



Conselho Nacional de Justiça

FÓRUM DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS

Programa de Reestruturação do Serviço de Registro de Imóveis dos Estados da Amazônia Legal de Desenvolvimento de Modelo de Registro de Imóveis Digital

Descrição – Relatório de Atividades – Maio de 2011

Inicialmente, a modernização do registro de imóveis na Amazônia Legal, mediante informatização da atividade, focava-se na ideia de digitalização do acervo. A destinação inicial de recursos do INCRA para o Instituto de Terras do Pará (ITERPA), no montante de R\$ 8.500.000,00, estava prevista para ser consumida quase totalmente com serviços de digitalização dos livros de registro. Todavia, concluiu-se que a solução, embora dispendiosa, não atenderia a seus objetivos e apenas geraria documentos digitais a partir de acervo em papel tomado por irregularidades de forma e conteúdo. Atualmente, o repasse estabelecido é de R\$ 10.000.000,00 a ser feito ao Conselho Nacional de Justiça, que coordena a execução dos recursos, sob fiscalização de grupo de trabalho especialmente constituído para esse fim no Ministério de Desenvolvimento Agrário.

Breve Histórico

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por intermédio do Programa Terra Legal, previa a emissão de dezenas de milhares de títulos de propriedade de terras da União em favor de particulares, para regularização de situações possessórias cadastradas. Uma preanálise revelou que muitos desses títulos não seriam registráveis.

De um lado, havia inobservância de regras legais no próprio título; de



Conselho Nacional de Justiça

outro, irregularidades formais e de conteúdo no acervo dos registros de imóveis impediriam a recepção daqueles títulos. Registros antigos, com descrições muito pobres dos imóveis, sem medidas perimetrais, com áreas grosseiramente aproximadas, sem amarração em pontos de referência confiáveis e sem qualquer indicação da forma geométrica teriam de ser substituídos por registros com descrição precisa, baseada em coordenadas geodésicas obtidas por georreferenciamento.

A estruturação do serviço deveria ser tal que expurgasse, gradualmente, as sobreposições de registro, os parcelamentos irregulares do solo, e o ingresso de títulos sem observância das prescrições legais, por desconhecimento ou má-fé. Em síntese, viu-se a necessidade de uma completa reestruturação no serviço de registro de imóveis do Estado do Pará para que incorporasse modernização, capacitação técnica, aperfeiçoamento da escrituração dos atos e aperfeiçoamento dos métodos e da estrutura de conservação do acervo.

Tal como se apresenta, o serviço não oferece segurança jurídica mínima para a definição dos titulares e dos direitos sobre a terra, põe em risco investimentos e atividades produtivas, favorece grilagens, estelionatos, apropriações de terras públicas, apropriações de terras particulares, o que redunda em contenção ou retrocesso do crescimento econômico da região e violência como via de solução dos conflitos.

Assim, os efeitos para o Poder Judiciário são diretos: número elevado de demandas possessórias e dominiais, de difícil ou quase impossível solução pela incerteza que advém dos registros, ações penais por crimes relacionados com conflitos fundiários agrários e urbanos, fragilização da imagem do Poder Judiciário pela aparente incompetência no exercício de sua atividade.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário providenciou recursos para georreferenciamento, com perspectiva de concluir, numa primeira fase, o mapeamento de todo o território do Estado do Pará, segundo maior estado



Conselho Nacional de Justiça

brasileiro com, aproximadamente, 1,2 milhão de quilômetros quadrados, extensão de terras duas vezes maior do que o território da França.

Diversas tratativas levaram à assinatura do Acordo de Cooperação Técnica, em 14 de junho de 2010, por ocasião da sessão comemorativa dos cinco anos de instalação do Conselho Nacional de Justiça. Integraram o ajuste o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Instituto de Terras do Pará (ITERPA), o INCRA, a Advocacia-Geral da União (AGU) e a Fundação Biblioteca Nacional.

Àquela altura, a modernização do registro de imóveis incluía:

- georreferenciamento de todo o território do Estado do Pará, com delimitação dos Municípios e circunscrições dos registros de imóveis, com o aproveitamento ou a implantação de marcos físicos;
- instalação em Belém do Pará de laboratório de restauração e conservação de livros de registro com capacidade de atender gradualmente aos cartórios do Estado do Pará e demais Estados da Amazônia Legal (Amazonas, Rondônia, Acre, Roraima, Amapá, Maranhão, Tocantins e Mato Grosso), sob orientação da Fundação Biblioteca Nacional;
- instalação de laboratório de microfilmagem dos livros em bom estado e dos livros restaurados;
- desenvolvimento e fornecimento de software para informatização da rotina dos cartórios de registro de imóveis do Pará, com uso de certificação digital e com vistas ao desenvolvimento do registro 100% digital, ou seja, da completa virtualização da atividade.

