091, de 20/7/2018](#) (DOU de 23/7/2018, seção 1, página 48),

²¹ Sobre a existência de cadastros de imóveis rurais há uma plêiade de leis e regulamentos que evidentemente não foram (e nem poderiam) ser revogados pelo decreto sob análise. Vide, por exemplo, o quadro legislativo acerca dos cadastros de imóveis rurais: <http://www.cadastrorural.gov.br/legislacao>.

Aliás, recente decisão do Tribunal de Contas da União enfrentou o problema da governança de solos em áreas não urbanas criticando a grande quantidade de legislações sobre o tema e a vasta gama de instituições governamentais dispersas sem clara delimitação de funções. Segundo o TCU “não há integração de informações entre eles, descumprindo a determinação prevista na [Lei 5.868/1972](#), alterada pela [Lei 10.267/2001](#), e no [Decreto 4.449/2002](#) de que exista uma base comum de informações sobre os imóveis rurais do país.

Além disso, grande parte desses sistemas contém informações comuns de identificação, titularidade, localização, dimensão, e dados geográficos ou georreferenciados de propriedades não urbanas e que muitas vezes apresentam informações conflitantes, limitando o uso das informações²².

O SINTER não poderá almejar ser mais um cadastro público voltado à “gestão territorial”.

f) a estrutura, o formato e as regras de validação das informações enviadas pelos serviços de registros públicos ^[20]; e

^[20] – **Regras de validação.** Questão marginal, mas relevante do ponto de vista da constituição de direitos, é saber se uma informação “invalidada” pela RFB pressupõe ou não a invalidação do próprio registro (eficácia derivada do título). Como há dados e elementos que são oriundos de outros órgãos públicos (notários, judiciário e a própria administração) a invalidação de algum elemento, com consequências no processo de registro e responsabilização do registrador, é um fato que merece aprofundamento.

g) as especificações de assinatura digital.

Artigo 3º

Art. 3º O acesso pelos usuários ^[1] às informações armazenadas no Sinter deverá ser efetuado observado o limite de suas competências, do sigilo fiscal ^[2] e das demais hipóteses legais de sigilo e de restrição ao acesso a informações.

^[1] **Publicidade registral e acesso a informações registrais – “usuários”.** O Decreto prevê que o acesso aos dados registrais estruturados será feito por órgãos e entidades da administração pública direta e indireta. O acesso aos dados estruturados do Registro de Imóveis por órgãos e entidades da administração pública direta e indireta (agências reguladoras, conselhos profissionais, institutos, universidades etc.) e pelos serviços registrais e notariais é um leque excessivamente aberto e que pode colocar em risco os dados relativos aos titulares inscritos, além de malferir o secular sistema de publicidade registral concentrada (robustecida pela [Lei 13.097/2015](#)).

^[2] **Sigilo fiscal.** A regra de ouro do tratamento de dados enviados à RFB para execução de seu mister é o sigilo fiscal (art. 198 do CTN). Todavia, a [Portaria RFB 1.384](#), de 9/9/2016 faz presumir que os **dados relativos à DOI não são cobertos** pelo manto do sigilo fiscal, em aparente

²² V. TCU - *Auditoria Operacional em Governança de Solos Não Urbanos*. Epígrafe: “O objetivo desta auditoria foi avaliar a governança do solo em áreas rurais e florestais no Brasil, verificando arranjos institucionais e legais existentes no Governo Federal relativos a ações que regulem o uso dos solos e que gerem a conservação e a recuperação deles. O trabalho foi fundamentado no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU. Acesso: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-em-governanca-de-solos-nao-urbanos.htm>.

contradição com a regra do referido art. 198 do CTN²³. Além disso, vale rememorar o disposto no art. 197 do CTN, que prevê a requisição de informações a dados de terceiros custodiados e mantidos pelos Oficiais de Registro de Imóveis, obedecidos os preceitos do devido processo legal. Nesse sentido, o CTN está perfeitamente afinado com o art. 41 da [Lei 11.977/2009](#) e §§ 6º e 7º da [Lei Federal 13.465/2017](#). A assimilação do acervo do Registro de Imóveis (dados estruturados com base no Manual Operacional do SINTER dos livros de registro), torna completamente devassável os dados que, de outro modo, poderiam ser acessados pela administração pública fazendária com base nos estritos limites legais.

[2-A] **Sigilo fiscal – bis.** A [Portaria RFB 1.384/2016](#) é posterior ao Decreto do SINTER. Ela prevê, igualmente, o acesso às DOI's por "órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional" (inc. IV do art. 2º). O rol é amplo e alcança, além da administração pública direta, todas as entidades da administração pública indireta e seus órgãos. O rol é muito extenso e provê o acesso a entidades ou órgãos que não teriam interesse direto nos dados dos registros (e dos titulares de direitos inscritos). Esses entes teoricamente poderiam utilizar esses dados para finalidades muito diversas daquelas para as quais o sistema de Registros Públicos foi criado. Nunca nos devemos esquecer de que estas competências registrais, delegadas pelo Estado, visam a **tutela pública de interesses privados**. Em que medida esses interesses privados são malferidos pelo escrutínio sem clara autorização legal – e desse modo vulnerando a esfera privada do cidadão – é matéria que deve ser desenvolvida em outro contexto (tutela da privacidade, com base na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD – [Lei 13.709/2018](#))²⁴.

