

VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA - PPCJ
CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CDCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALISMO, TRANSNACIONALIDADE E
PRODUÇÃO DO DIREITO
LINHA DE PESQUISA: PRINCIPIOLOGIA CONSTITUCIONAL E POLÍTICA DO DIREITO
DUPLA TITULAÇÃO COM A *WIDENER UNIVERSITY – DELAWARE LAW SCHOOL*

**ANÁLISE CONSTITUCIONAL E ECONÔMICA DO SISTEMA
REGISTRAL IMOBILIÁRIO DO BRASIL E DOS ESTADOS
UNIDOS: segurança jurídica, eficiência e custo**

**CONSTITUTIONAL AND ECONOMIC ANALYSIS OF BRAZIL´S AND UNITED
STATES OF AMERICA´S REAL ESTATE RECORDING SYSTEMS:
legal certainty, efficiency and cost**

BIANCA CASTELLAR DE FARIA

Itajaí, março de 2022.

VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA - PPCJ
CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CDCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALISMO, TRANSNACIONALIDADE E
PRODUÇÃO DO DIREITO
LINHA DE PESQUISA: PRINCIPIOLOGIA CONSTITUCIONAL E POLÍTICA DO DIREITO
DUPLA TITULAÇÃO COM A *WIDENER UNIVERSITY – DELAWARE LAW SCHOOL*

**ANÁLISE CONSTITUCIONAL E ECONÔMICA DO SISTEMA
REGISTRAL IMOBILIÁRIO DO BRASIL E DOS ESTADOS
UNIDOS: segurança jurídica, eficiência e custo**

**CONSTITUTIONAL AND ECONOMIC ANALYSIS OF BRAZIL´S AND UNITED
STATES OF AMERICA´S REAL ESTATE RECORDING SYSTEMS:
legal certainty, efficiency and cost**

BIANCA CASTELLAR DE FARIA

Tese submetida ao Curso de Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI e da *Widener University – Delaware Law School*, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Doutor Osvaldo Agripino de Castro Júnior

Coorientador: Professor Brett Bendistis

Itajaí-SC, março de 2022.

AGRADECIMENTOS

Essa tese é resultado de muitas mentes que colaboraram comigo ao longo dessa trajetória. Agradeço a todos vocês:

Ao meu esposo, Naurican, e aos meus filhos, Raquel e André, por serem o grande estímulo ao meu ingresso no Doutorado de dupla titulação, pois, além de uma proveitosa vivência acadêmica, foi uma rica e feliz experiência familiar.

Aos meus pais, Ivone e Américo, à minha vó Conceição e aos meus irmãos, Beatriz e Ricardo, por estarem ao meu lado desde a minha educação infantil me ensinando que o ser, e não o ter, é o que mais importa.

Ao meu dedicado e generoso orientador, Prof. Dr. Osvaldo Agripino de Castro Júnior, por conseguir extrair o melhor dos seus pesquisadores.

Ao querido e mundialmente admirado Prof. Dr. Marcelo Buzaglo Dantas por ter aberto as portas da dupla titulação nos Estados Unidos para todos os alunos da Univali.

Ao meu estimado coorientador, Professor Brett Bendistis, pelas valiosas orientações tanto na *Widener* quanto no *Brew Haha*.

Ao generoso colega, Prof. Dr. Zenildo Bodnar, pelas suas incontáveis contribuições acadêmicas durante a fase de qualificação.

Ao corpo docente da UNIVALI, na pessoa do coordenador Prof. Paulo Márcio Cruz, e da *Widener University*, na pessoa do Dean Rodney Smolla, por compartilharem conhecimento e sabedoria.

Ao registrador de imóveis, Mr. Michael Kozikowski, e sua equipe por abrirem as portas do Registro de Imóveis de *New Castle – Delaware*, permitindo que eu respirasse, de perto, o sistema registral norte-americano.

Às minhas colegas registradoras de imóveis de Joinville, Dra. Cledenisia Machado da Silva e Dra. Sandra Mara de Braga, pelo auxílio com o levantamento dos relevantes dados para o desenvolvimento da presente pesquisa.

Aos meus colegas do 1º Registro de Imóveis de Joinville por mostrarem diariamente à sociedade joinvilense a força do nosso sistema registral imobiliário.

Dedico essa tese à minha avó Conceição que doou sua vida, sua sabedoria e sua força para que sua filha - minha mãe - e seus netos - me incluindo - pudessem chegar mais longe que a 4ª série do ensino primário. Para mim, és a mais sábia de todos nós.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a *Delaware Law School*, a Coordenação do Curso de Doutorado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora, o Orientador e o Coorientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, 15 de março de 2022.



Bianca Castellar de Faria
Doutoranda em Ciência Jurídica

PÁGINA DE APROVAÇÃO

DOUTORADO

Conforme Ata da Banca de defesa de doutorado, arquivada na Secretaria do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica PPCJ/UNIVALI, em 29/04/2022, às nove horas, a doutoranda Bianca Castellar de Faria fez a apresentação e defesa da Tese, sob o título “ANÁLISE CONSTITUCIONAL E ECONÔMICA DO SISTEMA REGISTRAL IMOBILIÁRIO DO BRASIL E DOS ESTADOS UNIDOS: segurança jurídica, eficiência e custo”.

A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes professores: Doutor Osvaldo Agripino de Castro Junior (UNIVALI) como presidente e orientador, Doutor José Renato Nalini (UNINOVE/SP) como membro, Doutor Marco Antônio Ribeiro Tura (EBRADI) como membro, Doutor Marcelo Buzaglo Dantas (UNIVALI) como membro, Doutora Luciene Dal Ri (UNIVALI) como membro, Doutor Clovis Demarchi (UNIVALI) como membro suplente e Doutor Zenildo Bodnar (UNIVALI) como membro suplente. Conforme consta em Ata, após a avaliação dos membros da Banca, a Tese foi Aprovada.

Por ser verdade, firmo a presente.

Itajaí (SC), 29 de abril de 2022.



PROF. DR. PAULO MÁRCIO DA CRUZ
Coordenador/PPCJ/UNIVALI

ROL DE QUADROS

Quadro 1 - Classificação da eficácia registral contida nos códigos estaduais.....	79
Quadro 2 - Procedimentos relacionados pelo <i>Doing Business</i> – Brasil 2020	150
Quadro 3 - Análise da “confiabilidade na infraestrutura” do <i>Doing Business</i> Brasil 2020	152
Quadro 4 - Análise da “transparência das informações” do <i>Doing Business</i> Brasil 2020	153
Quadro 5 - Análise da “cobertura geográfica” do <i>Doing Business</i> Brasil 2020	154
Quadro 6 - Análise da “resolução de disputas fundiárias” do <i>Doing Business</i> Brasil 2020	155
Quadro 7 - Análise da “igualdade de acesso a direitos de propriedade” do <i>Doing Business</i> Brasil 2020	156
Quadro 8 - Procedimentos relacionados pelo <i>Doing Business</i> – EUA 2020.....	171
Quadro 9 - Análise da “confiabilidade na infraestrutura” pelo <i>Doing Business</i> – EUA 2020	172
Quadro 10 - Análise da “transparência das informações” pelo <i>Doing Business</i> – EUA 2020	173
Quadro 11 - Análise da “cobertura geográfica” pelo <i>Doing Business</i> – EUA 2020.....	175
Quadro 12 - Análise da “resolução de disputas fundiárias” pelo <i>Doing Business</i> – EUA 2020	176
Quadro 13 - Análise da “igualdade de acesso a direitos de propriedade” pelo <i>Doing Business</i> – EUA 2020.....	177
Quadro 14 - Procedimentos relacionados pelo <i>Doing Business</i> em São Paulo – Brasil 2020	186
Quadro 15 - Procedimentos relacionados pelo <i>Doing Business</i> no Rio de Janeiro - Brasil	187

Quadro 16 - Relação de procedimentos e seus respectivos custos em <i>New York – Doing Business</i> EUA	202
Quadro 17 - Relação de procedimentos e seus respectivos custos em <i>Los Angeles - Doing Business</i> USA	203
Quadro 18 - Quadro comparativo das diferenças embrionárias dos sistemas	208
Quadro 19 - Quadro comparativo dos procedimentos e seus respectivos prazos..	213
Quadro 20 - Quadro comparativo dos procedimentos e seus respectivos prazos do Relatório <i>Doing Business</i> (<i>New York vs São Paulo</i>)	215
Quadro 21 - Quadro comparativo dos procedimentos e seus respectivos custos numa transação imobiliária de compra e venda de um imóvel de US\$ 1.000.000.....	217
Quadro 22 - Quadro comparativo dos procedimentos e seus respectivos custos numa transação imobiliária de compra e venda de um imóvel de US\$ 100.000.....	218
Quadro 23 - Quadro comparativo dos procedimentos e seus respectivos custos numa transação imobiliária de compra e venda de um imóvel de US\$ 500.000	219
Quadro 24 - Quadro comparativo dos procedimentos e seus respectivos custos numa transação imobiliária de compra e venda de um imóvel de US\$ 50.000	219
Quadro 25 - Certidões relacionadas como procedimentos avulsos pelo <i>Doing Business</i> Brasil 2020	226

ROL DE FIGURAS

Figura 1 - Serviços eletrônicos do Registro de Imóveis	134
Figura 2 - Serviços eletrônicos disponibilizados pelo ONR	137
Figura 3 - Áreas abrangidas pelo relatório do Banco Mundial – <i>Doing Business</i> ...	146
Figura 4 - <i>Ranking</i> geral dos EUA no <i>Doing Business</i>	146
Figura 5 - <i>Ranking</i> geral do Brasil no <i>Doing Business</i>	147
Figura 6 - Fluxograma do registro eletrônico norte-americano	169

ROL DE TABELAS

Tabela 1 - Relatório de quantidade total de documentos vs quantidade de documentos eletrônicos registrados pelo Registro de Imóveis de <i>New Castle</i> – <i>DE</i> 07/2020 a 06/2021	170
Tabela 2 - Custos das transações imobiliárias: <i>Delaware</i> vs Santa Catarina	220

ROL DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Prazos médios dos Registros de Imóveis de Joinville - SC129

Gráfico 2 - Relatório de quantidade total de certidões *online* vs certidões físicas expedidas pelos Registros de Imóveis de Joinville - SC de 07/2020 a 06/2021.....139

Gráfico 3 - Relatório de quantidade total de protocolos *online* vs protocolos físicos registrados pelos Registros de Imóveis de Joinville - SC de 07/2020 a 06/2021140

Gráfico 4 - Custo da transação imobiliária em %: *Delaware* vs Santa Catarina.....220

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BRA	Brasil
CC	Código Civil de 2002
CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CGJ	Corregedoria-Geral da Justiça
CN	Código de Normas
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
DB	Relatório <i>Doing Business</i>
DE	<i>Delaware</i>
EUA	Estados Unidos da América
ICP-Brasil	Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira
ITBI	Imposto de Transferência sobre Bens Imóveis
ONR	Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis
SAEC	Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado
SC	Santa Catarina
SREI	Sistema do Registro Eletrônico de Imóveis

ROL DE CATEGORIAS

Custo: Recurso econômico necessário para a obtenção de um determinado bem ou serviço.

Eficiência: Atributo que confere agilidade e qualidade aos procedimentos necessários no desempenho de um ato, com o objetivo de alcançar o melhor resultado pelo menor custo.

Elementos Determinantes: São as características ou qualidades que serão analisadas e comparadas; portanto, a matéria-prima da análise.

Natureza Jurídica: É a categoria jurídica de determinado instituto; sua classificação dentro de determinado ordenamento jurídico.

Princípio: É uma orientação universal norteadora da compreensão e da interpretação do ordenamento jurídico.

Registro de Imóveis: Serviço público delegado pelo Poder Público e exercido em caráter privado que garante segurança e eficácia às operações imobiliárias.

Registro Eletrônico de Imóveis: Formato de recepção e de envio de informações de forma eletrônica, com estruturação dos dados, sem necessidade da utilização de papel.

Segurança jurídica: Atributo que confere exigibilidade de direito certo, estável e previsível. É a libertação do risco, pois quanto mais segura juridicamente for uma transação imobiliária, menor o risco para as partes envolvidas.

Tecnologia: É o conjunto de métodos e processos utilizados, a fim de se alcançar uma prestação de serviço mais eficiente e segura.

Title abstract: Pesquisa de título de propriedade mais aprofundada, que retroage à origem do parcelamento do terreno.

Title insurance: Seguro do título existente nos Estados Unidos que garante indenização pelos defeitos do negócio jurídico de transferência de propriedade.

Title search: Pesquisa de título de propriedade existente nos Estados Unidos que consiste em processo de recuperação de documentos que evidenciam os eventos históricos relacionados a um imóvel.

SUMÁRIO

RESUMO.....	19
ABSTRACT.....	20
INTRODUÇÃO	21
CAPÍTULO 1: ANÁLISE CONSTITUCIONAL DO DIREITO À PROPRIEDADE E DO SISTEMA REGISTRAL IMOBILIÁRIO NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS ...	27
1.1 Direito à propriedade como valor de salvaguarda constitucional	27
1.2 Aspectos históricos do Registro de Imóveis no Brasil.....	34
1.2.1 <i>Civil Law</i>	34
1.2.2 <i>Previsão constitucional</i>	37
1.2.3 <i>Legislação de competência federal</i>	40
1.3 Aspectos históricos do Registro de Imóveis nos Estados Unidos.....	42
1.3.1 <i>Common Law</i>	42
1.3.2 <i>Previsão constitucional</i>	45
1.3.3 <i>Legislação de competência estadual</i>	48
1.3.4 <i>Delaware Code</i>	51
1.4 Natureza jurídica da atividade registral imobiliária no Brasil.....	57
1.4.1 <i>Função pública delegada: posição do Supremo Tribunal Federal</i>	57
1.4.2 <i>Registro de direitos</i>	62
1.4.3 <i>Fiscalização e controle pelo Poder Judiciário</i>	65
1.5 Natureza jurídica do serviço registral imobiliário norte-americano.....	67
1.5.1 <i>Função pública</i>	68
1.5.2 <i>Eleição ou nomeação do recorder of deeds</i>	69
1.5.3 <i>Registro de documentos ou de direitos?</i>	73
1.6 Efeitos do registro imobiliário no Brasil	75

1.6.1 Efeito constitutivo	75
1.6.2 Efeito declaratório.....	77
1.7 Efeitos do registro imobiliário norte-americano.....	78
1.7.1 Notice	81
1.7.2 Race.....	82
1.7.3 Race-Notice.....	83
CAPÍTULO 2: PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEGURANÇA JURÍDICA E O SISTEMA REGISTRAL IMOBILIÁRIO NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS ...	85
2.1 Segurança jurídica como preceito constitucional.....	85
2.2 Segurança do registro imobiliário no Brasil	89
2.2.1 Forma pública como regra-geral para alienação imobiliária	89
2.2.2 Obrigatoriedade do registro para transmissão de propriedade.....	92
2.2.3 Qualificação registral	93
2.2.4 Publicidade registral	95
2.2.4.1 Lei Geral de Proteção de Dados	99
2.2.4.2 Certidão: documento garantidor de ampla publicidade	102
2.2.5 Prioridade registral	105
2.2.6 Princípio da Concentração	107
2.3 Segurança no sistema registral norte-americano.....	111
2.3.1 Statute of Frauds.....	111
2.3.2 Qualificação registral.....	113
2.3.3 Arquivamento de documentos.....	114
2.3.4 Publicidade registral	115
2.3.4.1 Certificação de situações jurídicas	116
CAPÍTULO 3: PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA E O SISTEMA REGISTRAL IMOBILIÁRIO NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS	118
3.1 Eficiência administrativa como princípio constitucional.....	118

3.2 Eficiência do Registro de Imóveis no Brasil	123
3.2.1 <i>Busca patrimonial e visualização de matrícula</i>	123
3.2.2 <i>Certidão: documento garantidor de eficiente due dilligence</i>	125
3.2.3 <i>Ato registral</i>	126
3.2.4 <i>Fiscalização de tributos: fiscal e responsável subsidiário.....</i>	130
3.2.5 <i>Registro eletrônico: ONR.....</i>	131
3.2.6 <i>Relatório Doing Business – World Bank.....</i>	144
3.2.6.1 <i>Metodologia aplicada ao Doing Business</i>	148
3.2.6.2 <i>Doing Business: Análise de procedimentos e prazos brasileiros</i>	149
3.3 Eficiência do sistema registral imobiliário norte-americano	156
3.3.1 <i>Title search, title report e title abstract: a saga</i>	156
3.3.2 <i>Ato registral: arquivamento dos documentos.....</i>	161
3.3.3 <i>Recolhimento de tributos: fiscal dos entes arrecadadores</i>	163
3.3.4 <i>Registro eletrônico: Uniform Electronic Transactions Act.....</i>	167
3.3.5 <i>Análise de procedimentos e prazos norte-americanos.....</i>	171
CAPÍTULO 4: ANÁLISE ECONÔMICA DAS TRANSAÇÕES IMOBILIÁRIAS NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS.....	178
4.1 Análise econômica da proteção da propriedade	178
4.2 O custo das transações imobiliárias no Brasil.....	181
4.2.1 <i>Extensão da responsabilidade civil na visão do Supremo Tribunal Federal... ..</i>	182
4.2.2 <i>Ato de registro, de averbação e de certidão</i>	183
4.2.3 <i>Lavratura da escritura pública</i>	185
4.2.4 <i>Doing Business: Análise de custo das transações no Brasil</i>	185
4.3 Custo das transações imobiliárias norte-americanas.....	189
4.3.1 <i>Extensão da (ir) responsabilidade civil: sovereign immunity</i>	189
4.3.2 <i>Title search.....</i>	196

4.3.3 Title abstract.....	197
4.3.4 Title insurance	197
4.3.5 Contratação de advogado	200
4.3.6 Doing Business: Análise de custo das transações nos EUA	202
CAPÍTULO 5: SISTEMA REGISTRAL IMOBILIÁRIO BRASILEIRO E NORTE-AMERICANO: UMA ANÁLISE SOBRE SEGURANÇA JURÍDICA, EFICIÊNCIA E CUSTO.....	205
5.1 Segurança Jurídica	207
5.2 Eficiência	213
5.3 Custo	216
5.4 As inconsistências do relatório <i>Doing Business</i> 2020	221
5.4.1 Metodologia com “porta aberta”	222
5.4.2 Dois pesos e duas medidas	223
5.4.3 Omissão de procedimentos.....	223
5.4.4 Inclusão de procedimentos desnecessários	226
5.4.5 Fim do (Un) Doing Business.....	229
CONCLUSÕES	231
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	243

RESUMO

A pesquisa analisa os aspectos constitucionais e econômicos dos sistemas registrais imobiliários do Brasil e dos Estados Unidos, com ênfase nos elementos determinantes segurança jurídica, eficiência e custo, e se realiza na Área de Concentração: Constitucionalismo, Transnacionalidade e Produção do Direito, vinculada à Linha de Pesquisa Principiologia Constitucional e Política do Direito, na forma de tese de Doutorado no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica – CPCJ - da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, em dupla titulação com a *Widener University – Delaware Law School*. O objetivo geral é contribuir para o aumento da segurança jurídica e da eficiência, assim como para a redução do custo do sistema registral imobiliário adotado pelo Brasil, por meio da análise de elementos determinantes dos modelos dos Estados Unidos e do Brasil. E os objetivos específicos são (i) realizar uma análise constitucional do direito à propriedade e do sistema registral imobiliário, com ênfase nos aspectos históricos, na natureza jurídica do serviço e nos efeitos do serviço registral imobiliário de cada um dos países; (ii) apresentar as características relacionadas à segurança jurídica de ambos os sistemas registrais, com ênfase na publicidade e na qualificação registral, analisando os princípios constitucionais relacionados; (iii) apreciar o princípio constitucional da eficiência e a sua relação com os diversos procedimentos necessários relacionados às operações imobiliárias; (iv) realizar uma análise econômica das transações imobiliárias no sistema brasileiro e no norte-americano; (v) analisar o resultado do relatório *Doing Business 2020* Brasil e Estados Unidos do Banco Mundial no quesito “registro de propriedades”; (vi) efetuar a análise dos elementos determinantes do registro de imóveis nos modelos brasileiro e norte-americano (vii) e, por fim, propor medidas para o aperfeiçoamento de ambos os modelos registrais imobiliários relacionadas à segurança jurídica, à eficiência e à redução dos custos ao usuário dos serviços.

Palavras-chave: Direito Constitucional, Sistema Registral Imobiliário, Segurança Jurídica, Eficiência, Custo.

ABSTRACT

The research analyzes the constitutional and economic aspects of real estate recording systems in Brazil and the United States, with emphasis on the determining elements legal certainty, efficiency and cost, and takes place in the Concentration Area: Constitutionalism, Transnationality and Law Production, linked to the Line of Research Constitutional Principle and Politics of Law in the form of a Doctor of Juridical Science - SJD at UNIVALI in dual degree with *Widener University - Delaware Law School*. The general objective is to contribute to the increase of legal certainty and efficiency, as well as to the reduction of the cost of the real estate registration system adopted by Brazil, through the analysis of the determining elements of the models of the United States and Brazil. And the specific objectives are (i) conduct a constitutional analysis of the right to property and the real estate recording system, with emphasis on historical aspects, the legal nature of the service and the effects of the real estate recording service of each country; (ii) present the characteristics related to the legal certainty of both registration systems, with emphasis on advertising and registration qualification, analyzing the constitutional principles involved; (iii) assess the constitutional principle of efficiency and its relation with the various necessary procedures relating to real estate transactions; (iv) conduct an economic analysis of real estate transaction in Brazil and in the United States of America; (v) analyze the results of the World Bank's Doing Business 2020 Brazil and United States report on "property registration; (vi) to perform an analysis of the determining elements of the registration of real estate in the Brazilian and North American models (vii) and, finally, propose measures for the improvement of the Brazilian and North American model related to legal certainty, efficiency and cost reduction to the user of the services.

Keywords: Constitutional Law, Real Estate Recording System, Legal Certainty, Efficiency, Cost.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objetivo geral realizar uma análise constitucional e econômica dos sistemas registrais imobiliários do Brasil e dos Estados Unidos, com foco nos elementos determinantes segurança jurídica, eficiência e custo, com fins de contribuir para o aperfeiçoamento de ambos os modelos.

Como titular de Registro de Imóveis desde 2006, percebe-se a falsa concepção atribuída ao sistema registral imobiliário brasileiro. Tanto juristas quanto leigos tacham o sistema nacional de excessivamente burocrático, inseguro e caro, elogiando o sistema norte-americano sem nenhum conhecimento de causa¹ e utilizando-o como exemplo a ser seguido².

E essa imagem distorcida traz prejuízos ao sistema brasileiro, na medida em que a sociedade em geral, incluindo seus representantes, fica com a impressão de que há necessidade de aproximarmos o modelo nacional ao norte-americano, motivando projetos de alteração legislativa que chegam até a propostas de estatização dos cartórios.³

Com o objetivo de ilustrar as críticas sofridas pelos cartórios brasileiros, menciona-se um debate relativamente recente que ocorreu em plena sessão de julgamento do Conselho Nacional de Justiça, envolvendo seus conselheiros e o presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. O ministro Lewandowski, à época Presidente do órgão, afirmou que havia países “avançadíssimos”, como os Estados Unidos, onde a transferência de imóveis é feita

¹ Críticas públicas de Ministros do Conselho Nacional de Justiça em julgamento realizado em 22/09/2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-set-25/conselheiros-cnj-presidente-oab-criticam-cartorios>>. Acesso em: 25 out. 2021.

² O sistema notarial e registral norte-americano é, comumente, utilizado como referência de sistema menos burocrático e mais barato. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/nos-eua-firma-reconhecida-sem-sistema-de-cartorio-8011928>>. Acesso em: 25 out. 2021.

³ PEC 62/2003, PEC 304/2004, PEC 374/2005. LACERDA, Naurican Ludovico. **Delegação da Atividade Notarial e Registral**. Caracterização jurídica e conveniência do atual modelo constitucional. Porto Alegre: Nuria Fabris Editora, 2014, p. 99-108.

pelas prefeituras. Segundo o Presidente, “no Brasil, a herança lusitana nos propicia essa instituição tão anacrônica.”⁴ O Ministro ainda complementou dizendo que quando morou nos Estados Unidos, na década de 80, vendeu o carro que tinha comprado lá enquanto cursava o mestrado e, quando quis registrar, apontaram para um posto de gasolina, pois o “dono do posto era habilitado como tabelião”⁵.

Se os próprios juristas, conhecedores do sistema jurídico, têm essa percepção do nosso sistema notarial e registral, a imagem perante a população leiga tende a ser ainda pior.

Assim, é importante pesquisar e analisar se essa crítica ao sistema registral imobiliário nacional acompanhada do enaltecimento ao sistema norte-americano resulta, efetivamente, da superioridade do modelo estrangeiro ou da inferioridade em que o brasileiro se coloca voluntariamente em face do modelo dos Estados Unidos da América.

A evidência dessa concepção é o *Doing Business 2020*, relatório anual do Banco Mundial que analisa a facilidade de se fazer negócios em 190 diferentes países. Em análise aos sistemas registrais imobiliários do Brasil e dos Estados Unidos, o “registro de propriedade” brasileiro é classificado em 133^a posição⁶, enquanto o modelo norte-americano recebe a 39^a posição⁷.

A presente pesquisa, portanto, tem importância teórica e prática. A relevância teórica é o desenvolvimento de estudo, com análise aprofundada em relação aos dois sistemas, a fim de contribuir com mais informações científicas a respeito do tema, inclusive com levantamento de dados relacionados à segurança, à eficiência e ao custo das operações de transferência de propriedade.

⁴ CONJUR. Boletim – Consultor Jurídico. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-set-25/conselheiros-cnj-presidente-oab-criticam-cartorios>>. Acesso em: 25 out. 2021.

⁵ CONJUR. Boletim – Consultor Jurídico. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-set-25/conselheiros-cnj-presidente-oab-criticam-cartorios>>. Acesso em: 25 out. 2021.

⁶ DOING BUSINESS 2020: Economy Profile Brazil. Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/b/brazil/BRA.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2021.

⁷ DOING BUSINESS 2020: Economy Profile USA. Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/u/united-states/USA.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2021.

A relevância prática é que o foco dessa pesquisa será em esforços reais para o aperfeiçoamento dos sistemas, sem falsas premissas que apenas fazem com que as medidas propostas sejam ainda mais prejudiciais ao sistema nacional.

O método indutivo⁸ foi utilizado nos Capítulos 1, 2, 3 e 4 na medida em que houve identificação e coletânea de elementos determinantes para a compreensão dos sistemas registrais imobiliários dos Estados Unidos e do Brasil, uma vez que houve identificação das semelhanças e apontamentos das diferenças entre ambos os sistemas registrais, de modo a avaliar qual modelo registral é mais seguro, mais eficiente e menos oneroso.

Para o levantamento de dados, foi imprescindível o período de pesquisa realizado nos Estados Unidos, na *Widener University*, pois, possibilitou uma ampliação da compreensão do sistema constitucional e registral norte-americano. Em vista disso, muitas ideias surgiram após a visita *in loco* ao Registro de Imóveis de *New Castle*, em *Delaware*.

Na fase de tratamento dos dados, além do método indutivo, também foi utilizado o método cartesiano, para fins de divisão e ordenação dos itens levantados, principalmente os que dizem respeito ao custo dos sistemas registrais.

Os dois sistemas registrais têm características bem diferentes, primeiro pelas origens históricas de cada um deles, segundo pela sua natureza jurídica, seus efeitos, atribuições e competências.

O problema que a presente pesquisa pretende resolver é a falsa concepção de que o sistema registral norte-americano é mais seguro, mais eficiente e mais barato que o brasileiro.

Uma das muitas perguntas que esta tese está disposta a responder é: Qual é o sistema registral imobiliário que apresenta mais segurança jurídica, mais eficiência e menor custo: o brasileiro ou o norte-americano? Nesse sentido, a hipótese levantada pela autora, e que precisa necessariamente ser testada e

⁸ PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: teoria e prática. 13^a ed., Florianópolis: Conceito Editorial, 2015, p. 91.

comprovada, é a de que o sistema registral imobiliário do Brasil é mais seguro, mais eficiente e mais barato que o dos Estados Unidos.

Para aprofundar seu estudo, a autora realizou parte de sua tese durante quatro meses, no regime de dupla titulação, na *Widener University – Delaware Law School*, universidade norte-americana, onde cursou as disciplinas de *Property II* e *Advanced Legal Writing*.

A pesquisa possui cinco capítulos. No Capítulo 1, denominado Análise Constitucional do Direito à Propriedade e do Sistema Registral Imobiliário no Brasil e nos Estados Unidos, apresenta-se o suporte teórico e conceitual para o desenvolvimento da presente tese. Nele foi destacada a necessidade de proteção ao direito constitucional à propriedade, a origem do sistema registral imobiliário no Brasil e nos Estados Unidos, a respeito das diferenças entre o *Civil Law* e o *Common Law*, previsão constitucional e competência legislativa, a natureza jurídica do serviço registral imobiliário nos dois países, a função delegada do registrador imobiliário brasileiro, o cargo eletivo do registrador imobiliário norte-americano e a fiscalização dos serviços pelo Poder Judiciário, no Brasil, e pelo Poder Executivo, nos Estados Unidos, além dos diferentes efeitos do registro imobiliário no Brasil e nos cinquenta estados dos Estados Unidos.

A partir dessa análise constitucional do direito à propriedade e do sistema registral imobiliário, foi feita a apresentação dos elementos determinantes dos dois sistemas registrais, quais sejam: segurança jurídica, eficiência e custo.

No Capítulo 2, intitulado Princípio Constitucional da Segurança Jurídica e o Sistema Registral Imobiliário no Brasil e nos Estados Unidos, aborda-se a segurança jurídica como princípio constitucional, apresentando os elementos registrais imobiliários que fornecem maior sustentação à transferência, à modificação ou à extinção de direitos reais, como a existência ou ausência de um documento com fé pública na transferência de propriedade, a participação obrigatória de profissionais do direito nas transações imobiliárias, a necessidade ou não de análise jurídica dos documentos apresentados a registro, a publicidade e a prioridade registral e a concentração de todas as informações juridicamente relevantes na matrícula do imóvel.

Em relação à eficiência dos sistemas registrais, tratada no Capítulo 3, nomeado Princípio Constitucional da Eficiência e o Sistema Registral Imobiliário no Brasil e nos Estados Unidos, foram apresentados alguns elementos, como tempo médio dos procedimentos registrais, o papel dos registradores de imóveis no recolhimento dos tributos incidentes sobre as operações imobiliárias, a forma de utilização do registro eletrônico e a avaliação do Relatório *Doing Business*⁹ sobre esses critérios.

Enquanto no Capítulo 4, designado Análise Econômica das Transações Imobiliárias no Brasil e nos Estados Unidos, foi tratado o conceito operacional de custo das transações imobiliárias, a visão do Supremo Tribunal Federal sobre a extensão da responsabilidade civil do registrador imobiliário, o custo dos procedimentos registrais, além de efetuada a análise trazida pelo Relatório *Doing Business*.

