

REGISTRO DE IMÓVEIS ELETRÔNICO E GOVERNANÇA FUNDIÁRIA

Frederico Jorge Vaz de Figueiredo Assad

O trabalho apresentado tem por objetivo avaliar os eventuais impactos, em nível nacional, do novo sistema de registro eletrônico de imóveis imposto pela Lei Federal 11.977/2009, bem como as suas interfaces com o sistema de cadastro de imóveis rurais, tendo em vista a importância de ambos os institutos para a governança fundiária. Será avaliado o contexto histórico da formação dos primeiros sistemas de registro imobiliário no Brasil, desde quando seu objeto primário era a garantia do crédito, passando pelo sistema de transcrições trazido pelo Código Civil de 1916, até a atual Lei de Registros Públicos. Em seguida, será abordado o tema específico do registro eletrônico de imóveis, com indicação dos fundamentos jurídicos do sistema atual de registros públicos e da sua evolução visando a prestação de serviços em meio digital. Finalmente, será discutida a instituição do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais – Sinter, por meio do Decreto nº 8.764, de 10/05/2016, o qual se propõe a ser a ferramenta de gestão pública que realizará a integração entre os dados produzidos pelos serviços de registros públicos, e os dados fiscais, cadastrais e geoespaciais produzidos pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, incluindo cadastros já existentes, cuja proposta é a criação de uma estrutura computacional formada de camadas temáticas, nas quais se incluirão os registros de imóveis, a área fiscal, a governança fundiária, a produtividade da terra e demais dados sensíveis, indispensáveis à consecução de políticas governamentais.

Palavras chave: Registro Eletrônico, Cadastro Rural, Registros Públicos, Governança Fundiária.

I – INTRODUÇÃO.

A humanidade, a partir da década de 1970, observou na chamada Terceira Revolução Industrial, o desenvolvimento e aprimoramento tecnológico em todas as áreas do conhecimento, sem paralelos na história, cuja base encontra-se na inserção e manipulação em sistemas computacionais de uma enorme quantidade de informações. Um efeito claro do advento das novas tecnologias de processamento de informações é a modificação de forma definitiva de todas as atividades do homem, inclusive com a alteração substancial da forma como são encaradas as relações interpessoais e o próprio conceito de privacidade, que vem sendo, de forma espontânea, relativizado.

Uma vertente de tal revolução tem por elemento catalizador o desenvolvimento das técnicas de captação e manipulação de dados, que, a partir de tecnologias como o “Big Data”, permite a extrapolação estatística na análise de dados públicos e privados, recebidos das mais diversas fontes.

Traçando-se uma linha nesse contexto geral, existe, como uma das fontes setorializadas de informações, o sistema de registros públicos, sendo interesse particular para os fins deste estudo o registro de imóveis, instituição secular absolutamente fundamental para a construção da sociedade liberal democrática, na medida em que é guardião de dados que representam a extensão e o objeto do direito de propriedade, assumindo tal papel dentro de um arcabouço normativo que objetiva em princípio a segurança jurídica das relações imobiliárias.

O trabalho apresentado tem por objetivo avaliar os eventuais impactos do estabelecimento em nível nacional do sistema de registro eletrônico de imóveis imposto pela Lei Federal 11.977/2009, bem como as suas interfaces com o sistema de cadastro de imóveis rurais, tendo em vista a importância de ambos os institutos estatais para a governança fundiária e a segurança jurídica dos bens de raiz.

II – O CADASTRO X REGISTRO.

Cadastro e Registro são institutos inter-relacionados, mas claramente distintos.

O registro é, nas palavras de SERPA LOPES “*A menção de certo atos ou fatos, exarada em registros especiais, por um oficial público, quer à vista dos títulos comuns que lhe são apresentados, quer em face de declarações escritas ou verbais das partes interessadas (in Tratado dos registros públicos, v. 1, 1955, p. 17)*”, ou seja, trata-se de instituto essencialmente de valoração jurídica, indicando qual o objeto, a extensão e o titular da propriedade privada, de caráter constitutivo consistindo essencialmente em instrumento de proteção do titular do direito em face de outros particulares e do próprio Estado, sendo no Brasil competência exclusiva dos Registradores Imobiliários, que detém a delegação prevista no artigo 236 da Constituição Federal.

O cadastro imobiliário, por sua vez, é uma relação, um inventário, um conjunto de informações necessárias ao Estado para a consecução de determinada atividade ou interesse. Nas palavras de Eduardo Augusto, Doutorando em Direito Civil pela FADISP e Diretor de Assuntos Agrários do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, “*cadastro é um inventário, um rol de informações sobre determinado interesse, tendo por base pessoas ou coisas. Seu objetivo é político-administrativo, podendo ser utilizado em qualquer seara (econômica, social, fiscal, segurança nacional, ambiental). A atividade cadastral é competência do Executivo, que tem a missão de colher informações que lhe propiciem gerenciar, com eficiência, o povo em seu território. Isso porque o mundo gira hoje em torno da informação (a Era da Informação), pois sem ela o fracasso é certo*”.

