

O Protocolo Eletrônico no Registro de Imóveis

Algumas considerações

Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza



Quinta Editorial

São Paulo

2009

Protocolo eletrônico no Registro Imobiliário

(Algumas considerações)

Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza,
Tabelião e Registrador em Teresópolis, Rio de Janeiro

Conteúdo

1) A Lei 11.977/09 e o registro eletrônico.	3
2) O protocolo no registro imobiliário.....	7
3) A apresentação telemática no direito comparado – Espanha e Portugal.....	9
4) Questões a serem consideradas na regulamentação do protocolo eletrônico no Brasil.	13

1) A Lei 11.977/09 e o registro eletrônico.

A Lei [11.977, de 7 de julho de 2.009](#), que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, determinam ainda outras providências e dentre elas a instituição do registro eletrônico pelos serviços de registros públicos de que trata a [Lei 6.015/73](#)¹.

A adoção de meios informáticos em todas as áreas de atuação profissional é questão de tempo. Informatização passou a ser uma necessidade, e sua utilização nos serviços registrais e notariais antecedeu a qualquer determinação legal. Os sistemas informatizados já estão presentes em muitos registros públicos brasileiros há diversos anos, por iniciativa dos delegatários, que desenvolveram, às suas expensas, programas que atendem com segurança às necessidades dos serviços que prestam.

Também nos tabelionatos, a utilização dos programas de computador é corriqueira.

Restava tão somente a determinação legal para que os livros e as fichas físicas que os substituem pudessem ser definitivamente aposentados, com o reconhecimento expresso da validade do registro eletrônico.

O que hoje acontece é uma duplicação de esforços: os registros têm os arquivos eletrônicos mas, por imposição legal, também os têm em suporte de papel.

Na esteira do reconhecimento do inexorável caminho que leva à substituição dos meios físicos pelos meios eletrônicos, no que concerne aos serviços de protesto de títulos e outros documentos de dívida, o legislador já havia se rendido, definitivamente, aos sistemas informatizados pela [Lei 9.492/97](#), que regulamenta os serviços em foco.

O art. 32 da [Lei 9.492/97](#) permite a escrituração do livro de Protocolo por processo manual, mecânico, *eletrônico ou informatizado*; o § 2º do art. 34 admite que os índices de buscas sejam elaborados por sistema de fichas, microfichas ou *banco eletrônico de dados*; por fim, o § 2º do art. 35 dispensa a conservação de livros e documentos microfilmados ou *gravados por processo eletrônico de imagens*. Em síntese, os serviços de protesto estão integralmente informatizados, do início ao fim do procedimento, cuja partida se dá com a recepção das duplicatas por indicação por *meio magnético ou de gravação eletrônica* (parágrafo único do art. 8º), tudo feito dentro dos padrões de segurança jurídica.

¹ Art. 37. Os serviços de registros públicos de que trata a Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973, observados os prazos e condições previstas em regulamento, instituirão sistema de registro eletrônico.

Na informatização dos serviços de registro imobiliário, inclusive quanto à sua interconexão com outros órgãos, a [ARISP, Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo](#), é pioneira em diversas iniciativas e já disponibiliza diversos serviços que somente agora têm sua expressa previsão em lei. Em síntese, a ARISP se adiantou à própria lei e já pratica atos que serão ainda regulamentados (a nova lei carece de regulamentação²).

O parágrafo único do art. 38 da [Lei 11.977/09](#) dispõe que os serviços de registros públicos disponibilizarão *o fornecimento de informações e certidões em meio eletrônico*.

As certidões digitais são uma realidade em São Paulo. Segundo a ARISP, a certidão digital

“é a modalidade de certidão de matrícula do imóvel ou do registro de pacto antenupcial expedida no formato eletrônico, por meio de *software* aplicativo e ferramentas desenvolvidas especialmente para essa finalidade. A Certidão Digital tem a mesma validade jurídica de uma certidão tradicional em papel e faz prova em juízo ou fora dele, podendo ser utilizada para lavratura de escrituras públicas, de contratos de financiamento imobiliário, documentos públicos e particulares em geral”.³

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem acolhido as iniciativas dos registradores e, ciente dos avanços tecnológicos, alterou as Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça através do [Provimento CG nº32, de 11/12/07](#), publicado em 13.12.2007, para incluir novos artigos, dentre eles o seguinte:

“146-G. Os serviços de registro imobiliário poderão emitir e os tabelionatos de notas, receber e arquivar, na Comarca da Capital, certidões em formato eletrônico, com assinatura digital vinculada a uma autoridade certificadora, no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), a serem transmitidas por Centrais de Serviços Eletrônicos Compartilhados, administradas pela Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (ARISP) e pelo Colégio Notarial do Brasil – Seção de São Paulo (CNB-SP), que arcarão com custos e responsabilidades referentes às contratações, ao desenvolvimento, implantação e operação do respectivo sistema”.

