



Comunicado da Presidência n. 5/2017, de 25 de setembro de 2017.

Assunto: SINTER. 3ª reunião do Comitê Gestor. Criação de repositórios em Centrais Estaduais. Hierarquia do SREI e vinculação dos registradores ao ONR.

Na última semana, realizou-se a 3ª Reunião do Comitê Temático Registral e Notarial do SINTER, realizada em Brasília entre os dias 12 e 13 de setembro, ocasião em que o padrão de intercâmbio de informações entre os serviços de Registro de Imóveis e a Secretaria da Receita Federal, nos termos do [Decreto 8.764/2016](#), foi intensamente debatido e discutido.

Duas decisões do grupo mereceram destaque: (a) proposta alternativa de se realizar a mineração de dados em ambiente descentralizado – processo que será capitaneado pela Receita Federal (SERPRO) e pelas centrais estaduais e (b) apreciação da proposta do IRIB de sobrestamento das discussões até regulamentação do SREI pela Corregedoria Nacional do CNJ.

Submeto um pequeno ensaio à apreciação dos nossos diretores e conselheiros. Vamos agendar uma assembleia com os associados para discutir e aprovar as diretrizes da diretoria para o enfrentamento dessa questão.

Descentralização, dispersão e vulnerabilidade

A ideia de sediar a camada registral do SINTER em ambiente controlado pelos registradores não é original e já fora discutida no âmbito do IRIB, em encontros preliminares com o gestor do SINTER. Em 22/6/2017, reunidos em Brasília, registradores e técnicos da RF se debruçaram sobre o tema da blindagem dos dados registrares, surgindo a ideia de criação de uma base segregada e que poderia servir de suporte para mineração de dados da Receita Federal¹.

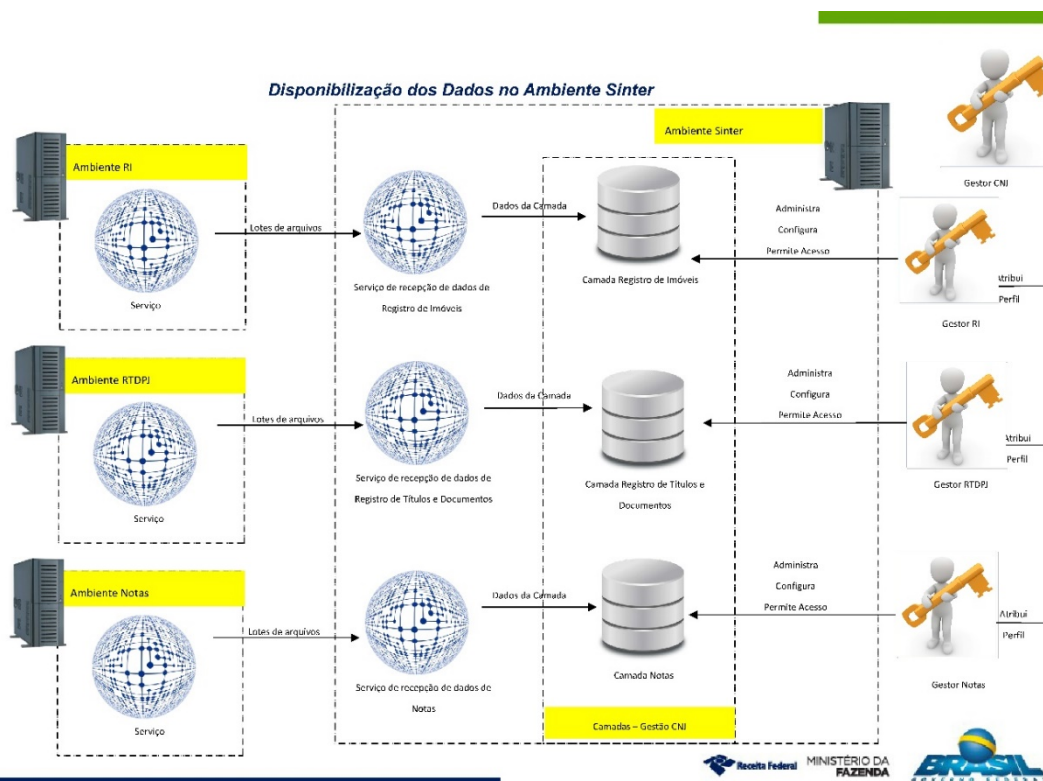
A mesma ideia agora é apropriada pelas Centrais Estaduais.