Finalmente, o Capítulo 5, chamado Sistemas Registrais Imobiliários dos Estados Unidos e do Brasil: uma análise constitucional e econômica sobre segurança jurídica, eficiência e custo, apresentou as fragilidades do atual modelo do relatório anual do Banco Mundial, *Doing Business*, além de uma reflexão sobre o funcionamento dos sistemas registrais imobiliários de ambos os países, apresentando uma análise dos pontos fortes e fracos de cada um dos elementos formadores da segurança, da eficiência e do custo.

A abrangência territorial da pesquisa de campo envolve o levantamento de dados no Brasil e nos Estados Unidos no que diz respeito ao elemento determinante “segurança”. Em relação ao “custo”, foram estudados os dados dos estados de Santa Catarina, São Paulo e Rio de Janeiro, no Brasil, e nos Estados Unidos, do estado de *Delaware* e das cidades de Nova Iorque e de Los Angeles. Para a medição da eficiência, se fez importante o levantamento de prazos em locais com população semelhante. Nesse sentido, a população do Condado de *New Castle*,

⁹ WORLD Bank. 2020. *Doing Business 2020*. Washington, DC: World Bank. DOI:10.1596/978-1-4648-1440-2. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>> Acesso em: 20 mar. 2021.

Delaware, é de 558.753 habitantes¹⁰, similar, portanto, à população de Joinville, Santa Catarina, que é de 597.658¹¹ habitantes. Dessa forma, no que diz respeito aos prazos, a análise levou em consideração o condado de *New Castle-DE* e a circunscrição territorial de Joinville, contando com os prazos de registro do 1º, 2º e 3º Registros de Imóveis.

Uma peculiaridade importante a ser observada é a de que o sistema registral imobiliário brasileiro é regido por lei federal, enquanto que cada um dos cinquenta estados dos Estados Unidos tem legislação própria de registro imobiliário. Em função disso, serão apresentados os elementos comuns entre os modelos estaduais, com destaque para os mais representativos.

Em suma, a pesquisa pretende explorar as características, as vantagens e as desvantagens de cada modelo, sugerindo mudanças que impactem positivamente o sistema registral imobiliário brasileiro e o norte-americano, com vistas ao seu aperfeiçoamento.

¹⁰ NEW CASTLE. População do condado de New Castle, DE. Disponível em:<<https://nccde.org/>>. Acesso em: 20 set. 2021.

¹¹ JOINVILLE. População de Joinville, SC. Disponível em:<<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc/joinville.html>>. Acesso em: 20 set. 2021.

CAPÍTULO 1: ANÁLISE CONSTITUCIONAL DO DIREITO À PROPRIEDADE E DO SISTEMA REGISTRAL IMOBILIÁRIO NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS

1.1 Direito à propriedade como valor de salvaguarda constitucional

Para entender a importância do Registro de Imóveis e a forma como ele se desenvolveu nos sistemas norte-americano e brasileiro, é essencial, primeiramente, tratar sobre o direito à propriedade e se há ou não necessidade de salvaguardar esse valor.

Nos séculos XVI, XVII e XVIII, tanto a Europa quanto a América eram governadas por regimes autoritários e despóticos, nos quais o uso da *violência política* era necessário para a conquista territorial¹². Contrariando esses regimes, importantes movimentos revolucionários eclodiram baseados em ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, lema da Revolução Francesa (1789 a 1799).

A partir daí nasce o constitucionalismo, cujo papel principal era introduzir princípios e mecanismos voltados à contenção e à limitação do poder do Estado, de forma a garantir as necessidades básicas do homem. Passa-se a reconhecer a existência de direitos que derivam da própria natureza humana. Seriam esses os direitos universais, uma vez que são inerentes à pessoa humana¹³.

Tais princípios vêm arraigados nas principais declarações de direitos que marcaram os aludidos movimentos revolucionários, tais quais a Declaração de Independência dos Estados Unidos, de 1776, o *Bill of Rights* norte-americano, de 1789, em vigor a partir de 1791, e a *Déclaration des droits* francesa, de 1789.¹⁴

¹² MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. 3º ed. Trad. Maria Júlia Goldwasser. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 47.

¹³ FARIA, Bianca Castellar de. A propriedade como direito fundamental na Constituição Federal de 1988 e sua importância para a integridade do ordenamento jurídico. **Revista de Direito Imobiliário**. vol. 85. Ano 41. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul.-dez. 2018, p. 88.

¹⁴ FARIA, Bianca Castellar de. A propriedade como direito fundamental na Constituição Federal de

Essas declarações estabeleciam limites aos poderes dos governantes e declaravam direitos do parlamento, declarando e reconhecendo direitos na medida em que emanam da própria natureza humana, sendo preexistentes ao Estado e à sociedade.¹⁵

Comparando esses movimentos revolucionários e as declarações por meio deles produzidas, é possível localizar as similitudes de princípios e a defesa à igualdade e à liberdade:

1776 - Virginia *Bill of Rights* (art. 1º): Todos os homens nascem igualmente **livres e independentes**, têm direitos certos, essenciais e naturais dos quais não podem, por nenhum contrato, privar nem despojar sua posteridade.

1776 - Declaração de Independência dos Estados Unidos (art. 1º): Todos os homens são criados **iguais**, que são dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis, que entre estes estão a vida, a **liberdade** e a busca da felicidade.

1789 - Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (art. 1º): Os homens nascem e são **livres e iguais** em direitos. (Grifou-se)

Com base nesses mesmos ideais, a convenção constitucional americana aprovou o texto constitucional em 17 de setembro de 1787. No entanto, por força desse, a Constituição somente entraria em vigor com a ratificação de nove estados americanos, o que ocorreu somente em 1789.¹⁶

A Constituição norte-americana, assim, apresentou ao ordenamento vários direitos fundamentais, tendo sido por centenas de anos a grande referência legislativa de muitos países. Como afirmam Mila Versteeg e Emily Zackin¹⁷, o constitucionalismo mundial utilizou a Constituição norte-americana como parâmetro:

The US Constitution is a global outlier. Its omission of positive rights, its brevity, and its remarkable duration and stability make it exceptional by

1988 e sua importância para a integridade do ordenamento jurídico. **Revista de Direito Imobiliário**. vol. 85. Ano 41. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul.-dez. 2018, p. 90.

¹⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 37ª ed. São Paulo: Forense, 2006, p. 22.

¹⁶ MAGGS, Gregory E. **A concise guide to the federalist papers as a source of the original meaning of the United States Constitution**. 87 B.U.L Rev. 801, 2007, p 2.

¹⁷ VERSTEEG, Mila; ZACKIN, Emily. American Constitutional Exceptionalism Revisited. In **The University of Chicago Law Review**. 2014, p. 1641. Disponível em: <<https://lawreview.uchicago.edu/publication/american-constitutional-exceptionalism-revisited>> Acesso em: 08 maio 2021.

global standards. The uniqueness of this venerable document has spurred a passionate debate over America's constitutional exceptionalism.

Nessa esteira de positivação dos direitos fundamentais, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, contribuiu considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo. Em seus artigos, declara que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos (art. 1º) e que todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal (art. 3º), além de todos terem direito à propriedade, não sendo ninguém arbitrariamente privado de sua propriedade (art. 17º).

O constitucionalismo liberal, assim, trouxe a definição dos direitos fundamentais, assim como dos princípios de limitação do poder do Estado, em texto constitucional e solene, a Constituição. Segundo Roger Leal¹⁸, com a finalidade de impedir seu comprometimento ou violação por outros diplomas e atos normativos, foram estabelecidos procedimentos especiais mais gravosos para a alteração das cláusulas constitucionais do que os adotados na elaboração das demais leis.

John Locke foi o primeiro autor que dedicou um estudo específico à propriedade reconhecendo que cada homem tem uma propriedade em sua própria pessoa. Dessa forma, o produto do trabalho de uma pessoa é sua propriedade, pois *the labour of his body, and the work of his hands, we may say, are properly his*¹⁹. Para Locke, tudo que o homem planta, cultiva e melhora pertence a ele:

*As much land as a man tills, plants, improves, cultivates, and can use the product of, so much is his property. He by his labour does, as it were, enclose it from the common. Nor will it invalidate his right, to say everybody else has an equal title to it.*²⁰

Assim, extrai-se desse ensinamento que o resultado que o ser humano obtém mediante a força do seu trabalho é seu, ou seja, sua propriedade. O direito de

¹⁸ LEAL, Roger Stiefelmann. **A propriedade como direito fundamental: breves notas introdutórias**. Revista de informação legislativa, v. 49, n. 194, p. 53-64, abr.-jun., 2012, p. 56.

¹⁹ LOCKE, John. **Two Treatises of Government and a Letter concerning Toleration**. [1689]. Kindle Ebook: 2009, p. 79.

²⁰ LOCKE, John. **Two Treatises of Government and a Letter concerning Toleration**, p. 80.

propriedade, em sua origem, portanto, importa no domínio sobre o resultado do trabalho do ser humano.

John Locke, o pai filosófico da Revolução Americana e a inspiração de Thomas Jefferson quando redigiu a Declaração de Independência, afirmou: *Lives, liberties, and estates, which I call by the general name, property.*²¹ E James Madison, o principal autor da Constituição, ecoou esses pensamentos quando escreveu: *como se diz que um homem tem direito à sua propriedade, pode-se igualmente dizer que ele tem uma propriedade sobre seus direitos.*²²

A propriedade como direito fundamental não é tema novo nas discussões jurídicas e sempre enseja debates fervorosos no meio acadêmico. Nesse aspecto, Dworkin associa os direitos individuais à dignidade da pessoa humana. Negar a determinada pessoa o exercício de suas prerrogativas fundamentais corresponderia a excluí-lo de sua condição de membro pleno da comunidade²³.

O filósofo do Direito norte-americano evidencia a efetiva proteção dos direitos da parcela da população de menor poder. Violar um direito individual é tratado como atitude extremamente grave, pois se os direitos têm sentido, a violação de um direito relativamente importante deve ser uma questão muito séria. Significa tratar um homem como menos que um homem ou como se fosse menos digno de consideração que outros homens.²⁴ Importante, portanto, para a integridade do ordenamento jurídico a observância dos direitos fundamentais, inclusive, o direito de propriedade. Como já defendia Locke, a propriedade é o produto da liberdade que o homem tem para produzir.²⁵

²¹ LOCKE, John. **Two Treatises of Government and a Letter concerning Toleration**, p. 83.

²² PILON, Roger. Property Rights, Takings, and a Free Society. **Harvard Journal of Law and Public Policy**. 1983. Disponível em: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/articles/property_responsibility_and_a_free_society.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2021, p. 167.

²³ DWORKIN, Ronald. **Taking Rights Seriously**. Bloomsbury Academic, 2013, p. 34.

²⁴ DWORKIN, Ronald. **Taking Rights Seriously**, Bloomsbury Academic, 2013 p. 305.

²⁵ LOCKE, John. **Two Treatises of Government and a Letter concerning Toleration**, p. 87.

O direito de propriedade está previsto no texto da Constituição Federal de 1988, não apenas no *caput* do artigo 5º, como em outros dispositivos vinculados à ordem social e econômica.

No nosso ordenamento, temos a propriedade garantida tanto no texto constitucional como no ordenamento infraconstitucional. A propriedade consubstancia-se em direito real (art. 1.225 do Código Civil) com definição e regime jurídico definidos pela legislação civil. No nosso ordenamento, o Título III do Código Civil apresenta definição (art. 1.228), alcance (art. 1.231), modo de aquisição (art. 1.238) e de perda (art. 1.275), além de outras nuances tais como propriedade exclusiva e comum (art. 1.331) e propriedade resolúvel (art. 1.359).

Para o direito civil, é proprietário aquele que tem a faculdade de usar (*jus utendi*), gozar (*jus fruendi*) e dispor (*jus abutendi*) da coisa, além do direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha (art. 1.238 do Código Civil). É o ordenamento civil que também estipula a forma de transferência da propriedade de bem móvel (pela tradição) e do bem imóvel (pelo registro - art. 1.245 do Código Civil).

Robert Alexy analisa os direitos fundamentais sob três aspectos: direitos a algo, liberdades e competências. Dentro da categoria do direito a algo, o cidadão tem direitos de defesa, por meio dos quais os cidadãos têm direitos contra o Estado. Um dos grupos de direitos a ações estatais negativas é formado pelos direitos a que o Estado não elimine determinadas posições jurídicas do titular do direito. Para o jurista alemão, o protótipo de uma posição jurídica complexa é a do proprietário, expondo que o Tribunal Constitucional Federal alemão observa que a propriedade para ser praticável na vida jurídica, carece necessariamente de conformação jurídica.²⁶

Mais adiante, Alexy afirma que:

Essa conformação se dá por meio de normas jurídicas que definem o instituto jurídico da propriedade. Às normas jurídicas que definem o instituto jurídico da propriedade pertencem normas sobre criação e

²⁶ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p.199.

desfazimento da posição de proprietário, bem como normas que prevêm consequências jurídicas a essa posição.²⁷

A garantia da propriedade, segundo Hesse, é elencada dentro da classificação de direitos fundamentais individuais, na mesma esteira dos direitos de liberdade e dos direitos de igualdade. Segundo o autor alemão:

Sob as garantias jurídico-fundamentais, que são essenciais para a ordem econômica e social, desempenha, ao lado do artigo 9º, alínea 3, e artigo 12, alínea 1, da Lei Fundamental, a garantia da propriedade e do direito de sucessão (artigo 14 da Lei Fundamental) um papel relevante.²⁸

Nesse viés, o direito à propriedade é essencial, inclusive, para atender ao princípio constitucional da dignidade humana (art. 1º, III)²⁹, sendo o ser humano a fonte de todos os valores éticos e morais. Não seria digno alguém que não pudesse ser proprietário do fruto do seu trabalho e dele dispor de diferentes formas.

O próprio princípio da dignidade da pessoa humana está vinculado ao princípio constitucional da função social da propriedade (art. 5º, XXIII)³⁰, na medida em que a propriedade precisa não somente atender aos interesses do proprietário, mas também aos da sociedade, sendo limitado pelo respeito ao bem coletivo.

Essa salvaguarda ao direito de propriedade também fortalece o direito à moradia, também previsto constitucionalmente no rol dos direitos sociais.³¹ O direito

²⁷ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 201.

²⁸ HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luís Afonso Heck. 20ª ed. Porto Alegre: Editora Fabris, 1998, p. 339.

²⁹ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III – a dignidade da pessoa humana.” BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 jan. 2021.

³⁰ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXIII - a propriedade atenderá a sua função social” BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 jan. 2021.

³¹ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em:

à moradia encontra-se, também, diretamente associado ao princípio da dignidade da pessoa humana, na medida em que é relevante a cada indivíduo, sendo objeto de muitas políticas públicas³². Pela análise liberal do economista peruano, Hernando de Soto³³, a propriedade, além de seu valor de uso, tem função de capital, atributo conferido a ela quando do seu registro imobiliário, que garante sua formalização econômica e jurídica³⁴.

A própria utilidade de compreender tecnicamente o significado do direito de propriedade é colocada em xeque se este valor não for compreendido com suas *múltiplas manifestações e inúmeras relações que desencadeiam* com outros institutos jurídicos³⁵, resultando em *repercussões econômicas, culturais e tecnológicas*.³⁶

Alberto Malta, no início de sua importante obra de Direito Imobiliário, a fim de ressaltar a importância da salvaguarda do direito de propriedade, citou célebre analogia criada por Hernando Soto:

Diferentemente dos tigres e lobos, que arreganham os dentes para proteger seus territórios, o homem, fisicamente um animal mais fraco, usou sua mente para criar um ambiente legal – a propriedade – para proteger seu território.³⁷

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 jan. 2021.

³² Recentemente o Programa Minha Casa Minha Vida, criado pela Lei nº 11.977/2009, foi substituído pelo Programa Casa Verde Amarela, inserido pela Lei nº 14.118/2021. Essa é a principal política pública do governo federal para acesso à moradia. BRASIL. Lei nº 14.118/2021. **Institui o Programa Casa Verde Amarela**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm>. Acesso em: 12 jan. 2021.

³³ Hernando de Soto também traz o conceito de “capital morto”, pelo qual a propriedade irregular, portanto sem registro imobiliário, não colabora com o fortalecimento da economia de um determinado país, na medida em que configura “capital morto”.

³⁴ SOTO, Hernando de. **The Mystery of Capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere**. New York: Basic Books, 2003, p. 6.

³⁵ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de conflitos: o direito ao meio ambiente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 191.

³⁶ DANTAS, M. B., OLIVIERO, M., & CRUZ, P. M. (2016). Direito, transnacionalidade e sustentabilidade empática. **Revista do Direito**, (49), 29-45. Disponível em: <<https://doi.org/10.17058/rdunisc.v2i49.7911>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

³⁷ SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 245 *apud* MALTA, Alberto. **Direito Imobiliário: segurança jurídica do tráfego imobiliário à luz dos novos normativos reguladores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 1.

O autor alerta que *pouco vale a proteção da propriedade privada em uma sociedade em que não existam mecanismos seguros de transferência desse direito*³⁸. Uma sociedade que não tivesse a garantia de se apropriar, defender e garantir o produto do seu labor, certamente seria uma sociedade que não se fortaleceria social e economicamente, uma vez que não teria ambição de prosperidade e de crescimento.³⁹ A defesa do direito de propriedade, portanto, é a forma de manter íntegro o ordenamento social e econômico brasileiro, a fim de que as pessoas, com base nessa segurança, permaneçam ativas e fortalecendo a economia.

Uma vez estabelecido que o direito à propriedade deve ser protegido e tem salvaguarda constitucional, importante a análise de como os sistemas registrares imobiliários do Brasil e dos Estados Unidos garantem essa proteção, levando em consideração os aspectos históricos de cada sistema.

1.2 Aspectos históricos do Registro de Imóveis no Brasil

1.2.1 Civil Law

No Brasil é adotado o *civil law*, sistema jurídico baseado em normas e leis. O *civil law*, também chamado de sistema romano-germânico, é um sistema jurídico que tem a lei como fonte imediata de direito, isto é, que utiliza as normas como fundamento para a resolução de litígios. A jurisprudência, a doutrina e os princípios também são fontes de direito, mas são secundários, pois o que prevalece são as normas escritas do ordenamento jurídico.

³⁸ MALTA, Alberto. **Direito Imobiliário: segurança jurídica do tráfego imobiliário à luz dos novos normativos reguladores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 13.

³⁹ FARIA, Bianca Castellar de. A propriedade como direito fundamental na Constituição Federal de 1988 e sua importância para a integridade do ordenamento jurídico. **Revista de Direito Imobiliário**. vol. 85. Ano 41. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul.-dez. 2018, p. 90.

Enquanto o *civil law* utiliza as leis como fonte principal do direito e o *common law* utiliza a jurisprudência como fonte primária, as leis escritas servem como embasamento das regras atinentes à transferência de propriedade imobiliária no sistema nacional.

Desde os tempos da colonização, o Brasil tem na base de seu sistema jurídico o *civil law*, sendo os casos concretos julgados de acordo com a Constituição, as normas e as leis. Esse sistema jurídico tem origem no direito romano e se estabelece a partir do século XVIII, especialmente após a Revolução Francesa, com o nascimento do constitucionalismo.

As revoluções burguesas objetivavam eliminar o absolutismo e a discricionariedade da justiça. Nesse sentido, as Constituições e as leis deveriam servir para limitar o poder estatal e para garantir a liberdade e a igualdade entre os cidadãos.

Com isso, como bem delineou Montesquieu⁴⁰, buscou-se um maior equilíbrio entre os Poderes: as leis seriam criadas pelo Legislativo, cabendo a sua interpretação ao Judiciário e a sua observância pelo Executivo. Buscava-se, assim, limitar o poder absolutista.

No Brasil, então, o direito de propriedade é regrado umbilicalmente por normas e regras, formando o sistema registral imobiliário brasileiro. O Registro de Imóveis surgiu no nosso país no século XVIII, com a necessidade de se registrar as hipotecas com o objetivo de garantir a publicidade. A Lei nº 317, de 1843, criou o Registro Geral de Hipotecas, dispondo, em seu art. 35, que *fica creado um Registro geral de hypothecas, nos lugares e pelo modo que o Governo estabelecer nos seus Regulamentos*⁴¹.

Logo depois, o Decreto nº 482, de 1846, regulamentou a matéria, detalhando o funcionamento do registro somente das hipotecas:

⁴⁰ MONTESQUIEU, M. de. **The Spirit of Laws**. Disponível em: <<https://oll.libertyfund.org/titles/montesquieu-complete-works-vol-1-the-spirit-of-laws#>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

⁴¹BRASIL. Lei nº 317/1843. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim317.htm>. Acesso em: 22 ago. 2021.

Art. 1º O Registro geral das hypothecas, creado pelo Artigo trinta e cinco da Lei numero trezentos e dezeseite, de vinte e hum de outubro de mil oitocentos quarenta e tres, fica estabelecido em cada huma das Comarcas do Imperio, e estará provisoriamente a cargo de hum dos Tabelliães da Cidade ou Villa principal da Comarca, que for designado pelos Presidentes, nas Provincias, precedendo informações dos Juizes de Direito.

...

Art. 2º As hypothecas deverão ser registradas no Cartorio do Registro geral da Comarca onde forem situados os bens hypothecados. Fica porêm exceptuada desta regra a hypotheca que recahir sobre escravos, a qual deverá ser registrada, no registro da Comarca em que residir o devedor.⁴²

Incompleto por definição, pois abrangia apenas o registro de hipotecas, foi substituído pela Lei nº 1.237, de 1864, e seu regulamento, que deram origem ao registro das transcrições das transmissões de propriedade:

Da transcrição

Art. 8º A transmissão entrevivos por titulo oneroso ou gratuito dos bens susceptiveis de hypothecas (art. 2º § 1º) assim como a instituição dos onus reaes (art. 6º) não operão seus efeitos a respeito de terceiro, senão pela transcrição e desde a data della.⁴³

Esse modo de organização e publicidade do Registro de Imóveis perdurou até a década de 70 do século XX, quando publicada a Lei dos Registros Públicos – Lei nº 6.015/1973.⁴⁴

O Registro de Imóveis do Brasil está vivenciando a sua terceira grande revolução. Primeiramente, no século XIX, tais registros eram realizados em livros de transcrição de transmissões – predominavam os grandes e pesados livros com suas transcrições manuscritas; com o advento da Lei dos Registros Públicos – Lei nº 6.015/1973, passou-se ao sistema de matrículas – fichas soltas de cartolina que recepcionavam as então modernas e inovadoras máquinas de datilografia; e com a

⁴² BRASIL. Decreto nº 482/1846. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-482-14-novembro-1846-560540-publicacaooriginal-83591-pe.html>>. Acesso em: 22 ago. 2021.

⁴³ BRASIL. Lei nº 1.237/1864. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM1237.htm>. Acesso em: 22 ago. 2021.

⁴⁴ LAGO, Ivan Jacopetti do. **História do Registro de Imóveis**. Coleção Direito Imobiliário, vol. I, 1º ed. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 269.

Lei nº 11.977/2009⁴⁵, foi instituído o registro eletrônico, alvo de recentes e numerosas regulamentações.

1.2.2 Previsão constitucional

O direito de propriedade é expressamente reconhecido pelas sete Constituições brasileiras, quais sejam, a Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824⁴⁶, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891⁴⁷, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934⁴⁸, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937⁴⁹, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946⁵⁰, a Constituição da República Federativa do Brasil, de

⁴⁵ BRASIL. Lei nº 11.977/2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 22 ago. 2021.

⁴⁶ “Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. [...] XXII. E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle previamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnização. BRASIL. **Constituição** (1824). Constituição Política do Império do Brasil.” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 12 maio 2021.

⁴⁷ “Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes: [...] § 17. O direito de propriedade mantem-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indemnização prévia.” BRASIL. **Constituição** (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 12 maio 2021.

⁴⁸ “Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] 17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.” BRASIL. **Constituição** (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 12 maio 2021.

⁴⁹ “Art 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]” BRASIL. **Constituição** (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 12 maio 2021.

⁵⁰ “Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a

24 de janeiro de 1967⁵¹ e a Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988⁵².

Na Constituição Federal de 1988, a propriedade é garantida nos limites da sua função social, como preceitua o art. 5º, XXIII - *a propriedade atenderá a sua função social*. Um determinado bem precisa se apresentar útil ao seu proprietário ou à sociedade para justificar sua existência.

O texto constitucional atual inscreve, ainda, a propriedade privada e a função social entre os princípios que informam a ordem econômica:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
(...)

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

E, ainda, compreende dispositivos que têm como objetivo definir a função social da propriedade de imóveis urbanos e rurais.

....

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

(...)

inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.” BRASIL. **Constituição** (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 12 maio 2021.

⁵¹ “Art 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 22 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.” BRASIL. **Constituição** (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 12 maio 2021.

⁵² “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.” BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 maio 2021.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

(...)

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II- utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV- exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.⁵³

Além de tratar sobre o direito de propriedade de forma bastante abrangente, a Constituição Federal de 1988 também criou ditames constitucionais em relação à atividade registral imobiliária. O art. 236 estabelece que *os serviços notariais e registrais são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público*⁵⁴.

Ainda, a Constituição estabelece que *o ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos*⁵⁵. O requisito do concurso público e a exigência que se tratasse de profissional de direito transformou a prestação de serviços notariais e registrais numa atividade prestada com mais segurança e eficiência.

A Constituição, assim, estabelece as regras fundamentais, como a atividade ser exercida em caráter privado, por delegação do Poder Público, com ingresso por concurso público de provas e títulos, mas remete à lei federal a regulamentação da responsabilidade civil e criminal dos notários e registradores, (§ 1º), assim como das normas gerais de fixação de emolumentos (§ 2º).

⁵³ BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 ago. 2021.

⁵⁴ “Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.” BRASIL. . **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 ago. 2021.

⁵⁵ “Art. 236. § 3º. O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.” BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 ago. 2021.

1.2.3 Legislação de competência federal

Diferentemente de nos Estados Unidos, onde a legislação pertinente ao registro imobiliário é descentralizada em cada estado-membro, no Brasil a competência privativa para legislação sobre registros públicos é da União Federal. Trata-se de competência privativa (art. 22), e não exclusiva (art. 21), podendo a União autorizar os demais estados a legislar especificamente sobre o tema.⁵⁶

Apesar de haver essa possibilidade de autorização para que as unidades federativas legissem sobre direito registral imobiliário, a matéria se encontra fartamente regulada por lei federal, contando o Brasil com um sistema registral imobiliário único.

Diferentemente do sistema norte-americano, no qual a propriedade imobiliária se transfere com a entrega do *deed*⁵⁷, no nosso ordenamento jurídico, a propriedade de um bem imóvel somente se adquire com o registro do título translativo de direito perante o Registro de Imóveis. O art. 1.227 do Código Civil estabelece que *os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código*⁵⁸.

A Lei dos Notários e Registradores, Lei nº 8.935/1994, também é da esfera federal e dispõe que *os serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos*⁵⁹.

⁵⁶ “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXV - registros públicos”. BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 ago. 2021.

⁵⁷ *Deed*: Documento específico (contrato ou escritura) para transferência de propriedade. Traduzido pela autora.

⁵⁸ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 21 ago.2021.

⁵⁹ BRASIL. Lei nº 8.935/1994. **Lei dos Notários e dos Registradores**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm>. Acesso em: 20 ago. 2021.

Essa mesma norma federal também disciplina a responsabilidade desses profissionais delegatários e, em seu art. 22, dispõe que *os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso*⁶⁰.

O Supremo Tribunal Federal entendeu que o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.⁶¹

Outra lei federal, Lei nº 6.015/1973, conhecida como Lei dos Registros Públicos, regula de forma bem detalhada a atividade registral imobiliária, sendo os artigos 167 a 288 destinados especificamente ao Registro de Imóveis.

Já em seu artigo inaugural a Lei dos Registros Públicos afirma que *os serviços concernentes aos Registros Públicos servem para garantir a autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos*. Mais adiante, a legislação traz um rol de atos de registro e de averbação.

Recentemente, em 28/12/2021, foi publicada a Medida Provisória nº 1.085⁶², que tem o objetivo de contribuir para a modernização e a simplificação dos procedimentos relativos aos registros públicos (art. 1º). Para cumprir tal intento, a referida norma modificou profundamente o arcabouço legal do sistema registrário brasileiro, promovendo alterações na Lei dos Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), na Lei de Incorporação Imobiliária (Lei nº 4.591/64), na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/79), na Lei dos Notários e Registradores (Lei nº 8.935/1994), dentre outras.

O Registro de Imóveis, além de estar sujeito ao ordenamento constitucional e à legislação federal, também precisa observar as normas regulamentadoras

⁶⁰ BRASIL. Lei nº 8.935/1994. **Lei dos Notários e dos Registradores**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm> . Acesso em: 20 ago. 2021.

⁶¹ RE 842.846, rel. min. Luiz Fux, j. 27-2-2019, P, DJE de 13-8-2019, Tema 777.

⁶² Medida Provisória nº 1.085/2021. Dispõe sobre o **Sistema Eletrônico dos Registros Públicos – SERP**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1085.htm>. Acesso em: 12 jan. 2022.

expedidas pela Corregedoria-Geral da Justiça de cada estado. Na medida em que a Constituição Federal estabelece que a atividade registral será fiscalizada pelo Poder Judiciário, a interpretação das normas federais e a regulação da atividade notarial e registral são disciplinadas por codificações estaduais.

Em Santa Catarina, essa regulamentação estadual está contida no Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça (CNCGJ)⁶³, que representa a consolidação dos atos administrativos de caráter geral e abstrato relacionados à atividade notarial e registral. Por mais que cada estado observe a sua consolidação estadual, essa não tem o condão de inovar. Essa consolidação de atos administrativos com caráter normativo *assume a tarefa de uniformizar procedimentos necessários a uma prestação jurisdicional cidadã, célere e eficiente*⁶⁴.

Tratado sobre os aspectos históricos do sistema registral imobiliário brasileiro, parte-se para a análise do sistema norte-americano, com reflexão sobre o sistema jurídico utilizado e a proteção dada pela legislação.

1.3 Aspectos históricos do Registro de Imóveis nos Estados Unidos

1.3.1 Common Law

Diferentemente do Brasil, os Estados Unidos utilizam o sistema jurídico da *common law*, também conhecido como anglo saxônico. Até o século XI, no território britânico, coexistiam normas de origem dos povos germânicos, saxões e anglos,

⁶³ **Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça de Santa Catarina.** Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br/web/corregedoria-geral-da-justica/codigo-de-normas-da-cgj>>. Acesso em: 12 out. 2021.

⁶⁴ **Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça de Santa Catarina.** TJSC: 2013, p. 2. Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br/documents/728949/1312406/C%C3%B3digo+de+Normas+CGJ/9fd74fde-d228-4b19-9608-5655126ef4fa>>. Acesso em: 12 out. 2021.

relacionadas ainda ao domínio dinamarquês, e normas de direito romano e canônico, introduzidas no período da cristianização.⁶⁵

Na base do sistema jurídico romano-germânico encontrava-se o direito romano, tradicionalmente chamado *civil law*. Por outro lado, na Inglaterra desenvolveu-se, a partir de 1066, um sistema jurídico diferente, embora fosse ligado em parte e, parcialmente, contraposto ao direito romano, chamado de direito inglês⁶⁶.

Assim, o *common law* é um sistema profundamente marcado pela história do direito inglês. A partir do século XVIII, os países colonizados pela Inglaterra começaram a apresentar, em seus direitos internos, peculiaridades e diferenças em face do direito inglês. Um desses exemplos é o direito norte-americano.⁶⁷ Tratava-se, portanto, de um direito cuja fonte principal seria o costume, com origem não no comportamento popular, mas na atuação dos magistrados, com forte uso dos precedentes jurisprudenciais.