[2-B] - **Monetização dos dados.** Este tema é sensível o advento da [Portaria RFB 457](#), de 28/3/2016 e gerou muito desconforto e discussões. Causou espécie o fato de que o SERPRO fosse autorizado a disponibilizar, para terceiros, acesso a dados e informações que hospeda, monetizando-os (art. 3º). Os dados da DOI não seriam cobertos pelo manto do sigilo fiscal, como se poderia concluir dos termos da [Portaria RFB 1.384](#), de 9/9/2016. Adicionalmente, o [Decreto 8.777](#), de 11/5/2016 instituiria a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, permitindo o acesso aos dados "contidos em bases de dados de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional sob a forma de dados abertos". Fechando o ciclo, o [Decreto 8.789](#), de 29/6/2016 disporia sobre o "compartilhamento de bases de dados na administração pública federal", indicando expressamente a DOI, **aqui considerada como mero dado cadastral**. Tal enquadramento sancionaria a sua divulgação (inc. I, § 2º do art. 3º). Uma vez mais, como se conclui, os dados poderão ser franqueados a entidades da administração pública federal direta e indireta e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União. Sensível ao problema, a gestão do SINTER diligenciou o advento da [Portaria Interministerial 553](#), de 18/12/2017, que estabeleceu "diretrizes e políticas gerais a serem observadas na administração do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais". O art. 3º do ato normativo prevê que as "informações provenientes dos serviços de registros públicos agregadas no SINTER" ficarão restritas ao âmbito interno da Administração Pública Federal. Seu parágrafo único é peremptório: "É vedado aos agentes públicos dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal usuários do Sinter, sob pena de responsabilização administrativa, civil e criminal, divulgar as informações a que se refere o *caput* ou franquear seu acesso ao público". Todavia, nenhum dos dispositivos regulamentares citados foi alterado e permanecem em vigor e em contradição com a Portaria Interministerial 553. Não parece razoável que meras portarias

²³ Vide também o disposto no inc. I do § 2º do art. 3º do [Decreto 8.789/2016](#). Neste dispositivo os dados consubstanciados na DOI (dados registrais mitigados) passam a ser considerados e tratados como meros "dados cadastrais".

²⁴ Há aparente afronta ao *princípio da finalidade* inscrito no inc. I do art. 6º da [LGPD](#). O tema ainda vai render muitas discussões na assimilação do novo marco legal representado pela LGPD, já que os dados pessoais, albergados nos registros públicos, são de caráter privado.

possam revogar decretos²⁵. Além disso, a anonimização dos dados e seu aproveitamento econômico pode se constituir numa espécie de porteira aberta para a monetização de dados apropriados dos Registros Públicos (*rectius*: dos cidadãos brasileiros sem expresse consentimento).

§ 1º Serão usuários do Sinter:

I - a Secretaria da Receita Federal do Brasil;

II - os órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta^[1];

^[1] - Vide observações ao art. 3º item ^[1]

III - os serviços de registros públicos e os serviços notariais^[2]; e

^[2] – **Notários e registradores.** O acesso ao SINTER, como especificado no MO, representará, na prática, o acesso ao Registro de Imóveis eletrônico como um todo – estruturado, atualizado e coordenado –, já que todas os dados estarão disponíveis em tempo real. Não parece razoável promover uma base de dados *a latere* do próprio SREI – tal e qual modelado pela [Lei 13.465/2016](#). Essa redundância especular, ainda que se possa considerar o conjunto de dados encaminhado às centrais estaduais e à RFB outra coisa que não as inscrições registraes, ainda assim o envio dos dados estruturados causa um fenômeno esquizoide com o Registro de Imóveis eletrônico. Valerá o que se acha em que base cadastral ou na base registral? Ganha importância a especulação que se possa fazer sobre “validação” prevista na letra “f” do inc. III do art. 3º

IV - as administrações tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante convênio celebrado com a Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 2º Fica assegurado aos órgãos do Poder Judiciário e ao Ministério Público^[3] o acesso às informações armazenadas no Sinter, por meio de interface própria^[4].

^[3] – **Dispositivo revogado.** Essa disposição foi alterada pelo § 6º do art. 76 da [Lei 13.465/2016](#), que reza: “os serviços eletrônicos serão disponibilizados, sem ônus, ao Poder Judiciário, ao Poder Executivo federal, ao Ministério Público, aos entes públicos previstos nos regimentos de custas e emolumentos dos Estados e do Distrito Federal, e aos órgãos encarregados de investigações criminais, fiscalização tributária e recuperação de ativos”. A expressão “serviços eletrônicos”, tal como referido, reporta-se aos serviços prestados pelo SREI, operado, em âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) (art. 76, *caput*).

^[4] – “**interface própria**”. “Própria” da RFB ou do SREI (§ 6º e 7º do art. 76 da Lei 13.465/2017)? Toda a sistemática do Decreto do SINTER deve afinar-se com a lei, em respeito ao princípio da legalidade.

§ 3º Caberá aos órgãos e às entidades da administração pública que compartilharem informações por meio do Sinter assegurar a interoperabilidade de dados e de informações de seus bancos de dados, cadastros e sistemas^[4].

