

**A ADEQUAÇÃO DO SINTER À LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS:  
uma análise legislativa e protetiva do registro de imóvel**

Belo Horizonte - MG

2019

## **RESUMO**

O presente artigo busca desenvolver algumas discussões e problemáticas sobre o novo modelo Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais, o SINTER. Perpassando pelas imprescindíveis funções cartoriais do registro de imóveis para o sistema jurídico brasileiro, é feito alguns questionamentos à real natureza do Sistema em questão, visando a legalidade e segurança jurídica. Em cima disso, buscou-se uma interpretação, por assim dizer, da legitimidade do administrador do SINTER, analisando legislações passadas que versam sobre o assunto. Sendo assim, com um maior foco nos indivíduos e na proteção de seus dados pessoais, tendo em vista a crescente sociedade da informação atual, foi feito uma análise do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais sob o escopo da Lei 13.709/18, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, haja vista a possibilidade de desvio de finalidade sobre os dados do cidadão.

Palavras-chave: SINTER; proteção de dados; registro imobiliário.

## **ABSTRACT**

This article aims to approach some discussions and problems about the new National System of Territorial Information Management, SINTER (in portuguese). Running through the indispensable registry functions of real estate office registration for the Brazilian legal system, some questions are asked about the real nature and permissiveness of the System in question, aiming at the principles of legality and legal certainty. On top of this, an interpretation was sought, as it were, of the legitimacy of the administrator of SINTER, analyzing past legislation that deals with the subject. Thus, with a greater focus on individuals and the protection of their personal data, in view of today's growing information society, was made an analysis of the National Territorial Information Management System under Law 13.709 / 18, in view of the possibility of misuse of purpose on citizen data.

Key-words: SINTER; data protection; real estate registration.

## **RÉSUMÉ**

Cet article vise à aborder certaines discussions et problèmes concernant le nouveau Système national de gestion de l'information territoriale, SINTER (en portugais). Au travers des fonctions de registre indispensables à l'immatriculation auprès des bureaux de l'immobilier pour le système juridique brésilien, des questions sont posées sur la nature réelle et la permissivité du système en question, qui vise les principes de légalité et de sécurité juridique. De plus, on a cherché à interpréter la légitimité de l'administrateur de SINTER, en analysant la législation passée en la matière. Ainsi, en mettant davantage l'accent sur les individus et la protection de leurs données à caractère personnel, compte tenu de la société de l'information en pleine croissance, a été réalisée une analyse du système de gestion de l'information territoriale nationale prévu par la loi 13.709 / 18, en vue de la possibilité d'une utilisation abusive sur les données citoyennes

Mots clés: SINTER; protection des données; enregistrement immobilier.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	05
<b>2 DESENVOLVIMENTO</b> .....	05
<b>2.1. Breve contexto: cadastro e registro</b> .....	05
<b>2.2. Separação de competências e envio de dados pelos cartórios</b> .....	06
<b>2.3. Entrega de informações para o Banco de Dados</b> .....	08
<b>2.4. Protagonismo dos registradores na administração do <i>Sinter</i></b> .....	10
<b>2.5. Lesão à inviolabilidade de dados pessoais: análise sob a LGPD</b> .....	11
<b>3. CONCLUSÃO</b> .....	12
<b>4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	12

## **1. INTRODUÇÃO**

O presente artigo adotou a metodologia de revisão bibliográfica e está fundamentado em um modelo de pesquisa jurídico-propositivo, visto que questiona a gestão do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais - Sinter pela Administração Pública, com o objetivo de garantir a legitimidade da gestão também pelos servidores cartorários. Além de avaliar o legítimo interesse do administrador e conflitos de desvio de finalidade sobre as informações desse banco de dados.