O modelo de arquitetura do registro de imóveis digital

Viu-se que o ajuste de todos esses ingredientes exigiria um



Processo n° 349357
Folha n° 292 Fls: 144
Servidor My
Rubrica
Assinatura

Conselho Nacional de Justiça

planejamento global, ou melhor, o desenvolvimento de um *modelo de registro de imóveis digital*. Tal modelo deveria conter especificação de requisitos de interoperabilidade de tal modo que a implantação de cada um dos componentes do sistema apresentasse plena compatibilidade com o conjunto. O modelo deveria definir regras para a geração, fluxo e preservação de documentos físicos, segundo a legislação atual e regras para a geração, fluxo e preservação de documentos digitais. O desenvolvimento do modelo do sistema mostrou-se tarefa que ia além das habilidades e atividades típicas de qualquer dos participantes do Acordo de Cooperação Técnica. O risco de iniciativas não orientadas por *modelo de arquitetura do sistema* constitui o insucesso na integração das atividades, o que pode significar total inutilidade dos esforços e dos recursos.

Visitas ao Colégio de Registradores em Madri/Espanha e ao Colégio de Registradores e Ministério da Justiça em Lisboa/Portugal foram feitas para verificação das experiências nesses dois países, considerados referência no assunto. Todavia, embora tais sistemas bem atendam às necessidades locais, constatou-se que apenas parcialmente atenderiam às necessidades brasileiras. Na Espanha, utiliza-se ampla informatização, mas sem virtualização da atividade de registro em si; em Portugal, a virtualização é integral, centralizada no Ministério da Justiça, porém, sem o pleno emprego da certificação digital exigida na legislação do Brasil.

Para o desenvolvimento do *modelo de arquitetura do sistema*, prospecções levaram à contratação do Laboratório de Sistemas Integráveis (LSI-TEC), entidade sem fins lucrativos da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP), única entidade atualmente credenciada para homologação de sistemas com certificação digital vinculada ao Instituto de Chaves Públicas (ICP-Brasil) que, por sua vez, está subordinado ao Instituto de Tecnologia da Informação (ITI), do Governo Federal.



Conselho Nacional de Justiça

Participantes

Nesta fase, o *Programa de Reestruturação do Serviço de Registro de Imóveis dos Estados da Amazônia Legal e de Desenvolvimento de Modelo de Registro de Imóveis Digital* envolve os seguintes órgãos:

1. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA);
 2. Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA);
 3. Instituto de Terras do Pará (ITERPA);
 4. Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA);
 5. Advocacia-Geral da União (AGU);
 6. Arquivo Nacional (RJ);
 7. Fundação Biblioteca Nacional (RJ);
 8. Centro Gestor do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM);
 9. Laboratório de Sistemas Integráveis (LSI-TEC) – Escola Politécnica, Poli, Universidade de São Paulo;
 10. Associação dos Registradores de Imóveis do Estado de São Paulo (ARISP);
 11. Universidade do Registro de Imóveis (Uniregistro).

Desenvolvimento do Programa e Execução dos Recursos repassados para esse fim.

Até o momento, estão definidas as seguintes ações:

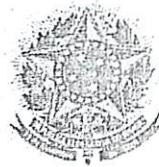
1. Coordenar a execução orçamentária do repasse de verbas feitas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, por intermédio do INCRA, no montante de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), dos quais R\$ 6.000.000,00 (seis

Conselho Nacional de Justiça

milhões de reais) devem ser executados¹ no ano de 2011 e R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais), no ano de 2012;