O sistema da *common law* é regido, assim, como o sistema de direito derivado das decisões judiciais (*judge-made law*) e não diretamente das leis, dos Códigos ou da Constituição, como o sistema adotado pelo Brasil. Portanto, nos sistemas da *common law* a força do direito se concentra, geralmente, nos precedentes judiciais. Assim, enquanto no sistema *civil law* (sistema romano-germânico), as leis e os códigos precedem os julgamentos, no sistema do *common law* o direito é a manifestação dos magistrados.⁶⁸

Pela variação cultural da colonização de diferentes países em continentes distintos, apesar de originário da Inglaterra, há vários modelos atualmente de *common law*, com as suas características próprias. O sistema norte-americano é

⁶⁵ CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Introdução ao Direito e Desenvolvimento: estudo comparado para a reforma do sistema judicial**. Brasília: OAB Editora, 2004, p. 161.

⁶⁶ CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Introdução ao Direito e Desenvolvimento: estudo comparado para a reforma do sistema judicial**, p. 161.

⁶⁷ A diferença de direito, segundo o autor, não foi apenas nos Estados Unidos, mas também na Índia e no Sudão. CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Introdução ao Direito e Desenvolvimento: estudo comparado para a reforma do sistema judicial**. Brasília: OAB Editora, 2004, p. 163.

⁶⁸ BURNHAM, William. **Introduction to the law and legal system of The United States**. United States of America: West, Thompson, 2006, p. 44.

um deles. Um fato curioso, mencionado por Burnham, é que o *common law* não é adotado por todos os países que integram a Grã-Bretanha, pois a Escócia, que também faz parte da Grã-Bretanha, utiliza o sistema romano-germânico (*civil law*).⁶⁹

Com a independência dos Estados Unidos, o sistema da *common law* assumiu vida própria, por mais que umbilicalmente esteja ligado ao sistema inglês. Embora o método do sistema seja basicamente o mesmo, existem inúmeras diferenças nas regras de *common law* nos Estados Unidos das regras da Inglaterra e é raro, hoje em dia, decisões dos juízes norte-americanos invocando o direito inglês.⁷⁰

Assim, os Estados Unidos não possuem um sistema puro de *common law*, no sentido abrangente da expressão, tal como existe na Inglaterra, onde não há uma Constituição Federal. Há tanto um respeito à lei (*statute law*), quanto uma autonomia legislativa dos Estados-membros.⁷¹ Esses são traços peculiares do *common law* norte-americano e evidenciam grande diferença entre os sistemas.

É, portanto, necessário cautela quando se faz referência ao direito dos Estados Unidos, tendo em vista que existe um direito federal e vários direitos estaduais, e cada Estado-membro com um sistema jurídico próprio, embora estes se desenvolvam observando aquele.

O movimento de aproximação entre os sistemas é ambivalente, tanto que os precedentes judiciais ganham cada vez mais força nos países de sistema jurídico da *civil law*. O Brasil é um exemplo desses países que busca fortalecer o seu direito por intermédio dos precedentes dos tribunais.⁷²

⁶⁹ BURNHAM, William. **Introduction to the law and legal system of The United States**, p. 47.

⁷⁰ HUGRES, Grahnam. **Common law systems**. In: Morrison, Alan B. *Fundamentals of American law*. New York University School of Law, 1998, p. 9.

⁷¹ HINKEL, Daniel F. **Practical Real Estate Law**. 6th edition. New York: Delmar, 2011, p. 89.

⁷² Em 2004, por meio da Emenda Constitucional nº 45, foi incluído o art. 103-A na Constituição da República Federativa do Brasil, dispondo que o Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 fev. 2021.

Atualmente as diferenças entre *common law* e *civil law* não são mais tão delineadas e nítidas, pois há uma aproximação cada vez maior entre os dois sistemas.⁷³ Podemos mencionar, como exemplo de aproximação, o fato de recentemente, na própria Inglaterra, onde o sistema *common law* teve sua origem, ter sido adotado um Código de Processo Civil.⁷⁴ Já os Estados Unidos possuem a mesma Constituição escrita desde 1787, adotando desde 1938 um conjunto de normas de direito processual civil (*Federal Rules of Civil Procedure*)⁷⁵. Tais documentos assumem função semelhante à de um Código de Processo Civil.

Levando em consideração que a Constituição norte-americana foi promulgada há mais de duzentos e trinta anos, as vinte e sete emendas até hoje aprovadas não criaram modificações significativas, mantendo íntegro o seu núcleo fundamental relacionado à salvaguarda ao direito de propriedade.

1.3.2 Previsão constitucional

O direito de propriedade é mencionado na Constituição norte-americana em diferentes oportunidades. Aparece, primeiramente, em 1787, no corpo do texto, na Cláusula de Propriedade (*Property Clause*) – Artigo IV, Seção 3, Cláusula 2, dispondo que o Congresso terá poderes para dispor e fazer todas as regras e regulamentos necessários com relação ao território ou outra propriedade pertencente aos Estados Unidos.⁷⁶

⁷³ HAZARD, Geoffrey Jr.; Leubsdorf, John; Bassett, Debra Lyn. **Civil Procedure**. Estados Unidos: Thompson Reuters/Foundation Press, 2011, p. 20-21.

⁷⁴ Civil Procedure Act 1997. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1997/12/contents>>. Acesso em: 19 fev. 2021.

⁷⁵ Federal Rules of Civil Procedure. Disponível em: <<https://www.uscourts.gov/rules-policies/current-rules-practice-procedure/federal-rules-civil-procedure>>. Acesso em: 19 fev. 2021.

⁷⁶ *Article IV, Section 3, Clause 2: The Congress shall have Power to dispose of and make all needful Rules and Regulations respecting the Territory or other Property belonging to the United States; and nothing in this Constitution shall be so construed as to Prejudice any Claims of the United States, or of any particular State. Constitution of the United States*. Disponível em: <https://constitution.congress.gov/browse/essay/artIV-S3-C2-1-1/ALDE_00001172/>. Acesso em: 24 mar. 2021.

A Quinta Emenda à Constituição norte-americana, por sua vez, – a mesma que garante o direito de permanecer calado e evitar, assim, a autoincriminação – protege o direito à propriedade privada estipulando que ninguém pode ser privado de sua vida, liberdade ou propriedade sem o devido processo legal nem a propriedade privada será levada para uso público, sem justa compensação.⁷⁷ A Quinta Emenda foi ratificada em 1791, juntamente com outras nove como parte da Declaração de Direitos de 1789. Assim, instituiu-se garantias contra o abuso da autoridade estatal e é conhecida como a Cláusula da Tomada (*Takings Clause*).

A Décima Quarta Emenda à Constituição dos Estados Unidos, adotada em 1868, assim como a Quinta Emenda, também traz garantias à propriedade. Enquanto a Quinta Emenda se aplica ao governo federal, a cláusula da Décima Quarta Emenda se aplica aos governos estaduais. A Décima Quarta Emenda, em sua Seção 1, dispõe que *nenhum Estado privará qualquer pessoa da vida, liberdade ou propriedade, sem o devido processo legal; nem negará a qualquer pessoa dentro de sua jurisdição a igual proteção das leis.*⁷⁸

O juiz da Suprema Corte dos EUA, Joseph Bradley esclarece que a invasão de direitos individuais não é o objeto da Décima Quarta Emenda. Ela anula e torna nula toda a legislação estadual, e ação estatal de todo tipo, que prejudique os privilégios e imunidades de cidadãos dos Estados Unidos, ou que os lese em vida, liberdade ou propriedade sem o devido processo legal.⁷⁹

A Suprema Corte, no julgamento de *United States vs. 50 Acres of Land*⁸⁰ interpretou que a proteção da propriedade privada na Cláusula da Tomada (*Takings Clause*) cobriu propriedades tomadas pelos estados e pelos governos locais.

⁷⁷ *Fifth Amendment: No person shall be held to answer for [...]; [...] nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation. Constitution of the United States.* Disponível em: <<https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-5/>>. Acesso em: 24 mar. 2021.

⁷⁸ *Fourteenth Amendment: No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws. Constitution of the United States.* Disponível em: <<https://constitution.congress.gov/browse/amendment-14/>>. Acesso em: 24 mar. 2021.

⁷⁹ BRADLEY, Joseph P. **Civil Rights Cases**. Estados Unidos: Pearson Education. 2005, p. 357.

⁸⁰ *United States vs. 50 Acres of Land*: 469 U.S. 24 (1984).

Entendeu, também, que a cláusula de devido processo da Quinta Emenda fornece duas proteções principais: devido processo processual, exige que os funcionários do governo sigam procedimentos justos antes de privar uma pessoa da vida, liberdade ou propriedade, e devido processo substantivo, que protege certos direitos de interferência do governo.⁸¹

Tal dispositivo, portanto, proíbe os governos estaduais e locais de privar pessoas da vida, liberdade ou propriedade sem um procedimento justo. A Suprema Corte decidiu que essa cláusula é aplicável tanto aos estados quanto ao governo federal, bem como reconhece os requisitos substantivos e procedimentais que as leis estaduais devem atender.

Seja no texto originário de 1787, seja na ratificação da Quinta Emenda em 1791, seja na publicação da Décima Quarta Emenda, em 1868, ou nas interpretações realizadas pela Suprema Corte, o direito de propriedade sempre foi objeto de preocupação e de proteção da sociedade norte-americana, por mais que tenha sido interpretado de diferentes formas ao longo dos últimos séculos.

O jurista americano Tom Bell aponta que a *propriedade* tinha um sentido na *Property Clause* e outro na Quinta Emenda e ainda um diferente na Décima Quarta Emenda:

*Judging from the precedents, “property” means one thing in Article IV, section 3, clause 2 (the Property Clause), another in the Fifth Amendment (where “property” appears twice), and yet another in the Fourteenth Amendment’s Due Process Clause. Though originalism bears little blame for these innovative readings, it bears noting that to interpret the Constitution in light of its public meaning at ratification would not guarantee uniformity either, given that “property” arguably meant one thing in the late 1780s, when the Constitution and the Bill of Rights were ratified, and another in 1868, when the Fourteenth Amendment was ratified.*⁸²

⁸¹ AMAR, Akhil Reed; Lettow, Renée B. **Fifth Amendment First Principles: The Self-Incrimination Clause**. The Michigan Law Review Association. Michigan Law Review. 1995. p. 857–928.

⁸² “A julgar pelos precedentes, “propriedade” significa uma coisa no artigo IV, seção 3, cláusula 2 (a Cláusula de Propriedade), outra na Quinta Emenda (onde “propriedade” aparece duas vezes), e outra na Cláusula do Devido Processo Legal da Décima Quarta Emenda. Embora o originalismo tenha pouca culpa por essas leituras inovadoras, é preciso notar que interpretar a Constituição à luz de seu significado público na ratificação também não garantiria uniformidade, uma vez que a “propriedade” indiscutivelmente significava uma coisa no final da década de 1780, quando a Constituição e a Declaração de Direitos foram ratificadas, e outra em 1868, quando a Décima Quarta Emenda foi ratificada.” BELL, Tom W. **“Property” in the Constitution: the view from the third amendment**. William & Mary Bill of Rights Journal, Volume 20 (2011-2012). Disponível em: <<https://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1624&context=wmborj>>. Acesso em: 21

Não é por acaso que uma nação concebida em liberdade e dedicada à justiça para todos protege os direitos de propriedade. A propriedade é a base de todos os direitos que temos, incluindo o direito de liberdade. Muita confusão moral e jurídica seria evitada se entendêssemos que todos os nossos direitos - todas as coisas a que temos *direito* - podem ser reduzidos à propriedade.⁸³

Os Fundadores da América entenderam claramente que a propriedade privada é a base não apenas da prosperidade, mas da própria liberdade. Assim, eles protegeram os direitos de propriedade, os direitos das pessoas de adquirir, usar e dispor de propriedade livremente, por meio da *common law*, da Constituição e das leis estaduais de cada unidade federativa.

1.3.3 Legislação de competência estadual

Nos Estados Unidos, os cinquenta estados têm regras diversas, com as suas próprias constituições estaduais, governos estaduais e tribunais estaduais. Dessa forma, pelo fato de os estados-membros terem ampla autonomia legislativa, executiva e judiciária, não há um direito registral imobiliário uniforme, como ocorre no Brasil. Em cada estado federado a publicidade apresenta suas próprias características e especificidades materiais e formais, afirma Luiz Guilherme Loureiro.⁸⁴

Os estados detêm o poder do plenário de fazer leis que cubram tudo o que não seja impedido pela Constituição Federal, estatutos federais ou tratados

jun. 2021, p. 1245.

⁸³ PILON, Roger. **Property Rights and the Constitution**. Cato Handbook for Policymakers. 8th edition. 2017, p. 175. Disponível em: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-handbook-policymakers/2017/2/cato-handbook-for-policymakers-8th-edition-16_0.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2021.

⁸⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos** – teoria e prática. 5. Ed. São Paulo: Editora Método, 2014, p. 280.

internacionais. As supremas cortes estaduais⁸⁵ são os intérpretes finais da lei estadual, a menos que sua própria interpretação apresente uma questão federal, caso em que uma decisão pode ser apelada à Suprema Corte dos Estados Unidos.⁸⁶

Desde a independência dos Estados Unidos, as leis estaduais se distanciam drasticamente, a ponto de os Estados Unidos não poderem ser considerados como um único sistema jurídico, no que diz respeito à maior parte dos tipos de lei tradicionalmente estão sob controle estatal federal, mas, em vez disso, como cinquenta sistemas separados de direito de propriedade, direito dos contratos, direito penal e assim por diante.⁸⁷

Essa peculiaridade de alguns assuntos, como o de direito de propriedade, ser tratado por leis estaduais e não por uma única lei federal tem como origem a própria formação dos Estados Unidos da América. Afinal, os Estados Unidos surgiram por meio da união e da independência de várias colônias.⁸⁸

Já no texto original da Constituição, a Cláusula da Supremacia já foi objeto de muito debate e revisão, a fim de estabelecer a supremacia da legislação federal em relação às estaduais, quando conflitantes. Assim, o controle da descentralização legislativa, executiva e judiciária foi tutelado pelo Artigo VI da Constituição dos Estados Unidos que, já em 1787, apresentou a *Supremacy Clause*, pela qual se apresentava a supremacia da lei federal em relação às leis dos estados-membros:

This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land;

⁸⁵ No estado de *Delaware*, a Suprema Corte Estadual realiza sessões esporádicas na *Delaware Law School*, momento em que os acadêmicos têm a oportunidade de assistir pessoalmente à sessão de julgamento. Em 20/02/2019, a pesquisadora participou do *Legal Scholar Week*, ocasião em que presenciou o julgamento de três sustentações orais. Os juízes da Suprema Corte Estadual podem ser nomeados pelo Governador do Estado, como em *Delaware*, ou eleitos, como na Pensilvânia.

⁸⁶ CRIBBET, John E., FINDLEY, Roger W., SMITH, Ernest E., DZIENKOWSKI, John S. **Property: Cases e Materials**. Ninth Edition. Foundation Press. New York: Thompson West, 2008, p. 35.

⁸⁷ FARIA, Bianca Castellar de; LACERDA, Naurican Ludovico. Diferenças intrínsecas do registro imobiliário nos Estados Unidos e no Brasil. **Direito Civil Contemporâneo**. Florianópolis: CONPEDI, 2021, p. 307. Disponível em: <www.conpedi.org.br em publicações>. Acesso em: 04 fev. 2022.

⁸⁸ Também chamadas de treze colônias britânicas ou treze colônias americanas, as treze colônias eram formadas pelos seguintes estados: Carolina do Norte, Carolina do Sul, *Connecticut*, *Delaware*, Geórgia, *Rhode Island*, *Massachusetts*, *Maryland*, *New Hampshire*, Nova Iorque, Nova Jersey, Pensilvânia e Virgínia.

*and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary not with standing.*⁸⁹

Sempre houve essa preocupação para que as leis estaduais não contrariassem princípios, normas e objetivos nacionais. A Cláusula de Supremacia simplesmente aborda o *status* legal das leis que as outras partes da Constituição autorizam o Congresso a fazer, bem como o *status* legal dos tratados e da própria Constituição.

O principal objetivo da cláusula, portanto, é simples: a Constituição e as leis federais têm prioridade sobre quaisquer regras conflitantes da lei estadual. No entanto, pelo fato de a União não ter legislação única e uniforme sobre o tema, prevalecem as leis estaduais sobre propriedade imobiliária.

Uma característica peculiar do sistema norte-americano é que a estrutura de um estado americano não é fixada pela Constituição Federal, como ocorre no Brasil, mas pela própria constituição de cada um dos cinquenta entes federados, conforme preceitua a 10ª Emenda Constitucional⁹⁰:

*The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.*⁹¹

Assim, as estruturas dos estados, incluída a divisão de seu território em condados - *counties* e municípios, variam de estado a estado. Os entes federados têm autonomia, portanto, para definir as regras que valerão naquela circunscrição, incluindo as do sistema registral imobiliário.

⁸⁹ “Esta Constituição e as Leis dos Estados Unidos que serão feitas em perseguição, e todos os Tratados feitos, ou que serão feitos, sob a autoridade dos Estados Unidos, serão a Lei Suprema da Terra; e os juízes de cada Estado devem estar vinculados assim, qualquer coisa na Constituição ou leis de qualquer Estado ao contrário não com posição.” Art VI. C2.1.1.3 **Supremacy Clause**: Current Doctrine. Disponível em: <https://constitution.congress.gov/browse/essay/artVI_C2_1_1_3/>. Acesso em: 20 ago. 2020.

⁹⁰ **Constitution of the United States**. Disponível em: <U.S. Constitution - Tenth Amendment | Resources | Constitution Annotated | Congress.gov | Library of Congress>. Acesso em: 04 set. 2021.

⁹¹ “Os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem proibidos por ela aos Estados Unidos, são reservados aos Estados, respectivamente, ou ao povo.”

1.3.4 Delaware Code

O estado de *Delaware*⁹², também conhecido como o Primeiro Estado (*The First State*⁹³), conta com uma codificação estadual que inclui legislação referente a direito comercial, a direito de família, a direito penal, a direito processual e a direito tributário.

O Título 25 do Código de *Delaware*⁹⁴ estabelece as regras atinentes à Propriedade, contendo oitenta e um capítulos, dentre os quais os referentes aos *deeds*⁹⁵ (Capítulo I), registro de transmissão de propriedade (Capítulo I, subcapítulo III), registro eletrônico (Capítulo I, subcapítulo V), títulos e transmissões (Capítulo 2), registro de ônus federais (Capítulo 31), registro de ônus fiscais federais (Capítulo 48).

O Capítulo I (*Deeds*) do referido código estabelece que a transferência da propriedade imobiliária se dá com a transferência do *deed* (contrato ou escritura), diferentemente do sistema jurídico brasileiro por meio do qual se exige a lavratura – e o registro – do título perante o Registro de Imóveis:

*§ 101. Transfer of title to real estate by deed. Lands, tenements and hereditaments may be aliened, and possession thereof transferred by deed, without livery of seisin; and the legal estate shall accompany the use and pass with it.*⁹⁶

⁹² A pesquisa da legislação estadual teve como referência o estado de *Delaware*, nos Estados Unidos.

⁹³ A Constituição foi aprovada na Convenção Constitucional da Filadélfia. Ela se tornaria obrigatória assim que nove das treze colônias então existentes ratificassem o documento. *Delaware* liderou o processo e foi o primeiro estado dos Estados Unidos da América, conhecido hoje como *The First State*. MAGGS, Gregory E. **A concise guide to the federalist papers as a source of the original meaning of the United States Constitution**. 87 B.U.L Rev. 801, 2007, p. 63.

⁹⁴ **Delaware Code Online**. Disponível em: <<https://delcode.delaware.gov/>>. Acesso em: 29 jun. 2021.

⁹⁵ *Deed*: contrato ou escritura. A expressão escritura é utilizada aqui no sentido amplo, com significado de contrato, haja vista que não há regra específica como no Brasil (artigo 108 do Código Civil) que exija lavratura de escritura pública perante Tabelionato de Notas para transferência, extinção ou modificação de direito real imobiliário.

⁹⁶ “§ 101. Transferência de título para imóveis por escritura. Terras, cortiços e heranças podem ser alienados, e a posse dele transferida por escritura, sem viva-se de seis; e o patrimônio legal acompanhará o uso e passará com ele.” **Delaware Code Online**. Título 25, Capítulo I, § 101. Disponível em: <<https://delcode.delaware.gov/>>. Acesso em: 29 jun. 2021.

Esse dispositivo inaugural do Título 25 do Código de *Delaware* apresenta o requisito para a transferência da propriedade imobiliária. A legislação estadual dispõe, também, sobre o registro dessas escrituras e contratos no Registro de Imóveis do Condado⁹⁷ da situação do imóvel:

*§ 152. Recording as affecting lands in county of recording.
The recording of a deed or instrument in the recorder's office for 1 county shall have effect only in respect to lands or tenements mentioned in the deed or instrument situate in such county.*⁹⁸

Em relação à eficácia, a legislação estabelece que o contrato terá prioridade desde o momento em que for levado a registro perante o Registro de Imóveis competente:

*§ 153. Priority of deed concerning lands or tenements.
A deed concerning lands or tenements shall have priority from the time that it is recorded in the proper office without respect to the time that it was signed, sealed and delivered.*⁹⁹

Ainda, o Código traz definição de registro eletrônico, validade dos documentos eletrônicos, modo de arquivamento e atendimento aos padrões estabelecidos pela Lei Uniforme de Registro Eletrônico de Propriedade Imobiliária (*Uniform Real Property Electronic Recording Act*).¹⁰⁰

Os atos notariais podem ser realizados por tabeliães públicos, magistrados, pessoas licenciadas e pessoas autorizadas por lei. Além dos notários públicos autorizados, o governador pode nomear tantos notários públicos quanto julgar necessário para cada condado do Estado. O governador pode, ainda, delegar ao Secretário de Estado as funções relativas à nomeação de notários. E, ainda,

⁹⁷ O estado de Delaware possui uma população de 1 milhão de habitantes e é dividido em três Condados: *New Castle*, *Kent* e *Sussex*. Cada um desses condados é atendido por um Registro de Imóveis.

⁹⁸ “§ 152. Gravação como afetando terras no condado de gravação. A gravação de uma escritura ou instrumento no escritório do gravador para um município só terá efeito em relação a terras ou cortiços mencionados na escritura ou instrumento situado em tal município.”

⁹⁹ “§ 153. Prioridade de ação em relação a terras ou cortiços. Um ato relativo a terras ou cortiços terá prioridade a partir do momento em que for registrado no escritório adequado, sem respeitar o tempo em que foi assinado, lacrado e entregue.”

¹⁰⁰ **Delaware** **Code** **Online.** Disponível em: <https://delcode.delaware.gov/title25/c001/sc05/index.html>. Acesso em: 29 jun. 2021.

qualquer pessoa que atue como notário de acordo com as leis de *Delaware* deverá se registrar e ser comissionada. Os requisitos são: 18 anos completos, bom caráter e reputação, necessidade razoável de uma comissão notarial e residência legal com endereço dentro do estado. Esses requisitos são tratados pelo Título 29 do Código de *Delaware*:

§ 4301. Appointment of notaries in general; qualifications; revocation.

(...)

(b) Any person who desires to become a notary shall be at least 18 years of age and shall provide such evidence as the Secretary may require to show:

(1) Good character and reputation;

(2) A reasonable need for a notary commission; and

(3) Legal residence including street address of the notary within the State.¹⁰¹

O rol é ainda mais abrangente para os notários eletrônicos, pois pode ser nomeado profissional com local de trabalho em *Delaware*, advogado licenciado em qualquer outro estado, funcionário de instituição financeira, de seguradora ou de agência governamental federal. Tal profissional deverá indicar qual sistema de tecnologia utiliza para assinar eletronicamente e comprovar a realização de curso de instrução durante o prazo de dois anos (§ 4302).

Da mesma forma, haverá nomeação para um notário público para cada banco ou agência bancária (§ 4304). A lei estadual ainda fixa o prazo de mandato de 2 anos (§ 4307) e os valores cobrados a título de taxa¹⁰² pelo serviço notarial (§ 4311).

Quanto aos poderes dos notários, encontram-se: autenticação de documentos e reconhecimento de firma (§ 4309). Verifica-se, assim, como bem limitadas as atribuições e competências dos notários norte-americanos.

¹⁰¹ “§ 4301. Nomeação de cartórios em geral; qualificações; revogação. (...) (b) Qualquer pessoa que deseje se tornar um tabelião terá pelo menos 18 anos de idade e fornecerá provas como o Secretário pode exigir para mostrar: (1) Bom caráter e reputação; (2) Necessidade razoável de uma comissão notarial; e (3) Residência jurídica, incluindo endereço de rua do cartório dentro do Estado.”

¹⁰² Pela legislação estadual, o valor máximo que um notário público pode cobrar em ato notarial (autenticação de documento ou reconhecimento de firma) em papel é de US\$ 5 e, eletronicamente de US\$ 25. **Delaware Code Online.** Disponível em: <<https://delcode.delaware.gov/title29/c043/sc01/index.html>>. Acesso em: 29 jun. 2021.

Outro elemento também relevante para a análise do registro das transações imobiliárias é o da cobrança do Imposto sobre a Transferência do Bens Imóveis (*Realty Transfer Tax*). Importante ressaltar que sobre a transferência de bem imóvel incidem dois impostos: um de competência municipal, com a alíquota de 1,5% e outro de competência estadual, com alíquota de 2,5%:

Municipal Realty Transfer Tax

§ 1601. *Realty transfer tax.*

*(a) Notwithstanding any statute or municipal charter to the contrary, any municipality of this State shall have the power by ordinance to impose and collect a tax, to be paid by the transferor or transferee as determined by the municipality, upon the transfer of real property within the municipality; provided however, that any realty transfer tax which is imposed by any municipal government shall not be greater than 1½ percent of the value of the real property as represented by the document transferring the property.*¹⁰³

State Taxes

Subchapter I. Realty Transfer Tax

§ 5402. *Rate of tax; when payable; exception.*

*(a) Every person who makes, executes, delivers, accepts or presents for recording any document, except as defined or described in § 5401(4) of this title, or in whose behalf any document is made, executed, delivered, accepted or presented for recording shall be subject to pay for and in respect to the transaction, or any part thereof, a realty transfer tax at the rate of 2 percent of the value of the property represented by such document, unless the municipality or county where the property is located has enacted the full 1½ percent realty transfer tax authorized by § 1601 of Title 22 or § 8102 of Title 9, in which case 1½ percent, which tax shall be payable at the time of making, execution, delivery, acceptance or presenting of such document for recording. Said tax is to be apportioned equally between grantor and grantee.*¹⁰⁴

¹⁰³ “Imposto sobre Transferência de Imóveis Municipais § 1601. Imposto de transferência de imóveis. a Não obstante qualquer estatuto ou carta municipal em contrário, qualquer município deste Estado terá o poder por portaria de impor e recolher um imposto, a ser pago pelo transferidor ou transferido conforme determinado pelo município, mediante a transferência de imóveis no interior do município; desde que qualquer imposto de transferência de imóveis que seja imposto por qualquer governo municipal não será superior a 1½% do valor do imóvel representado pelo documento que transfere o imóvel.” Código de Delaware, Título 22, Capítulo 16, § 4309.

¹⁰⁴ “Impostos Estaduais Subcapítulo I. Imposto de Transferência de Imóveis § 5402. Taxa de imposto; quando a pagar; exceção. Toda pessoa que fizer, executar, entregar, aceitar ou apresentar para registro de qualquer documento, exceto conforme definido ou descrito no § 5401(4) deste título, ou em cujo nome qualquer documento é feito, executado, entregue, aceito ou apresentado para registro estará sujeito a pagar e em relação à transação, ou a qualquer parte dele, um imposto de transferência de imóveis à alíquota de 2% do valor do imóvel representado por tal documento, a menos que o município ou município onde o imóvel está localizado tenha decretado o imposto total de transferência de imóveis de 1½ por cento autorizado pelo § 1601 do Título 22 ou § 8102 do Título 9, nesse caso 1½ por cento, que o imposto será pago no momento da realização, execução, entrega, aceitação ou apresentação de tal documento para registro. Esse imposto deve ser repartido igualmente entre o beneficiário e o beneficiário.” Código de Delaware, Título 30, Capítulo 15, § 5402.

Pela redação da lei estadual, o imposto estadual é devido quando apresentado a registro qualquer escritura, instrumento ou escrito por meio do qual qualquer bem imóvel dentro do Estado, ou qualquer interesse nele, seja retirado, concedido, negociado, vendido ou de outra forma transmitido ao concessionário.¹⁰⁵

O Código de *Delaware* também regula a atividade do Registro de Imóveis em seu Título IX, Capítulo 96, dispondo que o registrador de imóveis será eleito nas eleições gerais para um mandato de quatro anos, sem necessidade de ser um profissional operador do direito, como ocorre no Brasil.

Cada registrador, de acordo com o § 9605, deve registrar, dentro de um tempo razoável, escrituras, contratos, procurações, hipotecas, cancelamento de gravames, cessões, arrendamentos, juramentos, nomeações de deputados, registros de testamentos, demarcação de terras, ordens de xerifes e todos os documentos previstos em lei. Os requisitos que o registrador de imóveis precisará observar são formais, tais como resolução e tamanho do documento, recolhimento dos impostos, data e assinaturas.

Quando um documento é apresentado para registro, o registrador deve anotar o dia, mês e ano, e em caso de hipoteca, a hora e minuto de sua apresentação. Em seguida, deve fotografar, digitalizar, microfilmar e arquivar o documento. A data do registro será a mesma da apresentação. O registrador deve certificar o registro, a mão e com carimbo oficial, a cada escritura ou escritura registrada, com devida referência ao livro e à página. Ele também deverá, se necessário, fornecer um protocolo de entrega dos documentos. Esses procedimentos estão todos contidos no § 9606 do Código de *Delaware*.

Para fins de preservação dos documentos, o arquivamento poderá ser realizado perante o Arquivo Público de *Delaware*, com o consentimento do Arquivista Estadual e do Administrador dos Arquivos. Não há, portanto, responsabilidade direta do registrador de imóveis pelo armazenamento e pela conservação dos documentos e registros (§ 9615).

¹⁰⁵ Observa-se que o imposto deve ser recolhido no momento da apresentação a registro do título contratual.

Pelo descumprimento de qualquer dever do registrador de imóveis, nos casos em que nenhuma outra penalidade for aplicável, o registrador receberá penalidade pecuniária (§ 9616)¹⁰⁶. Já as taxas pelo registro dos documentos serão estabelecidas por decretos de cada um dos condados.

O Título 18 traz regras sobre seguro. Esse Código Securitário estadual¹⁰⁷ abrange os contratos de seguro de vida, seguro de saúde, seguro de propriedade, seguro de garantia, seguro contra acidentes, seguro de transporte, seguro marítimo, seguro de veículo e um tipo de seguro desconhecido por nós no Brasil, que é o seguro do título (*title insurance*):

§ 908. "Title insurance" defined.
*Title insurance is insurance of owners of property or others having an interest therein, or liens or encumbrances thereon, against loss by encumbrance or defective titles or invalidity or adverse claim to title.*¹⁰⁸

O *title insurance* não é um seguro sobre a propriedade, mas um seguro sobre o título de transmissão da propriedade, para a eventualidade de ele apresentar defeito.