^[4] Pelo [Decreto 8.789](#), de 29/6/2016 é facultado o compartilhamento de bases de dados entre os órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta, autárquica e fundacional e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União. Pelo § 1º do referido decreto, ficam excluídos “os dados protegidos por sigilo fiscal sob gestão da Secretaria da Receita Federal do Brasil”. Fácil perceber que não há uma blindagem robusta dos dados albergados pelos registros públicos, o que deveria levar os operadores do Direito a uma reflexão sobre as consequências de uma regulamentação difusa e insegura.

Temas para debates

1. **Contradição regulamentar.** Há uma contradição intestina que exsurge com a coordenação dos [Decreto 8.764/2016](#) (art. 3º c.c. § 5º do art. 10º), [Decreto 8.777/2016](#) (inc. II do art. 2º) e [Decreto 8.789/2016](#)

²⁵ O modelo de “dados abertos”, representado pela tríade dos Decretos [8.764/2016](#), [8.777/2016](#) e [8.789/2016](#) pode estar se modificando com o advento do [Decreto 9.903](#), de 8/7/2019, dispondo sobre a gestão e os direitos de uso de dados abertos.

(§ 1º do art. 1º) no tocante à caracterização e aproveitamento dos dados registrais. O preceito geral é considerar como regra a ampla publicidade e aproveitamento das bases de dados e a exceção o sigilo das fontes (inc. I do art. 3º do [Decreto 8.777/2016](#)). Todavia, o [Decreto 8.789/2016](#) prevê que os dados do Registro de Imóveis são classificados como de natureza meramente **cadastrais** (§ 1º do art. 3º), portanto, **não protegidos por sigilo fiscal** conforme o disposto no referido decreto²⁶. Pergunta-se: os dados registrais serão classificados e considerados como meramente **cadastrais** – e, portanto, podendo ser compartilhados e tratados como “dados abertos” – ou serão protegidos pelo manto do sigilo ou privacidade?

2. **Sigilo fiscal – dados sensíveis.** A base legal para o envio das DOI's é tradicional e longa. Sempre relevamos a conciliação entre a legislação que protege os dados registrais enviados à RFB, cobertos que estariam pelo manto do sigilo fiscal (art. 198 do [CTN](#)²⁷) e a privacidade dos dados relativos à titularidade e aos direitos inscritos (art. 22 e ss. da [Lei 6.015/1973](#) c.c. art. 46 da [Lei 8.935/1994](#)).
3. **Direito à vida privada e à intimidade – a tutela pública de interesses privados.** Calha indicar que o **sigilo fiscal** se coordena diretamente com a ideia de inviolabilidade do direito à vida privada e à intimidade das pessoas (inc. X do art. 5º da CF/1988). São invioláveis os direitos à segurança (*lato sensu*), à propriedade (*idem*), à intimidade, à vida privada etc. Os serviços registrais inscrevem-se entre as instituições que tutelam e protegem direitos privados. Diz-se que os Registros Públicos imobiliários promovem a tutela pública de interesses privados. Em linhas muito gerais, os direitos exsurtem e consubstanciam-se a partir de um ato ou negócio jurídico em que se exige a atuação do Estado, por seus agentes delegados, para que se tornem plenamente eficazes e oponíveis *erga omnes*. Embora essa atividade ostente um caráter administrativo, ela desempenha um papel fundamental na constituição de direitos e na sua tutela e proteção (segurança jurídica estática e dinâmica)²⁸. Portanto, o tema central da atividade é: **tutela pública de interesses privados**. O registro não retira este atributo essencial – direitos privados – que permeia todo o processo registral. Em suma: **o sigilo e a proteção dos dados registrais são expressões consecutórias de direitos fundamentais do cidadão**.

Artigo 4º

Art. 4º O Sinter será administrado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, a qual compete:

I - adotar as medidas necessárias para viabilizar sua implementação e seu funcionamento;

II - elaborar, manter e publicar o Manual Operacional, observado o disposto nas resoluções emitidas pelos comitês temáticos de que trata o art. 6º ^[1];

^[1] – **Manual Operacional.** O Manual Operacional estabelece regras formais sobre registro público, em contrariedade à Constituição e legislação infraconstitucional. Além disso, e como se não bastasse tal fato, os comitês temáticos carecem de legitimidade – ao menos no que diz respeito à representação de registradores imobiliários.

III - celebrar convênios por adesão para intercâmbio de dados cadastrais, fiscais e geoespaciais de imóveis urbanos e rurais entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio do Sinter, obedecido o padrão único de interoperabilidade;

IV - compatibilizar as necessidades de seus usuários;

²⁶ *Verbis*: “informações constantes da Declaração de Operações Imobiliárias - DOI, relativas à existência do bem imóvel, localização do ato registral, número e situação de CPF e CNPJ das partes” (inc. I do § 2º do art. 3º do mesmo diploma).

²⁷ Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. Vide também: § 1º do art. 1º do [Decreto 8.789](#), de 29/6/2016.

²⁸ Cfr. MARQUES, José Frederico. *Ensaio sobre a jurisdição voluntária*, Campinas: Millenium, 2000, p. 61.

V - coordenar as atividades relacionadas ao Sinter, sendo permitido convidar especialistas e representantes de entes públicos e privados para emitir pareceres, fornecer-lhe informações ou constituir grupos de trabalhos destinados ao aprimoramento do sistema; e

VI - expedir normas complementares ao cumprimento do disposto neste Decreto.

