

OPINIÃO JURÍDICA

CONSULTA SOBRE O DECRETO PRESIDENCIAL Nº 8.764/2016

LEGITIMIDADE E ADEQUAÇÃO AO
SISTEMA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

SISTEMA NACIONAL DE
INFORMAÇÕES TERRITORIAIS - SINTER

PARECER
ANDRÉ RAMOS TAVARES



AMB
Associação dos
Magistrados
Brasileiros

OPINIÃO JURÍDICA

CONSULTA SOBRE O DECRETO PRESIDENCIAL Nº 8.764/2016

LEGITIMIDADE E ADEQUAÇÃO AO
SISTEMA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES
TERRITORIAIS - SINTER

PARECER

ANDRÉ RAMOS TAVARES



BRASÍLIA, MAIO DE 2017



TRIÊNIO 2017/2019

PRESIDENTE:

JAYME MARTINS DE OLIVEIRA NETO – APAMAGIS/SP

VICE-PRESIDENTES:

FRANCISCO BORGES FERREIRA NETO – AMERON/RO

HEYDER TAVARES DA SILVA FERREIRA – AMEPA/PA

JERSON MOACIR GUBERT – AJURIS/RS

JOSÉ ARIMATÉA NEVES COSTA – AMAM/MT

JULIANNE FREIRE MARQUES – ASMETO/TO

MARIA ISABEL DA SILVA – AMAGIS/DF

MAURÍCIO PIZARRO DRUMMOND – JUIZ DO TRABALHO RJ

NELSON MISSIAS DE MORAIS – AMAGIS/MG

PAULO CÉSAR ALVES DAS NEVES – ASMEGO/GO

PAULO SÉRGIO BARBOSA DE OLIVEIRA – AMAB/BA

RENATA GIL DE ALCANTARA VIDEIRA – AMAERJ/RJ

COORDENADORES:

JUSTIÇA ESTADUAL: FREDERICO MENDES JÚNIOR – AMAPAR/PR

JUSTIÇA DO TRABALHO: DIEGO PETACCI – AMATRA 2/SP

JUSTIÇA FEDERAL: RENATA LOTUFO – AJUFE/SP

JUSTIÇA MILITAR: PAULO ADIB CASSEB – AMAJME/SP

APOSENTADOS: ALEMER FERRAZ MOULIN – AMAGES/ES

CONSELHO FISCAL:

HELVÉCIO DE BRITO MAIA NETO – ASMETO/TO

JOSÉ ANSELMO DE OLIVEIRA – AMASE/SE

MARIA DE FÁTIMA DOS SANTOS GOMES MUNIZ DE OLIVEIRA – APAMAGIS/SP

SECRETÁRIO-GERAL:

ÁTILA NAVES AMARAL – ASMEGO/GO

SECRETÁRIO-GERAL ADJUNTO:

LEVINE RAJA GABAGLIA ARTIAGA – ASMEGO/GO

TESOUREIRO:

NICOLA FRASCATI JÚNIOR – AMAPAR/PR

TESOUREIRO-ADJUNTO:

RAFAEL SANDI – AMC/SC

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 5

SÍNTESE 7

DA CONSULTA E DOS ASPECTOS INTRODUTÓRIOS 9

PARTE I PRESSUPOSTOS CONCEITUAIS 13

1. O MODELO CONSTITUCIONAL DE NORMATIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO JUDICIÁRIAS DA ATIVIDADE DO REGISTRO PÚBLICO DE IMÓVEIS 11

2. ALCANCE CONSTITUCIONAL DOS SERVIÇOS DE REGISTROS IMOBILIÁRIOS 15

3. O SINTER E SUA VISÃO DE MUNDO 20

PARTE II ANÁLISE DAS LESÕES CONCRETAS E DOS RESULTADOS PRÁTICOS ESPERADOS 23

4. CONSEQUÊNCIAS DO SINTER PARA OS (NOVOS) DOMÍNIOS DA SRF 23

5. LESÕES CAUSADAS PELO SINTER AO PODER JUDICIÁRIO 25

6. PREJUÍZOS CAUSADOS PELO SINTER À DEMOCRACIA: DESVIO DE PODER REGULAMENTAR 29

7. PREJUÍZOS CAUSADOS PELO SINTER À SOCIEDADE 31

7.1. Embaraço ao exercício pleno, isento e confiável das funções registrais 31

7.1.1. Prestação de serviços à Receita Federal 33

7.2. Lesão à inviolabilidade de dados pessoais constantes de registro imobiliário 34

APRESENTAÇÃO

Prezados (as) colegas,

Nos últimos tempos, não foram poucas as iniciativas destinadas a reduzir o Poder Judiciário e subtrair suas competências constitucionais.

No caso do Decreto Presidencial nº. 8.764/2016 nota-se, uma vez mais, nos termos do parecer do ilustre professor André Ramos Tavares, uma tentativa de usurpação das competências do Poder Judiciário. Percebe-se uma violação de cláusula constitucional de independência entre os poderes na forma de um ataque “a ser executado em duas fases: esvaem-se, inicialmente, as competências constitucionais de fiscalização para, ato contínuo, tornar mandatória uma redução ou até supressão das parcelas dos emolumentos destinadas ao Poder Judiciário”.

Deliberamos por solicitar uma consulta do professor André Ramos Tavares sobre o assunto e o resultado encontra-se nessa “opinião jurídica”, que ora submetemos à análise da magistratura, de maneira a alertar sobre a construção deste novo modelo jurídico, para que iniciativas sejam tomadas no âmbito dos Tribunais e das associações, e se for esse o entendimento, participar dessa discussão, evitando-se, assim, prejuízos ao livre e independente exercício das funções judiciais.

Jayme de Oliveira
Presidente da AMB

SÍNTESE

(i) O cerne da presente análise consiste em 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 nº 8.764/2016 decorrem do desprezo do Poder Executivo por esse regramento peculiar.

(ii) Prontamente identifico que o Decreto 8.764/2016 não trata, verdadeiramente, do sistema legal ao qual se refere formalmente, posto que este último (constante da Lei 11.977/09) deve ser elaborado e gerido pelos próprios serviços de registros públicos e está autorizado a funcionar sob premissas diversas. Logo, o Decreto institui um sistema paralelo e desconhecido da Lei. A referência à Lei é irreal. Nessa mesma linha, realiza-se certo mimetismo com a redação de dispositivos legais para causar algum conforto visual, sendo certo que o objetivo é a confusão conceitual e o alargamento de poderes a entidade que não os pode deter legitimamente, não na forma, intensidade e finalidades construídas pela engenharia do referido Decreto. Considerando estas premissas, as principais conclusões alcançadas são as que se seguem abaixo.

(iii) Um vício de inconstitucionalidade direta emerge prontamente ao violar o modelo próprio de supervisão e orientação geral dos serviços de registros, exatamente porque o pressuposto ou “lógica” do Decreto

é o de deslocar, por ato normativo secundário, uma competência específica, objetivamente atribuída ao Poder Judiciário nacional. Portanto, há **usurpação de competência e, com ela, violação à cláusula constitucional de independência entre os Poderes**. Referida usurpação, por si só já inconstitucional, revela, ademais, circunstância que viola a separação dos poderes. Trata-se, este caso, de golpe a ser executado em duas fases: esvaem-se, inicialmente, as competências constitucionais de fiscalização para, ato contínuo, tornar mandatória uma redução ou até supressão das parcelas dos emolumentos destinadas ao Poder Judiciário.

(iv) O Decreto incide novamente em inconstitucionalidade, pois é **decreto autônomo**, no sentido vedado. Ocorre, assim, uma dupla inconstitucionalidade, pois a cláusula de divisão e independência dos poderes é ferida duplamente, seja ao retirar competências do Poder Judiciário (item iii), seja ao utilizar de instrumento normativo secundário como portador de normas primárias (inovações), em inaceitável substituição ao Poder Legislativo.

(v) O Decreto é, ainda, inconstitucional por permitir **acesso a informações** que não devem transitar em uma entidade federal responsável exclusivamente pela tributação da União, nem mesmo entre demais usuários do Sinter ou interessados em geral. O direito à privacidade de seus dados e o direito à decisão sobre o uso “conjugado” de dados pessoais e de direito realque constem de Registros Públicos são aniquilados pela modelagem do Decreto.

DA CONSULTA E DOS ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

Em muito me honra consulta formulada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), por intermédio de seu ilustre presidente, o magistrado Jayme Martins de Oliveira Neto, sobre o Decreto nº 8.764/2016, especificamente em sua legitimidade e adequação ao *sistema jurídico-constitucional*, por desenhar um “Sistema Nacional de Informações Territoriais – Sinter”. A presente análise tem por inevitável o entroncamento com as funções – que são constitucionalmente estabelecidas – do Poder Judiciário nacional.

Trata-se da criação (inovadora) de um *banco de dados* a ser composto, em seu conteúdo, por força do recebimento de diversas informações externas. Pretende-se convergir dados referentes a imóveis urbanos e rurais cuja existência, atualmente, **resulta dos serviços regulares exercidos diuturnamente pelos registros públicos**, além de outros dados provenientes dos mais diversos cadastros (inclusive e especialmente os fiscais) da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e até mesmo informações provenientes de pessoas jurídicas de direito privado (art. 8º, *in fine*, do Decreto). Ademais, o Sinter pretende também os dados “geoespaciais” que permitam o “mapeamento georeferenciado” para fins tanto de administração fiscal quanto de planejamento.

A ideia de um aprimoramento na obtenção e gestão de dados relevantes para o Poder Executivo Federal, pelo uso das ferramentas de tecnologia da informação, é inquestionavelmente louvável do ponto de vista do (tão almejado) incremento na eficiência administrativa. O uso da tecnologia, porém, não conduz automaticamente a um Direito mais aprimorado, nem pode justificar, no extremo oposto, a implantação de um Direito que regride no nível dos direitos e garantias fundamentais, em nome da modernização tecnológica.

O específico “modelo Sinter” vai além de um mero adicional tecnológico, ou um inofensivo sistema paralelo de fácil e rápido acesso, por redundância de informações públicas sob a guarda de outros órgãos e de particulares responsáveis pelo registro imobiliário.

O eixo central da presente análise gravita em torno da correta identificação do específico regime constitucional que foi concebido e direcionado, de forma *sui generis*, aos registradores imobiliários, a envolver capacidades e espaços próprios do Poder Judiciário e, sobretudo, a tutelar direitos básicos da cidadania, como a autonomia individual, a intimidade e a vida privada. Essa leitura implica em uma série de especificidades jurídicas totalmente desprezadas pelo Decreto em questão, sobre as quais pretendo discorrer mais pormenorizadamente.

Com sua configuração ímpar, o Sinter anuncia como finalidade precípua a *modernização* da gestão das informações do Poder Público. Do ponto de vista temático, porém, é possível afirmar que o Decreto, *prima facie*, dispõe sobre (i) centralização de dados, (ii) usurpação de competências constitucionais (especificamente sobre seara de um dos Poderes da República),

além de (iii) introduzir obrigações de forma originária no âmbito jurídico e (iv) violar frontalmente direitos fundamentais do cidadão.