Nos Estados Unidos, portanto, além de se adotar a *common law*, a regulação dos procedimentos relacionados à transferência de propriedade imobiliária ocorre pela legislação estadual de cada uma das cinquenta unidades federativas, diferentemente do Brasil, que adota o sistema do *civil law*, com unificação das normas na Constituição e na legislação federal.

Nesse sentido, a legislação estadual, nos Estados Unidos, e a federal, no Brasil, que determinam, em função dos efeitos aplicáveis ao registro da transferência de propriedade, qual será a natureza jurídica de cada um dos

¹⁰⁶ Pelo disposto no Código de Delaware, a multa por negligência não ultrapassa US\$ 50: § 9616. Neglect of duty; penalty. For the neglect of any duty prescribed in this chapter, in cases where no other penalty is prescribed, the recorder shall be fined not more than \$50. **Delaware Code Online**. Disponível em: <<https://delcode.delaware.gov/title9/c096/index.html>>. Acesso em: 29 jun. 2021.

¹⁰⁷ **Delaware Code Online**. Disponível em: <<https://delcode.delaware.gov/title18/index.html>> Acesso em: 29 jun. 2021.

¹⁰⁸ "§ 908. "Seguro de título" definido. O seguro de títulos é seguro de proprietários de imóveis ou outros que tenham interesse, ou penhoras ou ônus, contra perdas por ônus ou títulos defeituosos ou invalidez ou reivindicação adversa ao título." **Delaware Code Online**. Disponível em: <<https://delcode.delaware.gov/title18/c009/sc01/index.html>>. Acesso em: 29 jun. 2021.

Registros de Imóveis. Para fins de análise dos elementos determinantes *segurança jurídica, eficiência e custo*, é essencial a compreensão da natureza jurídica e dos efeitos do registro imobiliário no Brasil e nos Estados Unidos.

1.4 Natureza jurídica da atividade registral imobiliária no Brasil

1.4.1 Função pública delegada: posição do Supremo Tribunal Federal

No Brasil, a atividade notarial e registral possui características únicas que muito se assemelham com as delegações de serviços públicos do art. 175 da Constituição Federal, que *incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos*¹⁰⁹, apesar de os notários e os registradores por muito tempo terem sido vistos como ocupantes de cargos públicos.

Nesse debate sobre a natureza jurídica da atividade notarial e registral: se serviço público ou não, há posições que não a consideram serviço público no sentido estrito¹¹⁰, pois lhe faltaria o aspecto material inerente aos serviços públicos, e posições no sentido de que se trata sim de serviço público no sentido amplo, pois são atividades exercidas pelo Estado ou por outrem em seu nome para a consecução de finalidade de interesse público.¹¹¹

A posição que prevaleceu perante o Supremo Tribunal Federal foi a de Luís Paulo Aliende Ribeiro, no sentido de que se trata de função pública e não de serviço ou cargo público. Esse foi o posicionamento do Ministro Carlos Ayres de Brito, colhido em seu voto no julgamento da ADI nº 3.151-MT, em que foi esclarecido que

¹⁰⁹ BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 ago. 2021.

¹¹⁰ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 49.

¹¹¹ ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 106.

notários e registradores exercem função pública semelhante às funções de defesa nacional, segurança pública, controle externo, entre tantas outras atividades de cunho público, mas não são servidores públicos.¹¹²

Após tanto debate relacionado à natureza jurídica da atividade notarial e registral, o Supremo Tribunal Federal pacificou o tema, esclarecendo que se trata de atividade jurídica própria do Estado, mas exercida por particulares mediante delegação. Tal delegação pode recair apenas sobre pessoa natural após habilitação em concurso público de provas e títulos, regulada e fiscalizada pelo Poder Judiciário:

Regime jurídico dos servidores notariais e de registro. Trata-se de atividades jurídicas que são próprias do Estado, porém exercidas por particulares mediante delegação. Exercidas ou traspassadas, mas não por conduto da concessão ou da permissão, normatizadas pelo *caput* do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos. A delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais. **A sua delegação somente pode recair sobre pessoa natural**, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público. **Para se tornar delegatária do poder público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos**, e não por adjudicação em processo licitatório, regrado, este, pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público. **Cuida-se ainda de atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário**, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações inter partes, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extraforenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito. Enfim, as atividades notariais e de registro não se inscrevem no âmbito das remuneráveis por tarifa ou preço público, mas no círculo das que se pautam por uma tabela de emolumentos, jungidos esses a normas gerais que se editam por lei necessariamente federal. (...) **As serventias extrajudiciais se compõem de um feixe de competências públicas, embora exercidas em regime de delegação a pessoa privada.** Competências que fazem de tais serventias uma instância de **formalização de atos de criação, preservação, modificação, transformação e extinção de direitos e obrigações.** Se esse feixe de competências públicas investe as serventias extrajudiciais em parcela do

¹¹²ADI 3.151-MT, de 08/06/2005. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363325>>. Acesso em: 21 ago. 2021.

poder estatal idônea à colocação de terceiros numa condição de servil acatamento, a modificação dessas competências estatais (criação, extinção, acumulação e desacumulação de unidades) somente é de ser realizada por meio de lei em sentido formal, segundo a regra de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. (...) Tendo em vista que o STF indeferiu o pedido de medida liminar há mais de dez anos e que, nesse período, mais de setecentas pessoas foram aprovadas em concurso público e receberam, de boa-fé, as delegações do serviço extrajudicial, a desconstituição dos efeitos concretos emanados dos Provimentos 747/2000 e 750/2001 causaria desmesurados prejuízos ao interesse social. Adoção da tese da norma jurídica "ainda constitucional". Preservação: a) da validade dos atos notariais praticados no Estado de São Paulo, à luz dos provimentos impugnados; b) das outorgas regularmente concedidas a delegatários concursados (eventuais vícios na investidura do delegatário, máxime a ausência de aprovação em concurso público, não se encontram a salvo de posterior declaração de nulidade); c) do curso normal do processo seletivo para o recrutamento de novos delegatários.¹¹³ (Grifou-se)

Em função dessa natureza de serviço público prestado por particulares delegados e fiscalizados pelo Poder Judiciário, a transformação de serventias, como desdobro, acumulação, criação e extinção depende de lei formal de iniciativa do Poder Judiciário:

Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Resolução 291/2010 do Tribunal de Justiça de Pernambuco. (...) Plausível é a alegação de que **a transformação de serventias extrajudiciais depende de edição de lei formal de iniciativa privativa do Poder Judiciário.**¹¹⁴ (Grifou-se)

É tida, assim, como serviço público *lato sensu*:

Numa frase, então, **serviços notariais e de registro são típicas atividades estatais, mas não são serviços públicos, propriamente.** Inscrevem-se, isto sim, entre as atividades tidas como **função pública lato sensu**, a exemplo das funções de legislação, diplomacia, defesa nacional, segurança pública, trânsito, controle externo e tantos outros cometimentos que, nem por ser de exclusivo domínio estatal, passam a se confundir com serviço público.¹¹⁵ (Grifou-se)

Tal tema foi bastante debatido pelo Poder Judiciário em função da dúvida quanto à aplicabilidade ou não da aposentadoria compulsória aos notários e

¹¹³ ADI 2.415, rel. min. Ayres Britto, j. 10-11-2011, P, DJE de 9-2-2012. No mesmo sentido: ADI 4.140, rel. min. Ellen Gracie, j. 27-11-2008, P, DJE de 20-9-2009.

¹¹⁴ ADI 4.453 MC, rel. min. Carmen Lúcia, j. 29-6-2011, P, DJE de 24-8-2011. No mesmo sentido: ADI 2.415, rel. min. Ayres Britto, j. 10-11-2011, P, DJE de 9-2-2012.

¹¹⁵ ADI 3.643, voto do rel. min. Ayres Britto, j. 8-11-2006, P, DJ de 16-2-2007.

registradores. O artigo 40 da Constituição Federal previa, até a Emenda Constitucional nº 88, de 2015, que o servidor público seria aposentado (§ 1º) compulsoriamente, aos setenta anos de idade (II)¹¹⁶.

No entanto, como a posição do STF é no sentido de que notários e registradores exercem atividade estatal, mas não são servidores públicos, não estariam sujeitos à aposentadoria compulsória imposta constitucionalmente:

O art. 40, § 1º, II, da Constituição do Brasil, na redação que lhe foi conferida pela EC 20/1998, está restrito aos cargos efetivos da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios – incluídas as autarquias e fundações. Os serviços de registros públicos, cartorários e notariais são exercidos em caráter privado por delegação do poder público – serviço público não privativo. **Os notários e os registradores exercem atividade estatal, entretanto não são titulares de cargo público efetivo, tampouco ocupam cargo público. Não são servidores públicos, não lhes alcançando a compulsoriedade imposta pelo mencionado art. 40 da CF/1988 – aposentadoria compulsória aos setenta anos de idade.**¹¹⁷ (Grifou-se)

O Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 2.602-MG, cuja relatoria foi do Ministro Eros Grau¹¹⁸, entendeu pela inaplicabilidade da aposentadoria compulsória, por não serem os registradores e notários titulares de cargos efetivos, porque a natureza das atividades que realizam é de caráter privado.¹¹⁹

Como o próprio *caput* do artigo 236 da Constituição Federal já prescreve, os serviços notariais e registrais são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. E o ingresso na atividade é obrigatoriamente por meio de concurso público:

¹¹⁶ Após a Emenda Constitucional 88, de 2015, o inciso foi alterado para: “II - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 ago. 2021.

¹¹⁷ ADI 2.602, rel. p/ o ac. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 31-3-2006. No mesmo sentido: MS 28.440 ED-AgR, voto do rel. min. Teori Zavascki, j. 19-6-2013, P, DJE de 7-2-2014 e RE 556.504 ED, rel. min. Dias Toffoli, j. 10-8-2010, 1ª T, DJE de 25-10-2010.

¹¹⁸ A liminar foi deferida pelo Ministro Moreira Alves, em 2003, a relatoria no julgamento foi do Ministro Joaquim Barbosa e a relatoria do acórdão, em 2005, ficou a cargo do Ministro Eros Grau.

¹¹⁹ ADI 2.602-MG, de 24/11/2005. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266859>>. Acesso em: 21 ago. 2021.

Art. 236.

[...]

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

Por muitos anos também se discutiu se os interinos não-concursados deveriam ser efetivados pelo fato de ter havido prescrição administrativa relacionada à sua nomeação, com base no art. 54 da Lei nº 9.784/99. O Supremo Tribunal Federal afirmou que o dispositivo constitucional que exige concurso público para serventias vagas é autoaplicável, não podendo o ingresso na atividade se dar por outro meio que não a habilitação em concurso público de provas e títulos:

O art. 236, § 3º, da CF é norma autoaplicável. Nos termos da CF, **sempre se fez necessária a submissão a concurso público para o devido provimento de serventias extrajudiciais eventualmente vagas ou para fins de remoção.** Rejeição da tese de que somente com a edição da Lei 8.935/1994 teria essa norma constitucional se tornado autoaplicável. (...) Situações flagrantemente inconstitucionais como o provimento de serventia extrajudicial sem a devida submissão a concurso público não podem e não devem ser superadas pela simples incidência do que dispõe o art. 54 da Lei 9.784/1999, sob pena de subversão das determinações insertas na CF. (...) Reafirmada a inexistência de direito adquirido de substituto que preencheria os requisitos do art. 208 da Carta pretérita à investidura na titularidade de cartório, quando a vaga tenha surgido após a promulgação da Constituição de 1988, pois esta, no seu art. 236, § 3º, exige expressamente a realização de concurso público de provas e títulos para o ingresso na atividade notarial e de registro. Os princípios republicanos da igualdade, da moralidade e da impessoalidade devem nortear a ascensão às funções públicas.¹²⁰ (Grifou-se)

Ao longo das últimas décadas, portanto, principalmente em função da resistência que existia e ainda existe ao concurso público como tentativa de efetivação de interinos não-concursados, nomeados politicamente ou escolhidos pelo antigo titular da atividade, o Supremo Tribunal Federal precisou interpretar a natureza jurídica da atividade, esclarecendo pontos cruciais.

¹²⁰ MS 28.279, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-12-2010, P, DJE de 29-4-2011. No mesmo sentido: MS 29.282 AgR, rel. min. Teori Zavascki, j. 24-2-2015, 2ª T, DJE de 11-3-2015 e MS 28.273 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 13-12-2012, P, DJE de 21-2-2013.

Em função desse amplo debate na Corte Constitucional, hoje está consolidada a natureza jurídica da atividade notarial e registral, sendo considerada serviço público *lato sensu* delegado ao particular mediante concurso público.

A Lei nº 8.935/1994 estabelece, ainda, que os notários e os registradores são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro.¹²¹ Para que haja a delegação, o candidato precisa preencher alguns requisitos, tais como habilitação em concurso público, nacionalidade brasileira, capacidade civil, quitação com as obrigações eleitorais e militares, diploma de bacharel em direito¹²² e verificação de conduta condigna para o exercício da profissão (art. 14).

Sendo profissional do direito, o registrador de imóveis no Brasil tem conhecimento jurídico para analisar o negócio jurídico que lhe foi apresentado a registro, fazendo uma análise não apenas do documento, mas do direito em si.

1.4.2 Registro de direitos

Uma das expressões latinas mais conhecidas em Direito é a *dormientibus non succurrit jus*¹²³, e esse é o espírito do Registro de Imóveis, que fortalece a publicidade imobiliária, com o objetivo de que situações relevantes do direito imobiliário não devam ser ocultas, mas amplamente divulgadas. Esse é o principal propósito do Registro de Imóveis.

¹²¹BRASIL. Lei nº 8.935/1994. **Lei dos Notários e dos Registradores**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm>. Acesso em: 21 ago. 2021.

¹²² O § 2º do art. 14 da Lei nº 8.935/1994 permite que profissionais que não sejam bacharéis em direito, mas que já tenham mais de dez anos de exercício em alguma serventia notarial e registral se candidatem e participem do concurso público. “§ 2º Ao concurso público poderão concorrer candidatos não bacharéis em direito que tenham completado, até a data da primeira publicação do edital do concurso de provas e títulos, dez anos de exercício em serviço notarial ou de registro.”. O legislador deve ter flexibilizado a regra de formação jurídica prévia, entendendo que a prática já daria conhecimento jurídico suficiente ao candidato. No entanto, o que se verifica na atividade é que, independentemente do tempo de experiência prática que um profissional tenha, o conhecimento teórico e acadêmico do Curso de Ciências Jurídicas é essencial para a aprovação no concurso público.

¹²³ *Dormientibus non succurrit jus* = O Direito não socorre a quem dorme.

No Brasil, portanto, uma das atribuições do registrador de imóveis é analisar o próprio direito contido no título, a fim de verificar aspectos relacionados à disponibilidade do imóvel e à legitimidade do transmitente.

O registrador de imóveis exerce, assim, a tarefa denominada de qualificação registral, que implica numa análise de legalidade e de validade da negociação apresentada ao Registro de Imóveis. Benito Arruñada sintetiza que *los registros de derechos contienen información referida a los propios derechos, y no meramente a los títulos formales*, e, em função disso, *requieren una depuración exhaustiva de los derechos reales antes de su inscripción*.¹²⁴

No sistema registral Imobiliário brasileiro, a atividade de qualificação não se restringe aos aspectos meramente formais do título apresentado, impondo-se a sua análise jurídica ampla, *de maneira que o registrador fará o confronto do título com toda a legislação pertinente, nos mais variados aspectos*¹²⁵. Para obter esse resultado, o registrador de imóveis não pode exercer apenas o papel de mero arquivador.¹²⁶

Pelo ordenamento jurídico brasileiro, o registro imobiliário publiciza não apenas o documento arquivado, mas principalmente o direito real constituído ou declarado com o ato registral. Em função disso, a natureza jurídica do Registro de Imóveis no Brasil é de registro de direitos.

A registradora imobiliária portuguesa, Mónica Jardim, trata sobre o modelo de registro de direitos (diferente do registro de documentos) e aponta algumas características, tais quais, a fé pública registral, o acesso ao registro das aquisições, a organização pelo uso do fólio real, o princípio do trato sucessivo e a maior

¹²⁴ ARRUÑADA, Benito. **La contratación de derechos de propiedad: un análisis económico**. Madri: Fundación Beneficentia et Peritia Iuris, 2004, p. 47.

¹²⁵ SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. As cláusulas abusivas e os limites da qualificação registral. **Revista de Direito Imobiliário**. vol. 80. Ano 39. São Paulo: Ed. RT, jan.-jun. / 2016, 41.

¹²⁶ AMARAL, Márcia do. Por que a Segurança Jurídica proporcionada pelo Registro Imobiliário viabiliza o crescimento econômico de um país? **Revista de Direito Imobiliário**. Vol. 91. Ano 44. P. 223-248. São Paulo: Ed. RT, jul. – dez. 2021, p. 233.

amplitude possível do princípio da legalidade, pelo fato da existência da qualificação registral.¹²⁷

Verifica-se, assim, que o aspecto que diferencia o sistema de registro de direitos é a análise jurídica de cada caso, evitando-se, assim, o ingresso de títulos que possam apresentar controvérsias e conflitos posteriores, diminuindo-se assim o risco do negócio.

Mónica Jardim aponta as características marcantes do modelo de registro de direitos (*title system*): a) Ingresso dos direitos reais, quer sejam adquiridos *inter vivos* quer *mortis causa*; b) o Registro de Imóveis obedece à técnica do fôlio real, levando em consideração o imóvel e não os titulares de direitos reais; c) é adotado o princípio do trato sucessivo, devendo haver um perfeito encadeamento de negócios jurídicos, a fim de respeitar a continuidade dos direitos; d) o controle da legalidade é realizado pelo responsável pelo registrador de imóveis, compreendendo os aspectos registrais, os formais, bem como os substantivos.¹²⁸

Nos países que adotam esse sistema de qualificação registral e de registro de direitos, *o direito nasce com o registro*¹²⁹, não havendo direito de propriedade sem um prévio exame de legalidade e de conformidade com o ordenamento jurídico.

Pelo fato de o registrador de imóveis, a fim de atender ao Princípio da Legalidade, realizar qualificação jurídica do título apresentado a registro, independentemente da origem, se particular, judicial ou pública, e o registro ter efeito constitutivo de direito, contato com a fé pública registral e a presunção de validade, no Brasil temos o sistema de registro de direitos.

E esse controle de legalidade ainda é objeto de fiscalização pelo Poder Judiciário, amarrando ainda mais o sistema a um segundo guardião da legalidade dos negócios jurídicos de transferência de propriedade.

¹²⁷ JARDIM, Mónica Vanderleia Alves de Sousa. **Efeitos Substantivos do Registro Predial – Terceiros para Efeitos de Registro**. 1ª ed. Coimbra, Almedina, 2015, p. 115.

¹²⁸ JARDIM, Mónica. Os sistemas registrais e a sua diversidade. **Revista Argumentum**. Vol. 21, N. 1, jan.-abr. São Paulo: 2020, p. 458.

¹²⁹ GONZÁLEZ, Fernando P. Méndez. Registro de la propiedad y desarrollo de los mercados de crédito hipotecário. **Revista de Direito Imobiliário**. Vol. 81. Ano 39. São Paulo: Ed. RT, jul.-dez. 2021, p. 537.

1.4.3 Fiscalização e controle pelo Poder Judiciário

A atividade notarial e registral é fiscalizada pelo Poder Judiciário, com base no disposto no § 1º do art. 236 da Constituição Federal, quando estabelece que a *lei regulará as atividades e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário*. Ainda, o art. 103-B, § 4º, III da Constituição Federal preceitua que é da competência do Conselho Nacional de Justiça:

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa.¹³⁰

Em âmbito nacional, portanto, a atividade extrajudicial é regulada e disciplinada pelo Conselho Nacional de Justiça, que fica responsável pela edição de normas regulamentadoras que organizam a atividade.

A Lei nº 13.465/2017¹³¹ criou o Operador Nacional do Serviço Eletrônico de Imóveis, denominado ONR, que tem por finalidade implementar e operar o SREI – Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis no país. Nos termos art. 76, § 4º, cabe à Corregedoria Nacional de Justiça exercer a função de Agente Regulador do ONR, o qual possui importante papel para aumentar a segurança jurídica sobre operações imobiliárias, facilitar o crédito imobiliário e, conseqüentemente, incrementar a circulação de riquezas e o desenvolvimento econômico. As atribuições e a estrutura do Agente Regulador do ONR foram regulamentadas pelo Provimento nº 109/2020-CNJ¹³².

¹³⁰ BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 ago. 2021.

¹³¹BRASIL. Lei nº 13.465/2017. **Lei da Regularização Fundiária**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 21/08/2021.

¹³² BRASIL. Provimento nº 109, de 14 de outubro de 2020, da Corregedoria Nacional de Justiça.

A Lei nº 8.935/1994 trata sobre a fiscalização da atividade notarial e registral, sendo exercida pelo juízo competente da órbita estadual (art. 37). A lei federal ainda define que o Judiciário zelar para que os serviços notariais e de registro sejam prestados com rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente (art. 38).

Em âmbito estadual, a fiscalização dos serviços notariais e registrais é exercida pela respectiva Corregedoria-Geral da Justiça¹³³, que tem competência para exercer função regulatória e atribuição de zelar pela qualidade dos serviços extrajudiciais em cada estado. Em paralelo à Corregedoria, a fiscalização também é exercida pela Direção do Foro de cada comarca.

E, pelo fato de o sistema jurídico norte-americano ser diverso, será analisado se o serviço registral imobiliário é atividade pública ou privada na terra do Tio Sam¹³⁴.

Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3522>>. Acesso em: 21 ago. 2021.

¹³³Em Santa Catarina, a função regulatória da CGJ-SC foi determinante para o enfrentamento adequada da pandemia do Covid-19. A fim de organizar a atividade extrajudicial após o *lockdown* decretado pelo Governo do Estado, a CGJSC publicou o Provimento nº 22, de 31 de março de 2020, que, já em seu artigo 1º, declarou a essencialidade da atividade: “Os serviços extrajudiciais de notas e de registro são essenciais para o exercício da cidadania, para a circulação da propriedade, para a obtenção e recuperação de crédito, entre outros direitos, os quais, conjuntamente, são indispensáveis para o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, ou seja, aquelas que, se não atendidas, colocam em perigo iminente a sobrevivência, a saúde, a segurança e a própria vida dos cidadãos.” Disponível em: <<http://busca.tjsc.jus.br/buscatextual/integra.do?cdSistema=41&cdDocumento=176328&cdCategoria=103&q=&frase=&excluir=&qualquer=&prox1=&prox2=&proxc=>>>. Acesso em: 17 out. 2021.

¹³⁴ O apelido mais popular dos Estados Unidos é Tio Sam, ou seja, *Uncle Sam* em inglês. Essa expressão surgiu em 1813, em função de um entregador de carne, chamado Samuel Wilson, fornecer aos soldados os barris estampados **U.S.**, de *United States*, durante a guerra de 1812. Os soldados quando recebiam os barris de carne se referiam às encomendas do *Uncle Sam*. Disponível em: < <https://www.history.com/this-day-in-history/united-states-nicknamed-uncle-sam>>. Acesso em: 25 nov. 2021.

1.5 Natureza jurídica do serviço registral imobiliário norte-americano

O sistema norte-americano segue a *common law*, que é um complexo de leis não escritas baseadas em precedentes legais estabelecidos pelos Tribunais. Essas influenciam o processo de tomada de decisão em casos incomuns em que o resultado não pode ser determinado com base em estatutos anteriores e existentes ou regras escritas da lei.¹³⁵

No sistema de *common law*, a propriedade era transferida por um ato denominado *enfeoffment*, que consistia numa cerimônia pública realizada na propriedade, por meio da qual o vendedor fazia uma transferência simbólica entregando ao comprador um galho ou um punhado de terra do próprio imóvel.¹³⁶

Posteriormente, esse sistema evoluiu significativamente, passando por algumas mudanças. Sweat afirma que o primeiro registro de transferência propriedade imobiliária conhecida nos Estados Unidos foi em 1627, nos registros da Colônia Plymouth.¹³⁷ O contrato original de venda de terras foi depositado integralmente no registro e assinado pelas partes.

Esta forma rudimentar de registro, que representava uma ruptura acentuada do então existente sistema do *common law* inglês, evoluiu gradualmente para as atuais previsões legais de registro imobiliário norte-americano.¹³⁸

Nos Estados Unidos, o sistema de *Recording* é caracterizado pelo registro de um título, chamado de *deed*. Em alguns estados, basta o registro da transferência de propriedade para garantir a inoponibilidade a terceiro; em outros, de acordo com sua legislação estadual, há necessidade do registro do contrato e da boa-fé da aquisição.¹³⁹

¹³⁵ DAVID, René. **Os grandes sistemas do direito contemporâneo**. Tradução de Hermínio A. Carvalho. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 361.

¹³⁶ SWEAT, Ray E. **Race, Race-Notice and Notice Statutes: The American Recording System**. New York: Prop & Prob, 1989, p. 1.

¹³⁷ SWEAT, Ray E. **Race, Race-Notice and Notice Statutes: The American Recording System**, p. 3.

¹³⁸ SWEAT, Ray E. **Race, Race-Notice and Notice Statutes: The American Recording System**, p. 7.

¹³⁹ Kingsnorth Finance Trust Co Ltd v Tizard [1986] 1 WLR 783. Disponível em: <<https://www.lawteacher.net/cases/kingsnorth-finance-v-tizard.php>>. Acesso em: 10 dez. 2021.

A fim de compreender a natureza jurídica do sistema de *Recording* norte-americano, demonstra-se importante a análise da função exercida pelo registrador de imóveis no *Recording of Deeds*¹⁴⁰.

1.5.1 Função pública

Diferentemente do Brasil, em que o registrador de imóveis é profissional do Direito, delegatário de serviço público, mas com exercício em caráter privado, o registrador de imóveis norte-americano não é necessariamente profissional com formação jurídica e exerce função pública.

Em alguns estados, o registrador de imóveis é nomeado pelo Governador, portanto exerce a função pública por nomeação política. No entanto, na maioria dos estados, como em *Delaware*, o registrador de imóveis é eleito¹⁴¹ pela população nas eleições gerais, assim como um vereador.

Trata-se, portanto, de uma função pública exercida por um profissional nomeado pelo Poder Executivo estadual ou eleito pela população. Dessa forma, o serviço registral é prestado pelo estado, sendo o particular um representante da coletividade. Na medida em que esse profissional precisa ser indicado politicamente ou escolhido pela população, é essencial o comprometimento com a isenção e com a imparcialidade da análise técnica.

¹⁴⁰ Expressão utilizada para o órgão, nos Estados Unidos, que registra os documentos referentes à transferência de propriedade imobiliária.

¹⁴¹Código de *Delaware*, § 9601. Disponível em: <<https://delcode.delaware.gov/title9/c096/index.html>>. Acesso em: 21 ago. 2021.

1.5.2 Eleição ou nomeação do recorder of deeds¹⁴²

O registrador de imóveis nos Estados Unidos pode ser nomeado pelo governador do estado ou eleito por voto popular. Cada um dos cinquenta estados norte-americanos define a forma de ingresso na atividade registral imobiliária.

O Código de *Delaware* dispõe que o registrador de imóveis¹⁴³ será eleito nas eleições gerais para um mandato de quatro anos, recebendo atribuição funcional para responder pelo condado:

§ 9601. Election; term of office.

There shall be a recorder in each county who shall be elected at the general elections for a term of 4 years commencing on the first Tuesday in January next after his or her election.¹⁴⁴

Os Estados Unidos são formados por cinquenta estados¹⁴⁵ independentes e cada um desses estados é subdividido em condados, os quais, por sua vez, são formados por cidades. A organização jurisdicional do estado é disciplinada pelo Código de *Delaware*, dividindo o estado em diferentes regiões.

O que realmente chama a atenção é não haver nenhum requisito de formação acadêmica em Ciências Jurídicas para o interessado estar apto a concorrer a essa função pública, na medida em que será o profissional responsável pelo registro das operações imobiliárias do condado. Não há necessidade, portanto, de ser um profissional do direito para ser registrador de imóveis nos Estados Unidos.

¹⁴² Em relação à forma de eleição ou de nomeação do registrador de imóveis norte-americano, será analisada a legislação estadual de *Delaware*, de Nova Iorque e da Califórnia.

¹⁴³ No estado de *Delaware*, existem três registradores de imóveis eleitos pelos Condados de New Castle, Kent e Sussex. No Condado de New Castle, o registrador de imóveis, eleito sucessivamente desde 2002, é Michael E. Kozikowski. Está, assim, no seu quinto mandato. ***New Castle County, Recorder of Deeds***. Disponível em: <<https://www.nccde.org/136/Recorder-of-Deeds>>. Acesso em: 21 ago. 2021.

¹⁴⁴ “§ 9601. Eleição; mandato. Haverá um registrador em cada condado que será eleito nas eleições gerais para um mandato de 4 anos com início na 1ª terça-feira de janeiro seguinte à sua eleição.”

¹⁴⁵ **United States Census Bureau**. Disponível em: <<https://www.census.gov/>> Acesso em: 21 ago. 2021.

No estado de Nova Iorque, a Consolidação das Leis, em seu Capítulo 50, Artigo 12, Seção 372, determina que os registradores de imóveis (*registrars of title*) serão submetidos às mesmas leis e regras dos escreventes e servidores dos condados:

SECTION 372

County clerks and registers to be registrars of title

§ 372. County clerks and registers to be registrars of title. County clerks in the several counties of the state, except the counties that may have registers, and in the latter counties the registers of said counties shall be "registrars" of titles in their respective counties. All laws relative to registers, county clerks and their deputies shall extend to registrars and their deputies, so far as the same may be applicable, except as in this article otherwise provided. Registrars of titles shall be county officers, within the meaning of the laws of this state.¹⁴⁶

A Consolidação de Leis nova-iorquinas, na Seção 400, estipula a forma de ingresso na atividade registral imobiliária, que no caso de Nova Iorque, também é por voto popular:

§ 400. Officers; manner of selection; term; vacancies.

Elective. There shall be elected a sheriff, county clerk, district attorney and county treasurer.¹⁴⁷

Há uma vasta regulamentação sobre a competência e as atribuições dos registradores de imóveis na Consolidação das Leis de Nova Iorque:

SECTION 290

Definitions; effect of article

Real Property (RPP) CHAPTER 50, ARTICLE 9

¹⁴⁶ "SEÇÃO 372. Funcionários do condado e registros para serem escrivães do título. § 372. Funcionários do condado e registros para serem registradores de título. Os funcionários municipais dos vários condados do estado, exceto os condados que podem ter registros, e nos últimos condados os registros dos referidos condados serão "registradores" de títulos em seus respectivos condados. Todas as leis relativas aos registros, funcionários municipais e seus deputados se estenderão aos registradores e seus deputados, na medida em que o mesmo possa ser aplicável, exceto como neste artigo de outra forma fornecido. Os registradores de títulos serão oficiais municipais, dentro do significado das leis deste estado." **Consolidated Laws of New York**. Chapter 50. Article 12 – Registering Title to Real Property. Disponível em: <<https://www.nysenate.gov/legislation/laws/RPP/372>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

¹⁴⁷ "§ 400. Oficiais; forma de seleção; termo; Vagas. Opcional. Será eleito um xerife, escrivão do condado, promotor público e tesoureiro do condado." **Consolidated Laws of New York**. Chapter 11. Article 8. Disponível em: <<https://www.nysenate.gov/legislation/laws/CNT/400>>. Acesso em: 17 jan.2022.