O [Provimento Conjunto nº 01, de 02/06/08](#), das 1ª e 2ª Varas de Registros Públicos de São Paulo, disciplina a implantação, operação, orientação e supervisão do sistema de recepção de pedidos, emissão, transmissão e arquivamento, em meio digital, de certidões imobiliárias em formato eletrônico, no âmbito da Comarca Capital, de acordo com o determinado no Provimento CG nº 32/2007.

² Art. 45. Regulamento disporá sobre as condições e as etapas mínimas, bem como sobre os prazos máximos, a serem cumpridos pelos serviços de registros públicos, com vistas na efetiva implementação do sistema de registro eletrônico de que trata o art. 37.

³ Informações disponíveis em <http://www.arisp.com.br/conteudo.aspx?idsecao=2&idsubsecao=1>, acesso em 18/09/09.

A Arisp também é pioneira no que se refere às informações em meio eletrônico. O instrumento foi denominado “ofício eletrônico”, e decorreu de uma parceria com o IRIB, Instituto de Registro Imobiliário do Brasil.

Segundo notícia no Boletim Eletrônico do IRIB⁴, “a ARISP já opera uma central de informações e transações eletrônicas intermediando as demandas da administração pública e os cartórios de registro da Capital de São Paulo. Através do *ofício eletrônico* (<https://www.oficioeletronico.com.br/>) as requisições de informações sobre a situação jurídica de executados em processos de execução fiscal e outras informações rogadas pela Receita Federal, Justiça do Trabalho dentre outras entidades, são processadas em tempo real e somente as ocorrências positivas são processadas para expedição de certidões”. Segundo o presidente da ARISP, Flauzilino Araújo dos Santos, “esse sistema possibilita que a autoridade pública tenha acesso *online* ao banco de dados *light*, composto pelos CPFs e CNPJs de proprietários e titulares de direitos sobre imóveis registrados a partir de 1976”.⁵

O Tribunal de Justiça de São Paulo admitiu a expedição de certidões digitais tendo em conta que as mesmas encontram apoio na [Medida Provisória nº 2.200-2/2001](#), e utiliza o serviço do ofício eletrônico.

Como se vê, a [Lei 11.977/09](#) vem prever *expressamente* a expedição de certidões em meio eletrônico pelos serviços de registros públicos, sem que isso possa representar uma novidade quanto à possibilidade de expedição. As certidões digitais já são uma realidade no país, antes mesmo da edição e regulamentação da lei em mira. Louve-se a atuação do Judiciário paulista, com seu entendimento de vanguarda, dando os primeiros passos na direção do registro eletrônico, precedendo a [Lei 11.977/09](#).

Ainda no âmbito do registro eletrônico, a Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça de São Paulo expediu provimento regulamentando a penhora *online*⁶ ([Provimento 6/2009](#)). Dispõe o art. 1º do Provimento:

“fica implantado, com funcionamento a partir de 1º de junho de 2009, sistema eletrônico para averbações de penhoras no Registro de Imóveis, denominado Penhora *Online*, destinado a utilização facultativa pelos Juízos”.

O sistema permite a remessa das determinações judiciais de penhora aos registros imobiliários por meio eletrônico.

Anote-se, para fim de esclarecimento, que embora a lei e o provimento paulista se refiram a averbação da penhora, há entendimento de que o ato a ser praticado é de *registro* em sentido estrito. Basta o exemplo do que estou determinado na Consolidação Normativa da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

⁴ Boletim Eletrônico 2.511, de 29/06/06, disponível em <http://www.irib.org.br/pdf/BE2511.pdf>, acesso em 18/09/09.

⁵ Boletim Eletrônico 2.902 de 11/04/07, disponível em http://www.irib.org.br/notas_noti/boletimel2902.asp, acesso em 18/09/09.