Apesar de terem conceitos muito diferentes, por vezes há certa confusão entre ambos institutos, com a conseqüente expressão de críticas, por mais das vezes generalistas e desprovidas de maior embasamento, em especial contra o sistema de registro de imóveis brasileiros. Há que se ter claro, cadastro é cadastro e a ele compete a determinação física dos bens, e registro é registro, e a ele compete a determinação jurídica dos direitos incidentes sobre o bem.

III - O SISTEMA BRASILEIRO DE REGISTRO DE IMÓVEIS.

O sistema jurídico introduzido pela Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988 estabeleceu o regime jurídico no qual estão inseridos notários e registradores, qual seja, o da delegação privada do serviço público notarial e registral. Especificamente consta no artigo 236 da Constituição Federal que “os serviços notariais e registrais são exercidos em caráter privado. Conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal ao proferir acórdão acerca do regime de ingresso por meio de concurso público, trata-se de norma de eficácia plena ou autoaplicável (MS 28.279, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe de 29.4.2011).

Não obstante o caráter de norma de eficácia plena, o dispositivo constitucional demandava regulamentação, que foi editada pelo Congresso Nacional sob a forma da Lei Federal nº 8.935, de 18 de novembro de 1995, norma jurídica regulamentadora do mencionado artigo 236 da Constituição. Referido diploma atribui a fé pública do Estado ao notário (ou tabelião) e oficial de registro, ou registrador. (*verbis*: “*Art. 3º Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro*”). Fé pública é atributo especial que lei dá aos atos praticados pelo delegado do serviço registral no exercício de função pública, atribuindo-lhes presunção de verdade.

Pode-se singelamente definir “registro de imóveis” como a atividade de organização técnica e administrativa, realizada em caráter privado por delegação pública, destinada a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos relativos a imóveis. Trata-se, pois, do núcleo de informações sobre imóveis, proprietários e ônus, relativos às glebas e unidades imobiliárias de determinada circunscrição territorial. O registrador, a grosso modo, exerce a função guardião do direito fundamental da Propriedade (art. 5º, XXII da Constituição Federal), tratando nomeação da titularidade, extensão e eventuais direitos incidentes sobre o imóvel.

Na tradição jurídica brasileira registros e notas são considerados serviços auxiliares ao Poder Judiciário e por expressa determinação constitucional, compete ao Poder Judiciário a fiscalização da atividade notarial e registral (Art. 236, §1º da Constituição Federal, c/c art. 30, XIV da Lei Federal 8.935/1994). Entende-se, assim, ser da competência do judiciário a emissão de normas gerais, de cunho eminentemente técnico, regulamentando a atividade notarial e registral, que o faz por meio dos provimentos e normas de serviço. A competência para edição de normas técnicas se estende ao Conselho Nacional de Justiça (“CNJ”), órgão externo do Poder Judiciário criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, uma vez que realiza o controle da atuação administrativa do Poder Judiciário.

O registro de imóveis se assenta na construção de uma estrutura que garanta a segurança jurídica, buscando a redução de eventuais conflitos fundiários, e na plena publicidade das relações imobiliárias, possibilitando que se exerça a proteção dos direitos de propriedade do titular em face de todos, inclusive do Estado. O registro, no sistema brasileiro, garante que a titulação esteja revestida de publicidade, autenticidade, segurança e eficácia (segurança jurídica formal). Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos; a autenticidade é a qualidade do que é confirmado por ato de autoridade, de coisa, documento ou declaração verdadeiros; segurança é a libertação do risco, é a certeza quanto ao ato e sua eficácia; e a eficácia é a aptidão de produzir efeitos jurídicos, calcada na segurança dos assentos ou nas informações do registro (CENEVIVA, Walter, Lei de Registros Públicos Comentada).

Com a evolução informacional surgiu uma sociedade interconectada, com urgência no atendimento de suas demandas; com usuários exigentes e conscientes dos seus direitos como cidadãos e consumidores. Está-se assim em um momento de transição entre o físico e o virtual cuja característica mediata é a sua absoluta inevitabilidade, pelo que se constata que se está diante de um ponto de inflexão, com o abandono gradual da técnica historicamente utilizada para a adoção de sistemas eletrônicos de bancos de dados.