§ 290. Definitions; effect of article. 1. The term "real property," as used in this article, includes lands, tenements and hereditaments and chattels real, except a lease for a term not exceeding three years.

...

4. The term "recording officer" means the county clerk of the county, except in a county having a register, where it means the register of the county.

5. "Recording" or "recorded" means the entry, at length, upon the pages of the proper record books in a plain and legible hand writing, or in print or in symbols of drawing or by photographic process or partly in writing, partly in printing, partly in symbols of drawing or partly by photographic process or by any combination of writing, printing, drawing or photography or either or any two of them, or by an electronic process by which a record or instrument affecting real property, after delivery is incorporated into the public record. "Recording" or "recorded" also means the reproduction of instruments by microphotography or other photographic process on film which is kept in appropriate files.¹⁴⁸

...

SECTION 291

Recording of conveyances

Real Property (RPP) CHAPTER 50, ARTICLE 9

§ 291. Recording of conveyances. A conveyance of real property, within the state, on being duly acknowledged by the person executing the same, or proved as required by this chapter, and such acknowledgment or proof duly certified when required by this chapter, may be recorded in the office of the clerk of the county where such real property is situated, and such county clerk or city registrar where applicable shall, upon the request of any party, on tender of the lawful fees therefor, record the same in said office.¹⁴⁹

¹⁴⁸ "SEÇÃO 290 Definições; efeito do artigo Imóvel (RPP) CAPÍTULO 50, ARTIGO 9 § 290. Definições; efeito do artigo. 1. O termo "propriedade real", como usado neste artigo, inclui terras, cortiços e heranças e telhas reais, exceto um contrato de locação por um prazo não superior a três anos.

...

4. O termo "oficial de gravação" significa o escrivão do município, exceto em um município com registro, onde significa o registro do município.

5. "Gravação" ou "gravado" significa a entrada, longamente, sobre as páginas dos livros de registro adequados em uma escrita manual simples e legível, ou impressa ou em símbolos de desenho ou por processo fotográfico ou parcialmente por escrito, parcialmente na impressão, em parte em símbolos de desenho ou parcialmente por processo fotográfico ou por qualquer combinação de escrita, impressão, desenho ou fotografia ou qualquer um deles, ou por um processo eletrônico pelo qual um registro ou instrumento que afete a propriedade imobiliária, após a entrega é incorporado ao registro público. "Gravação" ou "gravado" também significa a reprodução de instrumentos por microfotografia ou outro processo fotográfico em filme que é mantido em arquivos apropriados." **Consolidated Laws of New York**. Chapter 50. Article 9. Disponível em: <<https://www.nysenate.gov/legislation/laws/RPP/290>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

¹⁴⁹ "SEÇÃO 291. Registro de transportes Imobiliário (RPP). CAPÍTULO 50. ARTIGO 9. § 291. Gravação de transportes. Um transporte de bens imóveis, no interior do estado, sobre ser devidamente reconhecido pela pessoa que executa o mesmo, ou comprovado conforme exigido por este capítulo, e tal reconhecimento ou prova devidamente certificado quando exigido por este

Da mesma forma, no estado da Califórnia, o Código Governamental estipula as competências do registrador de imóveis, esclarecendo sua forma de acesso:

Part 3. Other Officers
 Chapter 6. Recorder
 Article 1. Duties Generally
 (a) (1) (A) The recorder shall, upon payment of proper fees and taxes, accept for recordation any instrument, paper, or notice that is authorized or required by statute, or court order to be recorded, or authorized or required to be recorded by a local ordinance that relates to the recordation of any instrument, paper, or notice that relates to real property, if the instrument, paper, or notice contains sufficient information to be indexed as provided by statute, meets recording requirements of state statutes and local ordinances, and is photographically reproducible.¹⁵⁰

A forma de acesso à atividade registral imobiliária depende, portanto, da legislação estadual de cada unidade federativa, esclarecendo cada codificação o rol de competências e a forma de atuação de cada registrador de imóveis¹⁵¹. E é por meio dessas leis estaduais que é possível verificar se a atividade desempenhada pelo *recorder of deeds* norte-americano consubstancia-se em registro de direitos ou em registro de documentos.

capítulo, pode ser registrado no escritório do escrivão do município onde tal imóvel está situado, e tal escrivão do município ou registrador da cidade, quando aplicável, mediante solicitação de qualquer parte, em licitação das taxas legais, registo o mesmo no referido escritório.” **Consolidated Laws of New York**. Chapter 50. Article 9. Disponível em: <<https://www.nysenate.gov/legislation/laws/RPP/291>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

¹⁵⁰ “Parte 3. Outros oficiais. Capítulo 6. Gravador. Artigo 1. Deveres Geralmente (a) (1) (A) O gravador deverá, mediante o pagamento de taxas e impostos adequados, aceitar para registro qualquer instrumento, papel ou aviso autorizado ou exigido por estatuto, ou ordem judicial a ser registrada, ou autorizada ou necessária para ser registrada por uma portaria local que se relacione com a registro de qualquer instrumento, papel, ou aviso que se relaciona com bens reais, se o instrumento, papel ou aviso contém informações suficientes a serem indexadas conforme previsto em estatuto, atende aos requisitos de registro de estatutos estaduais e portarias locais, e é fotograficamente reprodutível.” **Government Code of the State of California**. Disponível em: <https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=GOV&division=2.&title=3.&part=3.&chapter=6.&article=1>. Acesso em: 31 jan. 2022.

¹⁵¹ Diferentes expressões para registrador de imóveis nos Estados Unidos: *recorder of deeds* (Delaware), *registrars of title* (Nova Iorque) e *title recorder* (Califórnia).

1.5.3 Registro de documentos ou de direitos?

A legislação estadual traz os requisitos de qualificação do registrador de imóveis e, em geral, são aspectos formais relacionados à resolução e ao tamanho do documento, ao recolhimento dos impostos e taxas, à data e às assinaturas.¹⁵²

Como não é realizada uma análise das condições de legitimidade das partes e de disponibilidade do imóvel, a existência da publicidade registral no sistema norte-americano depende do seguro de títulos (*title insurance*).¹⁵³ Empresas de seguro são contratadas para cobrir os riscos advindos do próprio título (*deed*), indenizando o segurado caso ele perca a propriedade por defeito do título.¹⁵⁴

Caso haja algum ônus oculto não publicizado no título, o contrato de seguro não prevê a indenização com o próprio imóvel adquirido ou outro direito real. O que as seguradoras garantem é a indenização contra possíveis prejuízos provenientes de vícios do contrato.

A fragilidade do sistema do *Recording* norte-americano, que realiza apenas uma qualificação formal, acaba fortalecendo a indústria securitária, na medida em que as instituições financeiras só se sentem seguras a financiar determinado imóvel com a contratação paralela de um contrato de seguro do título. Loureiro afirma que o seguro de títulos *entorpeceu a evolução natural do sistema norte-americano*.¹⁵⁵

Na medida em que os requisitos de análise do Registro de Imóveis norte-americano restringem-se a aspectos formais, pode-se dizer que não existe, nos Estados Unidos, um sistema de *registro de direitos*, mas sim um *registro de documentos*.¹⁵⁶

¹⁵² **Delaware Code Online**. Título 25, Capítulo I, § 9606. Disponível em: <<https://delcode.delaware.gov/>>. Acesso em: 29 jun. 2021.

¹⁵³ HINKEL, Daniel F. **Practical Real Estate Law**. 6th edition. New York: Delmar, 2011, p. 407.

¹⁵⁴ HINKEL, Daniel F. **Practical Real Estate Law**, p. 408.

¹⁵⁵ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos – teoria e prática**. 5. Ed. São Paulo: Editora Método, 2014, p. 280.

¹⁵⁶ JARDIM, Mónica. **Efeitos Substantivos do Registro Predial – Terceiros para Efeitos de Registro**. 1ª ed. Coimbra, Almedina, 2015, p. 378.

Mónica Jardim aponta as características marcantes do modelo de registro de documentos (*deed system*): a) Ingresso apenas dos negócios *inter vivos* e não os *mortis causa*; b) o Registro de Imóveis obedece à técnica do fólio pessoal, levando em consideração os titulares de direitos reais e não o imóvel; c) não existe trato sucessivo ou a necessidade de um encadeamento de negócios jurídicos, abrindo margem para ingresso de títulos contraditórios; d) o controle da legalidade tem uma amplitude reduzida, compreendendo apenas os aspectos formais.¹⁵⁷

No Brasil, também temos, dentre as competências dos Registros Públicos, o registro de documentos, atribuição específica do Registro de Títulos e Documentos¹⁵⁸. Ocorre que, dentre as competências desse registro de documentos, não se encontra a atribuição de transferência de propriedade imobiliária, que é exclusiva do Registro de Imóveis.¹⁵⁹

O registro de documentos é visto como um sistema que garante baixa proteção a riscos, como um sistema fraco de direitos. Em virtude desse *registro fraco*, é comum que as transações imobiliárias tenham necessidade de ser garantidas por meio da contratação de seguros. Nesse viés, González afirma que *os déficits inerentes a todo sistema registral de efeitos débeis são cobertos pelo mercado*.¹⁶⁰

Tal fraqueza do sistema de registro ainda é potencializada pelos *títulos fracos*¹⁶¹, uma vez que os contratos de compra e venda de bem imóvel são redigidos

¹⁵⁷ JARDIM, Mónica. Os sistemas registrais e a sua diversidade. **Revista Argumentum**. Vol. 21, N. 1, jan. – abr. São Paulo: 2020, p. 457.

¹⁵⁸ “Art. 1º Os serviços concernentes aos Registros Públicos, estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, ficam sujeitos ao regime estabelecido nesta Lei. § 1º Os Registros referidos neste artigo são os seguintes: III - o registro de títulos e documentos.” BRASIL. Lei nº 6.015/1973. **Lei dos Registros Públicos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em: 22 ago. 2021.

¹⁵⁹ “Art. 1.227. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código.” BRASIL. Lei nº 6.015/1973. **Lei dos Registros Públicos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em: 22 ago. 2021.

¹⁶⁰ GONZÁLEZ, Fernando P. Méndez. A função econômica da publicidade registral. In: JACOMINO, Sergio; DIP, Ricardo (orgs.). **Doutrinas essenciais em direito registral**. São Paulo: RT, 2013. Volume I. p. 122.

¹⁶¹ MORISHIGUE, Paulo Ieiri. **O Aperfeiçoamento do sistema de Registro de Imóveis como ferramenta de estímulo à concessão de crédito imobiliário**. Universidade de Brasília: 2017, p. 13. Disponível em: < https://bdm.unb.br/bitstream/10483/18843/1/2017_PauloleiriMorishigue.pdf>.

pelas partes envolvidas. A fraqueza do sistema de registro poderia ser compensada com a força dos títulos, mas não ocorre.

Na visão de Márcia do Amaral, o *registro do título não prova a propriedade, converte-se em mera publicidade carente de presunção de veracidade*.¹⁶² A natureza jurídica do registro imobiliário norte-americano, portanto, é de registro de documentos e não de direitos, na medida em que o registro não constitui a propriedade imobiliária ou o direito real de garantia, mas tão somente serve para dar publicidade ao documento arquivado. Não se dá publicidade, portanto, ao direito, mas ao documento.

Definida a natureza jurídica da atividade registral no Brasil e nos Estados Unidos, importante a análise dos efeitos do registro imobiliário em cada um dos sistemas registrais.

1.6 Efeitos do registro imobiliário no Brasil

1.6.1 Efeito constitutivo

Desde a origem, o registro das transmissões de propriedade no Brasil teve efeito constitutivo.¹⁶³ Ainda, mesmo antes da criação do primeiro registro geral, o Brasil mantinha o sistema romano da combinação de título e de modo.¹⁶⁴

Acesso em: 13 jan. 2022.

¹⁶² AMARAL, Márcia do. Por que a Segurança Jurídica proporcionada pelo Registro Imobiliário viabiliza o crescimento econômico de um país? **Revista de Direito Imobiliário**. Vol. 91. Ano 44. P. 223-248. São Paulo: Ed. RT, jul. – dez. 2021, p. 232.

¹⁶³ Desde a Lei nº 1.237/1864, o registro é necessário para a constituição do direito real de propriedade e de garantia. “Art. 8º A transmissão entre vivos por título oneroso ou gratuito dos bens susceptíveis de hypothecas (art. 2º § 1º) assim como a instituição dos onus reaes (art. 6º) não operará seus efeitos a respeito de terceiro, senão pela transcrição e desde a data della.” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM1237.htm>. Acesso em: 22 ago. 2021.

¹⁶⁴ LAGO, Ivan Jacopetti do. **História do Registro de Imóveis**. Coleção Direito Imobiliário, vol. I, 1ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 269.

Com o Código Civil de 1916 manteve-se o efeito constitutivo do registro a ele agregando mais um efeito: a legitimação, pela qual se presumem válidos os dados do registro até que este venha a ser cancelado ou retificado.¹⁶⁵

De acordo com Ivan Jacopetti do Lago, o Código Civil de 1916 manteve a tradição causalista do Direito Brasileiro, por meio da qual a transmissão de propriedade permanecia vinculada à validade do negócio jurídico de origem, de natureza obrigacional. Porém, sendo o registro constitutivo, não se perquire algo diferente que a conclusão de que entre o negócio causal obrigacional e o registro deve necessariamente haver um terceiro elemento: o acordo de transmissão, consistente em negócio jurídico de direito das coisas, cuja validade, entretanto, fica amarrada ao negócio causal.¹⁶⁶

O Código Civil de 2002, como regra geral, manteve a sistemática do Código de 1916, mas inseriu um novo elemento à eficácia do registro, qual seja, o *convalescimento*¹⁶⁷, pela via da usucapião¹⁶⁸, para aqueles que confiaram no registro e, com base nele, adquiriram a propriedade.

Portanto, o sistema registral brasileiro tem efeito constitutivo para as transmissões de propriedade *inter vivos* e para as garantias reais pois o direito somente se constitui com o efetivo registro perante o Registro de Imóveis. O titular do direito real, assim, é protegido pela legitimação, ou seja, pela presunção relativa de validade; e, como regra, os terceiros adquirentes de boa-fé são protegidos pela fé pública registral.

Em algumas situações jurídicas, no entanto, a propriedade não se transfere com o registro, mas em função do atendimento de outros requisitos legais, tendo o ato registral, nesses casos, efeito tão somente declaratório e não constitutivo.

¹⁶⁵ LAGO, Ivan Jacopetti do. **História do Registro de Imóveis**, 2020, p. 271.

¹⁶⁶ LAGO, Ivan Jacopetti do. **História do Registro de Imóveis**, 2020, p. 273.

¹⁶⁷ LAGO, Ivan Jacopetti do. **História do Registro de Imóveis**. Coleção Direito Imobiliário, vol. I, 1ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 269.

¹⁶⁸ Conhecido como usucapião tabular: “Artigo 1.242. Parágrafo único. Será de cinco anos o prazo previsto neste artigo se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico.”

1.6.2 Efeito declaratório

O registro imobiliário, no Brasil, ora tem o efeito de constituir o direito real (*efeito constitutivo*), ora tem o efeito meramente de declará-lo (*efeito declaratório*), pelo fato de o direito já ter sido constituído previamente pela ocorrência de alguma hipótese legal. Isso ocorre, por exemplo, com a transmissão de propriedade *causa mortis*, com a usucapião e com a desapropriação por utilidade, por necessidade pública ou por interesse social. Nesses casos, o registro terá efeito declaratório, conferindo, tão somente, disponibilidade aos titulares de direitos reais.

Na transmissão *causa mortis*, por exemplo, a aquisição da propriedade se dá no exato momento do falecimento, pois, pelo Princípio de *Saisine*¹⁶⁹, a propriedade se transfere aos herdeiros no momento da morte¹⁷⁰ e não com o registro imobiliário.

Na usucapião também, a propriedade é adquirida com o decurso do lapso temporal¹⁷¹ e não com o registro do título. O registro do mandado de usucapião ou do procedimento de usucapião extrajudicial¹⁷², recentemente autorizado pelo Código Civil, tem efeito apenas declaratório, concedendo disponibilidade ao proprietário sobre o bem imóvel.

¹⁶⁹Trata-se de princípio fundamental do Direito das Sucessões, por meio do qual com o falecimento ocorre a imediata transferência da herança aos sucessores, objetivando impedir que o patrimônio deixado fique sem titular, enquanto se aguarda a transferência definitiva dos bens aos sucessores do falecido.

¹⁷⁰ “Art. 1.784. Aberta a sucessão, a herança transmite-se, desde logo, aos herdeiros legítimos e testamentários.” BRASIL. Lei nº 10.406/2002. Institui o **Código Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 22 ago. 2021.

¹⁷¹ O lapso temporal para aquisição originária da propriedade pela usucapião dependerá das características da posse (com ou sem justo título e boa-fé), do imóvel (área, localização e destinação).

¹⁷²“Lei nº 6.015/73: Art. 216-A. Sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo...”. BRASIL. Lei nº 6.015/1973. **Lei dos Registros Públicos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em: 22 ago. 2021.

De igual forma ocorre com a desapropriação por utilidade, por necessidade pública, ou por interesse social, cuja sentença tem efeito declaratório, assim como o ato registral, na medida em que se trata de aquisição originária¹⁷³ de propriedade.

O efeito declaratório do registro imobiliário, portanto, é exceção para os casos de aquisição originária de propriedade e transmissão *causa mortis*. A regra geral, no Brasil, é que o direito real somente se constituiu com o devido registro perante o Registro de Imóveis.

1.7 Efeitos do registro imobiliário norte-americano

No Brasil, é muito simples a regra da prioridade, pois depende da ordem de ingresso ou protocolo do título perante o Registro de Imóveis. Já nos Estados Unidos, os efeitos da prioridade do registro dependem da legislação estadual.

Diferente do Brasil, em que a eficácia registral é uniforme em todo o território nacional, podendo o ato ter efeito constitutivo ou declaratório, e o sistema de registro imobiliário é globalmente baseado em lei federal, o sistema registral norte-americano é baseado em estatutos estaduais, com pouca ou nenhuma prática federal uniforme envolvida. Isso é particularmente assim com os atos registrais, que diferem não apenas em detalhes, mas também no núcleo básico.

Como resultado da evolução da lei em vários estados desde os tempos coloniais, três tipos diferentes de efeitos registrais foram desenvolvidos. Nos cinquenta estados, encontram-se três efeitos diversos de prioridade: o *race*, o *notice* e o *race-notice*.¹⁷⁴

¹⁷³ REsp 1.668.058-ES, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, por unanimidade, julgado em 8/6/2017, DJe 14/6/2017. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/webstj/processo/justica/jurisprudencia>>. Acesso em: 23 ago. 2021.

¹⁷⁴ Leonardo Brandelli aponta a existência de uma quarta categoria, chamada de *grace period*, não mais utilizada pelos estados norte-americanos. O *grace period* previa um prazo de carência, dentro do qual o registro poderia ser realizado sem prejuízo ao adquirente. BRANDELLI, Leonardo. **Registro de imóveis**: Eficácia material. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 36.

O gráfico organizado por Ray Sweat contém a classificação da eficácia registral contida nos códigos dos cinquenta estados e do Distrito Federal (*District of Columbia - DC*).¹⁷⁵ Essa diferenciação e organização ganha importância quando há um interessado no fechamento de um negócio imobiliário. Ações tomadas em um estado podem ter um resultado totalmente diferente se seguidas em outro estado com uma classificação diferente de sistema registral. Para fins de sistematização, a letra “R” indica o efeito *race*, a letra “N” o efeito *notice* e as letras “R-N” o efeito *race-notice*:

Quadro 1 - Classificação da eficácia registral contida nos códigos estaduais

Estado	Tipo	Base legal
<i>Alabama</i>	N	Ala. Code Sec. 35-4-90 (1975)
<i>Alaska</i>	R-N	Alaska Stat. Sec. 34,15.260 (1962)
<i>Arizona</i>	N	Ariz. Rev. Stat. Ann. Secs. 33-411 & 412 (1974) (1987)
<i>Arkansas</i> ¹⁷⁶	N	Ark. Stat. Ann., tit. 14-15-404 (1987) other than mortgages
<i>California</i>	R-N	Cal. Civ. Code Sec. 1214 (West 1982)
<i>Colorado</i>	R-N	Colo. Rev. Stat. Sec. 38-35-109 (1987)
<i>Connecticut</i>	N	Conn. Gen. Stat. Ann. Sec. 47-10 (West 1958)
<i>Delaware</i>	R	Del. Code Ann. tit. 25 Sec. 153 (1974)
<i>DC</i> ¹⁷⁷	R-N	D.C. Code Ann. Secs. 45-701 & 45-802 (1981)
<i>Florida</i>	N	Fla. Stat. Ann. Sec. 695.01 (West 1969)
<i>Georgia</i>	R-N	Ga. Code Ann. Sec. 44-2-1 (1981)
<i>Hawaii</i>	R-N	Hawaii Rev. Stat. Sec. 502-83 (1985)
<i>Idaho</i>	R-N	Idaho Code Sec. 55-812 (1988)
<i>Illinois</i>	N	Ill. Rev. Stat. ch. 30 Sec. 29 (1969)
<i>Indiana</i>	R-N	Ind. Code Ann. Sec. 32-1-2-11 (Burns 1980)

¹⁷⁵ SWEAT, Ray E. **Race, Race-Notice and Notice Statutes: The American Recording System**. New York: Prop & Prob, 1989, p.13.

¹⁷⁶ O estado do Arkansas utiliza duas regras: *race* para hipotecas e *notice* para os demais atos, como transferências de propriedade. Hipoteca: Ark. Stat. Ann., tit. 18-40-102 (1987) mortgages.

¹⁷⁷ DC = *District of Columbia* (Distrito Federal).

<i>Iowa</i>	N	Iowa Code Ann. Sec. 558.41 (West 1950)
<i>Kansas</i>	N	Kan. Stat. Ann. Secs. 58-2222 & 2223 (1983)
<i>Kentucky</i>	N	Ky. Rev. Stat. Ann. Sec. 382.270 (Baldwin 1981)
<i>Louisiana</i>	R	La. Rev. Stat. Ann. Sec. 9:2721 (West 1965)
<i>Maine</i>	N	Me. Rev. Stat. Ann., tit. 33, Sec. 201 (West 1988)
<i>Maryland</i>	R-N	Md. Real Prop. Code Ann. Sec. 3-101 (1988)
<i>Massachusetts</i>	N	Mass. Gen. Laws Ann. ch. 183 Sec. 4 (West 1988)
<i>Michigan</i>	R-N	Mich. Stat. Ann. Sec. 26.547 (Callaghan 1984)
<i>Minnesota</i>	R-N	Minn. Stat. Ann. Sec. 507.34 (West 1988)
<i>Mississippi</i>	R-N	Miss. Code Ann. Sec. 89-5-5 (1972)
<i>Missouri</i>	N	Mo. Ann. Stat. Sec. 442.390 (Vernon 1986)
<i>Montana</i>	R-N	Mont. Code Ann. Sec. 70-21-304 (1988)
<i>Nebraska</i>	R-N	Neb. Rev. Stat. Sec. 76-238 (1984)
<i>Nevada</i>	R-N	Nev. Rev. Stat. Ann. Secs. 111.320 & 111.325 (Michie 1986)
<i>New Hampshire</i>	N	N.H. Rev. Stat. Ann. Sec. 477:3-a (1983)
<i>New Jersey</i>	R-N	N.J. Stat. Ann. Sec. 46:22-1 (West 1937)
<i>New Mexico</i>	N	N.M. Stat. Ann. Sec. 14-9-3 (1978)
<i>New York</i>	R-N	N.Y. Real Prop. Law Sec. 291 (McKinney 1988)
<i>North Carolina</i>	R	N.C. Gen. Stat. Sec. 47-18 (1984)
<i>North Dakota</i>	R-N	N.D. Cent. Code Sec. 47-19-41 (1978)
<i>Ohio</i>	R-N	Ohio Rev. Code Ann. Secs. 5301.23 (1986)
<i>Oklahoma</i>	N	Okla. Stat. Ann. tit. 16, Sec. 16 (West 1986)
<i>Oregon</i>	R-N	Ore. Rev. Stat. Sec. 93.640 (1987)
<i>Pennsylvania</i> ¹⁷⁸	R-N	Pa. Stat. Ann. tit. 21, Sec. 351 (Purdon 1955)
<i>Rhode Island</i>	N	R.I. Gen. Laws Sec. 34-1-1 (1984)
<i>South Carolina</i>	N	S.C. Code Ann. Sec. 30-7-10 (Law. Co-op. 1976)

¹⁷⁸ O estado da Pensilvânia utiliza duas regras: *race* para hipotecas e *race-notice* para os demais atos, como transferências de propriedade. Hipoteca: Pa. Stat. Ann. tit. 21, Sec. 622 (Purdon 1955).

<i>South Dakota</i>	R-N	S.D. Codified Laws Ann. Sec. 43-28-17 (1983)
<i>Tennessee</i>	N	Tenn. Code Ann. Sec. 66-5-106 (1982)
<i>Texas</i>	N	Tex. Prop. Code Ann. Sec. 13.001 (Vernon 1984)
<i>Utah</i>	R-N	Utah Code Ann. Sec. 57-3-3 (1988)
<i>Vermont</i>	N	Vt. Stat. Ann. tit. 27, Sec. 342 (1975)
<i>Virginia</i>	N	Va. Code Sec. 55-96 (1988)
<i>Washington</i>	R-N	Wash. Rev. Code Ann. Sec. 65.08.070 (1966)
<i>West Virginia</i>	N	W.Va. Code Sec. 40-1-19 (1982)
<i>Wisconsin</i>	R-N	Wis. Stat. Ann. Sec. 706-08 (West 1981)
<i>Wyoming</i>	R-N	Wyo. Stat. Sec. 34-1-1-20 (1977)

Fonte: SWEAT, Ray E. **Race, Race-Notice and Notice Statutes: The American Recording System**. New York: Prop & Prob, 1989, p.13.

Importante, assim, diferenciar os efeitos de cada uma das regras de eficácia: *notice*, *race* e *race-notice*, utilizadas nas unidades federativas norte-americanas.

1.7.1 Notice

São vinte e dois estados norte-americanos que utilizam o *notice* como regra de eficácia do registro imobiliário no caso de transmissão de propriedade. De acordo com essa regra, a transferência da propriedade imobiliária não terá validade ou eficácia perante credores e segundos compradores sem prévia notificação, a não ser que tenha sido realizado o respectivo registro.

Por essa regra, o contrato que não for registrado é inválido contra um comprador subsequente se esse não tiver prévia ciência, independentemente de o segundo comprador registrar antes ou depois que o primeiro comprador. Os códigos estaduais prescrevem de forma semelhante ao texto abaixo:

*No conveyance, transfer or mortgage of real property shall be good and effectual in law or equity against creditors or subsequent purchasers for a valuable consideration and without notice, unless the same be recorded.*¹⁷⁹

Dessa forma, se “A” vendeu para “B” um determinado imóvel em 2020 e para “C” o mesmo imóvel em 2021, a venda para “B” será oponível a “C” em duas situações: a) se “B” registrou o contrato antes da venda para “C” e b) se “C” tinha conhecimento prévio da venda do imóvel para “B”, mesmo sem registro. Verifica-se, aqui, que o segundo comprador teria direito à aquisição somente se estivesse de boa-fé, independentemente do momento do registro. Nota-se que se “B” registrar seu contrato após a venda para “C” e antes do registro do contrato de “C”, mesmo assim a transferência considerada como eficaz será a para “C”. Privilegia-se aqui a boa-fé na aquisição e não, necessariamente, o momento do ato registral.

1.7.2 Race

Já a regra de prioridade do *race* valoriza a *corrida*¹⁸⁰ para o registro. O segundo comprador deve registrar antes do primeiro comprador, e estará protegido mesmo com conhecimento da transmissão anterior. Três estados apenas utilizam essa regra de prioridade, com textos semelhantes ao abaixo:

*No conveyance of land shall be valid to pass any property interest as against a purchaser for valuable consideration but from the time of recording.*¹⁸¹

¹⁷⁹ “Nenhum transporte, transferência ou hipoteca de imóveis será bom e eficaz em lei ou patrimônio líquido contra credores ou compradores subsequentes para uma consideração valiosa e sem aviso prévio, a menos que o mesmo seja registrado.” Ala. Code Sec. 35-4-90 (1975).

¹⁸⁰ A tradução de *race*, para o português, é “corrida”. Disponível em: <<https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/race>>. Acesso em: 08 nov. 2021.

¹⁸¹ Nenhum transporte de terra será válido para passar qualquer interesse patrimonial contra um comprador para consideração valiosa, mas a partir do momento da gravação. N.C. Gen. Stat. Sec. 47-18 (1984).

Delaware é um desses estados que adota o sistema de eficácia registral pela qual a prioridade do registro imobiliário garante a oponibilidade em relação a terceiro, mesmo de boa-fé:

§ 153. *Priority of deed concerning lands or tenements.*
*A deed concerning lands or tenements shall have priority from the time that it is recorded in the proper office without respect to the time that it was signed, sealed and delivered.*¹⁸²

Por essa regra de eficácia registral, se “A” vendeu para “B” um determinado imóvel em 2020 e para “C” o mesmo imóvel em 2021, a venda eficaz será aquela primeiramente registrada, independentemente de “C” ter prévia ciência da venda do imóvel para “B”.

Apesar dessa sistemática de eficácia registral estimular a *corrida* ao registro, pois é ele que garantirá a eficácia da transferência da propriedade imobiliária, é uma regra pouco utilizada nos Estados Unidos, pois é vista como injusta, na medida em que “C” poderia ser um adquirente de má-fé e ainda assim protegido pelo primeiro registro. Privilegia-se aqui o momento do ato registral e não, necessariamente, a boa-fé.

1.7.3 *Race-Notice*

A regra de prioridade do *race-notice*, utilizada em vinte e cinco estados norte-americanos e ainda no Distrito Federal, prestigia o melhor de cada uma das duas outras regras de eficácia (*notice e race*), pois garante eficácia ao contrato que for primeiramente registrado, desde que não haja prévia ciência de transferência do imóvel. Os códigos estaduais do *race-notice* geralmente fornecem o seguinte texto:

¹⁸² “§ 153. Prioridade de ação em relação a terras ou cortiços. Um ato relativo a terras ou cortiços terá prioridade a partir do momento em que for registrado no escritório adequado, sem respeitar o tempo em que foi assinado, lacrado e entregue.” Delaware Code. Tit. 25 Sec. 153 (1974).

*Every conveyance of real estate which shall not be recorded shall be void as against any subsequent purchaser in good faith, and for a valuable consideration of the same real estate or any portion thereof, whose conveyance shall be first duly recorded.*¹⁸³

Como apresentado na planilha organizada por Ray Sweat¹⁸⁴, a maioria dos estados adota a regra do *race-notice*, importando tanto o registro imobiliário do título de transmissão de propriedade quanto a boa-fé na transação imobiliária.