¹ *Projeto SINTER – Ajustando o Foco*. Ajuda-memória de Reunião com a Receita Federal do Brasil. Data de 22/6/2017, sede da RFB, em Brasília. Participantes: pelo IRIB: Sérgio Jacomino (presidente do IRIB); Daniel Lago (diretor de Relações Institucionais); Igor França Guedes (membro da Comissão do Pensamento Registral Imobiliário - CPRI); Gustavo Faria (vice-presidente do IRIB para o Estado de Goiás). Pela Receita Federal: Carlos Eduardo Bacellar Bom (auditor fiscal e componente da equipe Sinter); Daniel Belmiro Fontes (Coordenador Geral da Gestão de Cadastros – Cocad); Douglas do Nascimento (auditor fiscal componente da equipe do Sinter); Luis Orlando Rotelli Rezende – (auditor fiscal e gerente do Projeto Sinter); Wolney Cruz (auditor fiscal e coordenador Geral substituto - Cocad). Pelo Serpro: Maurício Paiva (gerente de Coordenação/Superintendência de relacionamento com clientes). Acesso aqui: <https://goo.gl/6i3TSc>.

O comitê discutiu “modelos de comunicação alternativos, primando pela necessidade de haver mineração de dados mesmo em ambiente descentralizado”. Eis a configuração alvitrada:

MODELO I - CENTRAIS TRANSFERINDO INFORMAÇÕES PARA UM REPOSITÓRIO DO SINTER. Este modelo foi extensivamente trabalhado com detalhamento de padrões de conexão e protocolos.

MODELO II - CENTRAIS ATUANDO COMO NÓS ATIVOS DO SINTER. Trata-se de modelo descentralizado em que as Centrais de Serviços Eletrônicos Compartilhados, mediante atendimento de requisitos mínimos de nível de serviços, *softwares* e topologia de rede, estabelecidos no Manual Operacional, confirmados por testes e homologados pelo Comitê Temático Registral e Notarial, poderão funcionar como nós ativos do Sinter, com ambiente para consulta e mineração de dados sem necessidade de transferência de arquivos, conforme esquema abaixo²:



A proposta, especialmente o modelo II, prevê uma descentralização de dados em que as Centrais Estaduais de Serviços Eletrônicos Compartilhados (chamadas de “serviços de recepção de dados de RI”), mediante atendimento de requisitos estabelecidos no Manual Operacional, poderão funcionar como “nós ativos do Sinter”, com ambiente para consulta e mineração de dados sem necessidade de transferência de arquivos. Assim detalha o documento da RF:

“A comunicação dos cartórios com o SINTER será realizada por meio de Centrais de Serviços Eletrônicos Compartilhados, em conformidade com os Provimentos [18/2012](#), [47/2015](#) e [48/2016](#) do Conselho Nacional de Justiça.

Na comunicação entre as Centrais de Serviços Eletrônicos Compartilhados e o SINTER serão utilizados serviços web (WS - WebServices) como forma de integração entre os pontos de

² O gráfico consta do documento citado na nota 3.

comunicação do sistema. Esses serviços serão desenvolvidos utilizando o padrão REST (*Representational Transfer Protocol*)”³.

O dito Manual Operacional define o que seja **consultas pontuais**: são “aquelas que não retornam ou extraíam grande quantidade de registros”. Já em relação às **consultas não-pontuais**, estas “poderão ser realizadas apenas com autorização expressa do órgão ou instituição original a quem cabe a guarda das informações em questão”.

Aqui calha uma observação lateral: não se define qual seja o “órgão ou instituição original”. Veremos que na configuração legal do SREI-ONR cada delegado da unidade de Registro de Imóveis no país – órgão registral – integra-se ao SREI e fica vinculado ao ONR⁴. Além disso, o oficial do Registro, consumada a delegação, fica constitucionalmente investido do poder-dever de guarda e conservação dos dados sob sua custódia⁵. Será cabível que cada “órgão ou instituição original” deva ser consultado e manifestar, expressamente, sua concordância em cada acesso?

Todavia, o que é mais relevante – e parece ser o foco do sistema – é a denominada **mineração de dados**: processos informáticos que, “analisando grandes quantidades de registros, visam identificar padrões ou relações existentes nos dados. A mineração de dados somente poderá ser executada em ambiente próprio da RFB ou do Sinter, podendo ser centralizado ou descentralizado”⁶.

Uma descentralização que se executa em “ambiente próprio da RFB ou do SINTER” é uma descentralização sem autonomia e controle, o que não passa de uma “descentralização centralizada”...

