



Em 23 de novembro de 2018

Ao Excelentíssimo Senhor
Ministro **HUMBERTO MARTINS**
Mui Digníssimo Senhor
CORREGEDOR-NACIONAL DE JUSTIÇA
Conselho Nacional de Justiça.

Ref. PP 0005650-96.2016.2.00.0000.

Senhor Ministro.

A **ANOREG-BR – ASSOCIAÇÃO DE NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL**, com sede em Brasília na SRTVS Quadra 701, Lote 5, Bloco A, sala 221 - Centro Empresarial Brasília (CEP 70.340-907), Brasília-DF., por seu Presidente CLÁUDIO MARÇAL FREIRE, e o **IRIB - INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL (IRIB)**, com sede na Avenida Paulista, 2073, cjs. 1201-1202, Cerqueira César, São Paulo – SP (CEP 01311-300), por seu presidente, SÉRGIO JACOMINO (presidente@irib.org.br), vêm perante Vossa Excelência, a propósito do pedido de homologação do “Manual Operacional” do SINTER, expor e requer o quanto segue.



1. SINTER e suas implicações no Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI)

O SINTER foi criado pelo Decreto 8.764/2016 com o objetivo de regulamentar “o disposto no art. 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009”, em flagrante invasão das atribuições do Poder Judiciário, relativamente a exclusividade para normatização da atividade extrajudicial.

Dispõe referido artigo:

“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” (todos os grifos são nossos).

O *regulamento*, referido na norma, é de competência exclusiva do Poder Judiciário, como consectário lógico da fiscalização da atividade extrajudicial, como muito bem estampado no primeiro *consideranda* da Orientação nº 7, de 07/11/2018¹, onde Vossa Excelência deixou expressamente consignado:

CONSIDERANDO o poder de fiscalização e de normatização do Poder Judiciário dos atos praticados por seus órgãos (art. 103-B, § 4º, I, II e III, da Constituição Federal de 1988);

Como se não bastasse o fato de o Poder Executivo Federal ter ultrapassado as bordas regulamentes de sua competência normativa, ainda delegou para a Secretaria da Receita Federal, que é um órgão de segundo escalão de Governo Federal (formalmente subordinado ao Ministério da Fazenda), a elaboração do chamado “Manual Operacional”, conforme art. 4º, II, do Decreto 8.764/2016, *in verbis*:

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

...

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

À altura da publicação do Decreto 8.754/2016 a E. Corregedoria Nacional de Justiça já havia publicado a Recomendação Corregedoria Nacional nº 14, de 2/7/2014, que orientou a adoção de sistema de registro eletrônico de imóveis para cartórios.

Com efeito, após três anos de árduos estudos, com visitas do CNJ a países onde se adotou o Registro de Imóveis eletrônico (Inglaterra, Portugal, Espanha, Alemanha) foi disponibilizada a especificação técnica para criação e implantação, nos cartórios, do Sistema de Registro Eletrônico Imobiliário (S-REI). A Recomendação Corregedoria Nacional nº 14/2014 foi publicada

¹ Acesso:

http://www.cnj.jus.br//images/atos_normativos/orientacao/orientacao_7_07112018_1411201810513_3.pdf



para que as corregedorias dos tribunais dos estados pudessem adotar os mesmos parâmetros e requisitos constantes do modelo especificado, caso regulamentassem ou autorizassem a adoção do sistema de Registro de Imóveis eletrônico nos estados da Federação.

O modelo de sistema digital foi elaborado pela Associação do Laboratório de Sistemas Integráveis Tecnológicos (LSI-TEC), em cumprimento a contrato firmado em 2011 com o CNJ. No referido estudo constam requisitos de segurança, assinatura digital, funcionalidades e modelo de dados que devem ser seguidos pelos desenvolvedores e fornecedores do *software* de S-REI. O documento ainda fornece o passo a passo para certificação do programa, com o objetivo de verificar a conformidade do *software* em relação ao atendimento dos requisitos pré-estabelecidos.