Assim, pela regra do *race-notice*, se “A” vendeu para “B” um determinado imóvel em 2020 e para “C” o mesmo imóvel em 2021, a venda eficaz será aquela primeiramente registrada, tão somente no caso de “C” não ter prévia ciência da venda do imóvel para “B”. Privilegia-se tanto o momento do ato registral como a existência da boa-fé.

O direito à propriedade, portanto, tem como guardião o registro imobiliário, o qual, dependendo do ordenamento jurídico a ele aplicável, terá natureza jurídica e efeitos diversos. Todos esses aspectos constitucionais dos sistemas registrares imobiliários influenciam nos elementos determinantes da *segurança jurídica*, da *eficiência* e do *custo* das operações imobiliárias.

¹⁸³ Todo transporte de imóveis que não deve ser registrado será anulado como contra qualquer comprador subsequente de boa-fé, e para uma consideração valiosa do mesmo imóvel ou qualquer parte dele, cujo transporte deve ser devidamente registrado. Mich. Stat. Ann. Sec. 26.547 (1984).

¹⁸⁴ SWEAT, Ray E. **Race, Race-Notice and Notice Statutes: The American Recording System**. New York: Prop & Prob, 1989, p. 13.

CAPÍTULO 2: PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEGURANÇA JURÍDICA E O SISTEMA REGISTRAL IMOBILIÁRIO NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS

2.1 Segurança jurídica como preceito constitucional

A segurança jurídica é o atributo necessário para que o indivíduo sinta confiança no negócio jurídico do qual participe ou no sistema onde se encontra envolvido. Para os constitucionalistas, trata-se de um direito fundamental.¹⁸⁵

Ricardo Dip, de modo muito didático, arrolou as normas legais em que a segurança jurídica é assegurada e privilegiada:

- a) Declaração de Direitos da Virgínia de 1776, em cujo artigo 1º se lê que os homens possuem direitos inatos, entre eles o relativo aos meios para buscar e conseguir a felicidade e a segurança - *happiness and safety*; também na
- b) Declaração da Independência dos Estados Unidos da América, no mesmo ano de 1776;
- c) na Declaração francesa des Droits de l'Homme et du Citoyen, de agosto de 1789;
- d) na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de maio de 1791;
- e) na Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas, dezembro de 1948;
- f) na Convenção para a Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais - o Convênio Europeu de Direitos Humanos - de novembro de 1950;
- g) no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, da Organização das Nações Unidas, em dezembro de 1966;
- h) no Pacto de São José da Costa Rica - Convenção Americana de Direitos Humanos-, de novembro de 1969/57; nas Constituições de numerosos Países, de modo direto e explícito, p.ex., nas vigentes Constituições de Espanha, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru, Portugal, Uruguai, Brasil, ou de maneira indireta, v.g., nas Constituições do México e da Argentina.¹⁸⁶

¹⁸⁵ CANOTILHO, Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, Coimbra: Almedina, 1998, p. 250.

¹⁸⁶ DIP, Ricardo Henry Marques. Sobre a crise contemporânea da segurança jurídica. **Revista de Direito Imobiliário**. Vol. 54. São Paulo: Revista dos Tribunais, jan.-jul., 2003, p. 9.

Na Declaração de Direitos da Virgínia, de 1776, o artigo inicial já mencionava que todas as pessoas são iguais, independentes e têm certos direitos inerentes, dentre os quais: possuir bens, serem felizes e terem segurança:

*That all men are by nature equally free and independent and have certain inherent rights, of which, when they enter into a state of society, they cannot, by any compact, deprive or divest their posterity; namely, the enjoyment of life and liberty, with the means of acquiring and possessing property, and pursuing and obtaining happiness and safety.*¹⁸⁷

A Décima Quarta Emenda, em sua Seção 1, dispõe que *nenhum Estado privará qualquer pessoa da vida, liberdade ou propriedade, sem o devido processo legal; nem negará a qualquer pessoa dentro de sua jurisdição a igual proteção das leis*:¹⁸⁸

*All persons born or naturalized in the United States and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.*¹⁸⁹

Já na Constituição Federal brasileira de 1988, no *caput* do art. 5º, há a disposição de que se garante aos brasileiros e estrangeiros residentes no país direito à segurança e à propriedade:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a

¹⁸⁷ Que todos os homens são por natureza igualmente livres e independentes e têm certos direitos inerentes, dos quais, quando entram em um estado de sociedade, não podem, por qualquer pacto, privar ou desfazer sua posteridade; ou seja, o gozo da vida e da liberdade, com os meios de adquirir e possuir propriedade, e perseguir e obter felicidade e segurança. NATIONAL ARCHIVES. **The Virginia Declaration of Rights**. Disponível em: <https://www.archives.gov/founding-docs/virginia-declaration-of-rights>. Acesso em: 07 fev. 2022.

¹⁸⁸ Fourteenth Amendment: No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws. **Constitution of the United States**. Disponível em: <https://constitution.congress.gov/browse/amendment-14/>. Acesso em: 24 mar. 2021.

¹⁸⁹ Todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos e sujeitas à sua jurisdição, são cidadãos dos Estados Unidos e do Estado em que residem. Nenhum Estado fará ou aplicará qualquer lei que agrave os privilégios ou imunidades dos cidadãos dos Estados Unidos; nem qualquer Estado privará qualquer pessoa de vida, liberdade ou propriedade, sem o devido processo legal; nem negará a qualquer pessoa dentro de sua jurisdição a proteção igual das leis.

inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.¹⁹⁰

De acordo com Ricardo Dip, *os registros públicos, ao lado das notas, constituem o mais relevante dos instrumentos jurídicos preventivos.*¹⁹¹ Especificamente em relação ao direito de propriedade, é o registro imobiliário que confere, objetivamente, segurança jurídica e, subjetivamente, a certeza que o sistema funciona, *por meio de formas, prazos e procedimentos.*¹⁹²

Para o sistema registral, segurança jurídica é a libertação do risco, e quanto mais segura juridicamente for uma transação imobiliária, menor o risco para as partes envolvidas.

A segurança jurídica no sistema registral imobiliário confere exigibilidade de direito certo, estável e previsível. Nesse norte, de acordo com Alberto Malta, a adoção de *uma sistemática de regulação do tráfego imobiliário que garanta segurança jurídica às transações e confiabilidade às instituições atrai investimentos e crescimento econômico.*¹⁹³

Para o adquirente de uma propriedade imobiliária, segurança jurídica é um sentimento *de paz e de tranquilidade quanto ao seu direito e a certeza de estar agindo de acordo com o Direito* e por ele ser protegido.¹⁹⁴ Para Yasmine Kunrath, *o direito à segurança jurídica é um direito fundamental que pode ser efetivado pelas atividades do notário e do registrador.*¹⁹⁵

¹⁹⁰ BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 ago. 2021.

¹⁹¹ DIP, Ricardo Henry Marques. Sobre a crise contemporânea da segurança jurídica. **Revista de Direito Imobiliário**. Vol 54. São Paulo: Revista dos Tribunais, jan.-jul., 2003, p. 15.

¹⁹² DIP, Ricardo Henry Marques. Sobre a crise contemporânea da segurança jurídica. **Revista de Direito Imobiliário**, p. 16.

¹⁹³ MALTA, Alberto. **Direito Imobiliário: segurança jurídica do tráfego imobiliário à luz dos novos normativos reguladores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 1.

¹⁹⁴ KUNRATH, Yasmine Coelho. **Direito Fundamental à Segurança Jurídica: Elementos de Construção e Efetividade sob a perspectiva notarial e registral**. Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Itajaí: 2017. p. 82. Disponível em: <<https://prezi.com/hamxvqk3tgwv/direito-fundamental-a-seguranca-juridica-elementos-de-const/>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

¹⁹⁵ KUNRATH, Yasmine Coelho. **Direito Fundamental à Segurança Jurídica: Elementos de Construção e Efetividade sob a perspectiva notarial e registral**, p. 84. Disponível em: <<https://prezi.com/hamxvqk3tgwv/direito-fundamental-a-seguranca-juridica-elementos-de-const/>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

Na transferência de propriedade imobiliária, um elemento que traz segurança jurídica às partes envolvidas é a concentração e a convergência das informações a respeito do imóvel e de seus titulares de direitos reais. Alberto Malta atribui à *simetria informativa* a função de expansão econômica e de confiança necessária:

Isso porque a simetria informativa garante aos interessados a confiança necessária para contratar com desconhecidos, uma vez que a segurança do sistema supriria (e até mesmo superaria, diante do *enforcement* das instituições que garantem o cumprimento dos contratos) a confiança pessoal baseada na boa-fé daquele que se conhece. Nesse sentido, demonstraremos como a adoção do registro de direitos alinha-se à busca da compatibilização das seguranças do direito de propriedade, do comércio e do crédito, evidenciando que o melhor sistema não é aquele que prioriza uma ou outra dimensão da segurança jurídica imobiliária, mas, sim, aquele que consegue ser seguro e completo o suficiente, de modo a garantir que a proteção do tráfego imobiliário represente também a proteção do direito do proprietário.

O Registro de Imóveis, atuando como guardião jurídico da propriedade, exerce função social essencialmente relacionada à segurança jurídica. E como abordar segurança jurídica sem esmiuçar a função social de seu maior garantidor, o Registro de Imóveis.

Um sistema registral imobiliário que ofereça segurança jurídica precisa garantir não apenas um sentimento de confiança às partes envolvidas na transação imobiliária, mas uma tranquilidade à sociedade de que o direito de propriedade tem uma forte salvaguarda. E é com essa perspectiva que esse estudo pretende analisar a segurança oferecida pelo sistema registral imobiliário brasileiro e pelo norte-americano.

2.2 Segurança do registro imobiliário no Brasil

2.2.1 Forma pública como regra-geral para alienação imobiliária

No Brasil, em função do disposto no artigo 108 do Código Civil, exige-se a forma pública para a constituição, a modificação e a extinção dos direitos reais.¹⁹⁶ Assim, a regra geral é que a transferência de bens imóveis ou a constituição de garantias reais, como a hipoteca, seja pactuada por escritura pública e não por mero contrato particular, como ocorre no sistema norte-americano.

O Direito distingue título do modo de aquisição. Título é a causa da aquisição, enquanto o modo é a forma como essa aquisição se opera. Assim, a escritura pública de compra e venda é o título aquisitivo, enquanto o registro é o modo de aquisição.

Existem fatos jurídicos, no entanto, que se consubstanciam no título para a aquisição da propriedade, como a usucapião e a partilha *causa mortis*. Nesses casos, não há necessidade de contrato ou escritura pública para aquisição do direito de propriedade. No caso da usucapião, o decurso do tempo com posse qualificada é suficiente para aquisição originária de propriedade. No caso de partilha *causa mortis*, a transferência ocorre no exato momento do falecimento. A usucapião e a partilha *causa mortis* têm como título, portanto, um fato jurídico.

A Lei dos Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), em seu art. 221, relaciona os títulos que são admitidos a registro, como: I - escrituras públicas; II - escritos particulares autorizados em lei; III - atos autênticos de países estrangeiros, com força de instrumento público; IV - cartas de sentença, formais de partilha, certidões e mandados extraídos de autos de processo e V - contratos ou termos

¹⁹⁶ “Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País.”. BRASIL. Lei nº 10.406/2002. **Institui o Código Civil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 23 ago. 2021.

administrativos, assinados com a União, Estados e Municípios no âmbito de programas de regularização fundiária e de programas habitacionais de interesse social.

A competência para lavratura de escrituras públicas é dos tabeliães de notas¹⁹⁷, de acordo com o disposto na Lei nº 8.935/1994. A regra geral é que a escritura pública seja o título de transmissão de propriedade e constituição de direitos reais de garantia. No entanto, outros títulos são excepcionados em lei e aceitos como contratos com força de escritura pública, tais quais: contratos firmados com entidades que integrem o Sistema Financeiro da Habitação (Lei nº 4.380/1964, art. 61, § 5º)¹⁹⁸, contratos de alienação fiduciária (Lei nº 9.514/1997, art. 38)¹⁹⁹, hipotecas cedulares²⁰⁰ (Decreto-lei nº 167/1967, art. 58. § 2º)²⁰¹, contratos de promessa de compra e venda (Código Civil, art. 1.417)²⁰², certidão da Junta Comercial para integralização de capital social (Lei nº 8.934/1994, art. 64)²⁰³, carta

¹⁹⁷ “Art. 6º Aos notários compete: I - formalizar juridicamente a vontade das partes; e Art. 7º Aos tabeliães de notas compete com exclusividade: I - lavrar escrituras e procurações, públicas;”. BRASIL. Lei nº 8.935/1994. **Lei dos Notários e Registradores**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm>. Acesso em: 23 ago. 2021.

¹⁹⁸ “Lei nº 4.380/1964. Art. 61. § 5º Os contratos de que forem parte o Banco Nacional de Habitação ou entidades que integrem o Sistema Financeiro da Habitação, bem como as operações efetuadas por determinação da presente Lei, poderão ser celebrados por instrumento particular, os quais poderão ser impressos, não se aplicando aos mesmos as disposições do art. 134, II, do Código Civil, atribuindo-se o caráter de escritura pública, para todos os fins de direito, aos contratos particulares firmados pelas entidades acima citados até a data da publicação desta Lei.” BRASIL. Lei nº 4.380/1964. **Instituiu o Sistema Financeiro da Habitação**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm>. Acesso em: 23 ago. 2021.

¹⁹⁹ “Lei nº 9.514/1997. Art. 38. Os atos e contratos referidos nesta Lei ou resultantes da sua aplicação, mesmo aqueles que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis, poderão ser celebrados por escritura pública ou por instrumento particular com efeitos de escritura pública.” BRASIL. Lei nº 9.514/1997. **Instituiu a alienação fiduciária de coisa imóvel**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm>. Acesso em: 23 ago. 2021.

²⁰⁰ Assim como a hipoteca de cédula de crédito rural, outras hipotecas também são constituídas por instrumentos particulares, no caso, cédulas de crédito como a Cédula de Crédito Industrial (Decreto-lei nº 413/1969, a Cédula de Crédito à Exportação (Lei nº 6.313/1975), a Cédula de Crédito Comercial (Lei nº 6.840/1980) e a Cédula de Produto Rural (Lei nº 8.929/1994).

²⁰¹ “Decreto-lei nº 167/1967. Art. 58. § 2º Havendo vinculação de novos bens, além da averbação, estará a cédula também sujeita a inscrição no Cartório do Registro de Imóveis.” BRASIL. Decreto-lei nº 167/1967. **Dispõe sobre títulos de crédito rural**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0167.htm>. Acesso em: 23 ago. 2021.

²⁰² “CC, Art. 1.417. Mediante promessa de compra e venda, em que se não pactuou arrependimento, celebrada por instrumento público ou particular, e registrada no Cartório de Registro de Imóveis, adquire o promitente comprador direito real à aquisição do imóvel.” BRASIL. Lei nº 10.406/2002. **Institui o Código Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 23 ago. 2021.

²⁰³ “Art. 64. A certidão dos atos de constituição e de alteração de empresários individuais e de

de arrematação em procedimento de execução extrajudicial²⁰⁴, casos de incorporação, fusão ou cisão de sociedades anônimas (Lei nº 6.404/1976, art. 234)²⁰⁵, transferência por sistema de consórcios (Lei nº 11.795/2008, art. 45, parágrafo único)²⁰⁶.

Apesar das várias hipóteses legais que autorizam o instrumento particular, a forma pública está prevista como a regra geral por ser a mais segura em se tratando de transmissão, modificação e extinção de direitos reais. Nesse caso, as partes recebem a visão imparcial do tabelião de notas, profissional do direito que zela pela segurança dos negócios jurídicos.²⁰⁷

A escritura pública ou o instrumento particular com força de escritura pública, como visto, não é suficiente para a constituição do direito real de garantia imobiliária ou para a transferência de propriedade, pois consubstanciam-se tão somente nos títulos. O modo de aquisição, no entanto, é o registro desses títulos. Mas, afinal, estaria correto o ditado popular brasileiro que diz: *só é dono quem registra?*

sociedades mercantis, fornecida pelas juntas comerciais em que foram arquivados, será o documento hábil para a transferência, por transcrição no registro público competente, dos bens com que o subscritor tiver contribuído para a formação ou para o aumento do capital.” BRASIL. Lei nº 8.934/1994. Dispõe sobre o **Registro Público de Empresas Mercantis**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8934.htm>. Acesso em: 23 ago. 2021.

²⁰⁴ “Art. 26. Todos os atos previstos neste decreto-lei, poderão ser feitos por instrumento particular, aplicando-se ao seu extravio, no que couber, o disposto no Título VII, do Livro IV, do Código de Processo Civil.” BRASIL. Decreto-lei nº 70/1966. Autoriza o funcionamento de **associações de poupança e empréstimo**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0070-66.htm>. Acesso em 23 ago. 2021.

²⁰⁵ “Art. 234. A certidão, passada pelo registro do comércio, da incorporação, fusão ou cisão, é documento hábil para a averbação, nos registros públicos competentes, da sucessão, decorrente da operação, em bens, direitos e obrigações.” BRASIL. Lei nº 6.404/1976. Dispõe sobre as **Sociedades por Ações**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404compilada.htm>. Acesso em 23 ago. 2021.

²⁰⁶ “Art. 45. O registro e a averbação referentes à aquisição de imóvel por meio do Sistema de Consórcios serão considerados, para efeito de cálculo de taxas, emolumentos e custas, como um único ato. Parágrafo único. O contrato de compra e venda de imóvel por meio do Sistema de Consórcios poderá ser celebrado por instrumento particular.” BRASIL. Lei nº 11.795/2008. Dispõe sobre o **Sistema de Consórcio**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11795.htm>. Acesso em: 23 ago. 2021.

²⁰⁷ “Art. 1º Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.” BRASIL. Lei nº 8.935/1994. **Lei dos Notários e Registradores**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm>. Acesso em: 23 ago. 2021.

2.2.2 Obrigatoriedade do registro para transmissão de propriedade

Para bens móveis, basta a tradição para a transmissão da propriedade. O Código Civil, em seu art. 1.226, dispõe que *os direitos reais sobre coisas móveis, quando constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com a tradição*. Assim, quando se trata de bem móvel, a entrega da coisa ao adquirente é suficiente para caracterizar a transferência de propriedade.

Diferentemente, para bens imóveis, não basta a assinatura e entrega do contrato, como no direito norte-americano, ou a transmissão da posse, há necessidade de se registrar a transferência da propriedade perante o Registro de Imóveis.

Por força do art. 1.227 do Código Civil, *os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos*. Ainda, o art. 1.245 do Código Civil define que *se transfere entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis e que, enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel* (art. 1.245, § 1º do Código Civil).

Ambos os dispositivos, de forma concisa, mas precisa, traduzem em palavras singelas a importância do serviço registral imobiliário brasileiro, qual seja, de guardião dos direitos reais, vez que estes, a rigor, só se efetivam após o seu registro no Cartório de Registro de Imóveis competentes. Nesta seara, o art. 1º da Lei nº 8.935/1994 define que *os serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos*.

Ainda, a Lei dos Registros Públicos, em seu art. 172, estabelece que *no Registro de Imóveis serão feitos, o registro e a averbação dos títulos ou atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintos de direitos reais sobre imóveis reconhecidos em lei, "inter vivos" ou "mortis causa" quer para sua constituição,*

transferência e extinção, quer para sua validade em relação a terceiros, quer para a sua disponibilidade.

Dessa forma, os direitos reais, tanto o de propriedade como os de garantia, somente se constituem com o efetivo registro do título de transmissão perante o Registro de Imóveis. No entanto, esse registro não é automático, pois o título registral (contrato ou escritura de transmissão de propriedade) passa por uma apreciação jurídica chamada de qualificação registral.

2.2.3 Qualificação registral

Diferentemente do que ocorre no sistema registral imobiliário norte-americano, cuja análise dos documentos é formal, no Brasil, a análise, além de formal, é material, pois aprecia os requisitos legais do título apresentado a registro. Mas o que é qualificação registral?

Qualificar normalmente significa dar qualidade a algo, como qualificar ou capacitar um determinado colaborador. Para o sistema registral imobiliário, qualificar significa verificar aptidão para a realização do ato registral, verificando se o documento apresentado atende às exigências legais.

A qualificação registral é a expressão utilizada para designar o exame do título apresentado, levando em consideração os princípios registrais, as normas jurídicas e as normas técnicas editadas pelo juízo competente, de acordo com o art. 30, X, da Lei dos Notários e Registradores.²⁰⁸

No entanto, essa qualificação registral não pode se embasar em intuição ou achismos do registrador de imóveis, mas na lei. Qualquer exigência registral, portanto, deve ter amparo legal. Todo título, qualquer que seja sua natureza, deve ser objeto de qualificação registral, mesmo os judiciais.

²⁰⁸ BRASIL. Lei nº 8.935/1994. **Lei dos Notários e Registradores**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm>. Acesso em: 23 ago. 2021.

Em relação a títulos judiciais, o Supremo Tribunal Federal, em julgamento do *Habeas Corpus* 85.911/9-MG, defendeu o *cumprimento do dever imposto pela Lei de Registros Públicos ao registrador de imóveis*, não configurando crime de desobediência a ausência de registro de uma carta de adjudicação que a qualificação registral identificou como deficiente.

Com o objetivo de cumprir sua função, o registrador de imóveis conta com um importante instrumento, o exame de qualificação, que se consubstancia em uma análise de requisitos do título apresentado para registro, sendo efetuado um contraponto deste com a matrícula do imóvel e ainda com a legislação e com os princípios registrais.

O exame de qualificação atende ao princípio da legalidade registral, que de acordo com Luiz Guilherme Loureiro, *impõe de que os documentos submetidos ao Registro devem reunir os requisitos exigidos pelas normas legais para que possam aceder à publicidade registra*²⁰⁹. Assim, para que o título tenha ingresso no fôlio real²¹⁰, é importante ser submetido a um exame de qualificação e ser considerado apto a registro. Ressalta-se que o registrador de imóveis está submetido ao critério da *legalidade estrita*, diferentemente do magistrado que *pode decidir por conveniência ou oportunidade*²¹¹.

O Registro de Imóveis, assim, que é o *registro público por excelência*²¹², além de exercer uma função de coordenar, conservar e publicar as situações jurídicas relacionadas à transferência de propriedade, exerce um verdadeiro filtro pelo

²⁰⁹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos** – teoria e prática. 7. Ed. Salvador: Editora JusPodium. 2016, p. 538.

²¹⁰ Fôlio real, literalmente, significa “folha do imóvel”. Mas, no direito registral imobiliário, a expressão significa sistema registral. Dessa forma, ter acesso ao fôlio real significa ter acesso às matrículas, pelo fato de ter sido apto a registro. “Fôlio, do latim *folium* é, em sentido estrito, uma folha de papiro, pergaminho ou papel resultante da dobragem ao meio de uma folha maior.” Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/F%C3%B3lio>>. Acesso em: 17 set. 2021.

²¹¹ MARCHIONATTI, C. C.; CANSI, F.; CRUZ, P. M. A conveniência, a oportunidade e a sustentabilidade como critérios judiciais no registro de títulos no registro de imóveis: *convenience, opportunity and sustainability as judicial criteria in the registration of titles in the Real Estate Registry*. **Revista Visão: Gestão Organizacional**, v. 10, n. 1, p. 170-188, 2021. Disponível em: <<https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/visao/article/view/2662>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

²¹² DIP, Ricardo Henry Marques. Sobre a crise contemporânea da segurança jurídica. **Revista de Direito Imobiliário**. Vol 54. São Paulo: Revista dos Tribunais, jan.-jul., 2003, p. 12.

procedimento de qualificação, concluindo por uma decisão jurídica, positiva ou negativa, de um determinado negócio jurídico lhe apresentado.

E havendo qualificação registral positiva, haverá a constituição e a publicização desse direito real, a fim de que todas as pessoas tenham conhecimento sobre os titulares de direitos reais e eventuais ônus incidentes sobre o imóvel.

2.2.4 Publicidade registral

A publicidade registral pode ser definida como a garantia dos direitos reais inscritos, tal como estão inscritos, da pessoa que consta como titular registral; e ainda como garantia da tutela dos interesses daqueles que, confiando nas informações constantes do Registro, realizam negócios jurídicos imobiliários.²¹³ A publicidade registral, assim, é uma presunção de veracidade e integridade do registro para todo aquele que confia no registro e inscreve o título de aquisição do imóvel. Por publicidade registral se entende a publicidade jurídica que é obtida por meio da inscrição de um título específico em um órgão específico denominado Registro.

A importância da publicidade na transferência e na limitação da propriedade imobiliária é evidente e incontestável. A informação sobre a situação jurídica do imóvel é imprescindível para a segurança das transações imobiliárias e, conseqüentemente, para a geração e para a circulação da riqueza. Ao contrário dos direitos obrigacionais, que vinculam apenas as partes na relação jurídica, os direitos reais são oponíveis *erga omnes*. Para que possam ser conhecidos e respeitados por todos, os direitos reais devem ser publicizados a todos os membros da sociedade. Daí a necessidade da instituição de um mecanismo que torne pública a titularidade do imóvel, bem como a existência de ônus e gravames sobre ele incidentes.

²¹³ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos** – teoria e prática. 7ª ed. Salvador: Editora JusPodium. 2016, p. 503.

Um sistema registral eficiente confere maior segurança jurídica ao adquirente de imóvel e ao credor que busca garantia para realização de empréstimo. O adquirente estará seguro quando ninguém puder perturbar seu direito por motivos anteriores à sua aquisição. Para tanto, ele deve ter certeza de que aquele que está alienando o imóvel é seu verdadeiro dono, e de que não incide sobre o bem qualquer ônus ou gravame que impeça a alienação.

Da mesma forma, quem concede um crédito garantido por um imóvel, como hipoteca ou alienação fiduciária, requer certeza da validade e da eficácia dessa garantia real. Para isso, ele tem necessidade de saber previamente se aquele que oferece o imóvel como garantia é seu verdadeiro proprietário, se o bem é alienável ou se já existem gravames anteriores e preferenciais.

Assim, para a segurança do negócio, o adquirente deverá saber se o vendedor é o verdadeiro proprietário do imóvel e se o bem é efetivamente alienável. Para possuir essa certeza não basta que o vendedor apareça externamente como proprietário: ele deve figurar no Registro de Imóveis como o titular do domínio e demonstrar que adquiriu legitimamente o imóvel, o que supõe a validade de toda uma série de transmissões anteriores. Mas o comprador tem necessidade de saber mais: se existem limitações à propriedade ou outros ônus e gravames, tais como usufruto, hipoteca, penhora, indisponibilidade, servidão administrativa.

Da mesma forma, a instituição ou pessoa disposta a conceder um crédito com garantia de um bem imóvel precisa saber se a garantia oferecida é suficiente e eficaz. Para tanto, precisa saber se aquele que oferece a garantia - seja o devedor ou terceiro - é realmente o proprietário do imóvel e tem legitimidade para onerar o bem. Interessa também saber se existem ônus anteriores e preferenciais, que podem restringir sua garantia, como usufruto, alienação fiduciária, hipoteca anterior.

Inclusive no aspecto ambiental, a publicidade registral fortalece a segurança jurídica, pois potencializa a *informação de caráter ambiental com sua inscrição na matrícula imobiliária*.²¹⁴ De acordo com Antonio do Amaral e Silva, a *transparência*

²¹⁴ SILVA, Antonio Fernando Schenkel Do Amaral e; DANTAS, Marcelo Buzaglo; PINHEIRO, Sheyla Campos; BODNAR, Zenildo. O registro de imóveis e a informação ambiental. **Brazilian Journal of**

*e a acessibilidade proporcionadas pelo registro imobiliário a todos é uma das medidas de maior eficácia para a defesa da natureza na atualidade.*²¹⁵

Sem estas informações, as transações envolvendo bens imóveis são inseguras e a circulação de riquezas é lenta e difícil. Poucas pessoas se arriscariam a adquirir imóveis ou a aceitá-los como garantia de dívidas. Os investidores se afastariam do mercado imobiliário, ou então exigiriam juros mais elevados, proporcionais ao maior risco, o que resultaria em grave prejuízo econômico para o País.

Na falta de um sistema eficiente de Registro de Imóveis, tais informações seriam impossíveis de obter, ou sua obtenção seria extremamente demorada e custosa. Como afirma Leonardo Brandelli, a busca por essas informações pode ser traumática:

A obtenção dessas informações, em matéria de direitos imobiliários, é algo bastante tormentoso, em razão da opacidade dos referidos direitos, de modo que se não houver um sistema registral eficiente a publicizá-los, de maneira eficaz e confiável, ou sua obtenção poderá ser algo de custo excessivo, ou algo muito improvável, pondo em risco, em ambos os casos, a realização do negócio jurídico pretendido, ou, no mínimo, aumentando sobremaneira os custos de transação.²¹⁶

O Registro de Imóveis, em seu sentido amplo, é um órgão criado por lei mediante o qual se proporciona a publicidade jurídica. O ofício registral imobiliário, costumeiramente denomina *cartório de registro de imóveis* no Brasil, é a sede onde o oficial de registro imóveis ou registrador exerce sua função pública de recepcionar, proceder ao controle da legalidade e, salvo no caso de vícios insanáveis, inscrever o título que consubstanciam um ato ou negócio jurídico imobiliário para que tenha acesso à publicidade registral e produza os efeitos decorrentes.

Development, v. 7, p. 103490-103508, 2021, p. 3.

²¹⁵ SILVA, Antonio Fernando Schenkel Do Amaral e; DANTAS, Marcelo Buzaglo; PINHEIRO, Sheyla Campos; BODNAR, Zenildo. O registro de imóveis e a informação ambiental. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, p. 103490-103508, 2021, p. 3.

²¹⁶ BRANDELLI, Leonardo. Desenvolvimento Nacional: o papel do Registro de Imóveis. **Direito Registral e novas tecnologias**. Coordenação Flaviano Galhardo... [et al.]. 1ª ed. Rio de Janeiro, 2021, p. 369.

A publicidade registral imobiliária pode ser vista sob três dimensões: a informação é pública por se constituir numa atividade delegada pelo Estado, o acesso a ela é garantido a toda a sociedade, além de garantir a segurança, a autenticidade e a eficácia das relações jurídicas entre particulares.

A segurança jurídica é assegurada pelo controle técnico exercido por um jurista especializado. O registrador de imóveis é um profissional do direito, a quem a lei confere fé pública, e que, entre outras, exerce a importante função da qualificação registral, ou controle da legalidade dos títulos que são apresentados ao Registro e merecem ser publicizados.

Um dos pressupostos da publicidade é a presunção de veracidade do registro. A publicidade supõe o oferecimento aos interessados da verdade oficial. A lei estabelece a presunção de que aquilo que consta do registro é verdadeiro, e, se o seu teor não é verdadeiro, o interessado pode reclamar que se retifique ou anule (art. 1.247 do Código Civil). Sem a presunção de veracidade, ainda que relativa, não haveria como garantir a segurança das relações jurídicas imobiliárias.

Assim, não se exige que o interessado deva averiguar a veracidade ou exatidão dos dados publicados: a lei estabelece a presunção relativa de que tais informações são exatas e verdadeiras. Entretanto, no direito brasileiro, a fé pública que decorre do registro não é absoluta. O terceiro de boa-fé, que confia nos dados publicados, pode, eventualmente, perder o imóvel para o real proprietário, em caso de nulidade e conseqüente cancelamento do registro (art. 1.247, parágrafo único, do Código Civil).