Além de tudo, e por motivos óbvios, este sistema favorece a dispersão e, via de consequência, a vulneração de dados sensíveis que enfeixam os atributos que definem a situação pessoal e patrimonial das pessoas, dados esses que são protegidos pelo manto da privacidade.

Registro de Imóveis centralizado nos estados?

O modelo, tal como proposto (e afinal aprovado pelo Comitê), **cria um Registro de Imóveis em cada estado**, já que os dados completos, exigidos pelo Manual Operacional (e eles não são poucos e extrapolam os requisitos do art. 176 da LRP), serão consolidados nas Centrais de Serviços Eletrônicos compartilhados dos estados, sob estrito controle da própria Receita Federal. O acesso ao RI Estadual, pelo próprio Poder Judiciário e pelo Ministério Público (§ 6º do art. 76 da [Lei 13.465/2017](#)), fica condicionado ao controle do SINTER. De alguma forma,

³ SINTER - Manual Operacional – v. 5.01, 13/9/2017, p. 9. Acesso: <https://goo.gl/91s5J8>

⁴ § 5º do art. 76 da [Lei 13.465/2017](#).

⁵ Art. 24 da [Lei 6.015/1973](#) cc. art. 4º, inc. I do art. 30 e 46, todos da [Lei 8.935/1994](#). Adrede ou não, os *dados registraes* experimentaram um decaimento para a espécie *dados cadastrais*, nos termos do [Decreto 8.789](#), de 29/6/2016. V. JACOMINO, Sérgio. *Meus dados registraes – meu cadastro estatal*. 2016. Acesso: <https://goo.gl/QDn1oU>.

⁶ Todas as citações foram extraídas do MO citado na nota 3.

subalterniza-se o Judiciário a uma secretaria do Executivo Federal, o que é um fenômeno manifestamente inconstitucional.

Como os colegas registradores de imóveis de todo o Brasil sabem, o IRIB, na atual gestão, manifestou-se contrariamente ao desenvolvimento do projeto SINTER, tal e como se apresenta no [Decreto 8.764/2016](#). Ao longo dos anos vimos dirigindo críticas ao projeto, sem nunca nos termos negado a dar todo o apoio à iniciativa do Governo Federal no que fosse cabível e aceitável do ponto de vista institucional. O tema sensível, todos sabem, sempre foi a criação, *a latere*, de um sistema de Registro de Imóveis eletrônico no âmbito da própria Receita Federal. Trata-se de flagrante administrativização do Registro de Imóveis.

Além disso, a Receita Federal arrogou-se foros de legitimidade para fomentar a regulamentação do Registro Eletrônico, previsto no art. 37 da [Lei 11.977/2009](#), ancorado em ato do Poder Executivo Federal. Ou seja, assimilou para si o comando legal insculpido no § 5º do art. 76 da [Lei 13.465/2017](#). Em vez de vincular os registradores ao ONR, como reza a lei, vincula-os e integra-os ao SINTER. O sistema não só é ilegal; é manifestamente inconstitucional⁷.

O problema persiste – agora com tintas de maior gravidade: se antes a sede dos dados localizava-se exclusivamente no âmbito da Administração Pública Federal, agora a sua ubiquação *poderá* se concretizar em modo compartilhado, embora ainda sob estrito e exclusivo controle da RF.

Quem fiscaliza o modelo? Como há de se determinar e individualizar a responsabilidade de cada registrador no “ambiente próprio da RFB ou do Sinter”? Onde se dará a mineração de dados? O acesso automatizado à base de dados, para atender os órgãos públicos, inclusive Poder Judiciário e Ministério Público⁸, será subordinado ao SINTER?

O IRIB pediu o sobrestamento das discussões

Os registradores AURÉLIO JOAQUIM DA SILVA e GUSTAVO FARIA PEREIRA peticionaram ao Comitê Gestor em 2/8/2017, em nome da Diretoria do IRIB, rogando o sobrestamento das discussões até que se consolidasse o sistema SREI-ONR, criado pelo art. 76 da [Lei 13.465/2017](#).