Com vista a alcançar o objetivo proposto, no artigo estará presente uma breve explanação dos elementos conceituais de cadastro e registro que englobam a temática. Como também, a explanação de parte do decreto n° 8764 referente ao Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais - Sinter como mecanismo integrador de cadastros, deste modo haverá a exposição de elementos que indiquem informações que não podem ser alteradas ou excluídas tendo em vista a legitimidade e a segurança jurídica dos registros de imóveis feito pelos cartórios. Ademais, também se faz presente a discussão sobre o controle da gestão compartilhada dos dados. Isso porque tradicionalmente os cartórios são os garantidores da fé pública e atribuem segurança jurídica aos registros do cidadão.

E almejando propor a implantação do Sinter como uma ferramenta que assegura e fortalece a situação jurídico-patrimonial de todo cidadão, a discussão sobre o sigilo necessário que atribui segurança jurídica ao registro de imóvel como existe na contemporaneidade, uma vez que também se discute questões de lesão à inviolabilidade dos dados dos cidadãos com respaldo na Constituição Federal e na Lei Geral de Proteção de Dados.

## **2. DESENVOLVIMENTO**

### **2.1. Breve contexto: cadastro e registro**

Segundo o vocábulo italiano, um cadastro era originalmente qualquer relação de bens, móveis ou imóveis, de um determinado proprietário, feito, em regra, com o objetivo de repartir proporcionalmente as cargas fiscais.<sup>1</sup> Ou, no mesmo sentido, pode-se classificar como registro

---

<sup>1</sup> VOCABOLARIO TRECCANI: "catasto". Cadastro do italiano: catasto (ant. anche catastro e, a Venezia, catàstico) s. m. [dal gr. biz. κατάστιχον «registro», da κατά στίχον «riga per riga»]. – In origine,

de bens imóveis ou de raiz, ou os proventos por eles proporcionados, para cálculo dos impostos que sobre eles devem incidir.

O cadastro é imprescindível para a manutenção e o funcionamento do sistema jurídico brasileiro, logo, far-se-á por meio de registro cartorial, na medida em que são os tabelionatos que promovem segurança jurídica e confiança para todos os operadores do direito. No caso, é preciso recortar, uma vez que, tratando de cadastro imobiliário, temos um domínio diferente, como mostra a 6ª versão do Manual Operacional do SINTER, sendo, pois: Inscrição Municipal NIRF (Receita Federal) RIP - Registro Imobiliário Patrimonial (SPU) SNCR (INCRA)<sup>2</sup>. Ou seja, nesse sistema, há uma clara conexão entre o cadastro e registro, se conectando, inclusive, com o INCRA (responsável pelo cadastro rural). Sendo assim, o cadastro cumpre sua função de especificar os limites do imóvel, bem como sua descrição física.<sup>3</sup>

O registro, igualmente imprescindível, vem para firmar a situação legal em que se encontra o imóvel. O registro, para proporcionar fé pública à matrícula, precisa identificar corretamente o imóvel. Nos últimos tempos, é perceptível uma tendente pretensão do governo para uniformizar e colocar as formas cartoriais em cooperação, relacionando-as cada vez mais, desde o início do século, como mostra o estudo de Andréa Flávia Tenório Carneiro, de 2003, sobre Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis<sup>4</sup> Dessa forma, é possível manter sempre atualizada a informação sobre a situação legal do imóvel, dando segurança às transações imobiliárias e operações de crédito imobiliário.

Além disso, a qualidade registral se confirma na medida em que se estabelece relações com o negócio jurídico firmado, isto é, o registro de imóveis é um mecanismo para atender a diversos princípios, como o da legalidade.<sup>5</sup> É sobre esses mesmos pilares, com foco na legalidade, que o SINTER supostamente se estabelece, sendo necessário conferir algumas problemáticas advindas dessa implantação.

---

qualsiasi rassegna di beni, anche mobili, e di possessori, allo scopo di ripartire il carico fiscale; Disponível em <<http://www.treccani.it/vocabolario/catasto/>> Acesso em 30/11/2019.