Diante das imensas assimetrias que se verificam no Brasil se pode afirmar que o desafio (necessário) que se apresenta aos registradores imobiliários será imenso, uma vez que o modelo atualmente adotado é atomizado, ou seja, formado por unidades estanques em seus próprios registros, no mais das vezes exclusivamente físicos, sem interconexão de bancos de dados que possibilitem a resposta massificada a uma determinada requisição por informações. O modelo textual, com registros feitos sob a forma de texto, submerge ao modelo estruturado de construção e armazenamento de informações, que possibilitam a criação de centros de serviços registrares responsáveis por atender a uma demanda cada vez maior por informações, seja do Poder Público, seja dos agentes econômicos, sobre os quais trataremos posteriormente.

IV – OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

Tem-se que compreender um sistema de registro como o sistema apto a atribuir a característica de publicidade às relações jurídicas de que lhe são objeto. Conforme menciona Sérgio Jacomino no artigo “Cadastro e Registro de Imóveis. Os irmãos siameses da gestão territorial” (<https://pt.scribd.com/document/130140158/Cadastro-e-registro-de-imoveis-irmaos-siameses-da-gestao-territorial>), as origens da tradição registral brasileira se fundam na cultura jurídica portuguesa, com importante destaque à Lei de Sesmarias de Fernando I (1375).

Em sua origem, o instituto da sesmaria se liga à tradição medieval ibérica das terras comunais ou *communalia*. Ao fim da Idade Média, as sesmarias eram os terrenos devolutos entregues pelo Estado português para aqueles que se dispunham a colonizá-los e cultivá-los, motivados pela relativa desocupação do território real, causada pela peste negra e pelo movimento de reconquista ibérica que integrou territórios ao reino. Tal modelo foi transportado para os territórios portugueses ultramarinos, primeiramente para a área insular do atlântico e posteriormente para o Brasil.

A consequência da utilização de tal instituto ao território brasileiro durante o período colonial, mesmo que com eventuais adaptações locais, é que, do descobrimento até 1850, a posse era o signo do proprietário, ou seja, o elemento externo de publicidade que gerava a presunção de propriedade, com relativa ausência de titulação institucional. De fato, em virtude do baixo grau de formalismo, a situação jurídica da propriedade fundiária nesse

período era essencialmente precária, mesmo para aquelas recebidas diretamente da coroa o que levou à suspensão da concessão de sesmarias em 1822.

Destaca-se, em seguida, a Lei Orçamentária 317 de 21 de outubro de 1843, regulamentado pelo Decreto 482, de 14 de novembro de 1846, que previram a criação de um mecanismo de vinculação da terra ao crédito. A sua motivação era primordialmente econômica e essencialmente hipotecária, antecedendo ao Registro Geral de Imóveis. Destaca-se da referida lei: “*Art. 35. Fica creado um Registro geral de hypothecas, nos lugares e pelo modo que o Governo estabelecer nos seus Regulamentos.*”

O marco de início do registro de imóveis no Brasil foi a publicação da Lei de Terras do Império nº 601/1850 e seu regulamento (Decreto nº 1.318/1854) que institui o registro das terras a ser realizado pelos vigários das Freguesias, e consistia em modalidade meramente declaratória alicerçada na posse. O desenvolvimento histórico do sistema de registro de imóveis se aproxima do sistema atual apenas com a Lei nº 1.237 de 24 de setembro de 1864 que estabelece o Registro Geral de Imóveis, compreendendo a transcrição dos títulos de transmissão dos imóveis suscetíveis de hipoteca e ônus reais e a inscrição destes, com afirmação expressa do princípio da territorialidade do registro de imóveis, tendo em vista a determinação de que tanto a transcrição quanto a inscrição devam ser feitas na comarca da situação dos bens. Destaca-se por fim que pelo referido dispositivo a incumbência pela prática dos atos registrais relativos a imóveis passam a ser dos tabeliães criados ou designados pelo citado Decreto nº 482/1846.

Temos em seguida como marco relevante no desenvolvimento de nosso sistema atual de registros públicos de imóveis o Código Civil de 1916 que inova ao concretizar a transcrição do título no livro de registro como modo de aquisição da propriedade imobiliária. Tal aceção tem importante reflexo no desenvolvimento do direito de propriedade, na medida em que a presunção de propriedade do imóvel passou a ser daquele em cujo nome estivesse transcrito o título, mitigando-se a face possessória da legitimação fundiária.

A grande revolução no sistema brasileiro, assim, foi a edição da Lei Federal nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1976, e consistiu verdadeira mudança de paradigma, transferindo-se o foco do registro do título (transcrição), para o imóvel e suas mutações jurídicas (fólio real), com inegável evolução do registro fundiário em direção ao sistema de fé pública adotado na Alemanha, mitigado para adequar-se à realidade local, de baixo nível de acurácia técnica na especialização da terra e elevado grau de informalidade, decorrente do modo pelo qual evoluiu o direito de propriedade no Brasil.

Este é o sistema atual, com o registro escriturado de forma narrativa, com suporte físico em papel, com a crítica de sua não integração com o cadastro, este último desprovido de regulamentação e disperso nas competências dos diversos entes federativos.