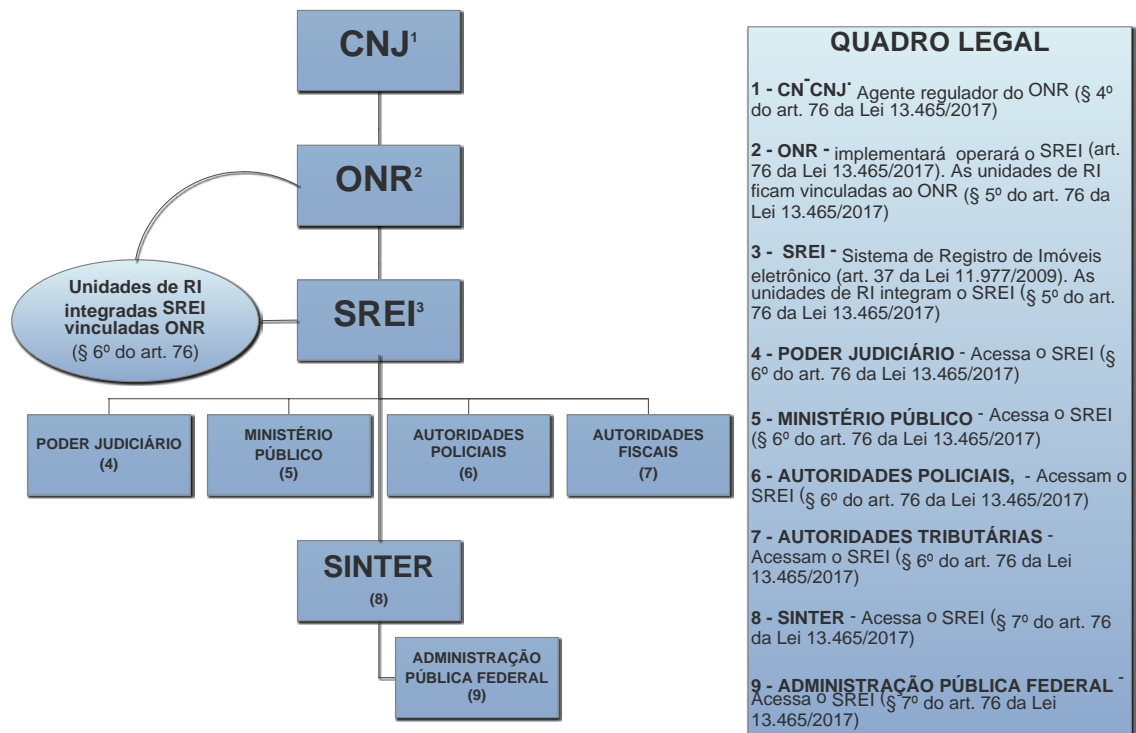
Tendo em vista que a lei vinculou o acesso aos dados registrais de interesse da Administração e do próprio SINTER ao SREI, devendo este ser implementado e operado pelo ONR, com a regulamentação pelo CNJ, a petição enfatizou que “as discussões relativas ao Manual Operacional do SINTER, no que tange ao Registro de Imóveis, devem ser suspensas até que se efetive o sistema previsto em lei”⁹.

⁷ TAVARES. André Ramos. *SINTER – Sistema Nacional de Informações Territoriais*. Publicação da AMB – Associação de Magistrados Brasileiros. Neste texto busca-se “identificar o regime jurídico-constitucional muito próprio e inequívoco dos serviços de registro de imóveis, organizados constitucionalmente em função da normatização e fiscalização do Poder Judiciário. As inconstitucionalidades apontadas no [Decreto presidencial n. 8.764/2016](#) decorrem do desprezo do Poder Executivo por esse regramento peculiar”. Acesso aqui: <https://goo.gl/L1MgER>.

⁸ V. § 2º do art. 3º e art. 7º do [Decreto 8.764/2016](#).

⁹ Requerimento do IRIB de 2/8/2017. Acesso: <https://goo.gl/fSFbdv>.

HIERARQUIA DO SREI - SISTEMA DE REGISTRO DE IMÓVEIS ELETRÔNICO



Vale a pena decompor o art. 76 da referida [Lei 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)**.

(...)

§ 2º O ONR será organizado como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos.

(...)

§ 5º **As unidades** do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal **integram** o SREI e **ficam vinculadas** ao ONR.