Um segundo pressuposto da publicidade - a publicidade formal - é possibilidade, mas não a obrigatoriedade, da consulta ao registro. As normas registrais não impõem o conhecimento dos dados publicados. Não se exige de ninguém a consulta do Registro. A lei considera que é pública a informação cujo teor é tornado acessível a todos. Não é necessária a consulta ao registro para que torne efetiva a publicidade, bastando, para tanto, que a situação jurídica seja disponibilizada no sistema registral. Por isso, determina a lei que a averbação da penhora faz prova quanto à fraude de qualquer transação posterior (art. 240 da Lei

nº 6.015/1973), não podendo o terceiro alegar desconhecimento da inscrição do gravame.

Resta claro, portanto, o quanto a publicidade registral é um forte elemento da segurança jurídica do sistema registral imobiliário. Tal publicidade foi recentemente regulamentada pela Lei Geral de Proteção de Dados – Lei nº 13.709/2018, criando dúvidas em relação à amplitude da publicidade e quais os efeitos que a lei especial criaria à segurança jurídica do sistema registral.

2.2.4.1 Lei Geral de Proteção de Dados

Como fica a publicidade registral com o advento da Lei Geral de Proteção de Dados? Com essa ampla publicidade que o Registro de Imóveis deve garantir e a recente publicação da Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD²¹⁷, muito se questionou sobre qual seria o alcance da LGPD nos registros públicos, na medida em que uma das razões de sua existência é a ampla publicidade das informações e dos dados.

A própria lei, em seu artigo 23, §4º, adianta que *os serviços notariais e de registro exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, terão o mesmo tratamento dispensado às pessoas jurídicas de direito público e o tratamento dos dados pessoais deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público.*

²¹⁷ BRASIL. Lei nº 13.709/2018. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais** (LGPD). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm>. Acesso em: 24 ago. 2021.

Em função disso, o tema está sendo regulamentado pelo Conselho Nacional de Justiça²¹⁸, mas as Corregedorias estaduais²¹⁹ já estão normatizando as questões em âmbito estadual, a fim de buscar uma padronização de procedimentos.

A Corregedoria Nacional de Justiça publicou, recentemente, Edital de Consulta Pública²²⁰ à minuta de Provimento para adequação da regulamentação dos serviços notariais e registrais com o objetivo de coletar críticas e sugestões de *pessoas físicas e jurídicas com reconhecido interesse na matéria* (art. 3.3).

Resta clara a importância dada pelo CNJ ao princípio da publicidade registral imobiliária como elemento de segurança jurídica:

Considerando o princípio da publicidade que orienta a prática dos atos registrais e notariais, possibilitando, inclusive, que a pessoa possa requerer certidão sem informar o motivo ou o interesse do pedido (Lei nº 6.015/73, art. 17; Lei nº 8.934/94, art. 1º).²²¹

Por tudo o que foi debatido no Grupo de Trabalho e pela minuta de Provimento apresentada pelo CNJ, permanecem públicas as informações relacionadas às transações imobiliárias, haja vista essa publicidade ser a essência da segurança garantida pelo Registro de Imóveis, que age com competência legal e para cumprir com suas atribuições legais de interesse público.

Com a pandemia do COVID-19, houve uma aceleração no desenvolvimento de novas tecnologias e uma maior utilização dessas ferramentas, em função da necessidade da sociedade. Imaginem as nossas vidas sem cartório? Com o

²¹⁸ A Portaria nº 60/2020-CNJ criou um Grupo de Trabalho para a elaboração de estudos e de propostas voltadas à adequação dos serviços notariais e de registro à Lei nº 13.709/201 – Lei Geral de Proteção de dados. Disponível em: < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3655>>. Acesso em: 18 fev. 2022.

²¹⁹ Em Santa Catarina, foi publicado o Provimento nº 24/2021, da Corregedoria-Geral da Justiça, que dispõe sobre as práticas para adequação das serventias extrajudiciais do Estado de Santa Catarina à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Disponível em: <<http://busca.tjsc.jus.br/buscatextual/integra.do?cdSistema=41&cdDocumento=178497&cdCategoria=103&q=&frase=&excluir=&qualquer=&prox1=&prox2=&proxc=>>>. Acesso em: 24 ago. 2021.

²²⁰ Consulta Pública à minuta do ato normativo que regulamentará a LGPD para as atividades notariais e registrais, com período de manifestação de 14 a 28 de fevereiro de 2022. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/edital-de-consulta-publica-provimento-lgpd-1.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2022.

²²¹ Minuta submetida à Consulta Pública. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/consultas-publicas/adequacao-dos-servicos-notariais-e-de-registro-a-lgpd/>>>. Acesso em: 28 fev. 2022.

lockdown, tudo o que precisava ser realizado no âmbito da vida pessoal, comercial, empresarial, teve as Centrais Eletrônicas Estaduais²²² como porta de entrada às serventias extrajudiciais.

Para registrar uma compra e venda ou para obter um empréstimo e oferecer um imóvel em garantia, a utilização dessas novas tecnologias foi fundamental. Não se pode, portanto, ignorar o importante papel das modernas tecnologias de informação para a publicidade formal do Registro de Imóveis. Desde que sejam asseguradas a integridade, a conservação e a autenticidade do arquivo, a publicidade eletrônica deve ser acessível.

Nesse sentido, a minuta do Provimento do CNJ reconhece que o compartilhamento de dados com centrais de serviços eletrônicos é compatível com a proteção de dados pessoais:

Art. 23. O compartilhamento de dados com centrais de serviços eletrônicos compartilhados é compatível com a proteção de dados pessoais, devendo as centrais observar a adequação, necessidade e persecução da finalidade dos dados a serem compartilhados, bem como a maior eficiência e conveniência dos serviços registrais ou notariais ao cidadão.²²³

A transmissão de dados por meio eletrônico garante uma maior publicidade formal dos direitos reais objetos do registro, diminui custos, possibilita o acesso à informação em menor espaço de tempo e, conseqüentemente, reforça a eficácia e a segurança dos negócios jurídicos imobiliários.

Alguns passos importantes já foram dados nesse sentido. A Lei nº 11.977/2009 estabelece o sistema de registro eletrônico, enquanto a Lei nº 13.465/2017 criou o Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis – ONR²²⁴. Nesse âmbito, será de extrema importância o trabalho de normalização

²²²No Registro de Imóveis, as Centrais Eletrônicas são acessadas por <www.registradores.onr.org.br> ou por <www.registroidemoveis.org.br>.

²²³ Minuta submetida à Consulta Pública. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/consultas-publicas/adequacao-dos-servicos-notariais-e-de-registro-a-lgpd/>>. Acesso em: 28 fev. 2022.

²²⁴ “Art. 76. O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) será implementado e operado, em âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR).”. BRASIL. Lei nº 13.465/2017. Dispõe sobre a **Regularização Fundiária Rural e Urbana**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 24 ago. 2021.

desempenhado pelo ONR, a fim de que seja possível desempenhar uma política nacional de proteção de dados registrais a ser observada por todos os Registros de Imóveis²²⁵. Essa entidade nacional, representativa dos registros imobiliários, terá condições de assegurar os limites adequados de publicização dos dados pessoais, a fim de cumprir com o interesse público de segurança da informação.

2.2.4.2 *Certidão: documento garantidor de ampla publicidade*

Por um simples documento, chamado de certidão, qualquer pessoa pode ter acesso às informações contidas no Registro de Imóveis. Esse é uma das mais relevantes e nobres atribuições dos registros públicos. Assim, a publicidade das operações imobiliárias pode ser facilmente alcançada pela certificação do conteúdo do registro mediante expedição de certidão.

Segundo o art. 16 da Lei nº 6.015/1973, os registradores *são obrigados a lavrar certidão do que lhes for requerido e a fornecer às partes as formações solicitadas*. De acordo com Loureiro, a consulta não se dá diretamente nos livros do Registro de Imóveis, pois colocaria em risco a própria integridade e autenticidade do documento, mas apenas mediante a emissão de certidões, configurando, portanto, uma publicidade indireta.²²⁶

Dessa forma, essa publicidade ampla, mas indireta, se dá pela lavratura de certidões. De acordo com Hely Lopes Meirelles²²⁷, certidões são atos administrativos, que se consubstanciam em cópias ou fotocópias fiéis e autenticadas de atos ou fatos constantes de processo, livro ou documento que se encontram nas repartições públicas.

²²⁵ MIRANDA, Caleb Matheus Ribeiro de. O Registro de imóveis e o direito à proteção dos dados pessoais. **Revista de Direito Imobiliário**. Vol. 85. Ano 41, São Paulo: Revista dos Tribunais, jul.-dez. 2018, p. 121.

²²⁶ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos** – teoria e prática. 7. Ed. Salvador: Editora JusPodium. 2016, p. 509.

²²⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 193.

Assim, o registrador de imóveis está restrito a certificar o que existe formalmente nos livros e nos documentos oficiais do Registro de Imóveis, vedada qualquer ilação ou interpretação sobre situação jurídica dos titulares de direitos reais.

Um cuidado que se deve ter quando se emite uma certidão é a observância se há ou não protocolo de título envolvendo aquele determinado imóvel objeto da certidão solicitada em andamento. Por exemplo: se alguém solicita uma certidão de inteiro teor do imóvel matriculado sob o nº 50.000 e no dia ou no minuto anterior à solicitação da certidão, um terceiro protocolou uma escritura pública de compra e venda tendo aquele mesmo imóvel como objeto do negócio jurídico, é essencial, por segurança, que a certidão emitida pelo Registro de Imóveis acuse a presença desse protocolo vigente, mesmo que a compra e venda ainda não tenha sido registrada.

O registrador de imóveis, portanto, deve obrigatoriamente incluir toda e qualquer circunstância envolvendo o imóvel ao ato certificado, ainda que isso não conste do pedido do interessado. Tal circunstância deverá ser anotada na própria certidão, em cujo texto deverá conter a seguinte inscrição: *a presente certidão envolve elementos de averbação à margem do termo* (art. 21, parágrafo único, da Lei nº 6.015/1973).

O Registro de Imóveis tem por finalidade conferir publicidade, validade e certeza às relações jurídicas (art. 1º da Lei nº 8.935/1994) e, portanto, não se limita a recolher e publicar simples informações, por exemplo, a titularidade de um direito, mas afirma, ou pelo menos faz presumir, que aquele que consta em seus livros como titular do direito assim o é efetivamente.

Recentemente, por meio da Medida Provisória nº 1.085/2021²²⁸, foi alterada a Lei nº 6.015/1973 e criada uma nova espécie de certidão, com o objetivo de trazer ainda mais segurança jurídica ao sistema registral imobiliário. Essa alteração, além de reduzir significativamente o prazo da emissão das certidões eletrônicas, criou

²²⁸ BRASIL. Medida Provisória nº 1.085/2021. Dispõe sobre o **Sistema Eletrônico dos Registros Públicos – SERP**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1085.htm>. Acesso em: 08 fev. 2022.

uma nova espécie de documento: a certidão da situação jurídica atualizada do imóvel²²⁹, com prazo de emissão de um dia:

§ 9º A certidão da situação jurídica atualizada do imóvel compreende as informações vigentes de sua descrição, número de contribuinte, proprietário, direitos, ônus e restrições, judiciais e administrativas, incidentes sobre o imóvel e o respectivo titular, além das demais informações necessárias à comprovação da propriedade e à transmissão e à constituição de outros direitos reais.

O objetivo dessa certidão também é proporcionar mais segurança e eficiência ao *due diligence*, na medida em que a certificação realizada pelo Registro de Imóveis será dos ônus vigentes e ativos, omitindo-se os ônus anteriormente já cancelados. A certidão da situação jurídica atualizada do imóvel deverá, portanto, compreender as informações vigentes da descrição do imóvel (especialidade objetiva), os dados do proprietário (especialidade subjetiva), os direitos, ônus e restrições, judiciais e administrativas, incidentes sobre o imóvel e o respectivo titular (ônus e restrições ativos), além das demais informações necessárias à comprovação da propriedade, à transmissão e à constituição de outros direitos reais.

O profissional mais capacitado para fazer essa análise da situação jurídica atualizada do imóvel é o registrador de imóveis, que ficará como responsável pelo filtro das informações. Essa espécie de certidão não será necessária para a transferência de propriedade, mas para os procedimentos de parcelamento do solo (art. 18, IV, c da Lei 6.766/79)²³⁰.

²²⁹ Na exposição de motivos, uma das considerações para a criação dessa nova espécie de certidão é: “14. A presente minuta de Medida Provisória promove ainda alteração em diversos dispositivos das Leis nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e nº 13.465, de 11 de julho de 2017, para adequá-los à nova situação, criada pela proposta, de registros públicos eletrônicos e digitalizados. Nesse sentido, prevê, dentre outros importantes aspectos, a criação da certidão da situação jurídica atualizada do imóvel, mais simples e menos custosa que a certidão de inteiro teor da matrícula; a redução de prazos máximos para emissão de certidões do registro de imóveis; a desburocratização dos procedimentos de registro, com a possibilidade de acesso a qualquer serventia para formular pedidos de certidão; o melhor detalhamento dos atos e negócios jurídicos sujeitos a registro e a utilização de extratos eletrônicos padronizados para determinados atos.”

²³⁰ “Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos: [...] IV - certidões: [...] c) da situação jurídica atualizada do imóvel.” Artigo também alterado pela Medida Provisória nº 1.085/2021. BRASIL. Lei nº 6.766/79.

Para a transferência de propriedade, o § 11 do art. 19 da Lei nº 6.015/1973, também inserido pela Medida Provisória nº 1.085/2021, dispôs que a certidão de inteiro teor é suficiente:

§ 11. No âmbito do registro de imóveis, a certidão de inteiro teor da matrícula contém a reprodução de todo seu conteúdo e é suficiente para fins de comprovação de propriedade, direitos, ônus reais e restrições sobre o imóvel, independentemente de certificação específica pelo oficial.

Frisa-se que a certidão de inteiro teor não contém uma certificação do registrador de imóveis relacionada aos eventuais ônus vigentes e restrições ativos. Nesse caso de solicitação apenas da certidão de inteiro teor, caberia ao tabelião de notas ou às instituições financeiras, nos casos de contratos particulares, essa análise jurídica, essa certificação e essa responsabilização sobre a existência ou não de ônus.

Considera-se, para efeito de análise da segurança jurídica, que o profissional competente para certificar a situação jurídica atualizada do imóvel é o registrador de imóveis, pelo fato de ser especialista na análise jurídica da matrícula do imóvel. Juntamente com a publicidade registral, outro elemento que confere segurança jurídica significativa ao sistema registral imobiliário é a prioridade registral.

2.2.5 Prioridade registral

Um dos princípios que mais garante segurança jurídica ao Registro de Imóveis é o da prioridade, por meio do qual se estabelece que o título que primeiramente chegar ao Registro de Imóveis e for protocolado é o que terá prioridade no registro.

A partir do momento que se registra um determinado direito real, esse passa a ter prioridade sobre qualquer outro direito real apresentado ao Registro de Imóveis. Há, também, um fechamento do sistema para a possibilidade de registro de direito real contraditório ao que acabou de ser registrado.

Essa é uma das principais diferenças entre os direitos reais e os direitos pessoais, pois os titulares daqueles contam com a preferência no exercício do seu direito em relação a outro direito real posterior. Ao contrário, no direito obrigacional, o credor não tem preferência na satisfação de seu crédito.

No Registro de Imóveis, essa preferência ou prioridade do direito real se materializa com a ordem de chegada do título na serventia registral: o título que é prenotado em primeiro lugar, seja um minuto antes, tem prioridade em relação ao título que é prenotado posteriormente.

E é por essa razão que o art. 182 da Lei dos Registros Públicos estabelece que *todos os títulos tomarão, no Protocolo, o número de ordem que lhes competir em razão da seqüência rigorosa de sua apresentação*. Ainda, o art. 1.493 do Código Civil trata da ordem dos registros e das averbações de acordo com a sua numeração sucessiva, estabelecendo que o *número de ordem determina a prioridade e esta a preferência entre as hipotecas*.

Pela prioridade registral que ocorre no sistema brasileiro, se “A” vender o mesmo imóvel para “B” e depois para “C”, o proprietário não será aquele que primeiramente lavrar a escritura pública de compra e venda, mas sim o que primeiramente levar a escritura ao registro imobiliário. Assim, caso a escritura para “B” tenha sido lavrada em 2020 e para “C” em 2021, mas “C” tenha levado antes ao Registro de Imóveis, a prioridade registral é de “C”. “B”, mesmo provando que seu título foi concluído anteriormente, não adquirirá a propriedade e somente terá direito, na esfera cível, à restituição do preço e à indenização por perdas e danos contra “A”. Já na esfera penal, “A” será responsabilizado por crime de estelionato em função da venda a *non domino*²³¹.

²³¹ “Art. 171 - Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento: [...]

Trata-se, portanto, de um importante elemento de segurança jurídica, na medida em que o que foi protocolado e, posteriormente, registrado, conta com a prioridade e a preferência. Essa é a razão pela qual todos os atos relevantes ao imóvel e a seus titulares de direitos reais devem ser levados ao fôlio real, a fim de que haja a necessária concentração num único ambiente.

2.2.6 Princípio da Concentração

A Lei nº 13.097/2015, também chamada de Lei da Concentração²³², introduziu no Brasil a *fé pública registral*, de modo a proteger terceiros adquirentes de boa-fé contra situações jurídicas não constantes da matrícula do imóvel. Importante ressaltar que existem várias exceções a essa regra geral, situações em que os efeitos da lei não se operam.²³³

Erpen e Lamana Paiva defendiam, mesmo antes da publicação da Lei nº 13.097/2015, que nada referente ao imóvel deve ficar alheio à matrícula e que todos os fatos e atos que possam implicar alteração jurídica do bem devem ser publicizados na matrícula, sem a necessidade de se buscar alhures informações

§ 2º - Nas mesmas penas incorre quem:

[...]

Disposição de coisa alheia como própria

I - vende, permuta, dá em pagamento, em locação ou em garantia coisa alheia como própria;

Alienação ou oneração fraudulenta de coisa própria

II - vende, permuta, dá em pagamento ou em garantia coisa própria inalienável, gravada de ônus ou litigiosa, ou imóvel que prometeu vender a terceiro, mediante pagamento em prestações, silenciando sobre qualquer dessas circunstâncias”.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848/1940. **Código Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 18 nov. 2021.

²³² O registrador de imóveis Lamana Paiva foi um dos primeiros doutrinadores a enaltecer o Princípio da Concentração, pelo fato de que a “concentração dos atos na matrícula” teria como principal objetivo o de ampliar a segurança jurídica àquele que, de boa-fé, adquire um imóvel no Brasil. PAIVA, João Pedro Lamana. **A consolidação do princípio da concentração na matrícula imobiliária**. Disponível em: <<https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/a-consolidacao-do-principio-da-concentracao-na-matricula-imobiliaria>>. Acesso em: 03 jan. 2020.

²³³ LAGO, Ivan Jacopetti do. A Lei nº 13.097/2015, a concentração e o reforço de eficácia do registro de imóveis brasileiro: algumas reflexões iniciais. **Boletim IRIB em Revista**, 35º Encontro Regional dos Oficiais do Registro de Imóveis – Goiânia, agosto de 2016, São Paulo, P. 38-39.

outras, o que conspiraria contra a dinâmica da vida e contra o próprio ordenamento jurídico.²³⁴

A referida lei federal, recentemente alterada pela Medida Provisória nº 1.085/2021, estabelece que todos os fatos, atos ou situações jurídicas devem ser tornados públicos na matrícula do imóvel, a fim de que possam ser oponíveis contra terceiro de boa-fé que adquira a propriedade ou algum outro direito real. O art. 54 da Lei nº 13.097/2015 dispõe que *os negócios jurídicos que tenham por fim constituir, transferir ou modificar direitos reais sobre imóveis são eficazes em relação a atos jurídicos precedentes, nas hipóteses em que não tenham sido registradas ou averbadas na matrícula do imóvel.*

E logo após, arrola quais as situações jurídicas devem ser concentradas na matrícula, quais sejam:

- I - registro de citação de ações reais ou pessoais reipersecutórias;
- II - averbação, por solicitação do interessado, de constrição judicial, de que a execução foi admitida pelo juiz ou de fase de cumprimento de sentença, procedendo-se nos termos da previstos no art. 828 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil;
- III - averbação de restrição administrativa ou convencional ao gozo de direitos registrados, de indisponibilidade ou de outros ônus quando previstos em lei; e
- IV - averbação, mediante decisão judicial, da existência de outro tipo de ação cujos resultados ou responsabilidade patrimonial possam reduzir seu proprietário à insolvência, nos termos do disposto no inciso IV do **caput** do art. 792 da Lei nº 13.105, de 2015 - Código de Processo Civil.²³⁵

Em seguida, o § 1º do art. 54 define que não poderão ser opostas situações jurídicas não constantes da matrícula no Registro de Imóveis, inclusive para fins de evicção, ao terceiro de boa-fé que adquirir ou receber em garantia direitos reais sobre o imóvel, com algumas ressalvas:

§ 1º Não poderão ser opostas situações jurídicas não constantes da matrícula no registro de imóveis, inclusive para fins de evicção, ao terceiro de boa-fé que adquirir ou receber em garantia direitos reais sobre o imóvel, **ressalvados o disposto nos art. 129 e art. 130 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, e as hipóteses de aquisição e extinção da**

²³⁴ ERPEN, Décio Antônio. PAIVA, João Pedro Lamana. Princípios do Registro Imobiliário Formal in **Introdução ao Direito Notarial e Registral**, coord. Ricardo Dip, IRIB / safE, Porto Alegre, 2004, p. 181 – 183.

²³⁵ BRASIL. Lei nº 13.097/2015. **Lei da Concentração**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13097.htm>. Acesso em: 18 fev. 2022.

propriedade que independam de registro de título de imóvel. (Grifou-se)

Verifica-se, portanto, algumas exceções a essa regra geral de inoponibilidade do que estiver publicizado, que são as situações dos arts. 129 e 130 da Lei nº 11.101/2005 e as hipóteses de aquisição e extinção da propriedade que independam de registro de título de imóvel.

Assim, a aquisição originária da propriedade, como a usucapião, pode ser oposta contra o novo adquirente do imóvel, mesmo que tal informação não esteja publicizada na matrícula do imóvel. Vale dizer que as demais formas de aquisição de propriedade que independem de registro, como a partilha *causa mortis* e a desapropriação também poderiam ser opostas a um novo adquirente.

Além dessas hipóteses de aquisição, também são eficazes em relação ao novo adquirente, ainda que não publicizados no Registro de Imóveis, as situações jurídicas originadas de insolvência de empresário ou sociedade empresária, tais como a fraude à execução ou a fraude ao credor caracterizada pela alienação ou oneração de imóvel da massa falida.²³⁶

Importante ressaltar que, mesmo a Lei nº 13.097/2015 não trazendo outras hipóteses como exceção ao Princípio da Concentração e à inoponibilidade dessas situações jurídicas ao adquirente, presume-se fraudulenta a alienação de bens quando o transmitente estiver inscrito em dívida ativa em função de crédito tributário com a Fazenda Pública. Esse é o disposto no art. 185 do Código Tributário Nacional:

Art. 185. Presume-se fraudulenta a alienação ou oneração de bens ou rendas, ou seu começo, por sujeito passivo em débito para com a Fazenda Pública, por crédito tributário regularmente inscrito como dívida ativa.²³⁷

Trata-se de outra hipótese, portanto, de exceção ao Princípio da Concentração, visto que, mesmo a certidão de dívida ativa não sendo publicizada na matrícula, o imóvel continua respondendo pelo crédito tributário com a Fazenda

²³⁶ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos – teoria e prática**. 7. Ed. Salvador: Editora JusPodium. 2016, p. 584.

²³⁷ BRASIL. Lei nº 5.172/1966. Dispõe sobre o **Sistema Tributário Nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 18 fev. 2022.

Pública, sendo o adquirente presumido como *terceiro de má-fé*, em função da presunção legal de fraude. É inegável que essas exceções fragilizam o Princípio da Concentração e, por conseguinte, a segurança jurídica das transações imobiliárias.

A Fazenda Pública, com o objetivo de fortalecer seus mecanismos de cobrança do crédito tributário, por meio da Lei nº 13.606/2018, que alterou a Lei nº 10.522/2002, passou a ter a possibilidade de averbar a certidão da dívida ativa na matrícula do imóvel de propriedade do devedor:

Art. 20-B. Inscrito o crédito em dívida ativa da União, o devedor será notificado para, em até cinco dias, efetuar o pagamento do valor atualizado monetariamente, acrescido de juros, multa e demais encargos nela indicados.

§ 1º A notificação será expedida por via eletrônica ou postal para o endereço do devedor e será considerada entregue depois de decorridos quinze dias da respectiva expedição.

§ 2º Presume-se válida a notificação expedida para o endereço informado pelo contribuinte ou responsável à Fazenda Pública.

§ 3º Não pago o débito no prazo fixado no *caput* deste artigo, a Fazenda Pública poderá:

I - comunicar a inscrição em dívida ativa aos órgãos que operam bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres; e

II - **averbar**, inclusive por meio eletrônico, **a certidão de dívida ativa nos órgãos de registro de bens e direitos** sujeitos a arresto ou penhora, tornando-os indisponíveis.²³⁸ (Grifou-se)

O problema é que a lei, ao invés de apenas permitir a publicização da CDA (Certidão de Dívida Ativa), criou uma indisponibilidade ao imóvel, tendo sido alvo de muitas Ações Diretas de Inconstitucionalidade²³⁹.

É inegável, portanto, o quanto o Princípio da Concentração fortalece a publicidade registral, estabelecendo que todos os atos e fatos jurídicos relevantes devam ser *concentrados* na matrícula para fins de ciência e conhecimento de terceiros. Essa centralização de informações relevantes à propriedade num só local e ambiente facilita a busca da titularidade e dos gravames incidentes sobre o imóvel e transforma a certidão na fonte mais segura de dados imobiliários.

²³⁸ BRASIL. Lei 10.522/2002. Dispõe sobre o **Cadastro Informativo dos créditos não quitados** de órgãos e entidades federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10522.htm>. Acesso em: 18 fev. 2022.

²³⁹ O *caput* do art. 20-B, o § 3º e o inciso II do § 3º da Lei 10.522/2002 são alvo de várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade: ADIN 5881, ADIN 5886, ADIN 5890, ADIN 5925, ADIN 5931 e ADIN 5932.

A segurança jurídica do sistema registral imobiliário brasileiro, portanto, vem revestida da forma de instrumentalização da transferência de propriedade (forma pública), da obrigatoriedade do registro (para constituição do direito real), da qualificação registral (filtro jurídico de legalidade, de disponibilidade e de legitimidade), da ampla publicidade registral (por meio da certidão), da prioridade garantida a quem primeiro registra (ordem de prenotação) e da garantia de que todas as informações estarão concentradas num único lugar (princípio da concentração).

Importante analisar se no sistema registral imobiliário norte-americano essa teia jurídica também é formada por esses requisitos formadores de segurança jurídica.

2.3 Segurança no sistema registral norte-americano

2.3.1 Statute of Frauds

Nos Estados Unidos, a transferência de propriedade imobiliária exige o cumprimento de certos requisitos, como o atendimento ao *Statute of Frauds*²⁴⁰, que se consubstancia na exigência de que determinados tipos de contratos sejam celebrados por escrito, assinados pelas partes, com conteúdo suficiente para a prova necessária.

No caso de transmissão de bem imóvel, o elemento mais importante de um contrato é o remédio previsto para o caso de quebra contratual. Pelo fato de cada propriedade imobiliária ser única, o remédio legal nunca é suficientemente adequado, havendo necessidade de previsão contratual para a satisfação da parte

²⁴⁰ CRIBBET, John E., FINDLEY, Roger W., SMITH, Ernest E., DZIENKOWSKI, John S. **Property: Cases e Materials**. Ninth Edition. Foundation Press. New York: Thompson West, 2008, p. 917.

adimplente.²⁴¹ Além dos contratos de transmissão de propriedade, esses contratos escritos também são exigíveis para as garantias reais superiores a um ano.²⁴²

Uma das preocupações nos Estados Unidos são as fraudes imobiliárias, envolvendo toda a propriedade. O *FBI – Federal Bureau of Investigation* levantou, em 2017, nove mil e seiscentos casos de fraudes imobiliárias, envolvendo US\$ 56 milhões.²⁴³

Como funciona a fraude de títulos imobiliários? Esse tipo ocorre quando alguém transfere a propriedade para si mesmo sem o conhecimento ou o consentimento do verdadeiro proprietário. Isso significa que o contrato de transferência de propriedade consta o fraudador como adquirente.

Para obter esse resultado, o fraudador falsifica a assinatura do verdadeiro proprietário no contrato, de modo que parece que ele vendeu o imóvel. O fraudador, então, assina o documento como o adquirente - ou o novo proprietário - e arquiva o contrato perante o Registro de Imóveis do condado. A partir de então, o fraudador consta no Registro de Imóveis como proprietário do imóvel.

E o que é um título com defeito? O termo título defeituoso refere-se a um título de propriedade com algum gravame. O gravame pode ser na forma de hipoteca, penhora ou constrição judicial. Esses títulos são chamados de títulos ruins²⁴⁴ pelo fato de outras pessoas poderem reivindicar a propriedade.

Um título com defeito é considerado não comercializável. Isso significa que a propriedade - e, portanto, seu título - não pode ser legalmente transferida ou vendida a terceiros por causa do defeito.

A fim de encontrar uma solução para um título com defeito, uma pesquisa sobre o título (*title search*) pode ser realizada para determinar a identidade do

²⁴¹ CRIBBET, John E., FINDLEY, Roger W., SMITH, Ernest E., DZIENKOWSKI, John S. **Property: Cases e Materials**, p. 917.

²⁴² Cada estado tem um *Statute of Frauds* diferente. Em geral, todos exigem contrato escrito e assinado quando presentes um dos seis elementos, que podem ser memorizadas por **MY LEGS: Marriage, Year, Land, Executor, Guarantor e Sales**.

²⁴³ RUTTEN, Caitlin. **How to avoid real estate title fraud**. Disponível em: <<https://www.lemonbrew.com/how-to-avoid-real-estate-title-fraud/>>. Acesso em: 26 ago. 2021.

²⁴⁴ KAGAN, Julia. **Defective title**. Disponível em: <<https://www.investopedia.com/terms/d/defective-title.asp>>. Acesso em: 23 ago. 2021.

verdadeiro proprietário. Essas fraudes imobiliárias ou esses títulos defeituosos deveriam ser peneirados na etapa da qualificação registral realizada pelo registrador de imóveis.

2.3.2 Qualificação registral

Como o Registro de Imóveis norte-americano configura-se em um registro de documentos e não em um registro de direitos, não há qualificação jurídica do título apresentado a registro pelo registrador de imóveis.

Tal qualificação registral nem poderia ser realizada, pois como visto, o registrador de imóveis norte-americano não precisa ser bacharel em Direito ou profissional do direito, não se submetendo a concurso de provas e títulos, sendo eleito ou nomeado politicamente.

Não se faz, portanto, uma análise de legitimidade das partes envolvidas, a fim de se verificar se o transmitente é de direito o proprietário do imóvel, não se faz análise, tampouco, da disponibilidade do bem imóvel, a fim de verificar se ele é passível ou não de alienação. A qualificação que se faz é meramente formal (entrega de documento assinado).