Parágrafo único. Ato conjunto^[2] dos Ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão estabelecerá diretrizes e políticas gerais a serem observadas na administração do Sinter.

^[2] – o “ato conjunto” foi baixado? Trata-se da Portaria Interministerial 553, de 18/12/2017 (DOU de 9/12/2017 – Ed. 242, seção 1, p. 100) que estabeleceu as diretrizes e políticas gerais a serem observadas na administração do SINTER?

Temas para debates

1. O conjunto regulamentar pode restringir-se simplesmente à constituição de um cadastro técnico multifinalitário coordenado com os Registros Imobiliários brasileiros, referenciados pelo CNM (Código Nacional da Matrícula (art. 235-A da LRP).

Artigo 5º

Art. 5º Os serviços de registros públicos disponibilizarão à administração pública federal, sem ônus, documentos nato digitais estruturados que identifiquem a situação jurídica do imóvel, do título ou do documento registrado, na forma estabelecida pelo Manual Operacional ^[1].

^[1] - **Registro a latere do Registro Público.** Desde o início apontamos para o excesso regulamentar representado pelo art. 5º sob comento. A epígrafe do Decreto trata da regulamentação do [art. 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009](#) – dispositivo este que **não** alude à entrega dos dados que representam a “situação jurídica” dos imóveis. Revelar a situação jurídica dos imóveis é a missão essencial do Registro de Imóveis brasileiro. O art. 41 prevê intercâmbios de dados – e não assimilação da base integral do Registro de Imóveis.

^[1-A] – **Intercâmbio de dados X concentração.** O acesso à base de dados do SREI pela administração, sem ônus ou outras exigências, parece indiscutível com o quadro legal posto em vigor. Todavia, isso **não resolve** o problema da RFB. Sabemos que a inteligência fiscal deseja operar com uma massa de dados (*big data*) do Registro de Imóveis brasileiro. Partamos de um princípio: uma coisa é o acesso; outra, muito diferente é a obtenção e concentração dos dados registrais no âmbito da RFB (ou das Centrais Estaduais) com finalidades que extrapolam a polícia fazendária. Aqui surge a ideia da s-DOI (Super DOI).

^[1-B] – **A quem compete implementar o SREI (art. 41 da Lei 11.977/2009)?** Diz a lei federal, que o decreto procurou regulamentar, que o SREI será instituído **pelos próprios serviços de registros públicos imobiliários** de que trata a Lei 6.015/1973, “observados os prazos e condições previstas em regulamento”. São os próprios serviços de Registro de Imóveis que devem instituir o Registro de Imóveis eletrônico – não órgãos fazendários da administração pública federal. O referido art. 41 da Lei 11.977/2009 – que o decreto buscou regulamentar – reza que somente **“a partir da implementação do sistema de registro eletrônico de que trata o art. 37”**, os “serviços de registros públicos disponibilizarão ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo federal, por meio eletrônico e sem ônus, o acesso às informações constantes **de seus bancos de dados**”. A parte final da oração é reveladora da fonte dos dados: seus [dos próprios cartórios] bancos de dados. Além disso, estabelece um marco temporal para sua efetividade: “a partir da implementação do sistema de registro eletrônico”. É necessário que a Eg. Corregedoria-Nacional do CNJ regule o SREI para que haja a efetiva disponibilização dos dados à administração pública federal (§§ 6º e 7º do art. 76 da Lei 13.465/2017)

^[1-C] - **SREI – implementação e operação.** A Lei 13.465/2016 confirmou o entendimento acima esposado. O SREI estará a cargo do ONR – Operador Nacional do Registro de Imóveis eletrônico, que promoverá a implementação e operação do sistema (art. 76).

[1-D] – **A regulamentação do SREI.** A regulamentação do Registro Eletrônico é do Poder Judiciário²⁹.

§ 1º As informações de que trata o caput serão atualizadas a cada ato registral ^[2], assinadas digitalmente pelo Oficial de Registro ou por preposto autorizado e enviadas ao Sinter pela internet, no prazo estabelecido pelo Manual Operacional.

[2] – **A s-DOI (Super DOI).** A RFB pode, por meio de atos normativos, regulamentar o disposto no art. 15 do [Decreto-Lei 1.510](#), de 27/12/1976 e art. 8º da [Lei 10.426, de 24/4/2002](#) ([Decreto 9.580](#), de 22/11/2018), criando uma “Super-DOI”, com os requisitos que entender cabíveis, que será transmitida *real time* sucessivamente à prática do ato de registro ou de averbação³⁰. Neste caso, não haveria infringência à ordem constitucional, nem tampouco qualquer abalo de excesso regulamentar. Nesse caso, não se constituirá uma base de dados redundante (SREI e SINTER), nem se vulnerariam os dados mantidos nos cartórios, e se dariam os elementos indispensáveis para a inteligência fazendária.

§ 2º O prazo de carência ^[3] para o início do envio das informações de que trata o caput será de um ano, contado da data de publicação da primeira versão do Manual Operacional.