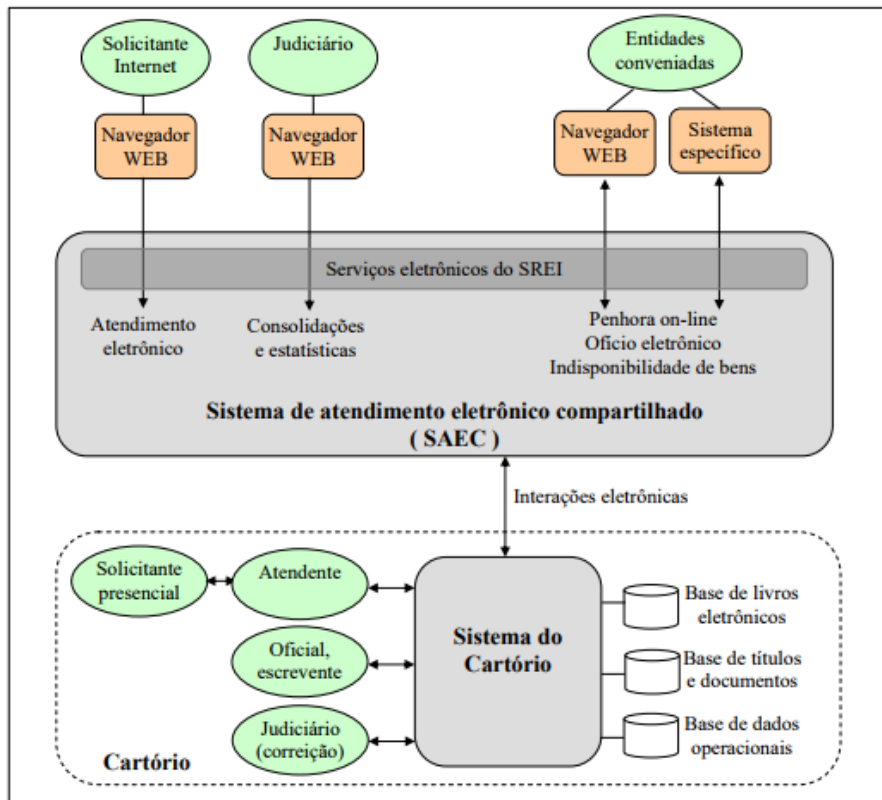
§ 6º Os serviços eletrônicos serão disponibilizados, sem ônus, ao Poder Judiciário, ao Poder Executivo federal, ao Ministério Público, aos entes públicos previstos nos regimentos de custas e emolumentos dos Estados e do Distrito Federal, e aos órgãos encarregados de investigações criminais, fiscalização 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.

O SREI será implementado e operado pelo ONR.

A lei é clara. A implementação e operação do SREI, tal e qual modelado no Projeto CNJ/LSITec, nos termos da [Recomendação 14/2014](#), de 2 de julho, colhe uma larga atividade que se inaugurou com o advento da [Lei 11.977/2009](#), diploma legal que estabeleceu o marco definidor do Registro de Imóveis eletrônico no país.

Pelo art. 37 da dita lei, a instituição do Registro de Imóveis eletrônicos **cabe exclusivamente** aos “serviços de registros públicos de que trata a Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973”. Reitere-se: a tarefa de constituição do SREI cabe, **privativamente**, aos serviços de registros públicos - não à administração judiciária, nem ao executivo federal, nem, muito menos, a centrais estaduais constituídas por notários e por outros profissionais.



A hierarquia do sistema de Registro de Imóveis eletrônico pressupõe a manutenção de todos os dados a cargo de cada serventia¹⁰. Não houve a dispersão e fragmentação de competências registrais. A lei não autorizou a desarticulação das unidades e a constituição de supercartórios, sejam eles sediados na Administração Pública Federal seja em Centrais Estaduais. A ultrapassagem dos limites físicos de cada unidade de Registro de Imóveis, realizando a universalização do acesso e a prestação descentralizada de serviços, deve ser feita em estrita obediência ao sistema modelado pelo Conselho Nacional de Justiça.

O SREI foi institucionalizado pelo CNJ. Deve-se conjugar a documentação aprovada pelo órgão, e veiculada pela [Recomendação 14/2014](#), com o [Provimento 47/2015](#), de 19/6/2015. Dessa conjugação exsurge o SREI na íntegra, composto de dois módulos essenciais:

- a) **SAEC - Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado**, centralizado, que “disponibiliza um ponto único de contato para solicitação de serviços na forma eletrônica para qualquer cartório do Brasil. Atende a solicitantes via Internet, realiza

¹⁰ Art. 24 da [Lei 6.015/1973](#) cc. art. 4º, inc. I do art. 30 e 46, todos da [Lei 8.935/1994](#).

troca de informações com entidades externas e consolida dados estatísticos sobre dados e operação dos cartórios”¹¹.

- b) **SC - Sistema do cartório.** Corresponde ao “sistema existente em cada cartório de registro de imóveis. É responsável por automatizar as atividades internas dos cartórios, manter o registro eletrônico imobiliário, auxiliar no atendimento de solicitações de usuários presenciais, realizar o atendimento de solicitações eletrônicas encaminhadas através do SAEC e interagir com outras entidades”¹².