2. Desenvolver *modelo de arquitetura do sistema de registro de imóveis* para meios convencionais (papel) e para meio digital (LSI-TEC);
 3. Normatizar a *gestão documental para o serviço extrajudicial* de forma a garantir aos documentos, convencionais e digitais, validade jurídica, longevidade, segurança e compatibilidade (Comissão Especial para Gestão Documental do Extrajudicial, CONARQ, Arquivo Nacional);
 4. Elaborar e promover *Curso de Direito Registral* a registradores de imóveis e prepostos dos cartórios do Pará e demais Estados da Amazônia Legal (Uniregistral, ARISP);
 5. Elaborar e promover *Curso de Direito Registral* com nível de especialização, carga horária mínima de 360h e certificação acadêmica válida para promoção a magistrados dos Estados da Amazônia Legal a fim de qualificá-los para o exercício da Corregedoria Permanente do Registro de Imóveis (Uniregistral, ARISP, Tribunal de Justiça do Estado do Pará, Escola da Magistratura do Pará, Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA);
 6. Instalar, em Belém do Pará, laboratório para *restauração, digitalização e microfilmagem* de livros e documentos de registro de imóveis (sob supervisão e orientação da Fundação Biblioteca Nacional);
 7. Fornecer módulo de *equipamentos de informática* às unidades de registro de imóveis dos Estados da Amazônia Legal adequados à operação do *sistema de registro de imóveis digital* em desenvolvimento (CNJ);
 8. Fornecer *software* às unidades de registro de imóveis dos Estados da Amazônia Legal para padronização e virtualização do serviço (LSI-TEC, CNJ);
 9. Prover acesso à *internet* para integração do serviço entre as várias

¹ R\$3.000.000,00 (três milhões de reais) foram recentemente transferidos ao CNJ e valor igual será transferido em breve.



Processo nº 345357 CABIN
Folha nº 188 Fls: 14
Servidor NY Rubrica:
Assunto: 2
Assunto: Nacional

Conselho Nacional de Justiça

unidades (cartórios) de registro de imóveis da Amazônia Legal (Programa Nacional de Banda Larga do Governo Federal – PNBL, CENSIPAM);

10. Promover a constituição de *Grupo das 9 Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados da Amazônia Legal (GC9)*, coordenado por um de seus membros, e sob supervisão da Corregedoria Nacional de Justiça, com o objetivo de auxiliar o CNJ no desenvolvimento e acompanhar a implantação do programa de restruturação e de registro virtual;

11. Padronizar *Normas de Serviço das Corregedorias-Gerais de Justiça*, mediante submissão de modelo à consideração do GC-9, Grupo de Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados da Amazônia Legal;

12. Selecionar, equipar e organizar unidade de registro de imóveis do Estado do Pará para que seja piloto ou modelo para o programa;

13. Realizar levantamento das características e situação técnica e material dos 98 cartórios de registro de imóveis do Pará, mediante visita de equipes de registradores de imóveis a serem convocados pelo CNJ.

Dentre as atividades para execução do programa, ocorreram até o momento:

- visita ao Cartório de Registro de Imóveis de Guajará-Mirim, Rondônia, a 380Km da Capital do Estado, para constatação da qualidade do serviço e orientação sobre a atividade fiscalizatória da Corregedoria-Geral de Justiça;
- visita à Comarca de São Miguel do Guamá/Pará, que teve parte de seu acervo destruído em incêndio e foi recuperado com a atuação do CNJ e da ARISP a partir de rolos de microfilme;
- visitas à sede da Fundação Biblioteca Nacional, no Rio de Janeiro, para construção de soluções para as atividades de restauração, digitalização e microfilmagem do acervo (livros de registro e documentos em geral, alguns de valor histórico inestimável) dos mais de 400 cartórios de registros de imóveis dos



Gabinete
Folha: 115
Processo nº 34357-000-00000-0
Folha nº 186
Servidor M/

Conselho Nacional de Justiça

estados da Amazônia Legal;

- visitas a Belém do Pará para levantamento da estrutura física, tecnológica e de recursos humanos para a instalação dos laboratórios de restauração, digitalização e microfilmagem de livros;
- levantamento da situação geral dos cartórios de registros de imóveis do Pará (98), com o envio e recolhimento de questionário, referente ao espaço físico, quantidade de matrículas, renda mensal média, quantidade e qualificação de funcionários, equipamentos de informática e acesso à internet (o levantamento revelou a necessidade da inspeção de cada uma das unidades, por externas, para conhecimento mais preciso da base sobre a qual o programa de modernização deverá atuar);
- visita de técnicos da LSI-TEC, com acompanhamento de Oficiais de Registro de Imóveis de São Paulo, para conhecimento da realidade de instalação e funcionamento de dois cartórios do Pará, um da Capital, e outro no interior, como referência para o desenvolvimento do modelo para o programa de modernização;
- audiência pública e visita a áreas de invasão urbana no Município de Marabá, no Estado do Pará, onde se confrontam proprietários de terras e dezenas de milhares de ocupantes, ligados a diversos movimentos "sem-terra" e grupos comunitários, problema que, em parte, relaciona-se com a incerteza nos registros públicos. Estima-se que dos 240.000 habitantes de Marabá, 60.000 sejam migrantes ocupantes de terras de maneira irregular, e que a população possa dobrar nos próximos cinco anos, com migrações atraídas pela busca de emprego nas atividades de mineração e siderurgia supostamente em vias de instalação na região; tais distorções acumulam no Judiciário demandas possessórias de bairros inteiros, e processos criminais relacionados com a violência urbana (na data da audiência pública, anunciam os jornais a execução de um dos líderes comunitários de uma das áreas invadidas);



