

## SINTER: a Federação, o Judiciário e os Registros Públicos

Emanuel Costa Santos<sup>1</sup>



“Uma boa garapa não se transmuda em vinho por vontade do vinicultor; ainda que um *sommelier* ateste se tratar de excelente vinho, não passará de garapa”.

No último dia 2 tomei conhecimento da versão de minuta de Decreto datada de 31 de março deste ano, que se propõe a regulamentar o Registro Eletrônico previsto na Lei Federal 11.977/2009 e a instituir o SINTER – Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais, gestado para funcionar no âmbito do Governo Federal.

Há avanços consideráveis no texto proposto, sem dúvida, assim como se reconhece a necessidade do país, para definir suas políticas estratégicas, possuir base segura que relacione fontes importantes sobre bens imóveis.

O mérito e os avanços, todavia, não superam o vício de origem que macula boa parte trabalho até então desenvolvido. Importante esse (re)alerta não apenas como crítica desarrazoada, mas como colaboração para correção de rumos e produção por ente competente de norma legal (sentido amplo) adequada, que permita prosseguir com a execução desse poderoso instrumento que favorece os progressos regionais e nacional e que auxilia no desenvolvimento de importantes políticas públicas.

---

<sup>1</sup> O autor é Mestre em Direito Constitucional, pós-graduado em Direito Registral pela Facultad de Derecho Esade, Universitat Ramon Llull, Barcelona, Espanha, Registrador Imobiliário e Diretor de Assuntos Estratégicos da ARISP e do IRIB. O texto foi originalmente publicado em 3.4.2014 no site Registradores – acesso: <https://goo.gl/ziOaNw>.

Vício de origem ocorre, *in casu*, quando se ventila a produção de norma jurídica por agente que não detém a competência constitucional para tanto, invalidando-a, ainda que munida das melhores qualidades. Daí a frase de alerta que prefacia este artigo.

Não se desconhece a competência constitucional da União para legislar sobre Registros Públicos, a dizer, produzir a norma primária, o que o fez, em matéria de Registro Eletrônico, pela edição da Lei Federal nº 11.977/2009.

A partir daí surge a evidente discussão: a quem cabe produzir a norma secundária, aquela que irá regulamentar os ditames produzidos pela norma primária que, por suposto, encontra-se em conformidade com a Carta de Outubro? Em outras palavras, qual o ente competente para produzir o regulamento reclamado pela parte final do artigo 37 da Lei Federal nº 11.977/2009?

A resposta constitucional aponta para o vício de origem que ora se (re)alerta. Quando tomei contato com a primeira versão do Decreto (ao menos aquela exibida aos registradores de imóveis), à época como Coordenador da Comissão do Pensamento Registral Imobiliário e de Assuntos Legislativos do IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, não hesitei em apontar esse dado de inconstitucionalidade.

Não se desconhece que daquela versão até a que hoje se apresenta houve grande evolução quanto ao mérito da matéria, o que, contudo, não transforma a garapa em vinho, a dizer, não torna legítima a produção de norma por quem não possui competência para tanto.

O Registro Eletrônico, em maior ou menor extensão, já se acha instituído em alguns Estados da Federação, de maneira absolutamente consentânea com as diretrizes constitucionais.

Elaborada a norma primária pela União, nasce a necessidade de sua regulamentação, cuja competência, no âmbito dos Registros Públicos, é inegavelmente do Poder Judiciário. Isso decorre não só de seu poder fiscalizador, previsto no artigo 236, parágrafo 1º, da Constituição Federal, mas especialmente por estarem inseridas as notas e os registros no contexto da organização judiciária, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal em mais de uma oportunidade. Entre outros, é possível se extrair do Acórdão proferido na ADI 2.415 o posicionamento pacífico naquela Corte. De sua Ementa, resta clara a identificação da atividade notarial e de registro com o Poder Judiciário:

V – Cuida-se ainda de atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações *inter-partes*, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extra-forenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito. (grifos nossos)

Ainda que versando sobre a criação, extinção e modificação de Serventias, restou assentado naquela Ação Direta os limites normativos da União em matéria de Registros Públicos e a estreita vinculação da atividade notarial e de registro com o Poder Judiciário e, mais especificamente,

com os Tribunais de Justiça dos Estados. Observe-se o seguinte trecho, extraído do Voto do eminente Relator, Ministro Carlos Ayres Britto:

20. Ajunto: a edição de lei formal, indispensável para a criação, modificação e extinção de serventias extrajudiciais, é de competência de cada unidade federativa estadual a que estejam vinculados os serviços notariais e de registro. Assim já decidiu este Supremo Tribunal Federal na ADI 865-MC, de relatoria do Ministro Celso de Mello. Sem nenhum prejuízo, aqui, da competência privativa da União para legislar sobre “registros públicos” (inciso XXV do art. 22 da CF). É como dizer: criar ou extinguir unidades do serviço notarial e de registro não importa criar e extinguir requisitos de validade dos atos jurídicos de criação, preservação, modificação, transferência e extinção de direitos e obrigações. Atos que, estes sim, incluem-se na temática dos “registros públicos”. Há mais: a competência para a criação de unidades do serviço notarial e de registro, além de pertencer aos Estados-membros, há de se formalizar por lei de iniciativa do respectivo Tribunal de Justiça, com exclusividade, por versar tal projeto de lei sobre “a alteração da organização e da divisão judiciárias”, nos termos da alínea “d” do inciso II do art. 96 e do § 1º do art. 125, ambos da Constituição Federal (entendimento majoritário deste STF, mas sobre o qual guardo reserva). Nesse sentido, confirmam-se os seguintes arestos: ADI 865-MC, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 1.935, Rel. Min. Carlos Velloso; ADI 3.373, Rel. Min. Menezes Direito; ADI 4.140, Rel. Min. Ellen Gracie; ADI 4.453-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia. (grifos nossos)

Como não cansa de repetir o Ministro Marco Aurélio de Mello, integrante daquela Corte Suprema, o Direito é orgânico, alertando para a necessidade de observância de sua organicidade.

Nesse sentido, é necessário que se diga: o Brasil adotou o modelo federativo e a ideia central de tripartição de funções do Estado, havendo clareza constitucional, pacificada nos dias que correm na Suprema Corte, de que a regulação da atividade passa necessariamente pelo crivo do Poder Judiciário e, mais especialmente, repita-se, dos Tribunais de Justiça dos Estados. Isso sem olvidar a competência regulamentar reservada ao Conselho Nacional de Justiça, por força do artigo 103-B, parágrafo 3º, inciso I, da Lei Maior.

Não observar essas noções básicas na produção da norma jurídica secundária conduz ao chamado vício de origem, que, no caso em concreto, deitará raízes no ferimento ao pacto federativo e à função estatal atribuída ao Poder Judiciário, com exclusividade.

Em uma comparação singela com o quanto ocorre na vida privada, a estruturação do Estado constitucional se assemelha em boa parte a uma associação, que é provida de associados, estatuto, instâncias de decisão, entre outros elementos essenciais. Nesse comparativo impróprio, ao povo cabe o papel de associados, detentores centrais do poder de ditar os rumos da entidade coletiva; à Constituição Federal, o papel de Estatuto Fundamental, regulador, dentre outras coisas, da distribuição de competências. É nesse Estatuto Maior que devem ser identificadas, pois, as competências das diversas instâncias de Poder do Estado.

Um olhar não tão aprofundado identificará nos incisos IV e VI do artigo 84 da Constituição Federal as matérias que podem ser dispostas por Decreto Presidencial, ali não se encontrando a regulação da atividade notarial e registral. Ainda que se alegue a generalidade da

parte final do inciso IV, os decretos e regulamentos ali referidos estão limitados, por um lado, às competências materiais da União (artigos 21 e 23 da Constituição Federal) e, por outro, pela não ofensa às competências dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Sob a ótica infraconstitucional, tem-se por ratificada a competência do Poder Judiciário em matéria de regulamentação de Registro Eletrônico. É o que se colhe da leitura do parágrafo 6º do artigo 659 do Código de Processo Civil, que atribui – de forma absolutamente constitucional, diga-se – aos tribunais o estabelecimento de normas de segurança para averbação de penhora de bem imóvel operada em meio eletrônico.

Em suma, o exposto acima revela a necessidade de atentar o agente produtor da norma secundária para os limites constitucionais estabelecidos em favor da segurança jurídica, redundando a não observância em grave ofensa à harmonia entre os Poderes e ao pacto federativo.

Outros preceitos fundamentais potencialmente atingidos pela substância da minuta de Decreto também merecem comentários e estudos mais aprofundados, o que pode se dar pela ampliação do debate – que, ressalta-se, está ocorrendo em ambiente absolutamente democrático. Contudo, a tanto não se propõe esta contribuição.