V – A EVOLUÇÃO DA TÉCNICA REGISTRAL.

A técnica inerente aos registros, desde a sua origem, é a linguagem escrita, mudando, conforme o desenvolvimento da técnica moderna, os seus instrumentos e os meios para que seja produzida. Mais primitivamente, era o manuscrito, ou seja, a atividade inerente ao ser humano de se transpor a palavra, a ideia, a um corpo físico apropriado, como o papel, utilizando as mãos para a manipulação dos instrumentos e meios de escrita. Os livros do Registro Geral, desde sempre, foram manuscritos, servindo tal técnica ainda hoje para os “livros de transcrição”, ainda existentes nos cartórios de registro de imóveis.

Com a edição da Lei de Registros Públicos (Lei Federal 6.015/73) observa-se uma profunda alteração no sistema, com a mudança do foco do registro do título (pessoal) para o imóvel (real) e a consolidação de certos princípios inerentes ao registro imobiliário, tais como a territorialidade, especialidade, continuidade, unicidade, etc. A adoção do fólio (“folha”) real implica em dizer que a cada imóvel corresponde uma ficha de matrícula e adotando-se em sua técnica de elaboração o método datilográfico, posteriormente substituído pelos editores de texto e pelos métodos de impressão computadorizadas.

Observa-se que, a despeito da utilização de estruturas computacionais por uma grande parte dos cartórios de registro de imóveis, temos que no Brasil há a convivência

de modelos tecnicamente eficientes (como nos Estados de Sudeste, e em boa parte região Sul e Centro-Oeste), com modelos que se remetem ao medievalismo da técnica manuscrita. A redução dessas assimetrias é sem dúvida um dos maiores desafios para o sistema de registro de imóveis.

Uma das características do fenômeno técnico pós-moderno é busca incessante pela eficácia, ou seja, as técnicas são avaliadas umas em relação às outras em função do critério da eficiência. A preocupação da sociedade e dos institutos é a utilização do método mais eficaz para a consecução de seus objetivos e suas necessidades. Desse modo, para o desenvolvimento de um sistema de registro que garanta efetivamente a segurança jurídica da propriedade, o próximo passo é o desenvolvimento de um sistema eletrônico de registro de imóveis no Brasil.

Assim, a Medida Provisória 2.200-2, de 24/08/2001 que instituiu a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil tem papel estruturante uma vez que foi editada como diploma legal que visa garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica. Dentre outras providências, instituiu o ITI – Instituto de Tecnologia da Informação como autoridade certificadora raiz.

Em seguida, podemos destacar a regulamentação da informatização do Poder Judiciário com a edição da Lei Federal nº 11.280, de 16/02/2006 e da Lei nº 11.419, de 19/12/2006 que inovaram ao instituir a informatização do processo judicial. Lembramos que o sistema notarial e registral se vinculam de forma indissociável ao Poder Judiciário, conforme o artigo 236 e 103-B da Constituição Federal.

Com olhos especificamente para o Estado de São Paulo, destaca-se o Provimento da Corregedoria Geral do Estado de São Paulo nº 29/2007, que trouxe a possibilidade de recepção e envio de documentos em meio eletrônico (Ofício Eletrônico), voltado especificadamente para a recepção e respostas de requisições do Poder Público de informações dirigidas aos cartórios imobiliários. Em seguida, temos o provimento nº 32/2007 e a possibilidade de emissão pelos Registros Imobiliários e recepção pelos Tabeliães de Notas de certidões emitidas eletronicamente e assinadas por certificado digital ICP Brasil.

Percebe-se uma tendência de desmaterialização do acervo registral e a construção paulatina de mecanismos de busca e contrição de bens imóveis em meio eletrônico, com destaque às ferramentas integradas ao sistema paulista como o “Penhora OnLine” (mecanismo de constrição judicial eletrônico e a obrigação de criação de índices eletrônicos de bens e pessoas e o arquivamento digital de documentos e livros. Aspecto relevante a ser mencionado, no entanto é que com a técnica registral atual não se pode falar ainda em registro eletrônico de imóveis. Há a mera replicação do modo de fazer já conhecido para o mundo informatizado. A implementação das tecnologias ainda não foi disruptiva para o sistema de registro de imóveis, talvez por certo conservadorismo inerente às técnicas eminentemente jurídicas. De fato, a tecnologia do papel e do microfilme já são conhecidas. Há certo estranhamento com relação às novas tecnologias e a incerteza de sua efetiva segurança na guarda de informações.

Mas é certo que Lei nº 8.935/1994 trouxe determinação de que se aplique também ao registro de imóveis, atividade tradicionalmente burocrática, o Princípio da Eficiência, inerente à administração pública. Assim, superado o estranhamento inicial que a adoção de novas tecnologias potencialmente disruptivas possa trazer, é indispensável a adoção pelos registradores das ferramentas postas à disposição, em favor da construção de uma técnica que atenda aos anseios do usuário, ou seja, dos agentes econômicos, dos proprietários de imóveis, das empresas, do sistema financeiro, e mesmo do Estado.