Neste último tópico, adianto que há um regime próprio quanto a parte dos dados existentes almejados pelo Sinter, para os quais a Constituição estrutura uma modelagem específica de tutela envolvendo o Poder Judiciário; sua preservação em qualquer passagem (migração) para um sistema de dados diverso deve ser averiguada porque é inequivocamente impositiva a tutela de dados, que assume significado especial para a sociedade contemporânea. É nesse enredo próprio que se fazem presentes direitos fundamentais de maneira inextrincável.

As conclusões apresentadas aos longo desta Opinião Jurídica serão válidas particularmente para o âmbito da problemática apresentada (em sua atual e inarredável realidade histórica, cultural e, com ela, a dimensão jurídico-institucional), com as peculiaridades da situação e do contexto em que emergiu, e peculiaridades que norteiam seu encaminhamento (sobre a importância do concreto na interpretação e compreensão do Direito: ANDRÉ RAMOS TAVARES, *Fronteiras da Hermenêutica Constitucional*. São Paulo: Método, 2006, cap. II e *Direito constitucional brasileiro concretizado*. São Paulo: Método, 2006).

Tenho insistido que variantes dos elementos concretos (*e.g.*, a origem ou finalidade dos dados) aqui apresentados e referidos no Decreto em análise (ou em outro) podem conduzir a soluções jurídicas diversas daquelas aqui constantes, posto que se escrutinam os textos normativos a partir de uma ocorrência, intercorrência e (in)coerência concretas narradas, em suas particularidades e respectiva contextualização, real, legal, jurisprudencial e constitucional. Considero, conceitualmente falando, que são elementos do concreto, como se poderá perceber, que sustentam em boa medida as conclusões jurídicas finais, a partir de uma leitura emancipatória de um positivismo formalista descolado das relações reais e da dimensão humana, supostamente atemporal e neutro, mas que muitas vezes é apenas um escudo a amparar opções singulares (inclusive de certas instituições jurídicas) ou puros decisionismos, em desacordo com o interesse social e, em muitas ocasiões, na contramão do processo civilizatório.

Alguns desses discursos justificadores são conscientemente construídos de maneira abstrata e equívoca, com roupagens variantes (globalização, modernização, interesse público *etc.*) mas que, no limite, têm em comum o tom fraudatório e furtivo, embora se apresentem como soluções adequadas (com certa dose de magia) para dificuldades agudas e comprometimentos graves no funcionamento de estruturas sociais e instituições, na tentativa de seduzir uma plateia com apelo à visível desconfiança generalizada na funcionalidade atual do sistema jurídico.

É preciso, pois, estar atento para o fenômeno, e recusar o discurso fácil e sedutor que, ao final e de maneira maliciosa, introduz elementos perturbadores e prejudiciais aos objetivos maiores da sociedade, encartados em seu Pacto jurídico máximo, promovendo ainda mais intensamente turbulências e desgastes no sistema.

PARTE I PRESSUPOSTOS CONCEITUAIS

1. O MODELO CONSTITUCIONAL DE NORMATIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO JUDICIÁRIAS DA ATIVIDADE DO REGISTRO PÚBLICO DE IMÓVEIS

Ao estabelecer que cumpre à Secretaria da Receita Federal (SRF) determinar os prazos e a forma pela qual deverão ser lançados dados no novo sistema, denominado de Sinter, o Decreto presidencial nº 8.764/2016 nitidamente atribui à SRF a prerrogativa de normatizar parcela da função própria (que no Brasil é constitucional) dos registros públicos. E o novo sistema só será funcional se permanecer fiel a essa lógica, centrada na Receita Federal, em seus interesses e em suas finalidades.

A modelagem nos termos em que foi elencada pelo Decreto é completamente alheia ao regime jurídico dos registradores. *Os serviços de registro têm uma configuração jurídico constitucional própria*. Em conjunto com a regra que exige sua delegação a particulares, a Constituição do Brasil determina que a fiscalização dos oficiais de registro ocorrerá pelo Poder Judiciário (art. 236, § 1º da CB).

Já tive oportunidade de destacar que a origem histórica do artigo 236, § 1º da CB, advém de uma longa tradição no Direito brasileiro, que parece ser desconhecida do mencionado Decreto:

“A previsão constante do art. 236, § 1º, *in fine*, da CB, revela uma longa tradição institucional do Estado brasileiro, retratada pela sujeição das atividades notariais e de registro à fiscalização do Poder Judiciário [...]”. (André Ramos Tavares, *Direito Constitucional Brasileiro Concretizado: hard cases e soluções juridicamente adequadas*, São Paulo: Editora Método, 2011, v. 3, p. 456).

Ao menos desde as Ordenações Filipinas, os oficiais designados como “Tabelliães” foram incluídos entre os “Oficiais de Justiça”¹. Nesse sentido, confirmando a vinculação

¹ Cf. Livro II, título XXVI, § 1, cf. *Ordenações Filipinas*: Livros II e III, Coimbra: Fundação Calouste Gulbenkian, 1985 (reprodução “fax-simile” da Edição feita por Cândido Mendes de Almeida), Rio de Janeiro, 1870), p. 440.

histórica desses profissionais à estrutura do Poder Judiciário, JOÃO MENDES DE ALMEIDA Jr. explica que:

“Com a garantia de vitaliciedade dada aos ofícios de justiça, pretendeu-se, à guiza de uma analogia, imprimir-lhes o caráter de propriedade [...]; mas sendo órgãos da fé pública do Estado, os detentores do ofício da justiça não são concessionários desse juízo, mas serventuários. [...]

“A citada Lei estadual nº 819, de 1950, modificada, em parte por leis posteriores, determinou a obrigatoriedade de concurso para ingresso e instituiu a carreira de *Servidores da Justiça, na qual ficaram enquadrados os serventuários vitalícios e os escreventes habilitados de todos os cartórios do Estado não estipendiados pelos cofres públicos, qualquer que seja a sua natureza.*[...]”

“Posteriormente, pela Lei estadual nº 3.331, de 30 de dezembro de 1955, foram oficializados os cartórios *judiciais* da Comarca da Capital [...]

“Quanto aos tabeliães, continuam eles com as serventias vitalícias, percebendo emolumentos de acordo com os atos praticados”. (João Mendes de Almeida Júnior, citado por João Mendes Neto, *op. cit.*, p. X-XII, original não destacado, manteve a grafia original).

Em complemento, explícito, de há muito, na mesma obra acima indicada, que:

“A função notarial desempenha papel de verdadeira ‘polícia jurídica’ na medida em que visa a atribuir forma jurídica oficial à vontade das partes, bem como conformá-las à vontade do direito. Nesse sentido, a atividade em apreço tradicionalmente se aproximou da função judicial, integrando, costumeiramente a função judiciária brasileira [...]

“A Lei Federal 5.621, de 4 de fevereiro de 1970, por exemplo, representa de maneira precisa esta tradição histórica. Reconhecendo a proximidade de funções entre um órgão e outro, determinava como elemento integrante da organização judiciária os serviços auxiliares da justiça ‘inclusive Tabelionatos e ofícios de registros públicos’ (cf. art 6, IV)” (André Ramos Tavares, *ibidem*, p. 269-270).

Na longa história dos serviços notariais e de registro, no Brasil, especialmente após sua laicização, houve um período em que se reuniam organicamente as funções “judiciais” e “extrajudiciais”, todas tendo sido inseridas na estrutura de serviços típicos do Poder Judiciário.

Após a Constituição de 1988, com o encerramento da chamada “oficialização”, ocorre a separação entre serviços judiciais e extrajudiciais, já que as serventias judiciais passaram a ser

compostas exclusivamente por servidores públicos dentro da estrutura do Poder Judiciário², passando os notários e registradores a *prestarem serviços diretamente para a sociedade*, sem a feição de atividade judiciária estrita (embora sob supervisão do Poder Judiciário), fazendo-o em caráter privado. Nesse sentido cito o voto do ministro Moreira Alves, no RE 189.736/SP:

“(…) já houve oportunidade desta Corte desvendar o exato significado do disposto no caput do art. 236 da Constituição Federal, quando proclamou que, em verdade, esse preceito teve o intento de tolher a oficialização dos cartórios de notas e registros em contraste com a estatização estabelecida para as serventias do foro judicial pelo art. 31 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” (RE nº 189.736-SP, Rel. ministro Moreira Alves, DJU de 27.09.96).

Entretanto, como já enunciado, apesar da ruptura com a oficialização, retirando os notários e registradores da estrutura interna estrita do Poder Judiciário, a esse Poder permanecem as funções de fiscalização (supervisão) e normatização (orientação e estruturação) dessas atividades. Isso ocorre tanto pelo laço histórico entre o Poder Judiciário e a atividade notarial e registral, como para aproveitamento da experiência institucional adquirida ao longo de anos de vinculação íntima entre essas duas entidades, uma estatal e outra, doravante, particular, que sempre apresentaram e permanecem exercendo *funções aproximadas de garantia e realização da segurança jurídica*.

Assim, o sistema constitucional atual realiza um inequívoco “enquadramento” dos cartórios de imóveis ao complexo sistema de fiscalização dirigido às atividades notariais e de registro em geral. Essa fiscalização ocorre no âmbito das corregedorias dos Tribunais Estaduais³ e do próprio CNJ, que possui atribuições específicas para fiscalização dessas atividades delegadas, nos termos do artigo 103-B, § 4º, III, da Constituição do Brasil, além de competência para desconstituir atos administrativos dos Tribunais, o que habilita o CNJ inclusive a rever as delegações de serviços registrais outorgadas pelos Tribunais de Justiça (cf. STF, MS 26.888/DF, Relator ministro LUIZ FUX, j. 05.08.2014).

As denominadas “serventias extrajudiciais” devem obediência específica às normas próprias desses órgãos judiciais, pela capacidade normativa explicitada constitucionalmente, que é, ademais, inerente a seus poderes fiscalizatórios (especificamente em relação à capacidade normativa do CNJ cf. ADC n. 12, Relator ministro CARLOS BRITTO, j. 20.08.2008).

² Esse novo modelo, porém, ainda não foi plenamente implantado, restando serventias judiciais operadas por particulares, como reminiscência de um regime anterior recentemente alterado, como ocorre em alguns poucos cartórios do foro judicial nos estados do Paraná e do Piauí.

³ O artigo 37, *caput*, da Lei n. 8.935/94 tem o seguinte teor: “Art. 37. A fiscalização judiciária dos atos notariais e de registro, mencionados nos arts. 6º a 13, será exercida pelo juízo competente, assim definido na órbita estadual e do Distrito Federal, sempre que necessário, ou mediante representação de qualquer interessado, quando da inobservância de obrigação legal por parte de notário ou de oficial de registro, ou de seus prepostos.” (original não grifado).

Insisto em um ponto que constitui, para mim, ponto de partida inarredável, pressuposto para uma análise técnica confiável do tema que se descortina com o Decreto n. 8.764/16: os registros de imóveis foram colocados sob a alçada judiciária, por força de determinação constitucional, o que denota a aproximação, em termos de perfil, que se espera do sistema registral, com o sistema judicial propriamente dito. A aproximação judiciária na Constituição deve-se não apenas ao seu sentido formal (sob coordenação e fiscalização do Poder Judiciário), mas também por aproximação de perfis ou, se se preferir, de modelos e protocolos de atuação e de segurança nos atos que prestam.

Portanto, trata-se de uma configuração, singular, das **atividades registrais, inseridas sob a alçada mandatória do Poder Judiciário e de seus padrões institucionais**, tanto em âmbito normativo como fiscalizatório, configuração imposta objetivamente pela Constituição do Brasil.