<sup>2</sup> CÍRCULO REGISTRAL IMOBILIÁRIO, CRI. Manual do SINTER – Módulo I – Integração com Informações Notariais e Registrais. Versão 0.6. Disponível em: <<https://circuloregstral.files.wordpress.com/2016/01/manual-operacional-sinter-modelo-de-dados-registrais-e-notariais-v0-6-1.pdf>> Acesso em: 30/11/2019.

<sup>3</sup> CARNEIRO, Andréa Flávia Tenório. "Cadastro imobiliário e registro de imóveis." *Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor* (2003).

<sup>4</sup> CARNEIRO, Andréa Flávia Tenório. "Cadastro imobiliário e registro de imóveis." *Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor* (2003).

<sup>5</sup> JOSÉ DE LIMA, Ary. *et al*, Aspectos da qualificação registrária no registro de parcelamento do solo urbano e o Código de Defesa do Consumidor, Revista de Direito Imobiliário, n. 41.

## **2.2. Separação de competências e envio de dados pelos cartórios**

O Decreto 8.764 institui o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais com base no disposto do art. 41 da Lei nº 11.977 que sistematizou à necessidade da regulamentação de um banco de dados espaciais que integre o fluxo dinâmico de dados jurídicos produzidos pelos serviços de registros públicos. E de acordo com o artigo 1 daquele decreto há a integração com o fluxo de dados fiscais, cadastrais e geoespaciais de imóveis urbanos e rurais produzidos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

O advento do Sinter pode provocar melhorias na eficiência da Administração Pública, entretanto é preciso avaliar como vai ocorrer a garantia do Direito. Isso porque o modo constitucional de tutelar direitos básicos da cidadania e a vida privada é direcionado aos registradores imobiliários que atua em conformidade com capacidades do Poder Judiciário.

O Decreto que regula o Sinter permite a centralização de dados, uma nova relação entre os Poderes da República tendo em vista um choque de competências constitucionais, introduz novas obrigações aos cartórios e depende do princípio da boa-fé para não violar direitos fundamentais do cidadão.

A princípio é primordial destacar a necessidade de manutenção do registro de imóveis ser competência exclusiva dos cartórios, uma vez que já existe um regime jurídico próprio dos registradores, e a Constituição da República determina que a fiscalização dos oficiais de registro ocorrerá pelo Poder Judiciário, art. 236, §1<sup>6</sup>. Tal procedimento assegura a legitimidade e a segurança jurídica do registro perante a sociedade. A partir disso, delimitar o que de fato é a centralização dos dados de registro pelo Sinter é o primeiro passo para que essa ferramenta seja usada para dar maior efetividade ao registro de imóveis. Assim, funcionará como um banco de dados dos cadastros fixos e invariáveis, competindo apenas aos registradores fazer qualquer tipo de alteração dos dados, seguindo um procedimento específico constante no manual do operacional do Sinter.

Historicamente os cartórios mantiveram relações com o Poder Judiciário que permite a manutenção de modelos e protocolos de atuação e de segurança nos atos que prestam. E essa relação entre as atividades registrais e o Poder Judiciário precisa ser mantido, ainda que o Decreto 8.764 subordine a temática dos registros públicos aos interesses da Secretaria da Receita Federal. Isso porque além de inverter os papéis constitucionais retira a segurança jurídica dos registros de imóveis que são feitos pelos cartórios. Essa nova relação dos

---

<sup>6</sup> Art.236. § 1º: Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

registradores com setores do Poder Executivo precisa respeitar os interesses do cidadão e assegurar seus direitos e garantias fundamentais como o da propriedade. Assim, com a implantação do Sinter a Receita Federal tem que atuar no que lhe compete apenas em ter acesso aos dados, a função de registro de imóveis precisa se manter taxativamente sobre o domínio de cartórios.