Posteriormente, essa E. Corregedoria Nacional editou o Provimento nº 47, de 18/6/2015, que estabeleceu “diretrizes gerais para o sistema de registro eletrônico de imóveis”. Pedimos vênha para transcrever trecho desse r. Ato:

A CORREGEDORA NACIONAL DA JUSTIÇA, no uso de suas atribuições legais e regimentais:

CONSIDERANDO a necessidade de facilitar o intercâmbio de informações entre os escritórios de registro de imóveis, o Poder Judiciário, a administração pública e o público em geral, para eficácia e celeridade da prestação jurisdicional e do serviço público;

CONSIDERANDO que **competes ao Poder Judiciário regulamentar o registro público eletrônico de imóveis** previsto nos arts. 37 a 41 da Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009;

CONSIDERANDO que compete à Corregedoria Nacional de Justiça **estabelecer diretrizes gerais para a implantação do registro de imóveis eletrônico em todo o território nacional**, expedindo atos normativos e recomendações destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos serviços de registro (inc. X do art. 8º do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça);

.....

Art. 7º. Os repositórios registrares eletrônicos receberão os dados relativos a todos os atos de registro e aos títulos e documentos que lhes serviram de base.

Parágrafo único. Para a criação, atualização, manutenção e guarda permanente dos repositórios registrares eletrônicos deverão ser observados:

I – a especificação técnica do modelo de sistema digital para implantação de sistemas de registro de imóveis eletrônico, segundo a Recomendação n. 14, de 2 de julho de 2014, da Corregedoria Nacional de Justiça;

II – as Recomendações para Digitalização de Documentos Arquivísticos Permanentes de 2010, baixadas pelo Conselho Nacional de Arquivos – Conarq; e

III – os atos normativos baixados pelas Corregedorias Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios (os grifos são nossos).



Causa espécie que, depois da edição de respeitáveis Atos Administrativos pelo EXCELENTÍSSIMO SENHOR CORREGEDOR NACIONAL DA JUSTIÇA, usando de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, venha um setor administrativo do Poder Executivo Federal normatizar a criação de livros eletrônicos e a forma de escrituração eletrônica dos atos próprios dos cartórios de registro de imóveis por meio de um ato interno denominado “Manual Operacional”.

Os denominados “repositórios registrares eletrônicos” (art. 7º do Provimento CN-CNJ 47/2015), nada mais são do que coleções de dados que, pelo Decreto, serão estruturadas e consolidadas no âmbito da própria Receita Federal ou de entidades estaduais. São os “documentos nato digitais estruturados que identifiquem a situação jurídica do imóvel, do título ou do documento registrado, na forma estabelecida pelo Manual Operacional [da Receita Federal]” (art. 5º c.c. com art. 8º do Decreto 8.74/2015).

Cria-se um livro eletrônico no âmbito da Secretaria da Receita Federal, contrariando o disposto nos artigos 16 e 18 da Lei Federal 11.419/2006, que atribuem essa competência ao Poder Judiciário. *Verbis*:

Art. 16. Os livros cartorários e demais repositórios **dos órgãos do Poder Judiciário**² poderão ser gerados e armazenados em meio totalmente eletrônico.

Art. 18. Os órgãos do Poder Judiciário regulamentarão esta Lei, no que couber, no âmbito de suas respectivas competências.

O Decreto do SINTER foi abalado pelo advento da Lei 13.465/2017. Cingimo-nos a alguns exemplos destacados:

A Lei 13.465/2017, em seu artigo 101, incluiu o art. 235-A na Lei 6.015/1073 e instituiu o **Código Nacional de Matrícula (CNM)** atribuindo **expressamente** à Corregedoria Nacional de Justiça poderes para regulamentar as características e a forma de implementação do CNM, dispondo:

Art. 235-A. Fica instituído o Código Nacional de Matrícula (CNM) que corresponde à numeração única de matrículas imobiliárias em âmbito nacional.

§ 1º O CNM referente a matrícula encerrada ou cancelada não poderá ser reutilizado.

§ 2º Ato da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça regulamentará as características e a forma de implementação do CNM.

Todavia, em plena vigência da Lei nº 13.465/2017, o Manual Operacional do SINTER disciplinou essa matéria, ignorando os destaques que o IRIB fez nas reuniões temáticas, fazendo valer, contra a própria lei federal, as disposições regulamentares (cfr. § 1º do art. 8º do Decreto 8.764/2016).