O Decreto, contudo, desconhece essa “lógica”, e submete Poder Judiciário e registros públicos aos desideratos da Secretaria da Receita Federal, em inversão absolutamente surpreendente de papéis, posições e prioridades constitucionais.

Contudo, não há possibilidade jurídica de a Secretaria da Receita Federal do Brasil exercer validamente as mesmas atribuições do Poder Judiciário, sobre as mesmas entidades colocadas sob a alçada do Poder Judiciário, e com grau de instrumentalidade (instrumento da SRF) inexistente em relação ao próprio Poder Judiciário, ainda que se demonstre que finalidades legítimas serviram de estopim para o destoante Decreto.

2.

ALCANCE CONSTITUCIONAL DOS SERVIÇOS DE REGISTROS IMOBILIÁRIOS

Tratando dos registros públicos, o artigo 236, *caput*, da Constituição do Brasil, anteriormente mencionado, estabelece taxativamente que “os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público”.

Cumpra, agora, retomar os limites da expressão constitucional “serviços de registro” utilizada pelo artigo 236 da CB, em seus mecanismos próprios de conformação, proteção e supervisão (*lato sensu*). Essa breve retomada se mostra necessária porque o Decreto Presidencial nº 8.764/2016 parece atingir a essência do que são os registros públicos no Brasil, desconhecendo-os e desfigurando-os, assim como normatiza como se desconhecesse seus mecanismos muito próprios (acima mencionados) de conformação, proteção e supervisão, em aparente tentativa de ignorá-los para “facilmente” superá-los.

Início a exploração do tema com breve mas relevantíssima anotação. Como qualquer forma de exteriorização da língua, a expressão *registro* empregada pela Constituição do Brasil insere-se em uma tradição linguístico-histórico-cultural que lhe é inseparável. A essência desse significado que o termo constitucionalmente empregado está a portar não pode ser modificada ao talante da legislação infraconstitucional, como se se tratasse de um vazio jurídico-semântico a ser livremente preenchido em seu conteúdo pelo intérprete de plantão. É que aspectos históricos, culturais e a Constituição interagem para formar um bloco de resistência às pretensões livres e aventureiras de certas legislaturas. Será uma violação constitucional pretender superar os limites do sentido de “registros públicos”.

A violação anteriormente mencionada poderia se agravar em sua intensidade a depender do sujeito que a pretender perpetrar, considerando, nesta hipótese, os níveis diversos de autonomia dos sujeitos dentro de uma Ordem Jurídica plenamente e previamente estabelecida (assim ocorrerá, por exemplo, aos sujeitos que não são listados, *prima facie*, como fontes autorizadas para inovar a ordem jurídica ou até mesmo com fontes autorizadas que usurpam competências definidas a outras fontes).

As atividades notariais e de registros públicos têm funções aproximadas à judicial, sob a finalidade principal de preservar propiciar a segurança jurídica e certeza dos atos jurídicos legítimos, em defesa da legalidade e do Estado de Direito como pressupostos constitucionais, bem como em preservação da titularidade de direitos fundamentais, como os direitos básicos relacionados à pessoa, a ser respeitada pelo Estado e pela sociedade em geral.

Por isso mesmo a Constituição conforma todo um sistema próprio para desempenhar função registral ou notarial, de maneira a preservar-lhes desempenho satisfatório aos padrões e aos valores constitucionais mencionados.

Retornando à questão terminológica-cultural constitucional, na Itália, os oficiais que exercem esses tipos de atividade são designados pelo vocábulo *notaio*, palavra que invoca, a um só tempo, tanto o Oficial que exerce funções notariais como o que pratica o registro público. Em estudo histórico abrangente, com foco no século XVIII, STEFANIA T. SALVI identifica as características essenciais dessas funções, o que bem demonstra a permanência de um núcleo de seu significado para o Ocidente, em lição cujas bases podem e devem ser aproveitadas aqui:

“Nella secolare storia del ruolo giocato dal notaio all’interno dell’amministrazione della cosa pubblica, il momento di massimo splendore fu, com’è noto, quello comunale. Autorevoli studi hanno dimostrato come l’organizzazione cittadina trovasse nel notariato uno degli elementi di maggior forza per legittimare la sua esistenza: è proprio sul notaio, in quanto figura dotata di credibilità, che la struttura del Comune si è appoggiata nel suo iter formativo in continua evoluzione. [...]”

[...]

“Nel XVIII secolo il notaio, la ‘persona alla quale è affidata la delicatissima funzione di attestare la verità dei fatti e dei rapporti giuridici in modo autentico’ [...] un fondamentale ruolo di mediazione sociale guidando i rapporti, talvolta complessi e difficilmente gestibili, tra cittadino e istituzioni. [...] “Il milanese Vincenzo D’Adda [...] definiva il notaio come ‘una persona destinata dalla pubblica autorità a ricevere, e custodire gli atti della volontà perfetta, o legittima dei Cittadini a comodo di così pubblico, che privato” (STEFANIA T. SALVI, *Tra privato e pubblico. Notai e professione notarile a Milano - secolo XVIII*, Milão: Giuffrè Editore, 2012, p. 2-3).

No Brasil JOÃO MENDES NETO em prefácio da obra de JOÃO MENDES DE ALMEIDA JUNIOR considerou os oficiais notários e registradores como “órgãos da fé pública” constituídos pelo “Estado para assegurar e transmitir a verdade da existência de certos fatos e atos jurídicos”, ao que acrescentou que esses órgãos “têm por função a ‘afirmativa geral’ e são incumbidos de lavrar certos atos e contratos, de atestar a identidade das pessoas, das letras e das assinaturas e firmas, de registrar títulos de direito, de conservar os respectivos formais, de autenticar atos processuais” (JOÃO MENDES NETO, *Prefácio dos editores*, in: JOÃO MENDES DE ALMEIDA JUNIOR, *Órgãos da fé pública*, 2ª ed., São Paulo: Edição Saraiva, 1963, p. V).

Assim, a função exercida pelos notários e registradores direciona-se em *ultima ratio* a garantir e perpetuar a segurança jurídica e a previsibilidade das relações privadas em seus

efeitos, ou mais especificamente proteger a confiança que os cidadãos atribuem aos atos dotados de *fé pública*.

No significado basilar de serviços de registro encontra-se a atividade de assentamento de títulos, como forma de garantir a publicidade e autenticidade⁴, serviço que faz despontar tanto o interesse público como o privado. Os fundamentos desse significado encontram identidade nas definições construídas historicamente. Pode-se checar, em ratificação do que se expôs acima, os textos legais brasileiros que definiram *registros públicos desde 1917*, demonstrando a permanência do sentido básico da expressão *registro público* na história legislativa recente⁵. Assim o Decreto nº 12.343/1917:

“Art. 1º O registro publico, instituido pelo Codigo Civil para a authenticidade e validade dos actos, ou tão sómente para os seus effeitos com relação a terceiros, enquanto não regulado por lei especial, ficará a cargo, sob a mesma disciplina judiciaria e administrativa, dos serventuarios e empregados do registro geral, do especial de titulos e documentos, do commercio e demais corporações, a que esse serviço é commettido, conforme a natureza do acto, para que se faz necessaria a inscripção publica.”

O sentido permanece no texto atual da Lei 6.015/73 (Lei dos Registros Públicos – LRP, na redação conferida pela Lei 6.126/74), em vigor, em conformidade com seu art. 1º e, especificamente para os registros de imóveis, nos termos de suas atribuições definidas pelos artigos 167 e 168.

A Constituição do Brasil, como reportado inicialmente, ocupa-se diretamente dos *registros públicos*, que como instituição deixaram de ser preservados apenas por força de Lei. Na Constituição essa modelagem, também como ficou visto, estrutura-se como forma específica de tutela da segurança jurídica básica em sociedade. Assim, quando a Constituição determina que os *registros públicos* decorrerão da atividade exercida por particulares mediante delegação do Poder Público, está a estruturar, dessa maneira, um **específico e profícuo modelo de tutela da confiança necessária às relações em sociedade**. No caso do registro de imóveis, podemos acrescentar que a confiança tutelada cria um espaço para bem desenvolverem-se as relações negociais em sociedade, quando envolvem bens imóveis e os respectivos direitos reais.

⁴ Na dicção do ministro CELSO DE MELLO no voto proferido na ADI nº 1.378-5/ES, j. 31.11.1995, as atividades exercidas pelos registros públicos constituem: “serventias extrajudiciais instituídas pelo poder público para o exercício de funções técnico-administrativas destinadas a ‘garantir a publicidade, autenticidade segurança e eficiência dos atos jurídicos (Lei nº 8.935/94, art. 1º)”.

⁵ Usando a expressão em sentidos semelhantes seguiram-se os seguintes atos normativos: Decreto 4.827/1924 (art. 1º), Decreto 18.542/1928 (art 1º), Decreto-Lei 1.00/1969 e o texto original da Lei nº 6.015/1973.

Esse histórico, repisa-se, não é irrelevante juridicamente, pois a Constituição, ao utilizar a expressão *registro* no artigo 236 referendou uma “*realidade institucional*”⁶ então já existente referente aos registros públicos em suas diversas modalidades e respectivos serviços. Os registros, como “garantias institucionais”⁷, alinham-se a outras tantas, como a família, a autonomia universitária e de cátedra e a seguridade social.

As instituições a que se referem cada uma dessas garantias nem sempre encontram definição completa na Constituição, eis que esta apenas reconhece um dado concreto (préexistente) e o garante, elevando a respectiva instituição a uma *categoria constitucional garantista* que, a partir de então, passa a deter os contornos específicos do sistema constitucional em que se insere.

Assim, essas realidades insuperáveis passam a integrar a proteção constitucional, mas suas definições podem não ser expressas textualmente na Carta. Por tal circunstância, a interpretação constitucional deve ser integrada com elementos da realidade para sua completa compreensão. Nesse sentido, como o ministro GILMAR MENDES assentou:

“[...] observa-se que o critério para tributação denominado faturamento, contido no art. 195, assume feição nitidamente institucional. E isso não é novidade no Direito Constitucional, havendo uma pleora de normas constitucionais garantidoras de *realidades institucionais* que não encontram definição de seus limites no texto constitucional (eg. propriedade, liberdade, família, consumidor, etc) [...] “[...] a própria seguridade social [...] possui feição eminentemente institucional” (ministro GILMAR MENDES: STF, Voto no RE 346.084/PR, Tribunal Pleno, Relator ministro ILMAR GALVÃO, relator para o acórdão ministro MARCO AURÉLIO, j. 09.11.2005, publicação DJ 01/09/2006, original não destacado).

Assim como a seguridade social, os registros públicos conformam uma “realidade institucional” pretérita à Constituição de 1988, reconhecida e por ela protegida; sua definição encontrava-se expressa não em texto constitucional, mas na tradição que a este antecedia, retratada em diversos diplomas legais.

Desse modo, a configuração dos registros imobiliários ostenta proteção constitucional em reconhecimento nitidamente institucional, não sendo passível de ser alterado sequer por lei. Com maior razão não pode um Decreto, como no presente caso, desenhar um novo

⁶ Termo utilizado por GILMAR MENDES, como se verá adiante.