VI – A LEI FEDERAL Nº 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009.

O marco legal para o Registro Eletrônico de Imóveis no Brasil foi a edição da Medida Provisória 459, de 25/03/2009, convertida na Lei Federal 11.977, de 07/07/2009 – Lei que instituiu o programa Minha Casa Minha Vida do Governo Federal.

O primeiro aspecto que se destaca do texto normativo é que a lei atribuiu aos registros públicos a obrigatoriedade de construção e instituição do sistema de registro eletrônico, com características de universalidade, ou seja, deverá ser adotado para todos os cartórios extrajudiciais, com atendimento dos requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil e arquitetura e-Ping (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico). O Sistema de Registro Civil de Pessoas Naturais encontra-se regulamentado pelo

Decreto nº 8.270, de 26 de junho de 2014 – Criação do SIRC – Sistema Nacional de Informações do Registro Civil coordenado pela ARPEN – Associação dos Registradores de Pessoas Naturais.

O projeto pioneiro no Brasil, que se iniciou a partir da determinação de implantação do Registro Eletrônico foi o desenvolvimento no Estado de São Paulo do chamado SREI-Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis pela ARISP – Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo.

Destacam-se na estruturação do SREI para o Estado de São Paulo o parecer nº 123/09-E que deu origem ao Provimento CG nº 06/2009 da Corregedoria Geral do Estado de São Paulo, que ampliou a ferramenta de constrição eletrônica de bens imóveis, denominada “Penhora Online” e tornou obrigatória a integração de todos os cartórios do Estado de São Paulo com a criação da Central Estadual de Dados Registrais (“Central ARISP”) e que posteriormente se transformou na central de serviços eletrônicos compartilhados “Central Registradores”. Outro marco foi a edição no Estado de São Paulo do provimento CG 13/2009 que instituiu a central de indisponibilidades do Estado de São Paulo e tornou obrigatória a sua utilização pelos juízos estaduais.

A experiência da centralizadora das indisponibilidades trouxe resultados positivos para o sistema de segurança jurídica, o que levou a Corregedoria Nacional da Justiça a expedir o provimento 39/2014, de 25 de julho de 2014, dispondo sobre a instituição e funcionamento da Central Nacional de Indisponibilidade de Bens – CNIB, destinada a receber comunicações de indisponibilidade de bens imóveis não individualizados, visando a racionalização do intercâmbio de informações entre o Poder Judiciário e os órgãos prestadores dos serviços notariais e de registro. O ato normativo surge também em atendimento ao Acordo de Cooperação Técnica nº 84, firmado entre o Conselho Nacional de Justiça, Associação dos Registradores de Imóveis de São Paulo e Instituto do Registro Imobiliário do Brasil em 2010, em funcionamento no portal <http://www.indisponibilidade.org.br>, desenvolvido, mantido e operado pela Arisp, com a cooperação do IRIB. Seu funcionamento se dá sob o acompanhamento e fiscalização da Corregedoria Nacional de Justiça, das Corregedorias Gerais da Justiça e das Corregedorias Permanentes, nos âmbitos de suas competências e destina-se ao cadastramento e encaminhamento das ordens de indisponibilidade decretadas pelo Poder Judiciário e por entes da Administração Pública autorizados em Lei.

No Estado de São Paulo, o provimento da Corregedoria Geral da Justiça nº 42/2012 dispôs sobre a implantação do Serviço de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) no Estado de São Paulo e operação da Central de Serviços Eletrônicos Compartilhados dos Registradores de Imóveis (“Central Registradores”). Paralelamente, foram realizados os estudos necessários para especificação do modelo de sistema digital a ser adotado para fins de implantação no Brasil de um sistema de registro eletrônico, levado a cabo pelo Laboratório de Sistemas Integráveis Tecnológicos – LSI-TEC, ligado à Universidade de São Paulo, tornados públicos por meio da recomendação nº 14 do Conselho Nacional de Justiça.

Finalmente, o Conselho Nacional de Justiça, por meio de sua Corregedoria Nacional, editou o provimento nº 47, de 19 de junho de 2015, que dentre outras providências, determinou aos Oficiais de Registro de Imóveis que promovessem a criação nos Estados e no Distrito Federal das denominadas “Centrais de Serviços Eletrônicos Compartilhados”, para o fim de promover o intercâmbio de documentos eletrônicos e de informações entre os escritórios de registro de imóveis, o Poder Judiciário, a Administração Pública e o público em geral. Por força da citada norma administrativa, determinou-se que os registradores imobiliários deverão construir uma central unificada em cada Estado e no Distrito Federal, com a ressalva de que, nos locais onde não seja possível ou conveniente a criação e manutenção de serviços próprios, o tráfego eletrônico poderá ser mediante central de serviço eletrônico compartilhado que já esteja funcionando em outro Estado ou no Distrito Federal.