² Os “órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuam por delegação do poder público” são referidos no inc. III, § 4º do art. 103-B da EC 45/2004.



Além disso, o mesmo Decreto 8.764/2016 regulamentou o “acesso dos órgãos e das entidades da administração pública federal às centrais de serviços eletrônicos compartilhados de registradores para operações de consulta, visualização eletrônica de matrículas e de títulos”, vinculando o modo de requisição de informações e de respostas “exclusivamente por meio de interface do Sinter, que será responsável pela habilitação, pela identificação e pelo controle de acesso de seus usuários” (art. 7º do Decreto do SINTER).

Tal disposição **ferre frontalmente** os artigos 6º e 7º da Lei 13.465/2017, que aponta para o S-REI do CNJ, fonte de dados destinados a pesquisas. Não parece razoável que o próprio Poder Judiciário deva se cadastrar no SINTER para acesso a dados que a ele mesmo compete regulamentar e fiscalizar.

1.1. SINTER COMO REPOSITÓRIO DOS DADOS DOS REGISTROS DE IMÓVEIS DO BRASIL

O art. 37 da Lei 11.977/2009 disciplinou a instituição do sistema de registro de imóveis eletrônico, **vinculando-o à iniciativa dos próprios delegatários**, *verbis*: “**os serviços de registros públicos** de que trata a Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, observados os prazos e condições previstas em regulamento, **instituirão sistema de registro eletrônico**”.

No mesmíssimo sentido é a redação o art. 41 da dita lei: “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** [*rectius*: dos cartórios] bancos de dados, conforme regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015).

Finalmente, a Lei 13.465/2017 instituiu o Registro de Imóveis eletrônico (SREI) e o ONR, organismo registral que o vai impulsionar e operacionalizar o Registro de Imóveis eletrônico vinculando todos os registradores de imóveis do país (§ 5º). Os parágrafos 6º e 7º do art. 76 da Lei 13.465/2017 rezam:

§ 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 **acessarás as informações do SREI** por meio do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter), na forma de regulamento.

A síntese que se pode extrair do conjunto legal é a seguinte:

- a) O SREI é **criação do próprio CNJ** que zelará pela sua concreta e efetiva implantação e operacionalização, fiscalizando-o e regulamentando-o na condição de “agente regulador” (§ 4º).



- b) O Registro de Imóveis eletrônico (SREI), ao qual todas as unidades estão integradas, **é a fonte das informações registrais**, à qual o SINTER deve acessar.
- c) **Acessar as informações do SREI** (art. 41 da Lei 11.977/2009 e epígrafe do Decreto 8.764/2016) **não é o mesmo que criar**, a *latere* do sistema Registral brasileiro, um Registro de Imóveis eletrônico sediado na administração fazendária, tal e qual configurado na documentação técnica apresentada à Egrégia Corregedoria Nacional de Justiça.
- d) A **disponibilização de serviços eletrônicos** (§ 6º) não pode significar o mesmo que a entrega compulsória de todos os dados para o órgão fazendário, como previsto no dito “Manual Operacional”.

2. O SREI - Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis é um projeto do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

O LSI-TEC foi contratado pelo CNJ, no bojo do contrato 1/2011, firmado em 31/1/2011 (Processo 340.048, p. 548 e ss. [SEI_11436_2017]), cujos trabalhos resultaram na especificação e detalhamento em documentação técnica do S-REI – Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis. Ressalte-se que o objeto do contrato foi a “especificação de modelo de sistema digital, com vista à implantação de sistemas de registro eletrônico destinados aos cartórios de registro de imóveis no Brasil” (cláusula 1ª do dito contrato).

Toda a documentação técnica foi **entregue e aprovada** pelo CNJ e veiculada às Corregedorias estaduais por meio da Recomendação 14, de 2/7/2014³.

Todavia, o **SREI** não se implantou por falta de infraestrutura tecnológica do próprio Sistema Registral brasileiro, integrado, em boa margem, por pequenas serventias espalhadas por todo o território nacional. Além disso, o sistema ainda padece com o fenômeno de assimetria regulamentar dos Estados e por falta de interoperabilidade, descumprindo a regra inscrita no art. 38 da Lei 11.977/2009, mesmo porque essa lei não explicitou a forma como os registradores de imóveis se organizariam.