⁷ Embora as garantias institucionais remetam à proteção de realidades objetivas, não imediatamente identificáveis com direitos subjetivos, o não atendimento dessas garantias pode prejudicar o pleno desenvolvimento dos direitos fundamentais, inclusive no aspecto subjetivo. Nesse sentido MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *Contributo para a compreensão da figura das garantias institucionais*, Almedina: Coimbra, 2007, p. 178. Diante das circunstâncias, a lesão à configuração institucional dos registros de imóveis, protegida pela Constituição do Brasil, desencadeia diversas lesões a direitos fundamentais, como a violação do direito à privacidade de seus dados, lesões que serão identificadas ao longo da presente *Opinião Jurídica*.

“perfil” (leia-se: funções e atividades secundárias e subalternas à Administração Pública) aos registradores, especialmente quando falece qualquernexo, nesse novo “perfil”, com sua configuração constitucional. Ademais, justamente os registros públicos de imóveis lidam com outra realidade institucional constitucionalmente reportada, que é a propriedade.

Como decorrência do mister de atribuir segurança aos atos próprios dos negócios imobiliários, *os registros de imóveis apresentam um caráter central para a sociedade e suas funções atendem à finalidade de servir ao bem comum, à sociedade em suas relações negociais basilares, que envolvem um direito, que é a propriedade, ao qual se atrelam de maneira inexorável, a função social e o direito de moradia.*

A função dos registros de imóveis é a de formalizar, dar publicidade e certificar com máxima segurança a existência e a discriminação dos imóveis, em suas sequências negociais de alienação e demais formas de perda e aquisição, cumprindo desideratos constitucionais muito mais amplos do que a mera formalização de um ato de transmissão. Ao oferecer a certeza nas informações que presta e acumula, os registros públicos realizam dimensões sociais muito caras à Constituição. Bem por isso é possível afirmar que a aproximação dos registros públicos ao Poder Judiciário, no caso mais específicos dos registros de imóveis, é medida de grande engenharia constitucional, cujo pleno significado não é franqueado a quem pretenda uma leitura superficial ou ideológica da Constituição.

O rol legal das atividades dos oficiais de registro de imóveis encontra-se no já citado artigo 167 da Lei 6.015/73 e inclui atos de *registro e averbação* relacionados a imóveis. Vê-se que a definição legal não extrapola o conceito primordial estabelecido historicamente de *registro público* imobiliário.

A delegação aos particulares, como modelo acolhido na Constituição, encontra-se envolta, portanto, em um sistema processual próprio, de checagens e de controle estrito, em sua indisfarçável historicidade, e que se presta, à luz da Constituição, a atingir com maior adequação seus objetivos. Seria realmente incompreensível perante os mais mezinhos princípios de Direito que uma realidade institucional incorporada à Constituição de 1988 pudesse ser imantada por valores e finalidades diversas e muito específicas (para dizer o mínimo) de um setor da Administração Pública federal, e submergir em sua missão e perfil justamente em virtude de novo escopo atrevidamente firmado em mero decreto.

Em termos mais diretos, o Decreto instituidor do Sinter transforma essa instituição (e todos seus órgãos) em instrumentos menores, responsáveis por alimentar e atualizar diretamente e por suas expensas, um banco de dados do Poder Executivo federal. Formase, nesses termos, *um vínculo de subalternização* que certamente inexistia entre as entidades mencionadas e que é, constitucionalmente falando, inconcebível.

3. O SINTER E SUA VISÃO DE MUNDO

O Decreto 8.764/2016, ao contemplar o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter), pretende integrar, em (inovador) banco de dados *unificado*, as informações dos serviços de registros públicos e de dados fiscais. Apresenta-se o suposto fundamento de estar regulamentando dispositivos da Lei 11.977/2009.

É preciso retomar sinteticamente a referida Lei porque só assim se poderá desafiar com maior precisão a posição real do Decreto. Nesse sentido, é correto considerar, *prima facie*, que a referida Lei, na qual o Decreto quer se sustentar em sua validade, trata efetivamente de um sistema, eletrônico e que deve congregiar informações. Mas esse sistema contemplado na Lei há de ser impreterivelmente **instituído pelos registros públicos**⁸. Nos termos do artigo 37 da referida Lei:

“Art. 37. 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” (original sem destaque).

Prontamente nota-se que o Decreto 8.764/2016 não trata, verdadeiramente, do sistema legal ao qual se refere formalmente (o sistema da Lei), que deve ser elaborado e gerido pelos próprios serviços de registros públicos. O Decreto presidencial em escrutínio quer, deliberadamente, instituir um novo sistema⁹, paralelo e desconhecido da Lei, mas não parece ter tido igual coragem normativa para anunciá-lo nesses termos. Ainda assim, é possível concluir facilmente que a ancoragem na Lei é meramente retórica, visando a superar barreiras intransponíveis por meio de mero Decreto.

Não basta para superar bloqueios e modelagens constitucionais que o Decreto vise a instituir sistema cujo interesse é inquestionavelmente verdadeiro por parte da Secretaria da Receita Federal do Brasil¹⁰. Finalidades legítimas não legitimam quaisquer meios jurídicos nem habilitam

⁸ Instituição de nossa realidade histórica e constitucional em vigor. Sua menção está longe de ser aleatória ou equívoca.

⁹ Certamente o tema dos dados registrais não pode ser enquadrado em alguma “bulimia reguladora”, para usar a expressão de L. VIOLANTE, em sua obra sobre “Juizes” (Torino, 2009). Pelo contrário, ao Poder Judiciário há de se lhe reconhecer a condição de *first mover*. Deparamo-nos, no tema, com o excesso de regulação, em todos sentidos da expressão. Voltarei diversas vezes nesse tópico ao longo deste estudo.

¹⁰ Não questiono, aqui, a legitimidade do interesse basilar, da Receita Federal, em obter e formatar em figurino que melhor lhe convenha, dados como os que se encontram no âmbito dos registros públicos. Os problemas, como ficará explicitado ao longo desta análise, encontram-se na *forma de obter, de quem obter e de como se concentrarão* os referidos dados.

instâncias estatais a se tornarem fontes primárias do Direito na persecução desses legítimos fins.

Analisemos mais topicamente ainda esse (novo) banco de dados veiculado pelo Decreto. Em conformidade com seu art. 4º, o Sinter “será administrado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil”. E deverá estar integrado por dados fiscais. Esses dois elementos são suficientes para comprovar, inequivocamente, o extrapolamento, pelo Decreto, como mencionado, do “Sistema de Registro Eletrônico” contemplado na Lei.

É certo que o sistema legalmente estabelecido prevê a conversão de certos apontamentos registrais ou informações que se fazem presentes por força de registros, para um sistema eletrônico. Diversamente, porém, o Sinter institui um novo *banco de dados*, que difere do *registro público*, por reunir e “cruzar” diversos dados, oriundos de *cadastros* e de *registros*¹¹. Aqui vale a máxima segundo a qual o acesso a um elemento não equivale ao controle desse elemento. No caso presente, o acesso individual, que é fragmentado, por força da própria modelagem constitucional (registros públicos com delegatários) também não significa nem impõe o acesso amplo, massivo, tornando devassáveis as informações totais de cada indivíduo.

Ademais, este sistema de registro eletrônico legalmente estabelecido já se encontra disciplinado pelo Poder Judiciário¹², competente que é para estabelecer normas e fiscalizar os notários e registradores, como já ficou demonstrado.

O sistema eletrônico previsto na Lei, judicialmente regulamentado e fiscalizado, possui também preocupações quanto ao acesso. O art. 41, da Lei, dispõe sobre a obrigação de disponibilizar o acesso, por meio eletrônico e sem ônus, ao Poder Executivo e ao Poder Judiciário:

“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.” (Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015 - Original não destacado)

A disponibilização ao Poder Executivo está inequivocamente inserida no contexto do sistema específico de que trata a Lei. Mas não há de se falar nessa obrigação do art. 41 da Lei senão quando vinculada ao “Sistema de Registro Eletrônico” instituído e administrado pelos próprios oficiais de registro, conforme o artigo 37. Não há qualquer obrigação genérica, fora do sistema específico previsto na Lei. Nem se pode generalizar uma obrigação específica, nem se pode descontextualizar normas jurídicas que impõem deveres com pressupostos bem

¹¹ Tratarei brevemente da diferença entre registro e cadastro adiante, ao abordar o sigilo dos dados.

¹² Cf. Provimento nº 47 do CNJ que estabeleceu o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), que mantém o controle das informações com cada Registrador Imobiliário, regulamentando o compartilhamento em centrais de serviços eletrônicos.

conhecidos (sistema de registro eletrônico), sob pena de o Direito positivo transformar-se em uma panaceia para dilemas individuais e institucionais, espécie de puzzle livre, a serviço da capacidade inventiva e do arbítrio puro das autoridades e servidores em geral.

O artigo 5º, *caput*, do Decreto presidencial em comento, todavia, repete os termos do art. 41 da Lei, que fala dessa específica obrigação aos oficiais de registro público. Entretanto, ao fazê-lo, *utiliza-se de mimetismo para tentar camuflar a modelagem fraudatória que transparece sempre que por essa via se pretenda implantar um novo sistema de deveres e competências*. É que o Decreto adultera tanto o *contexto* quanto o *sentido da Lei*, e o faz para direcionar a obrigação, criada em Lei, para um outro banco de dados, diverso e descabido, que é o novo o “Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais - Sinter”, a ser operado por um novo ator, a Secretaria da Receita Federal do Brasil, absolutamente estranho ao objeto da referida Lei.

Adicionalmente, os parágrafos 1º e 2º do referido artigo 5º do Decreto estabelecem previsões de novas obrigações de atualização do Sistema “a cada ato registral, *no prazo estabelecido pelo Manual Operacional*” (art. 5º § 1º), além de determinar um “prazo de carência para o início do início das informações” (art. 5º § 2º). Essas obrigações estão condicionadas ao que for estabelecido em um denominado “Manual Operacional”.

A elaboração do “Manual Operacional”, aludido acima, que delimita as obrigações e seus prazos, nos termos do Decreto, será de competência da Secretaria da Receita Federal do Brasil, sem consórcio de qualquer outro órgão ou autoridade, nos termos do art. 4º do Decreto. Este dispositivo também atribui à referida Secretaria outras competências na criação e gestão do Sinter, como “coordenar as atividades” (art. 4º, V) e “expedir normas complementares ao cumprimento do [...] Decreto” (art. 4º, VI).

Destarte, aspectos centrais e, por isso mesmo, imprescindíveis, quanto às obrigações que serão impostas aos Oficiais de registro, restaram a cargo da regulamentação e fiscalização da Secretaria da Receita Federal do Brasil, que nos termos do Decreto, tem a *prerrogativa unilateral* de determinar os prazos em que o sistema será alimentado e fiscalizar seu cumprimento. O Decreto, como visto, não poupou o Poder Judiciário, que igualmente se vê envolvido nessa bizarra configuração de um banco de dados.

Como adverte Caferra, teremos com o Decreto “a lógica de um garantismo burocrático (e corporativo) prevalecendo sobre a da responsabilidade e do resultado” (Vito Marino Caferra. *La Giustizia e i suoi nemici*. Bari: Caccuci, 2010, p. 140). No caso, como teremos a oportunidade de verificar adiante de maneira detalhada, a responsabilidade constitucional, a cargo dos Registros Públicos e do Poder Judiciário, e o compromisso com o resultado constitucional (segurança jurídica e preservação de direitos fundamentais) são simplesmente desautorizados pelo Decreto, em favor de uma lógica burocrática de agigantamento do poder estatal sobre o cidadão.

