

Registro de Imóveis & SINTER

A necessária interconexão entre registro e cadastro

Flauzilino Araújo dos Santos

1º oficial de registro de imóveis de São Paulo (SP)

Diretor de Tecnologia da Informação do IRIB

Contribuição aos debates da II Jornada Registral realizada pelo Colégio Registral Imobiliário de Santa Catarina.

Balneário de Camboriú, 18 de maio de 2018.

O SINTER é um projeto de importante dimensão para nosso País, como instrumento de gestão e de orientação de políticas públicas e, dentro de sua especificação, as informações do Registro de Imóveis são fundamentais para composição de sua base cadastral.

Algumas premissas desta abordagem:

1. A necessidade de integração entre registro e cadastro físico é um problema que precisa ser resolvido. O SINTER é o veículo para concretizar essa integração;
2. A conexão entre o SREI e o SINTER propiciará benefícios recíprocos;
3. Os registros de segurança jurídica não se desnaturalizam com a conjugação de informações nos cadastros físicos;
4. É preciso extremar conceitos e finalidades próprias do registro e do cadastro, que promiscuamente rendem interpretações equívocas. Na realidade, registro e cadastro embora se completem, não se misturam; cada um deles tem sua própria órbita;
5. Por definição legal e por força dos princípios que informam o sistema de registro de imóveis brasileiro - princípios da fé pública, da inscrição, da segurança jurídica, dentre outros - é privativo do oficial de registro de imóveis expedir certidões e informações sobre situações inerentes aos assentos registraes - titularidade de domínio e direitos conexos. O SINTER não pode usurpar essa atividade.
6. Ao contrário do Direito Civil em que o agente pode fazer tudo o que a lei não proíbe, em Direito Administrativo, ao agente só lhe é dado fazer o que a lei o autoriza (Princípio da legalidade estrita).

O SINTER nasceu tendo por base Decreto nº 8.764, de 10/5/2016, que instituiu o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER) e procurou regulamentar o disposto no art. 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que é o “registro eletrônico”.

O Decreto 8.764/2016 previa em seu art. 5º, *in verbis*:

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.

Essa inadequação congênita no Decreto nº 8.764/2016, que o submergia no pântano da ilegalidade, foi percuciente e sabiamente solucionada no PLV de conversão da MPV 759/2016 na Lei nº 13.465, de 2017, por proposta da Secretaria da Receita Federal, apresentada perante a Comissão Mista do Congresso Nacional que examinou referida MPV. A proposta da SRF deu origem ao parágrafo 7º, restando assim disposto:

Art. 76 Lei nº 13.465/2017, Art. 76. O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) será implementado e operado, em âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR).

...

§ 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.

Por regras de hermenêutica e de exegese nem é necessário que se diga que o parágrafo (§ 7º) está subordinado ao “caput” (Art. 76), cujo efeito foi a ab-rogação das disposições do Decreto nº 8.764/2016, ditas inadequadas, relativamente:

[1º] ao armazenamento dos dados registrais de todas as matrículas de todas as unidades de registro de imóveis do País, o que faria exsurgir um cartório nacional com dados eletronicamente estruturados, sob a gestão da SRF; e,

[2º] a prestação de informações registrais diretamente pelo SINTER para os entes elencados no § 1º, do art. 3º, do Decreto 8.764/2016 e, também, para o Poder Judiciário e o Ministério Público (Art. 3º, § 2º).

O deslocamento da Publicidade Registral do ambiente do Registro de Imóveis para o ambiente do SINTER configurava absoluta afronta ao sistema constitucional previsto no art. 236, regulamentado pela Lei nº 8.935/1994.

Essa ilegalidade foi prontamente corrigida na Lei nº 13.465/2017 (§ 7º do art. 76), no entanto, a alteração não foi observada pelo Comitê Temático na elaboração do Manual Operacional apresentado ao CNJ (Proc. 0005650-96.2016.2.00.0000), porque se ateve apenas aos termos do Decreto nº 8.764, de 2016.

O SREI será acessado pelo SINTER via infraestrutura do Operador Nacional do Registro de imóveis Eletrônico (ONR), a ser regulamentado e fiscalizado pela Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ.

É preciso sublinhar que os dados registrais, constantes de livros, documentos, papéis, títulos, mantidos em meios tradicionais ou eletrônicos (art. 16 c.c. art. 25 da Lei 6.015/1973), devem ficar sob a guarda, conservação, custódia e responsabilidade de registradores públicos (art. 24 da Lei 6.015/1973 e inc. I do art. 30 c.c. art. 46 da Lei 8.935/1994).