[3] – **Manual operacional – vigência.** O Manual Operacional foi publicado pela [Portaria RFB 1.091](#), de 20/7/2018. Estima-se que o prazo inicial se conte da data da publicação da referida portaria, o que faria com que o início do Projeto SINTER se desse a partir de julho deste ano. Mas há imensas dificuldades, como, por exemplo, (a) alteração e especificação de sistemas informáticos para transmissão dos dados exigíveis pelo MO. Quem financiará o seu desenvolvimento? (v. comentários ao art. 14, *infra*); (b) informações que não são exigíveis pela LRP (art. 176), como as referidas no § 3º, abaixo, e art. 13 do Decreto do SINTER; (c) pesquisa, depuração e conformação da situação jurídica de todos os imóveis matriculados ou transcritos no Registro de Imóveis (art. 5º). Quem custeará esse trabalho? O órgão fazendário não pode impor deveres e obrigações por meio de manuais operacionais.

§ 3º Os critérios para a identificação do imóvel e do negócio jurídico poderão abranger outras informações ^[4] que sirvam para fins de estatística ^[5].

[4] – **“Outras informações”.** Quais serão as “outras informações” para fins de estatística? Teoricamente, se todos os dados estruturados estarão na base da RFB, quais outros dados serão exigíveis? Haverá mais uma atribuição de tarefa ao Oficial não prevista em lei?

[5] – **Estatística.** V. comentários ao art. 13, *infra*.

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo ensejará representação ao Poder Judiciário para aplicação das penas previstas nos incisos II a IV do caput do art. 32 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994 ^[5].

²⁹ As referências básicas podem ser revisitadas aqui: (1) TAVARES. André Ramos. *Consulta sobre o Decreto Presidencial n. 8.764/2016 – legitimidade e adequação ao sistema jurídico-constitucional. Sistema Nacional de Informações Territoriais – SINTER*. São Paulo: AMB, 2017, 39p. Acesso: <http://bit.ly/2VbCctM>. (2) GRUBER. Rafael Ricardo. *Registro Eletrônico de Imóveis, Cadastros e Sinter: Interconexão sem Submissão*. São Paulo: Thomson, in RDI 81, jul./dez., 2016, p. 10. Acesso: <http://bit.ly/2HaBVTY>. (3) SANTOS. Emanuel Costa. *SINTER: a Federação, o Judiciário e os Registros Públicos*. 3/4/2014. Acesso: <http://bit.ly/2DVafjW>. (4) TABAK. Benjamin Miranda. DAYRELL. Cristiano de Castro. *Uma análise econômica do sistema nacional de informações territoriais (SINTER): um problema de direito de propriedade*. In Revista de Direito da Cidade. vol. 9, nº 4, 2017. Acesso: <http://bit.ly/2H7yw7c>. (5) JACOMINO. Sérgio. CRUZ. Nataly. *Registro de Imóveis Eletrônico - Competência regulamentar do Poder Judiciário*. Acesso: <http://bit.ly/2DYbpuS>.

³⁰ O [Decreto-Lei 1.510](#), de 27/12/1976 tratou no art. 15 de informações que possam caracterizar “aquisição ou alienação de imóveis por pessoas físicas”. Já o § 1º do art. 2º do [Decreto-Lei 1.381](#), de 23/12/1974 especifica o que se entende por *aquisição* e *alienação*: “Caracterizam-se a aquisição e a alienação pelos atos de compra e venda, de permuta, de transferência do domínio útil de imóveis foreiros, de cessão de direitos, de promessas dessas operações, de adjudicação ou arrematação em hasta pública, pela procuração em causa própria, ou por outros contratos afins em que haja transmissão de imóveis ou de direitos sobre imóveis”. Já o § 1º do art. 71 da [Lei 9.532](#), de 10/12/1997 estendeu a exigência para as *pessoas jurídicas*. Por fim, a [Lei 10.426, de 24/4/2002](#) ampliou o escopo das informações alcançando “operações imobiliárias anotadas, averbadas, lavradas, matriculadas ou registradas” nos Registro de Imóveis (art. 8º).

[5] – **Penas aplicáveis ao registrador.** A previsão é draconiana. Multa e perda da delegação cumuladas? Se estivermos no contexto da DOI, há um quadro normativo³¹ em que as obrigações acessórias vêm previstas expressamente no CTN (§§ 2º e 3º do art. 113 c.c. art. 115) e podem ser convertidas em multa³². Ou seja: para impor a obrigação acessória de produzir a DOI, bem como sancionar a não-entrega ou atraso da declaração, a RFB conta com expressa previsão legal. Todavia, não **para o caso do SINTER**. Não nos esqueçamos que permitir o acesso aos dados do Registro de Imóveis (art. 41 da Lei 11.977/2009 c.c. § 6º do art. 76 da Lei 13.465/2016) **não é o mesmo que constituir uma base dados ao lado do sistema legal constitucional**. Como já enfatizamos, “acesso” **não é** o mesmo que “**envio**” sistemático e ordenado de **todas** as informações do RI. Em suma, falta base legal para imputar (ou sugerir) a presumida falta de envio da base de dados à RFB.

Artigo 6º

Art. 6º A Secretaria da Receita Federal do Brasil instituirá comitês temáticos para elaboração e atualização do Manual Operacional, que poderão ser integrados por especialistas dos órgãos e das entidades públicas envolvidos nas soluções compartilhadas.

§ 1º O comitê temático relacionado às informações registrais contará com representantes dos serviços de registros públicos ^[1] indicados pelo Conselho Nacional de Justiça.