PARTE II

ANÁLISE DAS LESÕES CONCRETAS E DOS RESULTADOS PRÁTICOS ESPERADOS

4.

CONSEQUÊNCIAS DO SINTER PARA OS (NOVOS) DOMÍNIOS DA SRF

Admitir a novel configuração do Decreto significaria inovar nas atribuições regulares, legais e constitucionais, da SRF.

As funções da Secretaria da Receita Federal do Brasil, encontram-se desenhadas no âmbito da Administração Tributária Federal e Aduaneira¹³, não se estendendo ao controle dos atos dos registradores nem dos atos dos particulares no que se refere aos negócios imobiliários. Ao falar em Secretaria da Receita Federal estamos, ainda, no campo do Poder Executivo, mais especificamente no nível federal, e não é dado ao operador do Direito ignorar essa situação.

Recordo que o Sinter, nos termos do art. 1º do Decreto 8.764 institui um banco de dados que reúne, além de informações fiscais e cadastrais, anotações colhidas da observação física, como os dados “geoespaciais”. As informações geoespaciais possibilitam um “mapeamento georeferenciado” (art. 9º, *caput*), que pode ser utilizado para um controle sobre áreas que sequer fazem parte do sistema registral e sem qualquer interesse tributário como as “vias públicas, praças, lagos e rios navegáveis” (art. 9º, § 2º). O conjunto desses dados é, certamente, apropriado às finalidades de “planejamento e gestão territorial”¹⁴ uma das possíveis aplicações do Sinter nos termos do artigo *caput* do Decreto 8.764/2016. É questionável, porém, que esses

¹³ Cf. artigo 15 da Estrutura Regimental do Ministério da Fazenda, aprovada pelo Decreto 7.482/2011, com base na prerrogativa do Presidente da República de “dispor, mediante decreto sobre: a) organização e funcionamento da administração federal” (art. 84, VI, “a” da CB). As definições gerais da Secretaria da Receita Federal do Brasil como “órgão essencial ao funcionamento do Estado, de caráter permanente, estruturado de forma hierárquica e diretamente subordinado ao Ministro de Estado da fazenda [...]” que “tem por finalidade a administração tributária e aduaneira da União” encontram-se em Lei, mais precisamente no art. 1º da Lei 11.457/2007, na redação dada pela MP 765/2016. Esse mesmo diploma legal amplia as competências da Secretaria da Receita Federal do Brasil para “planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas a tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento das contribuições sociais [...] e das contribuições instituídas a título de substituição” (art. 2º). O sistema constitucional de repartição de tributos outorga aos entes que instituem os tributos a prerrogativa de serem eles próprios os sujeitos tributários ativos a cobrar os tributos por seus próprios órgãos executivos, o que inclui a possibilidade de criarem seus órgãos de Administração Tributária. Nesse sentido Celso Ribeiro Bastos: “Na maior parte dos casos, a pessoa de direito político que cria o tributo, escolhe a si mesma como sujeito ativo da relação jurídica” (Celso Ribeiro Bastos, *Curso de Direito Financeiro e Tributário*, 9ª ed., São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002, p. 196).

¹⁴ Confirma essa vocação dessa Banco de Dados que “as diretrizes e políticas gerais a serem observadas na administração do Sinter” serão elaboradas por “[a]to conjunto dos Ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão”.

dados devam ser congregados em uma Secretaria da Receita, e concentrados em seu caráter federal¹⁵.

Aliás, a gestão do Sinter ultrapassa também as fronteiras das competências da Secretaria da Receita Federal do Brasil, por imiscuir-se na atribuição que pertence a outros órgãos como o Banco Central do Brasil. O artigo 13 dispõe que as informações “relativas às garantias constituídas em operações de crédito serão processadas pelo Sinter [...] de forma a possibilitar ao Banco Central do Brasil a consulta unificada, em âmbito nacional, das informações relativas ao crédito”.

Assim, a pretensão desse banco de dados e de seu “controlador” vai muito além da questão fiscal, servindo a políticas de desenvolvimento regional, urbanísticas, ambientais e bancárias.

Não é difícil compreender que o Decreto reposiciona a SRF, concedendo-lhe destaque no contexto das funções fundamentais do Estado brasileiro.

A administração desse novo sistema eletrônico, na forma do art. 4º Decreto em comento, excede completamente as funções legítimas (válidas no Ordenamento Jurídico em vigor) da Secretaria da Receita Federal do Brasil, incompetente tanto para as referidas funções de planejamento e creditícias como para a normatização e fiscalização da atividade de registro público imobiliário.

A esse propósito, gostaria de finalizar o item retomando aspecto que tenho insistido em sua essencialidade, ao longo do tempo. É que não se pode aceitar que uma denúncia de extrapolação das competências, no caso presente, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, seja um mero formalismo desprovido de importância. Isso porque a repartição de competências representa a atribuição legítima de um âmbito determinado do Poder estatal, o que não se restringe a um mero aspecto organizacional ou burocrático do Estado. Trata-se da própria garantia do cidadão de que cada um dos órgãos estatais ficará restrito a sua própria esfera de atuação, como melhor realização do Estado Constitucional de Direito, que enquadra o Poder sob a égide das normas constitucionais e legais, assumindo que “o Governo deve encontrar balizas (constitucionais) e que estas lhe devem ser impostas” (ANDRÉ RAMOS TAVARES, *Curso de direito constitucional*, 14ª ed., São Paulo: Saraiva, 2016, p. 68). Extrapolando a delimitação constitucional de competências é um sintoma de arbítrio ou uso arbitrário das próprias razões, desprezo pela esfera tutelada da cidadania e perigosa hipertrofia desenfreada do Poder.

¹⁵ É perfeitamente plausível no Brasil cogitar da replicação desse modelo, caso não seja desde logo invalidado, pelas mais diversas Administrações estaduais, como se se tratasse de instrumento à livre disposição e uso em nosso federalismo pseudo-cooperativo.

5.

LESÕES CAUSADAS PELO SINTER AO PODER JUDICIÁRIO

Admitir a surpreendente configuração dos registros e de seus dados, pretendida pelo Decreto, significaria desautorizar o Poder Judiciário em sua competência constitucional¹⁶.

Importante reafirmar a independência do Poder Judiciário face ao Poder Executivo, não apenas como princípio geral do Direito e do Estado Constitucional, mas, em nosso caso específico, adicionalmente como uma das linhas de ruptura da atual Constituição do Brasil com um regime autoritário e arbitrário que lhe antecedeu e só duramente foi superado¹⁷.

A situação assume especial gravidade em casos como o presente, em que se pretende desviar o âmbito de atuação da Secretaria da Receita Federal do Brasil para atingir, de forma inconstitucional, as atividades dos oficiais de registro, sujeitos à fiscalização e normatização do Poder Judiciário, o que vai além da invasão de competências entre órgãos, afrontando a cláusula pétrea da separação dos Poderes e aviltando a cláusula constitucional da sua independência e harmonia (arts. 2º e 60, § 4º, III da CB).

O Poder Judiciário é o titular constitucional da capacidade normativa de regulamentação do assunto e da fiscalização geral do sistema eletrônico legal. Mas esse Poder aparece, no desenho do Decreto, como coadjuvante da vontade de uma Administração Pública capitaneada, no tema, pela Receita Federal, a fim de ser instado, por representação, a penalizar administrativamente aqueles que não atendam ao novo modelo.

Mesmo que as sanções, nos termos do § 4º do artigo 5º do Decreto n. 8.764, sejam aplicadas por intermédio do Poder Judiciário, este passa da posição de protagonista do sistema à de simples executor das decisões controladas e operadas pela Secretaria da Receita Federal.

¹⁶ A competência normativa do Poder Judiciário, inclusive primária em determinados âmbitos materiais, via Regimentos Internos, não mais pode ser ignorada como outrora o foi, especialmente sob o regime da ditadura militar (nesse sentido, cf. André Ramos Tavares. *Manual do Poder Judiciário Brasileiro*. São Paulo, Saraiva: 2012, p. 218). Falar em competência regulamentar do Poder Judiciário é algo ainda mais evidente. Essa competência regulamentar pode ser secundária em relação a atos normativos do próprio Poder Judiciário, ou secundária em relação às Leis. Neste último caso podemos identificar uma atuação normativa secundária ou regulamentar *heterônoma*, que nem por isso é irregular ou inadequada.

¹⁷ A hipertrofia de um órgão da Secretaria da Receita Federal do Brasil que invade as competências do Poder Judiciário, como ocorre no caso em apreço, é extremamente preocupante diante do conhecido histórico brasileiro de exacerbação do poder pessoal do Presidente da República (e expansão do Poder Executivo), especialmente e inclusive sobre os demais Poderes, aniquilando a independência entre eles. Essa ocorrência corrompeu a autonomia judiciária no recente período autoritário da “ditadura militar”. Além de cassações de ministros da mais alta Corte do país, tivemos, nesse mesmo período, um Poder Judiciário formalmente dependente do Poder Executivo, pelas amarras financeiras (cf. ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO, *Judiciário: algumas inovações e transformações*, In: *Revista de informação legislativa*, v. 26, nº 104, out./dez. 1989, Bibliografia: p. 201-212, citação p. 201. Disponível em <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/181960>> acesso em 03.02.2017).

Neste tópico, o Decreto presidencial comete o devaneio de impor novos deveres ao Poder Judiciário, fixando-o - e insisto no ponto - em posição submissa a um Manual Operacional da Receita, a fim de instrumentalizar os interesses arrecadatórios ou fiscalizatórios da Administração Pública.

É um truísmo afirmar que Decreto presidencial algum pode alterar competências próprias do Poder Judiciário. Por maior razão um Manual operativo não pode fazê-lo. Ainda assim, estamos em face da necessidade de reafirmar e explicar esse pressuposto civilizatório, que é base da divisão de poderes em qualquer Democracia constitucional.

Além de perder competências, o Poder Judiciário foi convocado a atuar conforme os desígnios da SRF, por força de decreto presidencial que só pode ser considerado absolutamente nulo e írrito por pretender essa estapafúrdia subversão de papéis institucionais.

Por fim, essa supressão, via Decreto, das competências constitucionalmente atribuídas ao Poder Judiciário pode impactar negativamente em outra garantia constitucional basilar e inerente à cláusula dos Poderes “independentes” (art. 2º), que é a autonomia financeira.

Certamente os emolumentos são e devem ser destinados, preponderantemente, aos notários e registradores, como receitas obtidas como contrapartidas pelos serviços prestados. Todavia, parcela dos emolumentos visa a custear precisamente a fiscalização dos serviços, função constitucional do Poder Judiciário, por este exercida efetivamente, por meio de aparato e estrutura destinados exatamente a realizar essa função e motivo pelo qual determinada parcela é destinada ao Poder Judiciário¹⁸.

O Decreto está a promover uma real ofensiva (mas em violência silenciosa) contra a parcela judicial dos emolumentos. As arremetidas sobre as receitas judiciais são frequentes nas iniciativas legislativas, embora nem sempre encontrem amparo no sistema jurídico-constitucional¹⁹.