⁶ Art. 659, § 6º, do Código de Processo Civil: “obedecidas as normas de segurança que forem instituídas, sob critérios uniformes, pelos Tribunais, a penhora de numerário e as averbações de penhoras de bens imóveis e móveis podem ser realizadas **por meios eletrônicos**. (Incluído pela Lei nº 11.382, de 2006)”.

Na verdade, a [Medida Provisória 2.200-2/2001](#), o art. 41 da [Lei 8.935/94](#)⁷, e o art. 16 da [Lei 11.419/06](#)⁸, já permitiam o registro eletrônico. Contudo, o espírito conservador dos órgãos de fiscalização acabava por tolher a sua implantação integral, impondo aos fiscalizados a obrigatoriedade de manutenção de todos os arquivos em suporte papel.

⁷ Art. 41. Incumbe aos notários e aos oficiais de registro praticar, independentemente de autorização, todos os atos previstos em lei necessários à organização e execução dos serviços, podendo, ainda, **adotar sistemas de computação, microfilmagem, disco ótico e outros meios de reprodução.**

⁸ Art. 16. Os livros cartorários e demais repositórios dos órgãos do Poder Judiciário poderão ser gerados e armazenados em meio totalmente eletrônico.

2) O protocolo no registro imobiliário.

Prior in tempori, potior in jure. Anterior no tempo, mais forte no direito.

A anterioridade no registro imobiliário se verifica pelo lançamento do título no Livro 1, Protocolo (prenotação). O processo do registro tem início pelo ingresso no Livro 1, seguindo-se: a qualificação do título; o ato de registro, se a qualificação for positiva; ou a apresentação de exigências, em caso de qualificação negativa. Produz, o registro, seus efeitos desde a data da prenotação, pois “o registro é eficaz desde o momento em que se apresentar o título ao oficial do registro, e este o prenotar no protocolo” (art. 1.246 do [Código Civil](#)).

Evidencia-se a relevância do protocolo em diversos dispositivos da [Lei 6.015/73](#), em especial os arts. 182, 183, 184 e 186. O número de ordem do título deve observar a “seqüência rigorosa de sua apresentação” (art. 182), e “o número de ordem determinará a prioridade do título, e esta a preferência dos direitos reais” (art. 186).

Depreende-se, portanto, que a segurança do sistema registral imobiliário tem como pilar básico o protocolo. O estabelecimento da preferência dos direitos reais, elemento indispensável para o tráfico imobiliário, decorre do correto lançamento dos atos no protocolo.

Serpa Lopes⁹, inquestionável autoridade no campo do Direito Registral, afirma:

“Força é notar que o protocolo desempenha, no Registro Imobiliário, função de suma relevância. Representa, por assim dizer, a chave do direito de preferência, da gradação do vínculo hipotecário e o elemento indicativo da preeminência entre dois direitos opostos e transcritos. Pode-se dizer: é a data do protocolo e não a do registro a determinadora da prioridade de um direito, pois a primeira domina a segunda”.

Diante de tamanha relevância para o funcionamento do sistema, há de se observar com rigor e atenção a escrituração do Livro 1, assegurando aos usuários do serviço o ingresso de seus títulos com estrita observância da ordem de apresentação. Anote-se que, em face das consequências geradas pela ordem de apresentação, não se aplicam aos usuários que acedem ao registro imobiliário com o intuito de apresentação de títulos para registro, as prioridades que a lei confere a idosos, gestantes, deficientes, ou a quem quer que seja, quanto às filas.

⁹ LOPES, Miguel Maria de. *Tratado dos Registros Públicos, vol.I.* Brasília Jurídica: Brasília, 1.997.

O rigor na entrada dos títulos não pode ser desrespeitado por motivo algum, sob pena de ruir todo o sistema.

3) A apresentação telemática no direito comparado – Espanha e Portugal.

Devemos considerar, para a regulamentação do registro eletrônico no Brasil, a experiência internacional. Vamos abordar os exemplos espanhol e português, atendo-nos ao protocolo eletrônico.

Em Portugal, a [Portaria 1.535/08, de 30/12/08](#), expedida pelo Ministério da Justiça em decorrência do [Decreto-Lei 116/2008, de 4/07/08](#), que aprovou diversas medidas de simplificação, desmaterialização e desformalização de atos e processos na área do registro predial, regulamenta no Capítulo III a promoção de atos do registro predial *online*.