O envio de dados de registros de imóveis dos cartórios para o Sinter começa a aperfeiçoar o controle de dados. Como também, traz novas questões sobre o tratamento desses dados que precisam respeitar os princípios da finalidade, adequação, necessidade, prevenção, segurança, dentre outros, previstos no artigo 6º da Lei Geral de Proteção de Dados. Dessa forma, a Receita Federal deve criar os mecanismos necessários para dar as condições aos cartórios de entregar esses dados com segurança e não apenas exigir o envio de dados de registros em cerca de 3.500 cartórios no Brasil. Inclusive, esse processo de entrega dos dados é amplo e contínuo, assim gera uma nova obrigação de fazer aos cartórios.

### **2.3. Entrega de informações para o Banco de Dados**

A atuação dos registradores de todo o Brasil está aliada a um envio de dados para alimentar esse Banco de Dados nacionais que vai se comportar como um integrador dos cadastros. Além disso, essas informações não podem ser alteradas ou excluídas a menos que a gestão feita pela entidade legítima em dar fé pública no caso os cartórios com seus registradores alterem a situação do registro.

Para fins de elucidação aos leitores do presente artigo estará presente imagens do manual operacional que trata da integração com informações notariais e registrais. Com a finalidade de discutir os possíveis impactos da Lei Geral de Proteção de Dados sobre os dados que estão sendo enviados, coletados e distribuídos. Sendo assim, sobre isso:



Tipo de dado	Equivalente JSON	Descrição	Exemplo
Alfanumérico	string	Admite texto, caracteres especiais e números	"João da Silva", "EVF-4056"
Numérico	string	Texto que admite apenas algarismos.	"78945612319" (CPF), "78945612000144" (CNPJ)
Inteiro	number	Somente números inteiros	42
Flutuante	number	Ponto flutuante é usado para representar números reais, com precisão e amplitude arbitrárias.	3,141516
Monetário	number	Formato de número utilizado para moeda e operações financeiras com 2 casas decimais	Ex.: 4.658,00
Data	String	Formato de data	DD/MM/YYYY
Data e Hora	String	Formato de data/hora	DD/MM/YYYY HH:MM:SS
Booleano	boolean	Verdadeiro/Falso	
Seqüência de Bits	blob	Formato para guardar imagens e outros arquivos binários	
Vetor	array	Conjunto indexado de valores.	["Maria", "Manuel", "Joaquim"]
Lat	string	Latitude	Cadeia de 12 caracteres: "±DDMMSS.SSSS" Sendo DD graus, MM minutos e SS segundos. Segundos possui 4 casas decimais. São itens obrigatórios: <ul style="list-style-type: none"> <li>• A sinalização "+ -" ( não pode se opção positivo automático)</li> <li>• O ponto de decimais</li> <li>• as 4 casas decimais e zeros para completar graus menores que o tamanho previsto.</li> </ul> Exemplos: latitude: 13°23' 55.135" será +132355.1350 latitude: 50°20' será +502000.0000
Lon	string	Longitude	Semelhante a Latitude, mas a cadeia tem 13 caracteres: "±DDDMMSS.SSSS" Exemplos: longitude: -23°44' 5.17" será -0234405.1700

Figura 1. Extraída do Manual Operacional Sinter - Modelo de Dados Registrais e Notariais v 0.6

Na figura 1 tem os tipos de dados referenciados no manual do Sinter para os responsáveis por enviar os dados para esse banco de dados. A análise desse tipo de dado é essencial para avaliar as relações jurídicas que irão surgir com o aporte dessas informações. Isso porque em informações como a latitude, longitude e CPF será possível ter todo um histórico do cidadão

que tem os seus dados coletados a todo momento. Como também, no manual constam informações relativas a endereços edificados, uma vez que prevê coletas diferentes para garantir o acesso ao endereço, por exemplo: para os endereços edificados, a coleta deve se realizar no acesso principal (entrada do prédio ou da residência, porteira da fazenda, etc), já para os endereços não edificados, a coleta será feita no ponto médio da fachada do lote. Dessa forma, o fenômeno da sociedade de vigilância se perpetua e não há garantia se o princípio da privacidade estará sendo respeitado. Por isso a necessidade de analisar esses dados e aplicar a LGPD para que o tratamento desses dados estejam conforme o princípio da dignidade humana.