[1] – **Representantes do RI.** Os representantes do Registro de Imóveis não foram os que tiveram assento nas discussões e aprovação do Manual Operacional. Basta verificar os ofícios encaminhados tanto pela ANOREG-BR, como pelo IRIB ao CNJ. A aprovação do MO por representantes que **não** detinham a delegação da categoria profissional, por suas entidades de representação, empana o processo. Não se olvida o fato de que a RFB poderia indicar tantos representantes quantos julgasse necessários para debater e aprofundar as questões relacionadas ao SINTER, mas não se observou o parágrafo aqui comentado.

§ 2º O comitê temático relacionado às informações geoespaciais contará com representantes indicados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ^[2].

[2] – **Informações geoespaciais.** Não há notícias da constituição de “comitês temáticos” relacionados a informações geoespaciais. Esse será mais um indicativo de que os objetivos enunciados no decreto não revelam os reais interesses envolvidos na regulamentação do SINTER.

§ 3º Os comitês temáticos publicarão na internet os seus atos por meio de resoluções.

Artigo 7º

Art. 7º O acesso dos órgãos e das entidades da administração pública federal às centrais de serviços eletrônicos compartilhados de registradores ^[1] 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.

[1] – **Centrais estaduais X ONR.** O dispositivo foi revogado pelo disposto no § 7º do art. 76 da Lei 13.465/2017. A administração pública federal acessará as informações do SREI por meio do SINTER “na forma de regulamento”. A lei é clara: o SREI “será implementado e operado, em âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR)” (art. 76 da Lei 13.465/2017). Além disso, e como vimos, o regulamento será baixado pelo Poder Judiciário.

³¹ Cfr. art. 15 do [Decreto-Lei 1.510](#), de 27/12/1976 com alterações da [Lei 9.532](#), de 10/12/1997 (arts. 71 e 72). [Lei 10.426, de 24/4/2002](#) (art. 8º). A matéria vem regulada atualmente no [Decreto 9.580](#), de 22/11/2018 (art. 985).

³² Cfr. art. 985 c.c. art. 1.019 do [Decreto 9.580](#), de 22/11/2018 (IR), art. 8º e seus parágrafos da [Lei 10.426/2002](#), [Instrução Normativa RFB 1.112](#), de 28/12/2010 (art. 6º).

[1-a] – **O SINTER é a “central das centrais” de registro de imóveis.** Como observei no artigo *SINTER – notas insones*³³, a consolidação dos dados nas centrais estaduais – parada despienda antes do destino SINTER – enuncia os objetivos concentradores dos dados do SINTER. As centrais são nós ativos (e ilegais) na concentração e tratamento de dados registraes. Toda a formulação do SREI levava em consideração uma estratégia muito diversa: os dados, no SREI, **não são centralizados nem em centrais, nem no Judiciário, nem tampouco no executivo, nem mesmo no ONR.** Trata-se de uma descentralização baseada em blockchain que empresta segurança a todo o sistema.

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.

Artigo 8º

Art. 8º O Sinter agregará informações registraes, cadastrais, fiscais e geoespaciais provenientes de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos serviços de registros públicos e de pessoas jurídicas de direito privado.

§ 1º Cada imóvel terá um identificador unívoco em âmbito nacional, com estrutura especificada no Manual Operacional ^[1].

[1] – **Identificador nacional dos imóveis.** A lei 6.015/1973 (LRP, art. 235-A) instituiu o Código Nacional de Matrícula (CNM). Este é o código nacional que servirá de base para todos os operadores do sistema registral brasileiro. O decreto parece incorrer num erro comum que é confundir **parcela** com **imóvel**. Se o objetivo do SINTER é constituir um cadastro nacional dos imóveis (com todos os problemas que isso supõe e que não é o caso de aprofundar aqui) deve focar na **parcela** – não no **imóvel**³⁴. A especificação, nesse ponto, está incorreta. Vide § 1º do art. 9º deste diploma.

§ 2º As informações de que trata o caput relativas à valoração de imóveis serão consolidadas no Sinter ^[2], inclusive para subsidiar o cálculo do Índice de Preços de Imóveis a que se refere o Decreto nº 7.565, de 15 de setembro de 2011.

[2] – **Índice de preços dos imóveis.** A atribuição legal para a formação de índice de preços é do IBGE, não o órgão da administração fazendária ([Decreto nº 7.565 de 15/9/2011](#)).

§ 3º O acesso e o fornecimento de informações geoespaciais de que trata o caput serão realizados por meio de geosserviços e o Sinter poderá prover, em caráter temporário, mediante convênio firmado na forma prevista no inciso III do caput do art. 4º, infraestrutura de hospedagem para entes públicos produtores e mantenedores de dados geoespaciais enquanto não dispuserem de recursos tecnológicos, financeiros ou administrativos para disponibilizar seus dados conforme preconiza a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais - Inde.

Artigo 9º

Art. 9º As informações cadastrais e geoespaciais serão integradas em níveis gráficos de mapeamento georreferenciado (camadas), embasadas no levantamento dos limites das parcelas cadastrais.

§ 1º Para fins do disposto neste Decreto, parcelas cadastrais são unidades do cadastro que identificam áreas com regimes jurídicos distintos ^[1].

³³ V. <https://cartorios.org/2019/08/01/sinter-notulas-insones/>

³⁴ A parcela cadastral é a menor unidade do cadastro, definida como uma parte contígua da superfície terrestre com regime jurídico único. Um imóvel pode se constituir de várias parcelas, mas uma parcela refere-se a um único imóvel. V. PHILIPS. Jürgen. *In Diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros - Manual de Apoio*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 16 *et seq.*

§ 2º Bens públicos não registrados, como terras devolutas, vias públicas, praças, lagos e rios navegáveis também são modelados por parcelas cadastrais ^[2].