Outros diplomas relacionados com o SINTER:

1. Decreto Nº 8.777, de 11/5/2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal;
2. Decreto Nº 8.789, 29/6/2016, que dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal;
3. Portaria nº 457, de 8/12/2016. (DOU de 9/12/2016, p. 102), que dispõe sobre a disponibilização de acesso, para terceiros, pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), a dados e informações que hospeda, para fins de complementação de políticas públicas.

Dispõe o Art. 5º do Decreto nº 8.764/2016:

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.

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

§ 2º O prazo de carência 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.

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

§ 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.

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

§ 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;

III - os serviços de registros públicos e os serviços notariais; e

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 o acesso às informações armazenadas no Sinter, por meio de interface própria.

§ 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.

O Decreto nº 8.777/2016, trata no capítulo II da livre utilização de bases de dados, dispondo da seguinte forma do:

Art. 4º Os dados disponibilizados pelo Poder Executivo federal, bem como qualquer informação de transparência ativa, são de livre utilização pelo Governo federal e pela sociedade.

DECRETO Nº 8.789, DE 29 DE JUNHO DE 2016

Dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal.

Art. 3º ...

§ 2º A Secretaria da Receita Federal do Brasil disponibilizará, na forma por ela disciplinada, aos órgãos interessados, os seguintes dados não protegidos por sigilo fiscal conforme o disposto neste Decreto:

I - 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;

O decaimento dos dados encaminhados para a SRF para a categoria de “dados cadastrais” representa um risco de vulneração da privacidade e de desnaturação do próprio sistema registral de tutela pública de interesses privados.

Os dados que originariamente ostentavam o caráter registral, mesmo quando compunham a DOI-RF, e que supúnhamos protegidos pelo manto do sigilo, agora se converteram em meros “dados cadastrais” (inc. I do § 2º do art. 3º do Dec. 8.789/2016) passíveis de utilização extra registral.

Podem esses dados serem vendidos?

A Portaria do Ministério da Fazenda nº 457, de 8/12/2016. (DOU de 9/12, p. 102) dispõe sobre a disponibilização de acesso, para terceiros, pelo Serviço Federal de Processamento de Dados, a dados e informações que hospeda, para fins de complementação de políticas públicas.

Fato digno de nota é que o SERPRO poderá ser “remunerado diretamente pelos terceiros, usuários de solução de disponibilização de dados e/ou informações, de modo a ressarcir os valores necessários à sustentabilidade dos sistemas informatizados envolvidos” (art. 3º).

Art. 3º. O Serpro será remunerado diretamente pelos terceiros, usuários da solução de disponibilização de dados e/ou informações, de modo a ressarcir os valores necessários à sustentabilidade dos sistemas informatizados envolvidos.

1ª Conclusão:

1. Doutrinariamente, não se pode separar, radicalmente, desde o terreno dos princípios registrais, a publicidade material da publicidade formal. Elas são indissociáveis e interdependentes.

A inadequação do Decreto 8.764/2016, que previa o deslocamento das bases de dados dos cartórios de registros de imóveis para compor uma réplica de todos os cartórios (o cartório dos cartórios), em ambiente extra registral, estranho ao controle do oficial de registro, foi solucionada pela Lei nº 13.465, de 2017, ao dispor:

Art. 76 Lei nº 13.465/2017, Art. 76. O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) será implementado e operado, em âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR).

...

§ 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.

2ª Conclusão:

2. A formação de uma base de dados no SINTER paralela à do Cartório de Registro de Imóveis é contrária a cultura registral.

Aqui temos que fazer a distinção entre Publicidade Direta e Publicidade Indireta, observando que a publicidade direta, antes prevista no art. 19, do Decreto nº 4.857/39, não foi acolhida pela Lei nº 6.015/73 (art. 16). A Lei de Registros Públicos segue o sistema da Publicidade Indireta, via certidões e informações, que não se confunde com o acesso direto aos arquivos registrais, por qualquer meio, físico ou eletrônico (telemático).

Cabe aos registradores dar um tratamento profissional para a publicidade formal e isso exclui a apresentação para terceiros dos dados carentes de transcendência jurídica, e implica que a publicidade formal se expresse a partir de sua base única e primária com clareza e simplicidade, sem prejuízo do valor jurídico da informação, prestada na forma da lei.