¹⁸ Como já tive oportunidade de assentar: “Uma vez que o serviço notarial e o de registro são serviços públicos exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público (cf. art. 236, *caput*, da CB), cabendo ainda ao Estado, mais precisamente ao Poder Judiciário Estadual, a tarefa de fiscalizá-lo, torna-se imperioso que parcela - que não afete a adequada e suficiente remuneração dos notários e dos oficiais de registro - dos emolumentos seja destinada exatamente ao Poder Público, para custear a atividade de fiscalização” (André Ramos Tavares, *Direito Constitucional Brasileiro Concretizado: ‘hard cases’ e soluções juridicamente adequadas*, Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, v. 3, p. 459). No caso do Estado de São Paulo, por exemplo, nos termos do artigo 19, I, “e” da Lei Estadual nº 11.331/02 (redação dada pela Lei Estadual 15.855/2015), do montante total dos emolumentos correspondentes aos notários e registradores, excetuados os registros Cíveis de Pessoas naturais, “4,289473% [...] são destinados ao Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Justiça, em decorrência da fiscalização dos serviços” (original não destacado). Ademais, nos termos do art. 20, I, da mesma Lei, da parcela destinada genericamente ao “Estado” (17,763160% nos termos do art. 19, I, “b”) 74,07407% são destinados ao Fundo de Assistência Judiciária (a esse respeito cf. André Ramos Tavares, *ibidem*, p. 461).

¹⁹ Cita-se, e.g., o Projeto de Lei nº 2.178/2008 do Estado de Minas Gerais, que representou uma tentativa de repassar cinquenta por cento da arrecadação com custas judiciais e taxa judiciária ao Ministério Público (PL arquivado em plenário em 31.01.2011 (Cf. andamento do Projeto em no site da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, link: <http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2008&n=2178&t=PL&aba=js_tabTramitacao> acesso em 15.03.2017).

Especificamente sobre a redução dos emolumentos, afetando o custeio da estrutura existente e já consolidada do Poder Judiciário brasileiro, recorro a Lei 11.977/09. Esta foi a Lei federal que instituiu o *Programa Minha, Minha Vida*, impondo diversas gratuidades parciais aos registros de imóveis com consequências para todo o sistema jurídico-judicial, sem a devida compreensão de seu alcance e das alternativas que poderiam ter sido utilizadas para alcançar o mesmo objetivo sem colocar em risco ou violentar situações e instituições. Sobre essa Lei já tive oportunidade de registrar:

“na medida em que os artigos 42 e 43 da Lei 11.977/09 praticamente nulificam os emolumentos relativos aos atos a que se referem, esses dispositivos solapam a autonomia financeira da Justiça Estadual, assegurada pelo art. 99 da CB e, conseqüentemente, subvertem a cláusula constitucional da Separação de Poderes, erodindo a independência do Poder Judiciário” (ANDRÉ RAMOS TAVARES, *Direito Constitucional Brasileiro Concretizado: ‘hard cases’ e soluções juridicamente adequadas*, Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, v. 3, p. 470).

Compreende-se que a importância dos emolumentos transcende o aspecto organizativo do Poder Judiciário, afetando sua própria independência, tão cara ao momento de redemocratização da constituinte de 1987-8, que teve por missão a ruptura com a realidade do período autoritário de “hipertrofia do Poder Executivo”²⁰.

A respeito da importância dos emolumentos para a independência do Poder Judiciário destaco trecho de minha obra específica sobre o tema:

“[...] os emolumentos apresentam-se como importante sustentáculo da própria independência judicial, na medida em que desempenham papel elementar na sustentação de uma das principais garantias constitucionais orgânicas do Poder Judiciário, qual seja, a sua autonomia financeira perante os demais Poderes” (ANDRÉ RAMOS TAVARES, *Manual do Poder Judiciário brasileiro*, São Paulo: Saraiva, 2011, p. 217).

Em suma, a invasão de competências significa o primeiro passo para um ataque ao financiamento do Poder Judiciário, já carente de recursos²¹. *Trata-se de justo receio*,

²⁰ Expressão de ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO, *op. cit.*, p. 201.

²¹ Em pesquisa de 2008, realizada por meio de entrevistas a magistrados, o economista ARMANDO CASTELAR PINHEIRO constata que entre as causas apontadas pela Magistratura para a morosidade judicial as mais relevantes são insuficiência de recursos humanos e financeiros (ARMANDO CASTELAR PINHEIRO, *Judiciário, Reforma e Economia: a visão dos magistrados*, Disponível em <http://www.febraban.org.br/Arquivo/Destaques/Armando_Castelar_Pinheiro2.pdf>, acesso em 15.03.2017, p. 14).

para além das consternações imediatas. Há uma *prática e tendência dos demais Poderes e agentes políticos para imiscuírem-se em competências do Poder Judiciário, fazendo-o, em geral, de maneira irrefletida e em aparente frenesi, mas com inevitável e indesejável impacto nas receitas de custeio do Poder Judiciário. Isso é geralmente levado a cabo com fundamento nas agendas próprias e tópicas de setores e agentes políticos, sem atentar, porém, para as sérias repercussões – econômicas e sociais – que tais condutas podem acarretar ao próprio Poder Judiciário e, principalmente, à população por ele atendida, em termos de cidadania plena e consolidação civilizatória de nosso Estado Democrático e Constitucional de Direito, para o qual o Poder Judiciário não é mero apêndice ou entidade alegórica, mas chave central na estrutura de funcionamento adequado do Estado.*

6. PREJUÍZOS CAUSADOS PELO SINTER À DEMOCRACIA: DESVIO DE PODER REGULAMENTAR

Como já adiantado no início da presente *Opinião Jurídica*, verifica-se que o Decreto excede ao escopo da Lei que pretende regulamentar.

A obrigação estabelecida na Lei, a determinar que oficiais de registro forneçam dados e os disponibilizem às autoridades, é condicionada legalmente ao “Sistema de Registro Eletrônico” a ser implantado pelos próprios registradores. A autorização de sanção pelo descumprimento ocorre somente pelo não atendimento das obrigações vinculadas a esse Sistema sob tutela judicial, e não a qualquer outro, principalmente quando o outro seja concebido via Decreto e oferecido à Secretaria da Receita Federal.

Relembro que o sistema representado na Lei já existe. Trata-se do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), objeto do Provimento nº 47/2015 do CNJ, órgão do Poder Judiciário nacional que exerceu a referida regulamentação atendendo a competência constitucional específica.

Esse Sistema disciplinado pela via judiciária mantém a pela “guarda e conservação” das informações bem como um “exclusivo controle”, sob o âmbito dos oficiais de registro de imóveis, na dicção do art. 4º, parágrafo único, do Provimento nº 47/2015, além do art. 46 da Lei nº 8.935/94, já anteriormente referida.

No regime desse Provimento do CNJ, as centrais de compartilhamento também são criadas “pelos respectivos oficiais de registro de imóveis, mediante ato normativo da Corregedoria Geral de Justiça Local” (art. 3º, 1º do Provimento). No Decreto, as centrais se subordinam à SRF e ao Manual de Operações, devendo operar em seus termos e, mais do que isso, deverão se transformar em provedores de informações independentemente de sua solicitação singularizada pelo DRF (art. 5º do Decreto em apreço). O intercâmbio de informações será substituído pelo novo domínio de informações por um novo ator, com novas competências, reposicionado no coração do Estado brasileiro como uma espécie de fiscal geral permanente da vida de cada cidadão.

É apenas a norma do CNJ que se mantém nos limites da legislação, sem afronta à responsabilidade dos registradores imobiliários pela criação do Sistema e gestão de informações, nem desloca a competência dos Tribunais de Justiça na supervisão imediata do respectivo sistema.

Já o Decreto que institui o Sinter extrapola as barreiras legais, e transborda dos **limites de seu poder regulamentar**²². Nesse sentido, convém retomar as lições OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO, cujos esforços de esclarecimento e consolidação ainda parecem estar longe das práticas brasileiras em pleno século XXI:

“[...] o regulamento tem limites decorrentes do direito positivo [...]”
 “[...] Assim, não cria, nem modifica e sequer extingue direitos e obrigações senão nos termos da lei, isso porque o inovar originamente na ordem jurídica consiste em matéria reservada à lei. Igualmente, não adia a execução da lei, menos ainda, a suspende [...]. Afinal não pode ser emanado senão conforme a lei, em virtude da proeminência desta sobre ele” OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO, *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Forense, 1969, vol I, p. 319, manteve-se a grafia original)

Além de ter criado um novo banco de dados, o Decreto inovou, ainda, ao prever de forma original, *obrigações* aos oficiais de registros públicos inexistentes na legislação e sem amparo em qualquer ato do Poder Judiciário. Essas novas obrigações pretensamente estabelecidas via decreto, ademais, são contrárias à função constitucional dos registradores. Essa inovação na ordem jurídica é vedada aos Decreto, considerando seus limites imanescentes.

Em uma Democracia avançada cabe à vontade geral, representada pelo Poder Legislativo regularmente eleito, a capacidade de inovar em deveres. É por isso que, no Brasil, cabe à lei (e à Constituição, por certo), a exclusividade de legitimamente criar novas obrigações, devendo fazê-lo ainda sob os auspícios da proporcionalidade, da tutela da confiança e da não-surpresa. O Decreto em comento está subvertendo essa lógica democrática, pressupõe que poderes forma concentrados no Presidente da República, que por sua vez deliberou concentrá-los na SRF que, por sua vez, se subordinará parcialmente a um Manual de Operações. Essa esdrúxula estrutura, fruto de uma bizarra engenharia jurídica (uma estrutura sem alicerces), só pode causar perplexidade e desconfiança.

Por isso e por tudo o quanto ficou exposto até o presente momento, é possível concluir que estamos diante do que se conhece como “decreto autônomo”, cuja inconstitucionalidade é automática a tal caracterização no Direito constitucional brasileiro.

²² Exige-se a legalidade no atuar da Administração Pública e a imprescindível vinculação dos decretos regulamentares aos preceitos legais (cf. PAULO OTERO, *A legalidade e a Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Coimbra: Almedina 2003, p. 53-4 e GABINO FRAGA, *Derecho Administrativo*, Ciudad de México: Ed. Porrúa, 1963, p. 98-9).

7. PREJUÍZOS CAUSADOS PELO SINTER À SOCIEDADE

7.1. Embaraço ao exercício pleno, isento e confiável das funções registrares

O Decreto 8.764 impõe, de forma originária, uma (custosa) obrigação aos registradores, de disponibilizarem “à Administração Pública federal, sem ônus, documentos *nato digitais* estruturados que identifiquem a situação jurídica do imóvel” (art. 5º, original não destacado). A forma “nato digital” implica que os respectivos documentos sejam concebidos ou redigidos em modalidade que permite a indexação e busca de todos os seus elementos e indicadores por *softwares* computacionais.

Atualmente, nos termos do artigo 39 da Lei 11.977/2009, os dados mais antigos, gerados em sistemas como os de tradicional registro em papel, devem ser também introduzidos no sistema eletrônico, mas sem qualquer obrigatoriedade de que o sejam na forma de dados “nato digitais” ou, mais propriamente, em plenitude digital.

Na prática, atualmente, os dados antigos, registrados antes da introdução do sistema digital (SREI), são meramente digitalizados por *scanner*. Nessa hipótese, digitalização não equivale a dado digital em sua plenitude, posto que o acesso ao primeiro ocorre apenas pela visualização do documento, enquanto que o acesso ao segundo ocorre tanto pela visualização como pela composição digital de todo seu conteúdo²³.