§ 3º Os padrões de bases cartográficas, de dados georreferenciados e de metadados deverão estar em conformidade com o disposto nas normas técnicas da Comissão Nacional de Cartografia - Concar.

[1] - **Parcelas – expressões cadastrais.** Os bens públicos sujeitam-se ao Registro, como destacado abaixo. Poderá haver mais de uma parcela referindo-se a um mesmo imóvel.

[2] – **Bens públicos.** Os bens públicos da União serão objeto de registro no RGI competente (art. 172 do Dec.- Lei 9.760, de 5/9/1946).

Artigo 10º

Art. 10. Os órgãos e entidades da administração pública federal poderão estabelecer critérios de planejamento e de gestão territorial na forma de cadastros temáticos no Sinter.

§ 1º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se cadastro temático o conjunto de informações sobre determinado tema relacionado às informações territoriais, tais como os cadastros fiscais, fundiários, geoambientais, de logradouros, de infraestrutura, de rede viária, de zoneamento das áreas de risco e de segurança pública.

§ 2º Os cadastros temáticos deverão ser fornecidos por geosserviços, conforme preconizado pela Inde.

§ 3º O Manual Operacional definirá os perfis de acesso e a interface de programação de aplicativos para a criação de cadastros temáticos e parcelas cadastrais.

§ 4º Os órgãos e as entidades da administração pública federal firmarão termo de adesão em convênio com a finalidade específica de desenvolverem camadas temáticas de seu interesse no Sinter e assumirão os custos de desenvolvimento e produção.

§ 5º O órgão da administração pública federal responsável por cadastro temático identificará, entre as informações de seu cadastro, aquelas que poderão ser compartilhadas com outros órgãos e aquelas com restrição por sigilo, observada a legislação que rege o acesso a informações.

Artigo 11

Art. 11. Com base nos dados enviados pelos serviços de registros públicos, o Sinter criará uma camada temática destinada ao cadastramento das aquisições e dos arrendamentos de áreas rurais por estrangeiros, na qual estarão inclusas as empresas brasileiras com participação estrangeira majoritária, e por pessoas físicas casadas ou em união estável com estrangeiro em regime de comunhão de bens, ainda que inaplicáveis as restrições estabelecidas na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, e no Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974 ^[1].

[1] – **Cadastro de aquisição de imóveis por estrangeiros.** A constituição do cadastro compete aos próprios cartórios de registro de imóveis (art. 10º da Lei 5.709, de 7/10/1971 c.c. art. 15 do Decreto 74.965, de 26/11/1974). Além do registro a ser feito no próprio RGI (agora SREI) o próprio Judiciário deve empreender um controle (art. 11 da lei referida)³⁵. Esse controle compete legalmente aos registradores.

³⁵ V. PP CN-CNJ 0002981-80.2010.2.00.0000 em que é requerente o Ministério Público Federal - 5ª Câmara de Coordenação e Revisão - Patrimônio Público e Social.

Artigo 12

Art. 12. O Sinter disponibilizará aos registradores de imóveis e notários ^[1] acesso a ferramenta gráfica de visualização dos polígonos limítrofes de imóveis sobrepostos às imagens georreferenciadas, e lhes permitirá obter informações cadastrais e geoespaciais de interesse para os atos praticados em suas serventias.

^[1] – **Bases gráficas.** O acesso é uma ferramenta útil. O problema é a profusão de cadastros temáticos distribuídos em inúmeros órgãos da administração pública – fato observado (e condenado) pelo TCU³⁶.

Artigo 13

Art. 13. As informações estatísticas, conjunturais e estruturais relativas aos mercados mobiliário e imobiliário e aquelas relativas às garantias constituídas em operações de crédito serão processadas pelo Sinter, em conformidade com os dados remetidos pelos serviços de registros públicos, de forma a possibilitar ao Banco Central do Brasil a consulta unificada, em âmbito nacional, das informações relativas ao crédito e ao acesso às informações necessárias ao desempenho de suas atribuições ^[1].

^[1] – **Dados estatísticos e índices do crédito imobiliário.** Os dados estatísticos estão previstos na regulamentação do SREI pelo CNJ³⁷. Além disso, o IRIB, para dar cumprimento à [Recomendação 14/2014](#) do CNJ, especificou um sistema de geração de dados estatísticos e índices imobiliários de todas as operações no território nacional que será apresentado ao CNJ para regulamentação.

Artigo 14

Art. 14. O investimento e o custeio ^[1] relativos ao desenvolvimento, à manutenção, à operação, ao intercâmbio e ao acesso a bancos de dados e às demais atividades de tecnologia da informação inerentes ao Sinter serão atendidos por plano orçamentário ^[2] específico sob gestão da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

^[1] – **Investimento e custeio.** Aludiu-se, acima, ao investimento necessário para conformar-se às regras estabelecidas pelo Manual Operacional do SINTER. Este é um tema espinhoso. Quem vai financiar a reestruturação da base registral (hoje mormente mantida e conservada em livros manuscritos ou mecanizados), com seus atos lavrados em forma narrativa (inc. I do art. 231 da LRP)? Além disso, como se vai financiar a conversão de dados para conformarem-se aos padrões estabelecidos pelo SINTER? O padrão do MO não é o padrão adotado por milhares de serventias espalhadas no território nacional. Como conviver com modelos infraestruturais díspares? Quem vai financiar a compra de equipamentos necessários para OCR e conversão de dados para a plataforma do SINTER?