3ª Conclusão:

3. A formação de uma base de dados no SINTER paralela à do Cartório de Registro de Imóveis é contrária a todas as disposições legais regulatórias.

Os artigos 22/26 da Lei 6.015, de 1973 dizem que os oficiais são os guardiões dos livros de registro; que são responsáveis pela vigilância, custódia e guarda; que respondem pela sua ordem e por sua conservação; e que os livros, papéis, dados e imagens devem permanecer indefinidamente na serventia.

Lei 8.935, de 1994, 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.

Lei 11.977, de 2009, 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.

Gostaria de decompor o último articulado (Art. 41, da Lei 11.977/2009), da seguinte forma:

I - A disponibilização será feita a partir da implementação do Registro Eletrônico, e não antes. Então, a pré-existência do Registro Eletrônico em funcionamento, perfeitamente estruturado, é um pré-requisito para disponibilização ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo Federal.

II - Que os registros públicos disponibilizarão ao Poder Judiciário e ao Poder executivo federal o acesso a informações constantes de seus bancos de dados. Disponibilizar o acesso a um banco de dados é completamente diferente de entregar uma réplica completa desse banco de dados para compor réplica em ambiente estranho ao Registro.

III - Que essa disponibilização sem ônus será apenas para o Poder Judiciário e o Poder Executivo Federal. Evidentemente, outros usuários estarão sujeitos ao pagamento de custas e emolumentos, na forma da lei.

Por sua vez, o decreto que criou o SINTER previa (porque ab-rogado) em seu artigo 3º que outras entidades poderiam acessá-lo, inclusive, usuários que normalmente estão sujeito ao pagamento dos emolumentos, *in verbis*:

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

§ 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;

III - os serviços de registros públicos e os serviços notariais; e

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

Em confronto com essa disposição dispõe o art. 41, da Lei 11.977/200: “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”.

Aqui o legislador se referiu explicitamente ao "acesso às informações constantes de seus bancos de dados". O pronome “seus” aponta de maneira inequívoca para a sede substantiva dos dados (publicidade material). Os dados não se deslocam; os dados permanecem “seus”, ou seja, sob a custódia, a guarda e a responsabilidade do Oficial de Registro.

É princípio basilar de hermenêutica jurídica aquele segundo o qual a lei não contém palavras inúteis: *verba cum effectu sunt accipienda*. Ou seja, as palavras devem ser compreendidas como tendo alguma eficácia. Não se presumem, na lei, palavras inúteis (Cf. Carlos Maximiliano, *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 8ª. ed., Freitas Bastos, 1965, p. 262).

Então, só é adequada a interpretação que encontrar um significado útil e efetivo para cada expressão contida na norma. E aqui a palavra é “acesso às informações constantes de seus bancos de dados”.

Aliás, podemos ver aqui o direito do cidadão que seus dados de caráter pessoal e patrimonial – dados que pertencem à área de sua intimidade - fiquem sob a tutela do Oficial do Registro de Imóveis, que zelará por sua ordem, integridade, incolumidade, segurança e conservação, nos termos da lei.

4ª Conclusão:

4. O deslocamento dos dados do Registro de Imóveis para o SINTER está na contramão da tecnologia.

A tecnologia atual é o Google. Não há necessidade de formação de base de dados paralela. De conformidade com os fundamentos da comunicação eletrônica, os dados devem permanecer armazenados em sua fonte primária, onde as informações estão protegidas e são atualizadas em tempo real e, de onde são também acessadas, com a devida segurança lógica.

O que é necessário, de um lado, é que haja um mecanismo de pesquisa eficaz na base de dados, com ferramentas inteligentes; e, do outro lado, que esses dados gozem de confiabilidade, integridade, alta disponibilidade e que sejam acessíveis, na forma da lei.

Não se ignora que com o advento das novas tecnologias de Big Data, as organizações, e também os Oficiais de Registro de Imóveis, estão sendo desafiados a levar ainda mais em consideração o acesso aos seus dados e determinar a melhor abordagem para um desempenho ótimo.

Nesse cenário, os dados, mesmo sendo analisados pelas novas tecnologias de Big Data, ficam na origem dos dados – em suas bases primárias - e somente os resultados são trazidos como visualizações para análise futura.

Por essas razões parece lógico que o Manual Operacional do SINTER seja retirado da pauta do plenário do CNJ e retorne para a Comissão Temática a fim de que sejam feitas as devidas adequações.