#### **2.4. Protagonismo dos registradores na administração do Sinter**

As atividades notariais e de registros públicos têm funções próximas dos Poder Judiciário, a finalidade principal está em preservar a segurança jurídica e a titularidade de direitos fundamentais, direitos básicos relacionados à pessoa. Nessa perspectiva, é pertinente destacar que os oficiais notários e registradores são investidos para dar confirmação da existência e das circunstâncias que caracterizam o fato, enquanto acontecimento juridicamente relevante. Essa autoridade por delegação do Poder Público tem a função de atribuir a afirmativa geral. Assim, em *ultima ratio* sua atuação direciona-se em garantir e perpetuar a segurança jurídica e a previsibilidade das relações privadas em seus efeitos. Inclusive, o artigo 19 da Carta da República determina que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios recusar fé aos documentos públicos. Essa fé pública aos documentos é garantida devido a atuação do notarial.

Ademais, o Sinter não pode ser e não é a atribuição de funções e atividades secundárias e subalternas à Administração Pública tendo em vista que essas são atribuições exclusivas dos registradores. Assim, não é possível que esse sistema tenha a mesma função dos oficiais notários dos registros de imóveis, pois lhe falta competência constitucional. Por outro lado, o registro de imóveis precisa ser formalizado, com publicidade, certificado com máxima segurança e a discriminação dos imóveis com seu histórico por autoridade competente que goze de fé pública, ou seja os registradores. Nesse sentido, cabe analisar a atuação desses profissionais nessa nova ótica com o Decreto que institui o Sinter, visto que é possível que a mera entrega dos dados pelos cartórios ao Sinter não permita uma comunicação eficiente e produtiva.

Os cartórios assim como o Poder Executivo Federal também goza de tecnologias disruptivas e descentralizadas, logo são plenamente capaz de administrar a gestão de um Sistema como o

Sinter. A atuação do cartório precisa estar além da alimentação em banco de dados dos seus registros. O protagonismo dos registradores em implementar tecnologias de blockchain que encadeia dados e permite uma maior segurança jurídica é o cerne dessa discussão. É notório que para atingir a eficiência da administração pública as relações entre os Poderes Públicos e os registradores devem ser horizontais. Para isso é primordial que se supere o vácuo legislativo à respeito da elaboração do manual operacional do Sinter, pois é o primeiro passo para que haja uma difusão homogênea sobre a gestão do banco de dados. Isso vai além porquê atribui significado aos dados e não por qualquer entidade mas essencialmente esse tratamento tem que estar no ente garantidor dessa fé pública. Os registradores são responsáveis por garantir os direitos fundamentais do povo brasileiro e isso está acima de qualquer interesse da Receita Federal, é urgente estabelecer a garantia de direitos como o da propriedade.

### **2.5. Lesão à inviolabilidade de dados pessoais: análise sob a LGPD**

O amplo sistema de dados gerado pelo *SINTER* como já mencionado vai recolher informações classificadas pelo artigo 5º da Lei Geral de Proteção de Dados como o dado pessoal que é referente a pessoa natural identificada ou identificável. Esses dados já são recolhidos pelos Registros Públicos porém a finalidade está delimitada que é promover o desejado nível de segurança jurídica às relações sociais. Já a engenharia jurídica do Banco de Dados dinâmico do Sinter não tem como prever como vai se dar o controle sobre sua gestão. Isso porque a Administração Pública possui várias ramificações com finalidades diversas. Por exemplo, esses dados permitem a identificação tributária e o cidadão ao ser executado pela Fazenda Nacional terá menos possibilidades de exercer suas garantias porque seu histórico pode ser usado contra ele. Outro exemplo está nas atividades do Poder Executivo Municipal que precisa das características dos imóveis urbanos para efetuar a cobrança do IPTU.