O Decreto pretende impor uma nova obrigação aos cartórios. Os termos dessa obrigação representarão, na prática, uma reorganização da atividade laboral dos cartórios. Ter-se-á uma trabalhosa, dispendiosa e morosa nova atividade, a desviar os registros de sua função constitucional precípua e a alargar o campo de responsabilidades do Poder Judiciário que os fiscaliza.

Isso significa que os registradores imobiliários passarão a exercer uma nova função de alimentadores e atualizadores de um banco de dados que serve ao Poder Executivo Federal e é administrado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, que transforma o Poder Judiciário em instrumento punitivo do eventual fracasso dessa implantação.

Fica bem evidenciado, aqui, que as funções dos registradores de imóveis têm uma configuração constitucional e legal completamente estranha às determinações do Decreto em questão.

²³ Sobre essa diferença entre visualização da imagem digitalizada e do documento digital nato estruturado, cf. Rafael Ricardo Gruber, “Registro eletrônico de imóveis, cadastros e Sinter: interconexão sem submissão”, *In: Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo: ed. RT, jul- ez. 2016, vol. 81, ano 39, referência p. 253-287, especialmente p. 282.

Além disso, nos termos da regulamentação que já existe, emanada legitimamente do CNJ, os registradores possuem o dever de fornecer informações às autoridades federais, inclusive ao Poder Executivo. O fornecimento, porém, deve atentar aos direitos e deveres envolvidos no tema, explicitados em leis e regulamentos próprios, bem como espaços e posições constitucionais das entidades e poderes envolvidos.

O Provimento nº 47/2015 do CNJ, que estabelece o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), prevê o intercâmbio das informações desse sistema, administrado pelos próprios registros de imóveis, sem tirar-lhe o protagonismo, sem repassar o controle em violação ao dever legal de proteção dos dados que acumular (caso dos registradores). O fornecimento de informações só pode ocorrer, para os registradores, nos termos da Legislação em vigor. No caso, temos tanto o fornecimento individual como o compartilhamento eletrônico.

Essas informações são **compartilhadas na forma do art. 3º** do referido provimento, que assegura 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”, mas mantém a operabilidade informacional “a cargo de centrais de serviços eletrônicos compartilhados” (art. 3º, *caput*) “criadas pelos respectivos oficiais de registro de imóveis, mediante ato normativo da Corregedoria de Justiça local” (art. 3º, § 1º).

Ademais, como mesmo fora dos sistemas digitais qualquer informação sobre imóveis pode ser requisitada diretamente pela autoridade federal ao cartório responsável, a Secretaria da Receita Federal do Brasil, por exemplo, dispõe da prerrogativa legal de requisitar informações aos notários e registradores. Isso vem assegurado legitimamente nos termos do artigo 197, I do CTN, *in verbis*:

“Art. 197. Mediante intimação escrita, são obrigados a prestar à autoridade administrativa todas as informações de que dispõem com relação aos bens, negócios ou atividades de terceiros:
“I - os tabeliães, escrivães e demais serventuários de ofício”

Diferentemente, o Decreto instituidor do Sinter não se limita a obrigar os cartórios a fornecerem informações aos registradores mediante solicitação prévia e específica, ou mesmo torná-las acessíveis aos órgãos fiscais pelo sistema atual. Na verdade o que o Decreto relativo ao Sinter termina por instituir, de forma exótica e inconcebível, é uma obrigatoriedade de os registradores imobiliários prestarem serviços de alimentação e atualização de banco de dados de interesse do Poder Executivo federal, o que viola direitos e excede o âmbito das atribuições constitucionais e legais dos órgãos registrares. Essas atribuições são escrutinadas com mais detalhe a seguir.

7.1.1. Prestação de serviços à Receita Federal

Como já ressaltado, o sistema jurídico-constitucional conferiu aos notários e registradores um regime muito próprio de normatização e fiscalização. Isso se deve tanto aos já apontados antecedentes históricos da atividade, sempre correlata à estrutura do Poder Judiciário, quanto às conformações institucionais necessárias a viabilizar a prestação de serviço de interesse público por particulares, no *sui generis* sistema da delegação de serviços notariais e de registro.

Considerando a função de garantia da segurança jurídica, função essencial do próprio Estado, a prestação desses serviços registrares assume feição pública, mesmo que devam ser delegados a particulares por disposição constitucional²⁴.

Quando o Estado transfere suas funções a particulares deve fornecer os meios financeiros (no caso concreto os emolumentos fixados por lei) para a adequada prestação dos serviços.

Inserir novas obrigações aos registradores sem garantir seu custeio (ou, pelo contrário, vedar qualquer novo ônus à Administração solicitante) representa a antítese da responsabilidade do Estado nesse tema.

Nesse sentido, embora tratando de serviços públicos objeto de concessão ou permissão (modalidades diversas da delegação aqui tratada), o ministro MARCO AURÉLIO tece as seguintes considerações, aplicáveis, *mutatis mutandis*, ao presente caso:

“Presidente, todos sabem a diretriz que adoto, quando, na visão do leigo, o Estado busca cumprimentar com chapéu alheio.
“Não existe a menor dúvida de que se tem o sistema atuarial quando versadas autorização, permissão e concessão. Até para viabilizar a continuidade do serviço, as contas devem fechar [...]” (ADI 3.225/RJ, Relator ministro Cezar Peluso, j. 17.09.2007, RTJ 202, p. 1071-1083²⁵).

Assim como os concessionários, permissionários e autorizatários, os notários e registradores também prestam serviços de responsabilidade do Estado, que deve viabilizá-los financeiramente. Nesse sentido CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO assenta que:

²⁴ Nesse sentido: STF, Voto do ministro relator Octávio Gallotti, RE178.236-6/RJ, j. 07.03.1996

²⁵ No caso citado o Ministro, por razões diversas, votou pela inconstitucionalidade de norma da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que proíbe a tramitação de Lei Estadual que preveja gratuidade de serviço público prestado de forma indireta sem a indicação de sua fonte de custeio. O Ministro foi voto vencido nessa questão, sendo reconhecida a *constitucionalidade* da norma.

“os delegados de função pública são os notários e registradores, que, tanto quanto os concessionários, também são particulares que exercem atividades de interesse público [...]. Uma ou outra coisa pode ser gratuita, mas é preciso que a tarifa compense, que equilibre isso. Até porque nem os notários e registradores nem os concessionários exercem suas funções como benemerência, mas como atividade profissional” (CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, “Equilíbrio inicial da relação jurídica Estado/delegado de atividade pública tem que ser mantido: Entrevista”, in: *Revista Cartório Hoje da ANOREG/SP*, nº 1, 2011, referência p. 7-11, citação p. 7-8).

A instituição indiscriminada de serviços aos cartórios de imóveis sem a respectiva compensação dos registradores compromete o modelo constitucional de delegação, que determina que tais atividades sejam exercidas por particulares (art. 236 *caput*), com a contrapartida de “emolumentos” (art. 236, § 2º), cujo propósito é viabilizar seu exercício no exato formato aqui desenhado anteriormente, e que os coloca em regime que prima pela segurança jurídica a fim de pacificar as relações sociais, aproximando registradores, em suas funções, do sistema judiciário.

Desse modo, considerando principalmente que se trata de um serviço exercido por particulares, mediante remuneração por meio de emolumentos, esses novos serviços extremamente onerosos que o Decreto pretende impor aos *registradores imobiliários*, além de *inconstitucionais e ilegais por todas as demais razões alegadas nesta Opinião Jurídica*, são inconstitucionais por turbarem a continuidade do exercício responsável e eficaz da função registral, podendo, em determinados casos e serventias, inviabilizar a própria atividade registral.

7.2. Lesão à inviolabilidade de dados pessoais constantes de registro imobiliário

Os dados pessoais fornecidos pelos cidadãos ao Poder Público exigem toda atenção, cuidado e tutela especial. A premissa constitucional, aqui, é a de que o dado que se encontra em posse de aparato estatal ou sob responsabilidade estatal não seja confundido com dado público nem com o dado de uso livre ou generalizado pelas diversas estruturas do próprio Poder Público.

Adiciona-se, nos dias de hoje, a precaução geral e atenção redobrada que deve haver em virtude da extrema facilidade de divulgação pela internet de informações sensíveis aos indivíduos, cuja divulgação indevida pode causar diversos danos imediatos e, especialmente, de maneira indefinida temporalmente, pois encontra resistência estrutural a sua plena

eliminação no emaranhado profundo e permanente que se forma na conhecida rede mundial de computadores.

Assim, os próprios Estados podem se converter em violadores²⁶ da vida privada, do sigilo e da intimidade constitucionais, ainda que detenham, originalmente, de maneira legítima, determinadas informações. As dimensões que esse fenômeno pode assumir são efetivamente assustadoras. Nesse sentido ficaram amplamente conhecidas as suspeitas de excessos na atividade de espionagem por parte da Agência Nacional de Segurança dos Estados Unidos. Visando a apurar o vulto das atividades da Agência e as violações a direitos de cidadãos, o Parlamento Europeu promoveu uma investigação por intermédio de sua Comissão das Liberdades Cívicas e dos Assuntos Internos. Essa apuração chegou a um alarmante relatório conclusivo em 21.02.2014²⁷.

Destarte, diante dos graves perigos de devassa do sigilo e da privacidade, *lato sensu* considerada, a posse e gestão de dados dos cidadãos é tema cada vez mais delicado e complexo, não podendo ser tratado como um assunto secundário, com resultados decorrentes de uma falsa linearidade lógica irresistível (como, por exemplo, a tese simplória de que se os dados constam de Registros Públicos devem ser públicos), vedando-se, por certo, o trânsito, a migração e a disseminação generalizados e indiscriminados dos dados imobiliários dos brasileiros, derivados de registros públicos.

O sistema Sinter instituído pelo Decreto em questão gerará um amplo sistema de dados em que estarão compreendidas informações como os endereços das pessoas, números de CPF e propriedades imobiliárias pela identificação tributária, porque esses são dados com os quais os Registros Públicos lidam a fim de promover o desejado nível de segurança jurídica que efetivamente oferecem às relações sociais.

Importante observar uma vez mais que os dados decorrentes de registros imobiliários, em regra e *prima facie*, são públicos, mas sua finalidade, gestão e modo de acesso são relevantes, porque constituem seu próprio regime jurídico registral. E a finalidade, a gestão e o modo de acesso desses dados, via Registros Públicos, são diversos do que se encontra configurado pela engenharia jurídica do Banco de Dados dinâmico nos moldes do Sinter.

É necessário esclarecer nessa temática que há, ao menos, três modalidades de lançamento e gestão de dados de interesse público: (i) os registros próprios da atividade

²⁶ O que não é de todo surpreendente, já que é a primeira parte desta afirmativa do texto que está na base do surgimento dos direitos fundamentais, como direitos oponíveis ao Estado (e não aos particulares, a chamada relação horizontal que veio a se estabelecer posteriormente).