Processo nº 34357
Folha nº 187
Servidor MF

Set 146
Assunto 2
Referência

Conselho Nacional de Justiça

- visitas à Comarca de Altamira, Pará, maior município do planeta em extensão de terras, onde é gravíssimo o conflito sobre a posse de terras rurais;
- reunião de instalação, em Brasília, e reuniões de trabalho subsequentes, no Rio de Janeiro, na sede do Arquivo Nacional, da Comissão Especial de Gestão Documental do Extrajudicial;
- quatro reuniões com a Uniregistrál, na sede da ARISP, em São Paulo, para elaboração e montagem dos cursos de Direito Registrál, para registradores e para magistrados, sob a forma de ensino a distância;
- cinco reuniões na LSI-TEC, em São Paulo, para especificação das características do modelo de arquitetura do sistema de registro de imóveis digital e para aprovação e recepção das três primeiras "entregas" de trabalho previstas no cronograma do contrato;
- reuniões com as Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados de Amazonas, Amapá, Pará, Maranhão e Roraima e, recentemente, por ocasião da realização do Encontro Nacional de Corregedores-Gerais dos Tribunais de Justiça (ENCOGE), na qual se reuniu as nove Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados da Amazônia Legal, a convite da Corregedoria Nacional de Justiça. Em tal ocasião fez-se a apresentação do estágio atual do programa de reestruturação do serviço de registro de imóveis e desenvolvimento do registro digital e a entrega de novos exemplares de modelo para normas de serviço do extrajudicial. Além disso, ficou deliberado que, em breve, deverá ocorrer em Brasília a assinatura do documento de formação do Grupo de Corregedorias-Gerais de Justiça dos Nove Estados da Amazônia Legal (GC-9), e eleição da Corregedoria incumbida da coordenação dos trabalhos do referido grupo e da interlocução com a Corregedoria Nacional de Justiça, responsável pela supervisão, e com o Comitê Executivo Nacional do Fórum de Assuntos Fundiários. Definiu-se ainda que o grupo iniciaria estudos para a padronização das normas de serviço e para a forma de gestão conjunta do funcionamento do laboratório de restauração,



GABIN
Processo nº 3453574 - Fls: 147
Folha nº 187 - Rubrica:
Servidor *WV* Juiz Nacional

Conselho Nacional de Justiça

microfilmagem e digitalização a ser instalado em Belém do Pará. Por fim, estabeleceu-se o prazo de trinta dias, para realização da próxima reunião do GC-9, para balanço das tarefas aqui descritas;

- início da interlocução entre a Comissão Especial para Gestão Documental do Extrajudicial (CONARQ) e a Laboratório de Sistemas Integráveis da Escola Politécnica da USP (LSI-TEC), de modo que as regras de gestão de documentos, tanto físicos quanto digitais, sejam observadas na arquitetura do modelo de registro de imóveis;
- reunião com membro da ANOREG-BR, representante dos oficiais de Registros de Títulos e Documentos e Registro de Pessoas Jurídicas, que postula a análise de proposta de gestão documental para essa especialidade do serviço extrajudicial e a participação na Comissão de Gestão Documental do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ).

Era o que nos cumpria relatar.

Respeitosamente,

Brasília, 1º de junho de 2011.

MARCELO MARTINS BERTHE

Conselho Nacional de Justiça
Juiz Auxiliar da Presidência
Coordenador do Comitê Executivo
Nacional do Fórum de Assuntos Fundiários
Membro da Comissão Especial de Gestão
Documental do Extrajudicial do Conselho
Nacional de Arquivos (CONARQ)

ANTONIO CARLOS ALVES BRAGA JUNIOR

Conselho Nacional de Justiça
Juiz Auxiliar da Presidência
Membro do Comitê Executivo Nacional do
Fórum de Assuntos Fundiários
Membro da Comissão Especial de Gestão
Documental do Extrajudicial do Conselho
Nacional de Arquivos (CONARQ)