VII – A COORDENAÇÃO NACIONAL DAS CENTRAIS DE REGISTROS ELETRÔNICOS COMPARTILHADOS.

O provimento 47 da Corregedoria Nacional da Justiça determinou aos registradores imobiliários que criassem meios para que se universalizasse o tráfego de títulos e informações registrários por meio eletrônico, com a criação das denominadas “Centrais de Serviços Eletrônicos Compartilhados”, vedando, no entanto a criação de uma Central

Nacional de Registro Eletrônico de Imóveis, no formato inicialmente proposto pelo Poder Executivo Federal no Projeto Sinter, tratado a seguir. Ao contrário, verifica-se no texto regulamentar a existência de expressa determinação de que se constituam Centrais Estaduais, com a obrigação, todavia, de coordenação entre si para cumprimento do critério de universalização dos serviços, ou seja, de redução da imensa assimetria hoje existente entre os diferentes entes federativos.

Tendo em vista que o caráter fragmentário do provimento, com potencial criação de até 27 centrais distintas, o Instituto de Registro Imobiliário propôs, em atendimento ao artigo 3º §5º do Provimento 47/2015, que se criasse em nível nacional um órgão permanente, de caráter técnico, formado por representantes do IRIB e das centrais estaduais e distrital de serviços eletrônicos compartilhados, denominado “Coordenação Nacional das Centrais de Serviços Eletrônicos Compartilhados do Registro de Imóveis” (CONSEC - RI). Dentro desse contexto, foi firmado em 6 de abril de 2016, em Brasília/DF, termo de compromisso entre o IRIB, a Associação de Notários e Registradores do Brasil e representantes institucionais dos registradores do Distrito Federal e dos Estados de São Paulo, Tocantins, Amazonas, Sergipe, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Goiás, Rio Grande do Sul e Pará, para a criação da Coordenação como núcleo emissor de normas técnicas

Dentre as suas funções estão: a gestão dos critérios de interoperabilidade do registro eletrônico de imóveis integrado pelas Centrais de Serviços Eletrônicos Compartilhados; a definição da política de segurança da informação, atendendo aos requisitos de confidencialidade, integridade, disponibilidade e autenticidade e os perfis de acesso aos dados registrares, cadastrais e fiscais; o auxílio à implementação, o monitoramento e a avaliação do sistema de registro eletrônico de imóveis do país; a expedição de normas de caráter técnico, com os requisitos de modelagem dos arquivos para fins de integração entre as diferentes centrais de serviços eletrônicos compartilhados; e a produção dos documentos técnicos para fins de comunicação entre as diferentes centrais dos Estados e do Distrito Federal, com vistas a garantir a interoperabilidade entre os sistemas.

VIII - A INTEGRAÇÃO ENTRE REGISTRO E CADASTRO – O PROJETO SINTER.

Uma das críticas recorrentes ao sistema de registro adotado pelo Brasil é o de que não há comunicação, ou seja, integração entre o registro e o cadastro, permanecendo ambas as funções absolutamente estanques, com interfaces limitadas e tecnologicamente defasadas, o que permite a existência de uma assimetria permanente entre as informações acerca da situação jurídica e a situação física do imóvel, bem como as demais informações que interessam ao Estado para fins de tributação e para a consecução de suas atividades. Sob a justificativa de diminuir tal assimetria e visando a criação de regras gerais para a estruturação de um cadastro nacional unificado, de caráter multifinalitário, foi assinado pela Presidente Dilma Rousseff, no dia 10 de maio de 2016, o Decreto nº 8.764, publicado no D.O.U. de 11 de maio de 2016, que instituiu o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (“SINTER”), cujo projeto é capitaneado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil com participação dos demais órgãos governamentais. O objetivo expresso do referido decreto são a criação de um sistema de cadastro multifinalitário integrado e a regulamentação do artigo 41 da Lei Federal 11.977/2009.

Durante o período de sua maturação o projeto sofreu diversas alterações, mas sempre visando alguma forma de interação entre os universos do registro e do cadastro. Inicialmente, foi apresentado à sociedade e aos registradores de imóveis em setembro de 2013 em um seminário realizado na Capital Federal e promovido pela Secretaria da Receita Federal. Na proposta inicial a regulamentação do sistema de registro eletrônico brasileiro era feita pelo Poder Executivo, por meio de decreto, com a criação dos elementos e da estrutura da matrícula eletrônica e de uma central de serviços e dados única, nacional, que integrasse todos os registros de imóveis do Brasil. Todavia, vislumbrava-se um forte caráter centralizador das informações junto ao Poder Executivo Federal, inclusive com replicação dos dados registrares e dos backups em servidores da União, por meio de um instrumento denominado DIRE – Documento Interoperável de Registro Eletrônico, regulamentando ainda o acesso às informações registrares por parte por parte do Poder Executivo Federal e Poder Judiciário.