Por essa justíssima razão, a MP 759/2016, posteriormente convertida na Lei 13.465/2017 (art. 76 e seguintes) supriu a lacuna da lei anterior, ao criar o **ONR - OPERADOR NACIONAL DO REGISTRO DE IMÓVEIS ELETRÔNICO**. Esse organismo foi concebido para dar concretude ao projeto do próprio CNJ e superar os embaraços identificados de entropia estrutural e assimetria regulatória, com a definição, por lei, do agente-regulador do **ONR que não é outro senão a Egrégia Corregedoria-Nacional do Conselho Nacional de Justiça**.

³ V. íntegra aqui: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2035> A documentação técnica que a embasa pode ser consultada aqui: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/61887-corregedoria-recomenda-adocao-de-sistema-de-registro-eletronico-de-imoveis>



Como já mencionado, o advento da Lei 13.465/2017 introduziu novos elementos no contexto da regulamentação do SREI e no próprio **SINTER – SISTEMA NACIONAL DE GESTÃO DE INFORMAÇÕES TERRITORIAIS SISTEMA NACIONAL DE GESTÃO TERRITORIAL**, o que deve ser apreciado por Vossa Excelência.

3. Da legitimidade para firmar as conclusões no Comitê Registral e Notarial

Os representantes da especialidade de Registro de Imóveis, indicados pela ANOREG/BR e pelo IRIB (Id 2147837) **não foram os que sufragaram** as conclusões do Comitê Registral e Notarial da Receita Federal. Aliás, os legítimos representantes dos registradores imobiliários brasileiros **manifestaram-se contrariamente às conclusões**. Note-se: não o fizeram por considerar o Projeto SINTER inoportuno ou indesejável, mas simplesmente para que seja alcançado a sua maior efetividade e para compatibilizá-lo com os marcos legais e regulamentares já estabelecidos no âmbito do Poder Judiciário. Em suma, para que o SINTER pudesse desenvolver-se em consonância com o projeto SREI do CNJ e em parceria com os próprios registradores, angariando apoio e estímulo à iniciativa.

4. Do pedido

À vista do exposto, as entidades que subscrevem este documento, requerem:

- a) que **a regulamentação** do Sistema de Registro de Imóveis eletrônico (S-REI) **se dê pelo Poder Judiciário**, único competente para regulamentar os serviços registrares brasileiros, *ex vi* do § 1º do art. 236 e incisos I e III do § 4º do art. 103-B da CF/1988, c.c. arts. 37 e 38 da Lei 8.935/1994, c.c. § 4º do art. 76 da Lei 13.465/2017 e finalmente inc. X do art. 8º do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça;
- b) que a base para a regulamentação se dê pela conciliação entre os projetos SINTER e o SREI, respeitando as especificidades e peculiaridades de cada instituição, atuando, assim, de modo coordenado e harmônico e para que se cumpra estritamente a lei;
- c) que se recomende a volta à mesa de discussões para que o Manual Operacional, produzido pelo Comitê Registral e Notarial do SINTER seja aperfeiçoado e para torná-lo consentâneo com a lei e com o Projeto do SREI/CNJ, **especificamente no que diz respeito ao Registro de Imóveis**;
- d) que o IRIB seja admitido neste processo como terceiro interessado.
- e) Finalmente, os subscritores requerem o **sobrestamento de qualquer decisão** de Vossa Excelência relativamente à regulamentação do SINTER, para que sejam apresentado à superior consideração do Excelentíssimo Corregedor-Nacional de Justiça de pequeno estudo de viabilização técnica da coordenação entre o SREI/CNJ e



o SINTER, cumprindo, assim, estritamente, a lei e os regulamentados baixados pelo próprio Conselho Nacional de Justiça relativamente ao SREI – Sistema de Registro de Imóveis eletrônico.

Nestes termos,

Pedem deferimento.

CLÁUDIO MARÇAL FREIRE – Presidente da Anoreg-BR

SÉRGIO JACOMINO – Presidente do IRIB.