²⁷ Cf. relatório em <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0139+0+-DOC+XML+V0//PT>>, acesso em 03.03.2017. Em uma de suas conclusões o documento aponta que há: “provas consistentes da existência de sistemas de longo alcance, complexos e altamente avançados em termos tecnológicos, concebidos pelos serviços de informação dos Estados Unidos e de alguns Estados-Membros, para recolher, armazenar e analisar dados de comunicação, incluindo conteúdos de dados, dados de localização e metadados de todos os cidadãos do mundo a uma escala sem precedentes e de forma indiscriminada e sem base em suspeitas”.

descrita no artigo 236 da Constituição do Brasil; (ii) os cadastros públicos, esses exercidos por órgãos públicos, com função eminentemente diversa e voltada a suas atividades próprias (ou seja, modelos instrumentais, como o cadastro imobiliário para fins de IPTU), e; (iii) bancos de dados, que consistem em mera reunião de dados para finalidades múltiplas, como estatísticas, de planejamento ou de mera fiscalização.

As funções registras, que já foram descritas no item inicial, geram efeitos *erga omnes* de certificação com fé pública e para fins gerais, com um *mecanismo específico de publicidade*, que privilegia e homenageia a segurança jurídica, no caso dos registros de imóveis, especialmente relevante para retroalimentar a confiabilidade dos negócios imobiliários e seus reais dados.

Já as diversas atividades da Administração Pública geram, em determinados assuntos, uma necessidade de cadastro de dados como um meio para consecução de suas funções primordiais. As atividades do Poder Executivo Municipal - apenas para usar um exemplo bem conhecido - exigem uma anotação de características dos imóveis urbanos para viabilizar a cobrança de IPTU. Essa atividade não se confunde com o registro próprio e constitutivo da propriedade imobiliária, de responsabilidade dos Oficiais dos Registro de imóveis. Cada uma dessas das atividades apresenta uma finalidade diversa e ambas são necessárias de acordo com sua necessidade específica e se prestam a alcançar seus objetivos pelos meios que lhe são franqueados.

Na mesma linha de considerações temos a Justiça Eleitoral, que para o exercício de suas competências administrativas na organização e realização das eleições, conforme o Código Eleitoral, a Lei 4.737/1965, promove um *cadastro* próprio dos eleitores, colacionando todos os números dos respectivos títulos de eleitor, domicílio e seções eleitorais. Essa atividade, limitada que é e deve ser a finalidade de alistamento eleitoral, não se confunde com o registro da pessoa natural que atesta, para fins gerais, a existência da pessoa física, seu término, filiação e as circunstâncias que podem alterar sua capacidade ou estado civil.

Assim, não há como ignorar a distinção entre o registro público, sentido estrito, próprio, *por exemplo*, das funções de Oficiais de registro de imóveis, e os diversos cadastros criados a propósito específico e que coletam dados e documentos de maneiras diversas (v.g. cadastros do Incra, de Departamentos fiscais, Cadastros ambientais, de Patrimônio Histórico e Cultural).

O Sinter se insere em uma terceira modalidade, diferente dos *Cadastros e Registros*, porque não pretende produzir novos dados a respeito dos imóveis, mas sim coletar e congregar dados, e modificar a forma de acesso e a forma de conhecimento de múltiplos dados cadastrais e registras.

Neste momento analisarei essa forma de utilização e acesso dos dados fornecidos para fins específicos do Registro Imobiliário. Diante dessa alteração da forma de acesso a esses dados pessoais, é de interesse, para a presente análise, a finalidade para qual o indivíduo

concede suas informações pessoais e a forma como serão utilizadas, mesmo quando podem ser acessadas por cidadãos, como nos pedidos específicos de certidão no caso dos registros de imóveis, são circunstâncias extremamente relevantes.

Isso porque, mesmo desconsiderando eventuais danos causados por quem tenha acesso indevido a esses dados, as informações pessoais, como parte da vida privada, da intimidade e do dever estatal de sigilo, aqui tratados como privacidade em sentido amplo²⁸, dizem respeito apenas ao seu titular, a quem “compete a escolha de divulgar ou não seu conjunto de dados, informações, manifestações e referências individuais e, no caso de divulgação, *decidir quando, como, onde e a quem*” (André Ramos Tavares. *Curso de direito constitucional*. 14ª ed., São Paulo: Saraiva, 2016, p. 532, original não grifado).

Essas circunstâncias são sensíveis às pessoas que fornecem seus dados pessoais e informações sobre seus negócios para as finalidades específicas do registro imobiliário e submetidas ao acesso característico que esse sistema fornece.

O âmbito da publicidade das informações administradas pelo Registros Públicos de Imóveis é limitado à sua forma e às funções do registro. É nesse contexto que o usuário do registro fornece suas informações e confia que permaneçam sob essa forma determinada gestão de dados. Quanto ao acesso às informações do registro de imóveis, é certo que qualquer interessado pode requerer certidões perante cada cartório e obter dados das matrículas informando o endereço, o número da matrícula, o CPF ou o CNPJ de partes envolvidas nas transações imobiliárias.

Essa busca pode ser facilitada no caso de os cartórios estarem integrados ao sistema eletrônico de busca. Entretanto, mesmo com essa facilidade, as solicitações devem ser individualizadas, em cada oficial de registro, cada uma custeada especificamente por um pedido de certidão e respondida de forma autônoma e profissionalizada por cada cartório. E isso é assim por uma razão, a razão jurídica já apresentada aqui, que aproxima Registros Públicos do perfil judiciário de nosso País. Esses registros não se prestam a garantir outras finalidades.

Aqui há que se destacar mais uma diferença notável entre a busca de informações em um banco de dados constantemente atualizado (“fluxo dinâmico de dados” nos termos do art. 1º do Decreto instituidor do Sinter) e a busca de informação por meio de certidões em cartórios de todo o País.

Consideremos a hipótese de alguém que não busque dados específicos de um imóvel para o qual tenha interesse, afastando-se da situação que origina e justifica os registros de imóveis. Nessa conjectura, supõe-se que o consultante tenha interesse em pesquisar detalhes

²⁸ Englobando “direito à intimidade, à vida privada, à honra, à imagem das pessoas, à inviolabilidade de domicílio, ao sigilo das comunicações e ao segredo, entre outros” (André Ramos Tavares, *Curso de direito constitucional*, 13ª ed., São Paulo, Saraiva, 2015, p. 531).

sobre o patrimônio imobiliário de uma determinada pessoa em todo o País. O patrimônio imobiliário de cada pessoa - salvo exceções como as que envolvem cargos políticos eletivos - diz respeito ao âmbito da privacidade *lato sensu*, e não pode ser indiscriminadamente devassado e apresentado à sociedade brasileira como mera decorrência de os respectivos registros já existirem. O modelo brasileiro impõe a cautela, o sigilo parcial (reduzido parcialmente, mas não totalmente, pela permissão de obter dados na forma de acesso singular).

A diferença dessa busca nos registros imobiliários está no aspecto *dinâmico* da pesquisa em um banco de dados atualizado constantemente, contraposto ao aspecto temporal limitado à data das certidões no caso da busca no sistema de registros de imóveis. O acesso por meio das certidões é circunscrito temporalmente ao tempo que foi feito o pedido de certidão.

Em síntese, embora os dados dos registros de imóveis sejam, em regra e a princípio, públicos, apresentam limitações concernentes à forma como são solicitadas as informações por unidade registral e por período de consulta.

Transportar os dados para um banco de dados público e dinâmico significa muito mais do que apenas reduzir custos de acesso por unidade, pois implica em quebrar um sigilo que atualmente existe pela forma como o modelo registral opera.

Estamos lidando com um sigilo - ressalvo novamente - caracterizado assim pela específica maneira como está estruturado o sistema e não por conta de um rótulo de absoluto segredo, já que os dados não são absolutamente inacessíveis, apenas têm o acesso direcionado a outra forma de busca que os torna indevassáveis na sua totalidade e imediaticidade.

Esse acesso direcionado do sistema de busca dos registros de imóveis obedece à sua finalidade constitucional e com ela é o único que pode ser considerado consentâneo no Brasil. A função da atividade dos registradores imobiliários é dar segurança para os negócios e não a de propiciar a devassa ampla, irrestrita e imediata dos negócios imobiliários e dos respectivos dados das pessoas envolvidas²⁹.

Assim, quem é compelido a conceder suas informações ao Poder Público tem o direito fundamental de que sejam tomadas todas as medidas para evitar o uso indevido dos dados colhidos e até mesmo impedir a reunião de diversos dados pessoais com finalidade diversa daquela para qual originalmente colheu-se e registrou-se alguma informação.

A Constituição do Brasil assegurou expressamente o sigilo dos dados pessoais ao preservar, o que inclui, como já mencionado, a impossibilidade de utilizar qualquer dado

²⁹ Aliás, aproveitando ainda essa ideia de que a função dos registros públicos é diversa dos bancos de dados, sendo centrada na garantia de segurança jurídica à sociedade, a própria criação de um banco de dados público em paralelo ao sistema registral pode comprometer a confiabilidade dos negócios imobiliários. Isso porque pode-se criar uma espécie de um inconstitucional "registro" *estatal* paralelo que seria consultado com finalidades de compra de imóveis. Observa-se que o Sinter seria mera reunião e espelhamento imperfeito dos dados sob a guarda dos registros imobiliários e, portanto, desprovidos da chancela e da garantia dos registradores, que só se fará presente em caso do fornecimento da certidão de matrícula.

com finalidade diversa daquela para a qual foi inicialmente obtido, sendo igualmente vedado ampliar a forma de acesso ao dado³⁰.

A utilização dos dados pela própria Secretaria da Receita Federal do Brasil e demais órgãos usuários do Sinter já apresenta o aludido desvio da finalidade do registro pela utilização do dado com objetivo diverso daquele que foi fornecido por seu titular. Somem-se a transferência de dados (e não o mero acesso) que o Decreto promove e o quadro geral é amplamente desfavorável ao cidadão.

Isso reafirma que para a adequada proteção da privacidade dos indivíduos é fundamental que o uso dos dados por eles fornecidos não tenha sua finalidade descaracterizada e passe a circular de forma universal por órgãos públicos e até mesmo entre particulares.

São Paulo, 24 de Abril de 2017.

Dr. ANDRÉ RAMOS TAVARES
OAB 132.765

³⁰ Deixo de analisar neste estudo a hipótese da devassa decorrente do possível fornecimento dos dados do Sinter a terceiros particulares, em face do art. 1º, III do Decreto 8.777/2016, que determina a política de dados abertos do Poder Executivo Federal. O objetivo é "franquear aos cidadãos o acesso, de forma aberta, aos dados produzidos ou acumulados pelo Poder Executivo federal, sobre os quais não recaia vedação expressa de acesso". Essa eventual ocorrência seria igualmente inconstitucional, pelos motivos já expostos, mas se apresenta como um risco menos imediato, especialmente porque o Decreto 8.764/16 remete, em seu art. 3º, ao sigilo. Ainda assim, a História recente tem demonstrado que com esse conjunto de informações agregadas o Poder Público costuma sofrer a tentação de vendê-las ao mercado privado, especialmente em momentos de crise econômica e estagnados ou decrescentes ingressos fiscais com aumento de despesas pelo ciclo vicioso do aumento da pobreza e da marginalização.

www.amb.com.br

www.facebook.com/magistradosbrasil

<https://twitter.com/magistrados>

[instagram.com/magistradosbrasil](https://www.instagram.com/magistradosbrasil)

www.youtube.com/AMBMagistrados

www.flickr.com/magistradosbrasil



AMB
Associação dos
Magistrados
Brasileiros