Após a regulamentação feita pelo Conselho Nacional de Justiça por meio do

provimento 47/2016 a proposta da Receita Federal do Brasil sofreu profundas modificações em sua estrutura, passando a ter a formatação atual, conforme publicado no DOU de 11 de maio de 2016, com a instituição de um sistema de gestão de informações territoriais, com caráter multifinalitário, a ser implantando no seio da RFB e sendo integrado por instituições diversas, tanto do Poder Executivo Federal, quanto das Prefeituras Municipais e Sistema Financeiro Habitacional.

A pretensão é que se integrem em uma única plataforma todos os dados relativos a imóveis e seus direitos correlatos, sejam produzidos pelos registradores imobiliários, ou pelas mais diferentes esferas governamentais, a exemplo do que já existe em diversos países da OCDE nos quais o sistema de gestão territorial cadastrado é regulado por lei central. O grande desafio na gestão fundiária é a ausência de unidade entre os diversos bancos de dados, o que leva à repetição automática de trabalho já realizado, ou seja, a uma sobreposição funcional. Funções como o Sistema de Gestão Fundiária do INCRA (SIGEF/MDA), o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), o Cadastro Ambiental Rural (CAR), a gestão das terras destinadas a assentamentos para fins de reforma agrária e assentamentos quilombolas, o cadastros das terras indígenas da Fundação Nacional do Índio, todas são funções dispersas que demandam a criação de um modo de interação entre todos.

A análise da estrutura de governança fundiária no Brasil expõe problemas graves, não somente relacionados à situação de alta concentração de terras em mãos de poucos proprietários, reduzido grau de formalidade na aquisição da terra, o que dificulta o acesso ao crédito agrícola, à fragilidade persistente dos registros, em especial nos Estados do Norte e Nordeste e à ausência de critérios técnicos para a construção de um sistema cadastral firme de terras particulares, mas também à absoluta falta de controle e governança na administração do patrimônio público, no qual instituições Federais, Estaduais e Municipais colidem seus campos de atuação, criando um vácuo que se pretende ser suprido pelo incipiente Sinter que unirá em uma única base computacional as *“informações registrais, 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”*, criando para tanto um identificador cadastral único, nacional, seja para imóveis urbanos ou rurais.

Conforme previsão regulamentar as informações cadastrais e geoespaciais serão integradas em níveis gráficos de mapeamento georreferenciado (camadas), conforme levantamento dos limites das parcelas cadastrais, definidas como unidades do cadastro que identificam áreas com regimes jurídicos distintos, incluindo os bens públicos não registrados, como terras devolutas, vias públicas, praças, lagos e rios navegáveis que também serão modelados por parcelas cadastrais, devendo os padrões de bases cartográficas, de dados georreferenciados e de metadados estar em conformidade com o disposto nas normas técnicas da Comissão Nacional de Cartografia - Concar.

O Sinter abre margem para a adoção de critérios de planejamento e gestão territorial sob a forma de cadastros temáticos, ou seja, um conjunto de informações relacionadas a um determinado tema, tais como os cadastros fiscais, fundiários, geoambientais, educacional, de infraestrutura, de rede viária, de mapeamento das áreas de risco e de segurança pública. Há ainda expressa previsão no decreto que as informações *“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”*.

Um ponto nodal na construção do sistema de informações territoriais é a integração do cadastro com o registro, contida na obrigatoriedade do encaminhamento por parte dos serviços de registros públicos, sem ônus, de documentos nato digitais estruturados que identifiquem de forma imediata a situação jurídica do imóvel ou outras informações necessárias para fins estatísticos, atualizados a cada ato registral, sendo que a partir do início do funcionamento do sistema, o acesso de qualquer órgão do Poder Executivo Federal às informações registrais e à visualização de matrículas imobiliárias, obrigatoriamente se dará por meio de interface do Sinter, que passará a ser responsável pela política de autenticação de usuário e de segurança das informações.

Se adotado em sua integralidade e com a adoção de tecnologias de “big data”, o Sinter tem o potencial de revolucionar o acesso à informação pessoal e patrimonial do cidadão, o que, por sua vez, gera a necessidade de que se discutam os níveis de segurança a serem adotados para fins de ingresso dos usuários e manipulação do sistema. Há que se refletir acerca da amplitude do termo “publicidade” como característica do sistema de registros públicos e em que nível o seu tratamento como informação de massa pode ser tratado como quebra da privacidade. Tome-se, por exemplo, o artigo 11 do Decreto 8.764/2016 que determina que *“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”*. Aparentemente tal dispositivo vai além do mero cadastro, consistindo em verdadeira forma de controle estatal de terras sob domínio de estrangeiros.