Os títulos podem ser apresentados 24 horas por dia, 7 dias por semana, através do sítio www.predialonline.mj.pt e o ingresso no Livro-Diário (equivalente ao nosso Livro 1, Protocolo) está regulamentado no art. 23º.¹⁰

A prevalência do direito assegura-se pela ordem de ingresso no protocolo, nos termos do art. 6º do [Código do Registo Predial](#)¹¹. O Livro Diário, destinado à anotação cronológica dos pedidos de registro, é escriturado em suporte informático (art. 22º, a, do C.R.P.).

São anotados no Diário não só os pedidos de registro *online*, posto que subsistem outras formas de apresentar os títulos a registro, como previsto no art. 41º-B do Código do Registo Predial: “Modalidades do pedido. O pedido de registro pode ser efectuado pessoalmente, por via electrónica, pelo correio, por telecópia e por via imediata”.

¹⁰ Artigo 23.º - **Ordem de anotação dos pedidos.** 1 — Os pedidos de actos de registo predial recebidos através do sítio referido no artigo 2.º são anotados no livro-diário pela ordem da respectiva recepção. 2 — A apresentação do pedido de registo no livro –diário ocorre com a confirmação do pagamento das quantias devidas pelo mesmo. 3 — Para efeitos do disposto no n.º 1, o livro –diário permite anotar imediatamente os pedidos de registo *online* efectuados a qualquer hora e em qualquer dia da semana, incluindo sábados, domingos e feriados. 4 — A hora da recepção dos pedidos de registo apresentados *online* tem por referência a hora do meridiano de Greenwich, assinalada nas certidões de registo pela aposição do acrónimo UTC (*universal time, coordinated*).

¹¹ Artigo 6.º Prioridade do registo. 1 – O direito inscrito em primeiro lugar prevalece sobre os que se lhe seguirem relativamente aos mesmos bens, por ordem da data dos registos e, dentro da mesma data, pela ordem temporal das apresentações correspondentes.

Diante da diversidade de bases em que podem ser elaborados os títulos sujeitos a registro, e das várias formas de apresentação ao registro imobiliário, o art. 60º do [Código do Registo Predial](#) regula a anotação da apresentação no Diário.

Verifica-se, portanto, que em Portugal temos títulos que podem ingressar no Livro Diário a qualquer dia, útil ou não, e a qualquer hora, enquanto outros só durante o horário de expediente. Há, portanto, tratamento diferenciado para os interessados no registro, na dependência do suporte em que se baseiam seus títulos.

Anote-se que mesmo na apresentação *online*, através do sítio do Instituto dos Registos e do Notariado, há diferença de tratamento para os interessados, pois como a apresentação no Diário ocorre com a confirmação do pagamento, o utente terá a prioridade de seu título assegurada se tiver disponível a forma de pagamento preconizada como ideal pelo sistema.¹²

A questão da prioridade em Portugal torna-se ainda mais complexa se considerarmos que a competência territorial das conservatórias foi eliminada, ou seja, é possível apresentar os títulos em qualquer dos serviços de registro, independentemente da localização do imóvel.

Decorrência lógica da eliminação da competência territorial das conservatórias foi a criação de um livro Diário nacional, comum a todas as conservatórias, que é gerido através da plataforma informática, nos seguintes termos, segundo informações da Drª Madalena Teixeira, conservadora naquele país:

a) Os registos apresentados ao balcão são lançados no livro diário, em suporte informático, pelo funcionário, que recolhe do pedido os elementos indicados no art. 61.º do CRP, à excepção do número de ordem, data e hora da apresentação em UTC, que são automaticamente fixados pelo sistema informático - é logo dado número de apresentação, que é automaticamente indicado no talão/requisição entregue ao usuário no momento do atendimento;

b) os registos apresentados pelo correio, por via imediata e por telecópia são anotados no final do dia, nos termos definidos no art. 60.º do CRP, sendo gerado, pelo sistema informático, um talão/requisição com todos os elementos previstos no art. 64º do CRP;

c) os registos apresentados por via electrónica têm regime especial porque a entrada no diário é toda ela gerida pela plataforma electrónica, e o número de apresentação e a data estão dependentes do pagamento das quantias. Só após a confirmação do pagamento são gerados, no sistema informático, estes elementos”.