O art. 76 vinculou, indissolúvelmente, o SREI ao ONR. O SINTER liga-se, por seu turno, ao SREI. Todos os órgãos da Administração Pública Federal vinculam-se ao SINTER, que proporcionará o acesso ao SREI nos termos de regulamento, que, por competência legal e constitucional, deve ser baixado pelo CNJ¹³.

Visto dessa perspectiva, o pedido do IRIB guarda inteira concordância com o comando legal.

Note-se, por fim, que restou consignado na ata da 3ª reunião do Comitê que o Registro de Imóveis esteve representado pelas Centrais Estaduais e por membros que não representam nem o IRIB, nem a ANOREG-BR, fato que deveria levar à necessidade de se corrigir a dita ata¹⁴.

Conclusões

O poder regulamentar é do Judiciário. Nas várias passagens da Lei¹⁵, a alusão ao regulamento do Registro de Imóveis eletrônico vem claramente indicado e sempre aponta para a atuação e supervisão do Poder Judiciário.

O ONR – Operador Nacional do Registro de Imóveis eletrônico acha-se em fase de discussões no âmbito da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional de Justiça, em tratativas que vêm sendo feitas entre o órgão e o IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil e a ANOREG-BR, Associação de Notários e Registradores do Brasil.

Espera-se para muito breve a convocação de uma assembleia para discutir os rumos e as medidas necessárias para o desenvolvimento do Registro de Imóveis no Brasil.

¹¹ V. *SREI - Sistema de Registro Eletrônico Imobiliário. Parte 1 - Introdução ao Sistema de Registro Eletrônico Imobiliário*. CNJ-LSITec, 2012, p. 14, acesso: <https://goo.gl/KSK1JS>.

¹² Op. cit. p. 14 *et seq.*

¹³ Cfr. § 4º do art. 76 da [Lei 13.465/2017](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2017/2017_017/Lei_13465-2017.html) e art. 103-B da [EC 45/2014](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2014/2014_045/EC_45-2014.html). Para uma visão geral do tema, v. CRUZ. Nataly, JACOMINO, Sérgio. Registro Eletrônico - Competência regulamentar do Poder Judiciário, 2014, acesso: <https://goo.gl/UNfcuQ>.








¹⁴ Ata da 3ª Reunião do Comitê Temático Registral e Notarial. Reunião realizada entre os dias 12 e 13 de setembro de 2017 e, Brasília, DF. Acesso: <https://goo.gl/eYu8EM>.

¹⁵ *Ad exemplum*: art. 25 *in fine* da Lei 6.015/1973; inc. XIV do art. 30 da [Lei 8.935/1994](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato1994/1994_083/Lei_8935-1994.html); arts. 196 e 837 do [CPC](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato1973/1973_025/Lei_6015-1973.html); art. 37 e seguintes da [Lei 11.977/2009](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2009/2009_11/Lei_11977-2009.html).



SÉRGIO JACOMINO
Presidente

ADENDA – COLEÇÃO DE DOCUMENTOS APRESENTADOS NA REUNIÃO DO CG-SREI
3ª Reunião do Comitê Temático Registral e Notarial do SINTER
12 E 13 de setembro de 2017

-  – [3ª Reunião do SINTER – pauta.](#)
-  – [Ata da 3ª Reunião do Comitê Temático Registral e Notarial.](#) Reunião realizada entre os dias 12 e 13 de setembro de 2017 e, Brasília, DF.
-  – [IRIB – pedido de sobrestamento.](#) Os registradores Aurélio Joaquim da Silva e Gustavo Faria Pereira peticionaram, em nome da Diretoria do IRIB, ao Comitê Gestor, em 2/8/2017, rogando o sobrestamento das discussões até que se consolide o sistema ONR – Operador Nacional do Registro de Imóveis eletrônico.
-  – [Ofício Arisp 117 de 2017.](#) A entidade paulista manifesta-se pela continuidade das discussões sobre o manual operacional do Sinter.
-  – [Resposta ao requerimento do IRIB – 13.9.2017.](#) Os membros do Comitê decidem pela continuidade dos trabalhos para conclusão da primeira versão do Manual Operacional do SINTER.
-  – [Manual Operacional – v. 5.01, 13/9/2017.](#)
-  – [Sinter – Modelo de Integração com Registros e Notas – CNJ.](#)