VII – CONCLUSÃO

As tecnologias colocadas à disposição e que poderiam servir de ferramentas para a construção de um sistema eletrônico de registro de imóveis ainda são utilizadas de forma incremental e não disruptiva. Os registros ainda são feitos em papel, servindo o suporte eletrônico de mero fac-símile da informação física. É certo que por motivo de segurança na guarda das informações, haverá no âmbito dos registros públicos a coexistência entre o meio físico e o eletrônico, do mesmo modo que ainda hoje, mais de quarenta anos após a edição da lei de registros públicos há a coexistência entre a transcrição e a matrícula. Todavia, o que se vislumbra é a migração gradativa da escrituração dos livros e registros existentes para um sistema de registro eletrônico que possibilite a produção e guarda das informações em meio estruturado. O que é certo, no entanto é que a implantação do sistema não será simples, em especial devido ao passivo histórico das serventias registrais. Haverá a necessidade de inclusão de informações no banco de dados e aquisição de equipamentos e insumos, bem como de treinamento e capacitação dos delegados registrais e seus prepostos, com mudança profunda nos processos internos dos Cartórios.

A implantação do Registro Eletrônico deve ser visto como uma oportunidade de capacitação de pessoal, do Oficial, dos órgãos públicos, dos agentes do Sistema Financeiro Habitacional e Imobiliário e do Poder Judiciário. A integração entre o registro e o cadastro é um passo na direção certa para a implementação de um sistema de governança fundiária eficiente, uma vez que permitirá que o Estado tome conhecimento não somente de sua situação física, ambiental, econômica, mas também da situação jurídica do imóvel, com a possibilidade de processamento massificado das informações estatísticas, conjunturais e estruturais relativas ao mercado imobiliário.

Há certamente dúvidas acerca da segurança sistêmica do Registro Eletrônico, na medida em que a tecnologia do papel é conhecida e dominada, e a evolução dos sistemas, softwares, modelos de digitalização sujeitam os operadores à utilização de instrumentos técnicos atualizados, sob a pena de obsolescência e perda de informações. Para que se evite a ocorrência de tal fato, danoso ao sistema de segurança jurídica deverá haver a normatização de processos, seja expedida pelo Poder Público, seja expedida em um contexto de autoregulação, como no exemplo da Coordenação Nacional das Centrais de Serviços Eletrônicos Compartilhados do Registro de Imóveis. Apenas a cristalização dos marcos regulatórios do registro eletrônico, e paralelamente, do sistema de cadastro imobiliário permitirá o incremento da segurança das informações.

Em suma, a opacidade da realidade fundiária no Brasil passa pela necessidade urgente de interação entre registro e cadastro e pelo desenvolvimento das instituições de segurança jurídica, tal como o registro de imóveis, capacitando-as a operar com as tecnologias já existentes, como o certificado digital, o processamento massificado de dados, e repositórios de dados e imagens seguros.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001.
- ELLUL, Jacques. *A técnica e o desafio do século*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.
- LOPES, Miguel Maria de Serpa. *Tratado dos registros públicos* (4 volumes). Brasília: Livraria e Editora Jurídica, Brasília, 1996.
- MAYER-SCHÖNBERGER, Viktor / CUKIER, Kenneth. *Big Data - Como Extrair Volume, Variedade, Velocidade e Valor da Avalanche de Informação Cotidiana*. São Paulo, Elsevier, 2013.
- AUGUSTO, Eduardo Agostino Arruda. Artigo *Cadastro e Registro; irmãos siameses da regularização fundiária*, disponível em <<http://eduardoagusto-irib.blogspot.com.br/2011/09/cadastro-e-registro-irmaos-siameses-da.html>>. Acesso em 25/07/2016.
- JACOMINO, Sérgio. Artigo *Cadastro e Registro de Imóveis. Os irmãos siameses da gestão territorial*, disponível em <<https://pt.scribd.com/document/130140158/Cadastro-e-registro-de-imoveis-irmaos-siameses-da-gestao-territorial>>. Acesso em 21/07/2016.
- Banco Mundial. Avaliação da governança fundiária no Brasil. Relatório 88751-BR, disponível em <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/05/06/090224b0828d739e/1_0/Rendered/PDF/Avalia00o0da0G00fundi0ria0no0Brasil.pdf>. Acesso em 21/07/2016.
- GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REYDON, Bastiaan Philip. Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. Artigo. Revista de Economia e Sociologia Rural. Volume 50 no.3 Brasília. Julho/setembro de 2012.
 - DINIZ, Mônica. Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. Revista Histórica nº 2, disponível em <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia03/> Acesso em 21/07/2016.