¹² “Após a submissão do pedido de registo e a confirmação do pagamento pelo sistema informático, o pedido de registo dá entrada na conservatória. Aconselha-se o pagamento do registo por Visa para permitir a confirmação imediata do pagamento. A confirmação do pagamento por Multibanco ou e-banking ocorre informaticamente 3 vezes por dia, cerca da 01:00h, das 10:00h e das 18:00h. Após a confirmação do pagamento, recebo uma mensagem de correio electrónico avisando-me de que o pedido de registo deu entrada, a identificação da conservatória à qual foi distribuído e respectivo número de apresentação”. Informação obtida em http://www.predialonline.pt/PredialOnline/faq_input.action, acesso em 19/09/09, no serviço “perguntas frequentes”.

Na Espanha, a [Lei 24/2001, de 27 de dezembro](#), dispôs no Capítulo XI sobre ações administrativas em matéria de segurança preventiva, e na Seção VIII sobre a incorporação de técnicas eletrônicas, informáticas e telemáticas à segurança jurídica preventiva. O art. 112 trata especificamente da apresentação de títulos por via telemática nos registros de imóveis, mercantis e de bens móveis.

Assim como em Portugal, coexistem na Espanha os títulos em suporte eletrônico e os títulos em suporte papel. O item 4 do art. 112 da [Lei 24/2001](#) dispõe que:

“los asientos de presentación realizados por esta vía, se practicarán por el orden que correspondan a su hora de recepción. Reglamentariamente se establecerán los criterios y el procedimiento para que los asientos de presentación que traigan causa de títulos presentados por vía telemática, dentro o fuera de las horas de oficina, se practiquen de modo correlativo a la hora de su recepción teniendo en cuenta a su vez la hora de presentación de los demás títulos que tengan acceso al Registro, tanto los presentados en papel como los presentados por vía telemática”.

Como se verifica, os títulos eletrônicos podem ser apresentados mesmo fora do horário de expediente, determinando a lei que regulamento estabeleça critérios para a definição da prática dos atos registrares de acordo com a hora de recepção.

A Lei [24/2005, de 18 de novembro](#), na Seção II do Capítulo II, Título II, denominada de impulso à utilização de meios telemáticos por parte dos usuários de serviços registrares e notariais, modificou parte da Lei 24/2001, assim como dispositivos da lei hipotecária.

A preocupação com a prioridade fez com que o legislador estabelecesse regras sobre o carimbo do tempo, através da modificação do art. 108 da [Lei 24/2001](#).

Gonzalo Aguilera Anegón¹³, ao comentar as principais modificações da [Lei 24/2005](#), afirma que:

“Para el cumplimiento del principio de prioridad registral, cada Registro tendrá *una sola fuente de sellado de tiempo sincronizada* para todos los títulos que pueden causar inscripción. Dicha fuente única de sellado de tiempo deberá garantizar que los títulos *presentados telemáticamente*, con independencia de su origen, se asientan correlativamente con expresión de la unidad de tiempo precisa a tal fin”.

O art. 248 da Lei Hipotecária permite a apresentação de títulos fisicamente, por correio, por *telex* ou por via telemática. À exceção dos títulos apresentados fisicamente, nas demais formas de apresentação admite a lei espanhola o ingresso fora do horário de expediente, estabelecendo critérios para lançamento no Livro de Entrada (há no sistema espanhol o Livro de Entrada, que fixa o horário do pedido de registro, e o Livro Diário, no qual são feitos os assentos de apresentação).¹⁴ Os títulos apresentados telematicamente fora do horário de

¹³ ANEGÓN, Gonzalo Aguilera. *Aspectos registrales y fiscales de la presentación telemática*. Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías, Thomson/Aranzadi, Espanha: 2.008.

¹⁴ Fernando Canals Brage (*El Registro de la propiedad telemático*. Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías, Thomson/Aranzadi, Espanha: 2008) diz: “Lo que resulta de todo punto obvio, aunque sea por el

expediente são lançados no Livro de Entrada de modo automático. O Livro de Entrada fixa a hora do requerimento e, portanto, a ordem em que devem ser feitos os lançamentos no Livro Diário.