^[2] – **Dotação orçamentária. Custeio do sistema.** O inc. VI, “a”, do art. 84 da Constituição Federal reza que “competete ao Executivo dispor sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa”. Como resolver? Como financiar a execução de tarefas relativas a atribuições a delegatários privados?

³⁶ A profusão de cadastros foi objeto de exame pelo Tribunal de Contas da União. O acórdão trata do tema da governança de solos em áreas não urbanas e critica a grande quantidade de regras sobre o tema e vasta gama de instituições governamentais dispersas sem clara delimitação de funções. [TCU – acórdão 1.942/2015](#).

³⁷ V. UNGER. Adriana J. BERNAL. Volnys. *SREI Sistema de Registro Eletrônico Imobiliário Parte 1 - Introdução ao Sistema de Registro Eletrônico Imobiliário*. São Paulo: LSITec/CNJ, item 3.3.1, p. 17: “A base estatística é mantida pelo SAEC com dados estatísticos sobre a operação dos cartórios e, também, para consolidação de dados entre cartórios como, por exemplo, percentual de propriedade de estrangeiros. A base estatística é mantida pelo SAEC com dados estatísticos sobre a operação dos cartórios e, também, para consolidação de dados entre cartórios como, por exemplo, percentual de propriedade de estrangeiros”. V. tb. Item 3.4.1, *op. cit.* p. 18 e fig. 4 p. 19.

Artigo 15

Art. 15. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Conclusões

1. **Registro é Registro – Cadastro é Cadastro.** É comum a ideia atécnica de que ambas as instituições devam ser integradas em camadas (*layers*) num só sistema de gestão territorial. Esse é o modelo do SINTER. Nesses casos o que ocorre na prática é a assimilação de uma instituição por outra, com entrega de todos os dados estruturados para um órgão central (SINTER) ou estadual (CENTRAIS). Esse modelo está na contramão das tendências internacionais que buscam a interoperatividade. O Cadastro e o Registro devem coordenar-se, mas não se assimilarem um ao outro.

Proposta: A ideia que poderia ser desenvolvida é de se pavimentar um canal de **coordenação** entre o Registro de Imóveis e o SINTER, a exemplo do que ocorre com o georreferenciamento dos imóveis rurais³⁸. O elo seria o CNM – Código Nacional de Matrícula.

2. **Super-DOI – s-DOI.** A consulta aos dados do registro **não satisfaz** a RFB, que necessita dos dados integrais (como especificado no MO) para aplicação de algoritmos de IA e *big data*. Os dados da s-DOI podem municiar a RFB para todos os fins de fiscalização e base da inteligência fiscal. Não é necessário reinventar a roda. A DOI conta com expressa previsão legal e se coaduna perfeitamente com o sistema de proteção e tutela dos interesses privados albergados no Registro de Imóveis. Não é necessário mais do que subordinar o SINTER, no que diz respeito aos Registros de Imóveis, à infraestrutura legal e regulamentar das DOI's.
3. **Acesso aos dados registraiis.** O quadro legal do SREI e do ONR define e esclarece muito bem os papéis que cada um desempenhará no relacionamento interinstitucional (RFB e o Registro de Imóveis). O “acesso às informações constantes de seus [*rectius: dos próprios Registros de Imóveis*] bancos de dados” se dará pelo compartilhamento de índices com sua projeção reflexa no SINTER por intermédio do CNM. Na documentação do SREI, essa interconexão já foi antevista e expressamente prevista³⁹. Ela foi reproduzida no articulado da Lei 13.465/2017⁴⁰. Recentemente, o mesmo padrão foi reiterado na LGPD (Lei 13.709, de 14/8/2018) que, em seu artigo 23, no § 5º, dispôs que os registros imobiliários “devem **fornecer acesso** aos dados por meio eletrônico para a administração pública, tendo em vista as finalidades de que trata o caput deste artigo”. Calha aludir, de passagem, que os Registros Públicos são modelados no conceito de *privacy by design* e os seus dados devem ser mantidos no seio da próprio serventia, por todas as razões já expostas.
4. **Intercâmbio X centralização de dados.** O acesso à base de dados do SREI, sem ônus ou outras exigências, parece indiscutível com o quadro legal posto em vigor. Todavia, isso **não resolve** o problema da RFB. Sabemos que a inteligência fiscal deseja operar com uma massa de dados do Registro de Imóveis brasileiro. Partamos de um princípio: uma coisa é o acesso; outra, muito diferente é a obtenção e concentração dos dados registraiis no âmbito da RFB (ou das Centrais Estaduais) com finalidades que extrapolam a polícia fazendária.

³⁸ V. § 7º do art. 22 da Lei 4.947, de 6/4/1966 c.c. art. 4º do Decreto 4.449, de 30/10/2002.

³⁹ V. item 3.2 do documento referido na nota 23, *supra*, p. 14 et seq.

⁴⁰ V. §§ 6º e 7º do art. 76 da Lei 13.465/2017.