A diferença do Sinter com os diversos cadastros que coletam dados de imóveis de modo diversos está no objetivo de coletar e congregar dados, além de modificar a forma de conhecimento de múltiplos dados registrais. Nesse momento é preciso aplicar o princípio da finalidade previsto no artigo 6º, I, da LGPD, uma vez que o tratamento de dados deve ser informado ao titular, como também ter como propósitos legítimos, específicos e explícitos, sem a possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades.

O dever de informar ao cidadão sobre o tratamento dos seus dados é uma circunstância relevante pois é preciso ter o consentimento expresso e sem vícios, como bem expresso na Lei Geral de Proteção de Dados pessoais:

*Lei 13.709 -Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:*

*XII - consentimento: manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada;*

Outrossim, o sistema de registros de imóveis tradicional permite que o cidadão solicite a informações específicas no cartório de cada região, logo os dados não são inacessíveis mas a segurança jurídica que os cartórios asseguram permitem um sigilo que atribui essa segurança aos negócios imobiliários e dos dados dos envolvidos. A mudança para o Sinter considerando que o acesso seria amplo pelos cidadãos pode propiciar informações em tempo real, irrestrito e imediato, e isso muda o modo como o sistema funciona e pode ocasionar o desvio de finalidade sobre o uso desses dados.

### **3. CONCLUSÃO**

Torna-se evidente, portanto, que é necessária uma discussão pública para delimitar a finalidade do uso dos dados de registro de imóveis para que o cidadão tenha a adequada proteção de sua privacidade. Além disso, a questão não está em ser contrária ou de acordo à formação do banco de dados - visto que isso é uma tendência da contemporaneidade em todas as áreas de dados do cidadão - mas sim em cercear o legítimo interesse, considerando a partir de situações concretas, respeitadas as expectativas e os direitos e liberdades fundamentais. Assim, é necessário que se evite que os dados tenham sua finalidade descaracterizada e passe a circular de modo arbitrário por órgãos públicos e particulares.

A implantação do Sinter precisa, acima de tudo, respeitar o princípio da privacidade e da dignidade da pessoa humana, além da legalidade. Para isso é necessário que haja extrema proximidade com as normas da Lei Geral de Proteção de Dados em busca de garantir o direito fundamental para que sejam tomadas todas as medidas para evitar o uso indevido dos dados colhidos. Assim, impedir que os dados pessoais da população sejam usados com finalidade diversa da que foi informada no momento da manifestação livre, informada e inequívoca para qual o titular concorda com o tratamento dos seus dados pessoais.

### **4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

DIAS, Maria Tereza Fonseca; GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. (Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática. 4<sup>a</sup> ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

CARNEIRO, Andréa Flávia Tenório. "Cadastro imobiliário e registro de imóveis." *Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor* (2003)

JOSÉ DE LIMA, Ary. *et al*, Aspectos da qualificação registrária no registro de parcelamento do solo urbano e o Código de Defesa do Consumidor, Revista de Direito Imobiliário, n. 41

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, edição 157-A, Publicado em: 15/08/2018, seção 1 - extra, página 1.

BRASIL. Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, edição 90, Publicado em: 12/05/2016, seção 1, página 21.

REYNALDO FILHO, Antonio. A publicidade registrária como meio de concreção da boa-fé objetiva.— São Paulo: Método, 2007.

GUERRA, Ildeu Lopes. Meus dados registraes - meu cadastro estatal. Disponível em: <<https://cartorios.org/2016/06/30/meus-dados-registraes-meu-cadastro-estatal/>> . Acesso em: 30/11/2019.