Gonzalo Aguilera Anegón¹⁵ diz que a [Lei 24/2001](#), apesar de suas modificações, segue fazendo referências à expedição de normas posteriores, que não foram editadas dificultando sua aplicação. Ressalta alguns pontos, dentre eles o seguinte, de nosso interesse neste estudo:

“falta de determinación de los criterios y procedimientos para la práctica de los asientos de presentación de modo correlativo y por su orden de los diferentes documentos presentados en los Registros Públicos según sus diferentes vías o modos de acceso. En este sentido establece el artículo 112.4 de la [Ley 24/2001](#), no modificado por la Ley [24/2005](#), que: ‘los asientos de presentación realizados por esta vía, se practicarán por el orden que correspondan a su hora de recepción. Reglamentariamente se establecerán los criterios y el procedimiento para que los asientos de presentación que traigan causa de títulos presentados por vía telemática, dentro o fuera de las horas de oficina, se practiquen de modo correlativo a la hora de su recepción teniendo en cuenta a su vez la hora de presentación de los demás títulos que tengan acceso al Registro, tanto los presentados en papel como los presentados por vía telemática’. Si bien este extremo puede entenderse solucionado, en parte, a través de la nueva redacción que la [Ley 24/2005](#) da al artículo 248 de la [Ley Hipotecaria](#), *lo cierto es que la aplicación de este artículo en lo que se refiere a la coordinación de las diferentes fuentes de acceso documental al Registro de la Propiedad, no deja de plantear múltiples problemas*”. (grifo nosso).

Como se vê, tanto na Espanha, como em Portugal, temos títulos que podem ingressar a qualquer dia, útil ou não, e a qualquer hora, enquanto outros só durante o horário de expediente. Há o mesmo tratamento diferenciado para os interessados no registro, na dependência do suporte em que se baseiam seus títulos.

silencio legal, es que la constancia de un documento en el Libro de Entrada, como elemento básico de la solicitud, no implica ni prioridad, ni reserva de prioridad alguna. Es en el Libro Diario donde comienza en puridad la eficacia registral del documento”.

¹⁵ Obra citada, pp. 51 e 52.

4) Questões a serem consideradas na regulamentação do protocolo eletrônico no Brasil.

A [Lei 11.977/09](#), como já mencionado no tópico 1, determinou no parágrafo único do art. 38, que os registros públicos disponibilizarão serviços de recepção de títulos em meio eletrônico. Este o ponto de nosso interesse, notadamente a questão da igualdade.

Em um país continental como o Brasil, com tanta diversidade política, econômica e social, quais as cautelas que devem ser tomadas para que a recepção de títulos em meio eletrônico não seja um fator que possa gerar desigualdade no acesso ao registro imobiliário? A desigualdade no acesso ao registro fragiliza o sistema, que tem espreque na prioridade. Criada a desigualdade na entrada do título, todo o processo de registro estará comprometido.

A recepção de títulos em meio eletrônico é realidade inafastável, mas não podemos deixar de considerar que os títulos produzidos eletronicamente conviverão por muitos anos com os títulos formados em outros suportes.

A [Lei 6.015/73](#), em vigor desde 1º/01/76, instituiu o fôlio real e determinou a matrícula dos imóveis por ocasião do primeiro registro na vigência da nova lei (art. 228). Decorridos mais de 30 anos da [Lei 6.015/73](#), ainda há inúmeros registros no sistema anterior, lançados no antigo Livro 3, Transcrição das Transmissões.

Certamente o acesso aos meios informáticos e às novas tecnologias não será alcançado como num passe de mágica em todo o país, possibilitando o protocolo eletrônico em condição de igualdade para todos os cidadãos. Seguramente teremos o ingresso, durante muito tempo, de maior número de títulos em suporte papel que títulos eletrônicos, especialmente no interior.

As diversidades brasileiras podem ser constatadas pela reportagem disponível no endereço <http://www.youtube.com/watch?v=7Mvd-GCxh4o>, realizada durante a inspeção do Conselho Nacional de Justiça na Comarca de Senador José Porfírio, no Estado do Pará.

O acesso à Comarca se deu por barco, em condições precárias, e constata-se que o registro imobiliário ainda utiliza livros previamente encadernados, que sequer os substituiu por fichas, como autoriza o parágrafo único do art. 173 da [Lei 6.015/73](#). Motivaram a inspeção, segundo a [Portaria 151/09 da Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça](#), as “graves

deficiências nos serviços notariais e de registro”, a grande extensão territorial do Estado do Pará e o “preocupante histórico de conflitos fundiários”. Indubitável que a informatização chegará aos mais distantes municípios brasileiros, como Senador José Porfírio, mas o processo se desenvolverá em condições totalmente diversas dos municípios próximos das regiões mais desenvolvidas social, política e economicamente.

O tema do protocolo eletrônico foi abordado com muita qualidade pelo registrador Luciano Lopes Passarelli no artigo “Protocolo eletrônico – primeiras reflexões¹⁶”, no qual o autor trata das questões tecnológicas, altamente relevantes para que se preserve a segurança do sistema, fazendo ainda menção ao ponto de interesse deste trabalho, nos seguintes termos:

“No âmbito do Registro de Imóveis, enquanto não houver alteração dos artigos 9º e 10 da [Lei de Registros Públicos](#), penso que o sistema deverá disponibilizar a recepção de títulos por via eletrônica exclusivamente durante o horário de expediente. Isso porque, malgrado o artigo 9º refira que os ‘registros’ praticados fora do horário do expediente são nulos, o corolário do registro é a protocolização do título, sendo desarrazoado interpretar que o título pode ser prenotado fora do horário regulamentar. Ademais, o artigo 10 robustece essa idéia, já que alude aos títulos ‘apresentados no horário regulamentar’. Outro argumento acerca da impossibilidade de prenotação de títulos recepcionados eletronicamente fora do horário do expediente é que isso criaria uma patente desigualdade entre os usuários com acesso às mídias eletrônicas e aqueles sem acesso, por hipossuficiência, que poderiam por isso restarem prejudicados no concurso do contraditório”.

Entendo assistir razão ao autor mencionado. A regulamentação do protocolo eletrônico deve restringir a sua utilização ao horário de expediente do registro imobiliário, estabelecendo condição de igualdade para os títulos em suportes diversos, que conviverão no sistema registral por muito tempo. Anote-se que há vários títulos que acedem ao registro imobiliário, previstos de forma enunciativa no art. 221 da [Lei 6.015/73](#), de natureza pública ou particular, não podendo o interessado, muitas vezes, optar pelo suporte em que será produzido seu título (por exemplo, um título judicial ou um termo administrativo). Não estando sequer ao alcance do interessado a escolha entre a produção de um título eletrônico ou em suporte papel, não se pode permitir que, durante a noite ou em um feriado, ingresse um título por via eletrônica que terá prioridade sobre o título em suporte papel já em mãos do interessado, mas impossibilitado de apresentá-lo por não ser horário de expediente. Não podemos afirmar, apesar de toda a evolução, que em dado momento todos os títulos serão eletrônicos, e que todos terão acesso às mais modernas mídias, o que exige cautela na regulamentação do protocolo eletrônico.

Socorrendo-me uma vez mais dos conhecimentos da Dr^a Madalena Teixeira, indaguei sobre a questão da preservação da igualdade em Portugal, diante da possibilidade de apresentação dos títulos em diversos suportes, por variadas formas e em horários distintos, ao que me respondeu nos termos a seguir:

“Quanto à questão da *(des)igualdade no acesso ao registo*, que a utilização da via electrónica instala, colocou-se o mesmo problema quando da discussão em Portugal, e que tinha a ver com o facto de as vias - balcão, correio e telecópia - só poderem ser

¹⁶ Disponível em <http://registradores.org.br/protocolo-eletronico-primeiras-reflexoes/>, acesso em 21/09/09.

utilizadas até à hora de encerramento do atendimento ao público e a via electrónica poder ser utilizada 24 horas, acrescentando, assim, à *incontornável* discriminação dos usuários em função da sua capacidade económica - aquisição de computador - e do grau de educação conhecimento - manuseamento das tecnologias -, que, na verdade, está antes do Registo, a questão do horário, que introduz mais um factor de discriminação. Creio, no entanto, que os argumentos decisivos passam por considerar que, em abstracto, a todos os cidadãos é garantido o acesso às tecnologias; que um regime mais favorável na opção por esta via permite *aliviar* o balcão da conservatória, tornando o serviço mais célere e eficaz, ao mesmo tempo que se contribui para o desenvolvimento através da *globalização* das vias de relacionamento com o serviço; e reforça o estímulo à utilização das novas tecnologias e à optimização dos recursos do Cartão do Cidadão, que tem associado um certificado digital”.

O problema foi, como se vê, objeto de debates em Portugal. Os válidos argumentos da Dr^a Madalena Teixeira são inquestionáveis. Com efeito, abstratamente todos têm acesso à tecnologia, os balcões são favorecidos pela apresentação eletrônica, o estímulo à utilização das novas tecnologias é imperativo. Contudo, temos que levar em conta que as condições em Portugal são extremamente diversas das do Brasil. O país é muito menor; na mesma proporção, as desigualdades sociais e econômicas são menores; e a realidade portuguesa, diante da Comunidade Européia, é bastante distinta da nossa.

Assim, S.M.J., a experiência portuguesa deve ser por nós utilizada para a regulamentação da Lei 11.977/09, considerando também as discussões envolvendo a questão da igualdade, ainda que para adotar solução diversa da acolhida naquele país.

No Estado de São Paulo a preocupação com a recepção de documentos eletrônicos pelo registro imobiliário data de 2007, quando foi editado pela Corregedoria o [Provimento 29/2007](#) que não tratou, no entanto, do detalhamento de seu acesso ao protocolo. O mérito do ato normativo está na admissão, já em 2007, da recepção de documentos eletrônicos pelos serviços de notas e registros (Art. 1º - São suscetíveis de recepção em tabelionatos e ofícios de registro, para os fins necessários, os documentos eletrônicos oriundos do Poder Judiciário, com assinatura digital, vinculada a uma autoridade certificadora, no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil).

Quanto ao sistema da penhora *online*, regulamentada em São Paulo pelo [Provimento 6/2009](#), como mencionado no tópico 1, há na regulamentação dois dispositivos que se referem ao ingresso dos títulos no protocolo:

“Artigo 8º - A partir da data de início de funcionamento do sistema, os Oficiais de Registro de Imóveis verificarão, obrigatoriamente, na abertura e no encerramento do expediente, bem como, pelo menos, a cada intervalo máximo de 02 (duas) horas, se existe comunicação de penhora, para averbação, ou pedido de pesquisa e certidão, respondendo com a maior celeridade possível.

Artigo 9º - Realizar-se-á regular protocolo, observando-se a ordem de prenotação, para os efeitos legais”.

Nota-se que os títulos podem ingressar no sistema informatizado fora do horário de expediente do registro imobiliário, posto que na abertura do expediente devem os registradores verificar se há comunicação de penhora, fazendo o mesmo a cada intervalo de duas horas. Verificada a existência de títulos, estes são prenotados. O sistema, como se vê, não prevê protocolo eletrônico, mas remessa dos títulos por via eletrônica. O ingresso no protocolo dá-se no momento em que o registrador constata a remessa, o que efetivamente não assegura a prioridade, pois entre a remessa e a verificação podem ter ingressado no balcão títulos contraditórios. A prioridade estaria efetivamente garantida se, no momento da remessa, o sistema encaminhasse o título para o protocolo, coincidindo sua remessa com seu lançamento no protocolo.

O princípio da igualdade não deve ser considerado como uma abstrata igualdade de oportunidades ou igualdade formal. A isonomia deve ser material, ou seja, o legislador deve atentar para as diferenças entre as pessoas.

José Afonso da Silva¹⁷, ao tratar do sentido da expressão “igualdade perante a lei”, afirma:

“Esses fundamentos é que permitem, à legislação, tutelar pessoas que se achem em posição econômica inferior, buscando realizar o princípio de igualização, como salienta Pontes de Miranda, *in verbis*: ‘A desigualdade econômica não é, de modo nenhum, desigualdade de fato, e sim a resultante, em parte, de desigualdades artificiais, ou desigualdade de fato *mais* desigualdades econômicas mantidas *por leis*. O direito que em parte as fez, pode amparar e extinguir as desigualdades econômicas que produziu”.

Na Espanha, a Lei 11/2007, de 22 de junho, “[Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos](#)”, consagra a relação com a administração pública por meios eletrônicos como um direito dos cidadãos. Ao estabelecer os princípios que devem informar a utilização das tecnologias de informação, inclui o princípio da igualdade nos termos seguintes:

“Principio de igualdad con objeto de que en ningún caso el uso de medios electrónicos pueda implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las Administraciones Públicas por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo sin perjuicio de las medidas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos”. (Art. 4º, b).

Verifica-se que, embora deva ser incentivada a utilização dos meios eletrônicos, cumpre respeitar o princípio da igualdade, sendo inaceitáveis restrições ou discriminações para aqueles cidadãos que se relacionam com a administração por meios não eletrônicos.

Esta a contribuição para a discussão inicial do tema.

¹⁷ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 29ª edição. Malheiros, São Paulo: 2007.