Enquanto no registro de direitos, o profissional precisa ter conhecimento jurídico para analisar a legalidade do negócio jurídico a ser registrado, no registro de documentos, o profissional responsável não precisa ser um profissional do direito, não há publicidade da situação jurídica, não há presunção de certeza e validade do conteúdo dos livros e dos registros, não há exigência de escrituração pública. Segue-se, portanto, um critério menos rigoroso que habilita como título qualquer documento privado.

Como consequência da falta de qualificação no registro de direitos norte-americano, pode-se afirmar que também não existem, nesse tipo de registro, as funções de assessoramento e consulta às partes interessadas. O registrador de imóveis norte-americano não precisa ser um profissional do Direito ou tampouco

possuir um patamar elevado de conhecimento da ciência jurídica, ao contrário do profissional que atua como oficial ou registrador de imóveis no Brasil.

Pelo fato de não haver análise da condição jurídica do imóvel, como quem é o proprietário ou se tem ou não algum gravame que limite a propriedade, não se aplicam os princípios da legitimidade e da fé pública registral. Tampouco há que se falar em prioridade ou preferência temporal do acesso dos títulos que, ademais, não precisam ser públicos, isto é, dotados de fé pública e autenticidade. Qualquer documento pode ser título hábil para fins de registro de documentos.

Há uma preocupação com as fraudes de títulos e de registros, sendo comum nos sítios eletrônicos dos Registros de Imóveis haver alertas e orientações contra fraudes.²⁴⁵

Finalmente, como não há qualificação registral, os registros de imóveis norte-americanos limitam-se a realizar cópia dos documentos (*deeds*) apresentados pelo interessado, com sua respectiva indexação e subsequente arquivamento.

2.3.3 Arquivamento de documentos

O procedimento realizado pelo Registro de Imóveis norte-americano consiste na recepção do documento, na alimentação do índice com os nomes do comprador-vendedor ou credor e arquivamento do contrato. Esse é o clássico caso de registro de documentos ou registro de títulos, mencionado por Leonardo Brandelli, cujo foco principal está na conservação e colocação à disposição da sociedade dos documentos que deram origem aos direitos, sem proteger o próprio direito.²⁴⁶

²⁴⁵ O Registro de Imóveis da Filadélfia oferece, inclusive um serviço gratuito contra fraudes, pelo qual o interessado cadastra o seu nome e, havendo qualquer registro ou arquivamento de documentos envolvendo seu nome, o interessado receberá um e-mail o notificando da ocorrência. PHILADELPHIA, City. Of. **Property, lots & housing**. Disponível em: <<https://www.phila.gov/services/property-lots-housing/get-help-with-deed-or-mortgage-fraud/sign-up-for-deed-fraud-protection/>>. Acesso em: 03 set. 2021.

²⁴⁶ BRANDELLI, Leonardo. **Registro de imóveis**: Eficácia material. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 23.

Dessa forma, os Registros de Imóveis dos condados assumem a função de centralização de arquivamento desses documentos, onde se pode recorrer quando algum interessado queira cópia dos contratos arquivados. O principal objetivo, portanto, não é tutelar o direito de propriedade, mas, o direito subjetivo do verdadeiro titular, sem qualquer qualificação jurídica.²⁴⁷ E é por essa razão que não se dá publicidade do direito real, mas da documentação.

2.3.4 Publicidade registral

A publicidade no sistema registral norte-americano é dos documentos arquivados e não da situação jurídica de um determinado imóvel. O sistema de *Recording* é um registro do documento, com o objetivo de garantir inoponibilidade dos títulos não inscritos. No ordenamento norte-americano, a fim de os interessados concretizarem seus direitos derivados da publicidade, além do registro, é exigida ainda a boa-fé na aquisição, pois não há aquisição de boa-fé quando existe uma posse pública exercida por terceiro.²⁴⁸

A publicidade garantida, portanto, não é dos direitos reais, mas, sim dos documentos apresentados ao Registro de Imóveis. Quando há necessidade de busca de informações relacionadas ao proprietário do imóvel ou a eventual gravame incidente sobre a propriedade imobiliária, há necessidade de se realizar busca e pesquisa nos arquivos, chamada de *title search*.

No entanto, é comum os Registros de Imóveis apresentarem aviso legal (*disclaimer*) ao interessado, a fim de dar conhecimento que o Registro de Imóveis não tem motivo para não acreditar nas informações fornecidas, todavia, devendo o

²⁴⁷ BRANDELLI, Leonardo. **Registro de imóveis: Eficácia material**, Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 23.

²⁴⁸ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos – teoria e prática**. 7. Ed. Salvador: Editora JusPodium, 2016, p. 502.

usuário concordar em indenizar por qualquer dano que gere pelo uso dessas informações.²⁴⁹

Assim, a informação que se obtém dos registros públicos norte-americanos é esparsa e não-sistematizada, na medida em que um particular desassistido e não capacitado se for realizar tal pesquisa jamais fará uma avaliação segura.²⁵⁰

Além de o Registro de Imóveis não se responsabilizar pelas informações fornecidas, ainda informa a responsabilidade do usuário da informação, caso ela gere algum dano a terceiro.

2.3.4.1 Certificação de situações jurídicas

Verifica-se, portanto, que não há no sistema registral norte-americano a figura da “certidão”. Dessa forma, a publicidade registral é limitada aos dados dos índices das partes envolvidas nos contratos e documentos arquivados. Tais índices são equivalentes ao indicador pessoal (Livro nº 5 do Registro de Imóveis no Brasil).

Não há possibilidade, portanto, de se solicitar uma certidão do imóvel X ou os bens de propriedade da pessoa Y, o que relativiza e limita a publicidade do

²⁴⁹ No sítio eletrônico do Registro de Imóveis de *New Castle*, um dos condados em *Delaware*, o Usuário é alertado da ausência de responsabilidade do órgão na precisão das informações contidas nos arquivos. Disclaimer: *It is understood that, while New Castle County Recorder of Deeds and participating agencies, and information suppliers, have no indication and reason to believe that there are inaccuracies in information provided, New Castle Recorder of Deeds and its suppliers make no representations of any kind, including, but not limited to, warranties of merchantability or fitness for a particular use, nor are any such warranties to be implied with respect to the information, data, or service furnished herein. In no event shall New Castle County or New Castle County Recorder of Deeds, participating agencies, and information suppliers become liable to users of these data, or any other party, for any loss or damages, consequential or otherwise, including but not limited to time, money, or goodwill, arising from the use, operation, or modification of the data. In using these data, users further agree to indemnify, defend, and hold harmless the same for any and all liability of any nature.* Disponível em: <<https://www.nccde.org/144/Document-Search>>. Acesso em: 03 set. 2021.

²⁵⁰ MAZITELI NETO, Celso, Seguro de Títulos no Brasil, alternativa viável ao terceiro registral adquirente de boa-fé de direito real imobiliário. In BRANDELLI, Leonardo. **Transmissão da Propriedade Imóvel: Uma Análise Comparada Brasil – Estados Unidos**. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 328.

registro imobiliário norte-americano, tornando a fase do *due diligence* mais complexa e fragilizando a segurança jurídica da transmissão de propriedade.

O presente estudo, além de analisar a segurança jurídica dos sistemas registrais brasileiro e norte-americano, propõe-se a esmiuçar a eficiência e o custo de cada um deles. A análise de eficiência dos sistemas registrais imobiliários será, portanto, realizada no Capítulo 3.

CAPÍTULO 3: PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA E O SISTEMA REGISTRAL IMOBILIÁRIO NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS

3.1 Eficiência administrativa como princípio constitucional

Um dos objetivos da Administração Pública é alcançar a eficiência em todos os níveis. Os serviços públicos prestados e necessários à sociedade devem ser, portanto, prestados de forma eficiente.

Em relação ao Princípio da Eficiência, Osvaldo Agripino de Castro Júnior apresenta o debate entre o jurista e filósofo Dworkin e os juristas e economistas Posner e Calabresi²⁵¹, no sentido de que Calabresi nega a existência de uma oposição entre eficiência e justiça, pois são valores diversos, enquanto Dworkin se preocupa com a perda da legitimidade das instituições quando ineficientes.

Uma definição comum de eficiência está embutida em termos mais técnicos, sendo uma medida da relação entre o produto e o insumo. Isso também é conhecido como *eficiência técnica*²⁵²; é aceitável quando se está lidando com um sistema de medidas bem quantificáveis de entradas e saídas.

No entanto, a eficiência assume uma perspectiva totalmente nova quando se tenta estudá-la em um ambiente de quantidades tradicionalmente medidas em um sistema fortemente baseado em *valores, inspirações e percepções humanas*.²⁵³ Este acréscimo da dimensão valor dá uma perspectiva única para a eficiência na administração pública.

²⁵¹ CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Introdução ao Direito e Desenvolvimento**: estudo comparado para a reforma do sistema judicial. Brasília: OAB Editora, 2004, P. 128.

²⁵² RUTGERS, M. R., van der MEER, H. **The origins and restriction of efficiency in public administration**: Regaining efficiency as the core value of public administration. *Administration & Society*, 42, 2010, p. 755.

²⁵³ RUTGERS, M. R., van der MEER, H. **The origins and restriction of efficiency in public administration**: Regaining efficiency as the core value of public administration. *Administration & Society*, 42, 2010, p. 760.

Para fixação de metas, uma organização precisa avaliar seu desempenho. Somente dessa forma, consegue avaliar se está sendo ou não eficiente. Para isso, a medição de desempenho sempre esteve relacionada aos objetivos e às atividades desempenhadas.

Para organizações empresariais que tenham como objetivo a venda de produtos ou de serviços, é bastante simples medir a eficiência porque o principal critério será quantitativo em relação aos bens ou serviços e, ainda, ao lucro. Essa medição se dá em termos financeiros e, como tal, fornece uma base clara e simples para a avaliação.

Por outro lado, as medidas de desempenho para instituições cujo propósito de existência é diferente do lucro estão abertas para deliberação, como é o caso dos serviços registrais imobiliários. Embora os insumos possam geralmente assumir a forma monetária, os produtos não são facilmente mensuráveis em termos monetários e, além disso, têm uma base de valor em que a maximização do lucro pode não ser o objetivo final da existência.²⁵⁴

A eficiência pode ter diferentes sentidos, de acordo com o ponto de vista de sua análise. Existem duas escolas de pensamento muito distintas sobre a noção de eficiência da administração pública.

A primeira visão é baseada no modelo weberiano de burocracia do *tipo ideal* e argumenta que *as organizações públicas são estruturadas como burocráticas, associando-se a burocracia com organizações eficientes.*²⁵⁵

A outra visão enxerga as *organizações públicas como perseguidora de múltiplos objetivos baseados em valores democráticos, podendo essa falta de foco levar a uma falta de eficiência*²⁵⁶. Dessa forma, a administração pública seria

²⁵⁴ MANZOOR, Azhar. **A Look at Efficiency in Public Administration: Past and Future.** 2014. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2158244014564936>> Acesso em: 30 ago. 2021.

²⁵⁵ WEBER, Max. **Economy and society: An outline of interpretive sociology.** Univ of California Press, 1978, p.32.

²⁵⁶ WILSON, J. Q. **Bureaucracy: What agencies do and why they do it.** New York, NY: Basic Books, 1989, p. 15.

considerada eficiente se atendesse aos requisitos legais, mesmo que apresentasse uma baixa produtividade.

Posner sugere que a atividade jurídica deveria ser mais desregulamentada, pautada por critérios do livre mercado para aumentar a *concorrência*²⁵⁷ (o que, segundo o pressuposto do livre mercado, iria gerar mais eficiência), que a legislação deveria ter forte influência de profissionais advindos da economia e que o Poder Judiciário deveria se especializar para compreender melhor as questões a partir da perspectiva da economia e avaliar adequadamente as consequências de uma determinada decisão.²⁵⁸

Em função disso, quando se fala em eficiência, necessariamente lembra-se de procedimentos, de produtividade e de prazos. E é com esse foco que é analisada a eficiência de ambos os sistemas registrais, o norte-americano e o brasileiro.

No Brasil, o princípio da eficiência é uma inovação jurídica, decorrente da reforma administrativa com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998, que acrescentou aos princípios constitucionais da Administração Pública o princípio da eficiência, previsto expressamente no artigo 37 da Constituição Federal. Até 1998, os princípios constitucionais previstos eram legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. A partir dessa Emenda Constitucional, o princípio da eficiência foi alçado à hierarquia constitucional.

O princípio da eficiência, assim, exige que *a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional*²⁵⁹ consistindo na *busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a consequente redução de desperdícios do dinheiro público*.²⁶⁰

Como bem lembrado por Hely Lopes Meirelles, com a Emenda Constitucional nº 45/2004, além de um princípio da Administração Pública, a eficiência passou a

²⁵⁷ POSNER, Richard. **Para além do Direito**. Tradução: Evandro Ferreira e Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 83.

²⁵⁸ POSNER, Richard. **Para além do Direito**. Tradução: Evandro Ferreira e Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 84.

²⁵⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 96.

²⁶⁰ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 10º ed. Niterói: Saraiva, 2016, p. 43.

ser um direito constitucional previsto no art. 5º, LXXVIII, que assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a *razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação*.²⁶¹

Antonio do Amaral e Silva defende que o princípio da eficiência transmite a ideia de ação para produzir um efeito rápido e preciso, havendo necessidade, também, de se verificar os resultados produzidos, a fim de checar se foram ou não suficientes para satisfazer às necessidades da sociedade. A Administração Pública, portanto, deve se pautar por uma *legalidade eficiente*.²⁶²

Como defendido por Osvaldo Agripino de Castro Júnior, a aplicação adequada do princípio da propriedade e da liberdade contratual no sistema econômico depende da efetividade do princípio da eficiência disposto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.²⁶³

Quando se trata de eficiência administrativa, quatro atributos estão relacionados a ela: *racionalização, produtividade, economicidade e celeridade*. De acordo com Emerson Gabardo, os três últimos podem ser considerados uma decorrência do primeiro.²⁶⁴

Gabardo ainda apresenta uma série de espécies de eficiência:

É o caso, por exemplo, das seguintes espécies: “**eficiência operativa**” (consecução de um bom planejamento ou boa formulação de metas) e “**eficiência adaptativa**” (boa capacidade de reformulação das metas); “**eficiência técnica**” (mera relação entre recursos e resultados), “**eficiência econômica *stricto sensu***” (relação entre custos e valor dos resultados), “**eficiência econômica consignativa**” (distribuição ótima dos recursos disponíveis) e “**eficiência econômica produtiva**” (maior rendimento na utilização dos recursos ou minimização de

²⁶¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 97.

²⁶² SILVA, Antonio Fernando Schenkel do Amaral e. **Registro de imóveis e meio ambiente: princípios e interações em prol da sustentabilidade**. 1 ed. Curitiba: Alteridade, 2021, p. 141.

²⁶³ O autor trata sobre o princípio da eficiência no sistema judicial, mas também pode se trazer para o debate do sistema registral imobiliário. CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Introdução ao Direito e Desenvolvimento: estudo comparado para a reforma do sistema judicial**. Brasília: OAB Editora, 2004, p. 134.

²⁶⁴ GABARDO, Emerson. **Direito Administrativo e Constitucional**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia>>. Acesso em: 21 nov. 2021.

custos);³³ “**eficiência moral**” (decorrente de uma razão ética mista, na qual se busca uma eficácia temporal condicionada por valores morais).²⁶⁵

De acordo com pesquisa realizada nas decisões do Supremo Tribunal Federal de 1950 a 2017, foram identificados 186 casos em que o termo *eficiência* foi utilizado pela Suprema Corte. Numa análise qualitativa, demonstra-se que o princípio da eficiência a) não se confunde com os demais princípios da administração pública; b) possui valor normativo próprio e autônomo; c) pode ser usado para controlar a discricionariedade administrativa e d) o conceito jurídico de eficiência coincide com a definição econômica de eficiência produtiva na prática.²⁶⁶

Essa eficiência produtiva, de acordo com o Supremo Tribunal Federal²⁶⁷, refere-se à necessidade de um aproveitamento ótimo dos recursos de produção, ou seja, produzir mais (*output*) com os mesmos recursos (*input*) ou produzir o mesmo com menos recursos.

Fica claro, portanto, que pelo julgamento do Recurso Extraordinário nº 837.311/PI²⁶⁸ e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 190/SP²⁶⁹, o conceito constitucional de eficiência para o Supremo é o mesmo conceito científico de eficiência produtiva, pois a administração deve *buscar a eliminação de desperdícios empregando o mínimo de recursos possível para alcançar a máxima efetividade das políticas públicas*.²⁷⁰

²⁶⁵ GABARDO, Emerson. Princípio da eficiência. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

²⁶⁶ LANIUS, Danielle Cristina et al. O princípio da eficiência na jurisprudência do STF. **Revista de Direito Administrativo**. Vol. 277, maio-ago., Rio de Janeiro, 2018, p. 107.

²⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 837.311/PI, 2015. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/311628861/repercussao-geral-no-recurso-extraordinario-rg-re-837311-pi-piaui/inteiro-teor-311628871>>. Acesso em: 18 mar. 2022.

²⁶⁸ O Ministro Luiz Fux diferenciou celeridade de eficiência, afirmando que eficiência é obter maiores retornos com a menor quantidade de recursos possível. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão RE nº 837.311/PI, 2015, p. 7.

²⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 190/SP, 2016. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/772432244/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-190-sp-sao-paulo-0007196-2020091000000/inteiro-teor-772432254>>. Acesso em: 18 mar. 2022.

²⁷⁰ LANIUS, Danielle Cristina et al. O princípio da eficiência na jurisprudência do STF. **Revista de Direito Administrativo**. Vol. 277, maio-ago., Rio de Janeiro, 2018, p. 135.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.333/DF²⁷¹, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a desnecessidade de registro do contrato de alienação fiduciária no Registro de Títulos e Documentos em razão do princípio da eficiência constitucional.

Claro, portanto, a visão pragmática da Suprema Corte em reconhecer que a eficiência constitucional buscada pela Constituição Federal de 1988 seja a eficiência econômica produtiva. Em função disso, importante verificar como o Registro de Imóveis pode atender ao princípio da eficiência, oferecendo mais segurança jurídica por um menor custo.

3.2 Eficiência do Registro de Imóveis no Brasil

3.2.1 Busca patrimonial e visualização de matrícula

No sistema registral imobiliário brasileiro, além do pedido de certidão, é possível realizar busca relacionada a algum titular de direito real ou ao próprio imóvel. Assim, pelos dados do titular (indicador pessoal – Livro nº 5) ou pelos dados do imóvel (indicador real – Livro nº 4), o Registro de Imóveis fornece todas as informações localizadas à propriedade imobiliária.²⁷²

Atualmente não há necessidade de deslocamento ao Registro de Imóveis, podendo o interessado realizar busca patrimonial pelo Serviço de Atendimento

²⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 4.333/DF, 2015. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22376121/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4333-df-stf>>. Acesso em: 18 mar. 2022.

²⁷² “Lei 6.015/1973: Art. 173 - Haverá, no Registro de Imóveis, os seguintes livros: I - Livro nº 1 - Protocolo; II - Livro nº 2 - Registro Geral; III - Livro nº 3 - Registro Auxiliar; IV - Livro nº 4 - Indicador Real; V - Livro nº 5 - Indicador Pessoal.” BRASIL. Lei 6.015/73. **Lei dos Registros Públicos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6015consolidado.htm#art188.0>. Acesso em: 09 fev. 2022.

Eletrônico Compartilhado – SAEC²⁷³ ou pela Central de Registro Eletrônico de Imóveis de cada estado.²⁷⁴

Além da busca patrimonial, a plataforma eletrônica permite, inclusive, a visualização da própria matrícula do imóvel (matrícula *online*). Muitas vezes, o interessado não tem necessidade de uma certidão, pois não irá realizar uma transferência ou oneração da propriedade, mas somente tem dúvida em relação à descrição do bem ou quer checar quais os últimos atos registrais. Nesses casos, basta informar o número da matrícula que a plataforma eletrônica carrega e apresenta a imagem daquele documento para fins de visualização.²⁷⁵

Nesse aspecto, a pandemia do COVID-19 trouxe uma significativa aceleração no uso das plataformas eletrônicas. Eram sistemas e serviços que já estavam disponíveis, no entanto, eram pouco conhecidos e utilizados pela sociedade. Com o *lockdown* e com a necessidade de distanciamento social, as plataformas passaram a ser amplamente utilizadas pelos usuários.

O prazo para obtenção do resultado da busca patrimonial e para a visualização da matrícula é o mesmo, ou seja, ambos os serviços são ao tempo de um clique, na medida em que tais informações já constam num banco de dados prontas para serem consultadas. Não há necessidade, portanto de tráfego de dados entre Central estadual e o respectivo Registro de Imóveis no momento da pesquisa.

²⁷³ O Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado – SAEC é administrado pelo Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis - ONR. Disponível em: <<https://registradores.onr.org.br/>>. Acesso em: 18 fev. 2022.

²⁷⁴ Além do SAEC, há uma plataforma nacional, administrada pelo Registro de Imóveis do Brasil, que centraliza o acesso a todas as centrais estaduais num apenas ambiente. O Registro de Imóveis do Brasil é uma entidade de classe que representa os Registros de Imóveis do país e tem como objetivo auxiliar na melhoria do ambiente de negócios. Disponível em: <<https://www.registroidmoveis.org.br/>>. Acesso em: 18 out. 2021.

²⁷⁵ Apesar de a ferramenta ser chamada de matrícula *online*, é possível fazer o *download* do arquivo eletrônico para arquivamento.

3.2.2 Certidão: documento garantidor de eficiente due diligence

No Brasil, para o conhecimento das informações relevantes para o fechamento de um negócio jurídico, qualquer pessoa²⁷⁶, sem necessidade de expor o motivo ou o interesse do pedido²⁷⁷, pode solicitar a certidão de inteiro teor da matrícula do imóvel no Registro de Imóveis competente. Este simples documento trará, de forma concentrada, haja vista o Princípio da Concentração instituído pela Lei nº 13.097/2015, todas as informações relacionadas ao imóvel e aos titulares de direitos reais.

O prazo legal para emissão da certidão, por força da antiga redação do art. 19 da Lei nº 6.015/1973, era de cinco dias²⁷⁸. No entanto, o Provimento nº 94/2020, do Conselho Nacional de Justiça, instituiu prazo de até duas horas para a emissão das certidões, quando solicitadas eletronicamente.²⁷⁹

Recentemente, a Medida Provisória nº 1.085/2021²⁸⁰, com o objetivo de garantir mais eficiência ao sistema registral imobiliário e melhorar o ambiente de

²⁷⁶ “Art. 17. Qualquer pessoa pode requerer certidão do registro sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido.” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em: 09 mar.2021.

²⁷⁷ Com a Lei Geral de Proteção de Dados, importante se atentar para a solicitação de certidões com o objetivo de formação de cadastro paralelo, as chamadas “certidões em bloco”.

²⁷⁸ “Art. 19. A certidão será lavrada em inteiro teor, em resumo, ou em relatório, conforme quesitos, e devidamente autenticada pelo oficial ou seus substitutos legais, não podendo ser retardada por mais de 5 (cinco) dias.” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm)>. Acesso em: 04 set. 2021.

²⁷⁹ “Art. 8º. A certidão de inteiro teor digital solicitada durante o horário de expediente, com indicação do número da matrícula ou do registro no Livro 3, será emitida e disponibilizada dentro de no máximo duas horas, salvo no caso de atos manuscritos, cuja emissão não poderá ser retardada por mais de cinco dias, e ficará disponível para download pelo requerente pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias.” Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3259>>. Acesso em: 04 set. 2021.

²⁸⁰ Na exposição de motivos, a primeira consideração é: “1. Temos a honra de submeter à sua apreciação a presente minuta de Medida Provisória que tem o objetivo de contribuir para o **aprimoramento do ambiente de negócios no País**, por meio da **modernização dos registros públicos**, desburocratização dos serviços registrais e centralização nacional das informações e garantias, com consequente **redução de custos** e de prazos e **maior facilidade** para a consulta de informações registrais e envio de documentação para registro”. BRASIL. Medida Provisória nº 1.085/2021. Dispõe sobre o **Sistema Eletrônico dos Registros Públicos – SERP**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1085.htm>. Acesso em: 08 fev. 2022.

negócios no Brasil, alterou o art. 19 da Lei nº 6.015/1973 e reduziu, significativamente, os prazos de emissão de certidão:

Art. 19. A certidão será lavrada em inteiro teor, em resumo, ou em relatório, conforme quesitos, e devidamente autenticada pelo oficial ou seus substitutos legais, não podendo ser retardada por mais de **5 (cinco) dias**.

...

§ 10. As certidões do registro de imóveis, inclusive aquelas de que trata o § 6º, serão emitidas nos seguintes prazos máximos, contados a partir do pagamento dos emolumentos:

I - **quatro horas**, para a certidão de inteiro teor da matrícula ou do livro auxiliar, **em meio eletrônico**, requerida no horário de expediente, desde que fornecido pelo usuário o respectivo número;

II - **um dia**, para a certidão da situação jurídica atualizada do imóvel; e

III - **cinco dias**, para a certidão de transcrições e para os demais casos. (Grifou-se)

Com a redução do prazo da certidão em meio eletrônico para quatro horas há um grande estímulo aos usuários para a utilização da plataforma eletrônica, dado que se for solicitada a certidão física, o prazo geral é de cinco dias. Essa alteração legislativa, portanto, contribuiu ainda mais para a eficiência do sistema registral imobiliário, reduzindo o prazo do *due diligence* realizado pelos interessados na transferência imobiliária.

Da mesma forma como houve redução nos prazos de emissão de certidão, a Lei nº 6.015/1973 (alterada pela Medida Provisória nº 1.085/2021) também reduziu, e muito, os prazos da prática dos atos de registro, o que contribuiu muito com a eficiência do sistema registral.

3.2.3 Ato registral

O prazo para a prática do ato registral depende do tipo de título que é apresentado ao Registro de Imóveis. Os prazos legais oscilavam entre três e trinta dias, sendo o mais exíguo deles o de registro de cédula rural, previsto em três

dias²⁸¹. Os contratos bancários pelo Sistema Financeiro da Habitação contavam com prazo legal de 15 dias²⁸², assim como os registros de alienação fiduciária²⁸³. A regra geral de trinta dias valia para os demais títulos registrais.

Com a publicação da Medida Provisória nº 1.085/2021, que alterou a Lei dos Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), houve significativa redução dos prazos registrais, com o objetivo de aumentar ainda mais a eficiência do sistema registral brasileiro e contribuir para o ambiente de negócios no país.²⁸⁴

O art. 188 da Lei nº 6.015/1973 agora dispõe de prazo de dez dias úteis para a prática do ato registral. No entanto, em algumas situações específicas, o prazo de registro é de cinco dias úteis:

²⁸¹ Decreto-Lei nº 167/1967. Dispõe sobre **Título de Crédito Rural**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0167.htm>. Acesso em: 04 set. 2021.

²⁸² “Lei nº 4.380/1964. Art. 61. § 7º Todos os contratos, públicos ou particulares, serão obrigatoriamente transcritos no Cartório de Registro de Imóveis competente, dentro do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data de sua assinatura, devendo tal obrigação figurar como cláusula contratual.” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm> Acesso em: 04 set. 2021.

²⁸³ BRASIL, Lei nº 9.514/1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm>. Acesso em: 04 set. 2021.

²⁸⁴ A exposição de Motivos da MP 1.085/2021 apresenta como justificativa, entre outras, a **desburocratização, a melhoria do ambiente de negócios e o aumento da eficiência do sistema registral**: “3. A modernização dos registros públicos será obtida por meio de dispositivos, constantes dos primeiros artigos da minuta de Medida Provisória, que permitirão a efetiva implantação do disposto nos arts. 37 e seguintes da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Tais artigos determinaram a instituição de sistema de registro eletrônico pelos serviços de registros públicos e deram prazo de cinco anos para que todos os atos registrais fossem nele inseridos, de modo a permitir a recepção de títulos e o fornecimento de informações e certidões por meio eletrônico. [...] 14. A presente minuta de Medida Provisória promove ainda alteração em diversos dispositivos das Leis nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e nº 13.465, de 11 de julho de 2017, para adequá-los à nova situação, criada pela proposta, de registros públicos eletrônicos e digitalizados. Nesse sentido, prevê, dentre outros importantes aspectos, a criação da certidão da situação jurídica atualizada do imóvel, mais simples e menos custosa que a certidão de inteiro teor da matrícula; a redução de prazos máximos para emissão de certidões do registro de imóveis; a desburocratização dos procedimentos de registro, com a possibilidade de acesso a qualquer serventia para formular pedidos de certidão; o melhor detalhamento dos atos e negócios jurídicos sujeitos a registro e a utilização de extratos eletrônicos padronizados para determinados atos. [...] 19. Não menos importantes são os efeitos da medida para a recuperação econômica do país, que ainda sente o impacto da pandemia. A padronização dos procedimentos registrais, bem como a possibilidade de sua prestação de forma remota devem trazer ganhos de produtividade para todos os usuários. Instituições financeiras e incorporadoras de atuação nacional, por exemplo, vão se beneficiar de redução de custos e prazos, o que redundará em menores custos de financiamento e moradia para seus clientes.”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Exm/Exm-MP-1085-21.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2022.

Art. 188. Protocolizado o título, se procederá ao registro ou à emissão de nota devolutiva, no prazo de **dez dias**, contado da data do protocolo, salvo nos casos previstos no § 1º e nos art. 189 a art. 192.

§ 1º Não havendo exigências ou falta de pagamento de custas e emolumentos, deverão ser registrados, no prazo de **cinco dias**:

I - as escrituras de compra e venda sem cláusulas especiais, os requerimentos de averbação de construção e de cancelamento de garantias;

II - os documentos eletrônicos apresentados por meio do SERP; e

III - os títulos que reingressarem na vigência da prenotação com o cumprimento integral das exigências formuladas anteriormente.²⁸⁵ (Grifou-se)

Nos casos, portanto, de escrituras públicas de compra e venda sem cláusulas especiais, requerimentos de averbação de construção e cancelamento de ônus, o prazo é reduzido para cinco dias úteis. Ainda, o mesmo prazo se aplica aos documentos eletrônicos enviados pela central eletrônica e aos títulos cujas exigências foram atendidas pela parte interessada.

A alteração legislativa recente, portanto, limita, em cinco dias úteis, os prazos para o registro de transferência de propriedade imobiliária quando não houver condição especial e, em dez dias úteis, quando houver constituição de garantia real ou de alienação fiduciária.

Abstraindo o prazo previsto em lei e trabalhando com prazos registrais reais, ainda com foco na eficiência do sistema registral imobiliário brasileiro, houve levantamento de prazos dos atos registrais realizados pelos três Registros de Imóveis de Joinville.

A população do Condado de *New Castle, Delaware*, é de 558.753 habitantes²⁸⁶; similar, portanto, à população de Joinville, Santa Catarina, que é de 597.658²⁸⁷ habitantes. Enquanto a circunscrição territorial do condado de *New Castle* é atendida por um Registro de Imóveis, em Joinville, população similar conta com três Registros de Imóveis. No que diz respeito aos prazos, portanto, a análise

²⁸⁵ BRASIL. Lei nº 6.015/73. **Lei dos Registros Públicos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6015consolidado.htm#art188.0>. Acesso em: 09 fev. 2022.

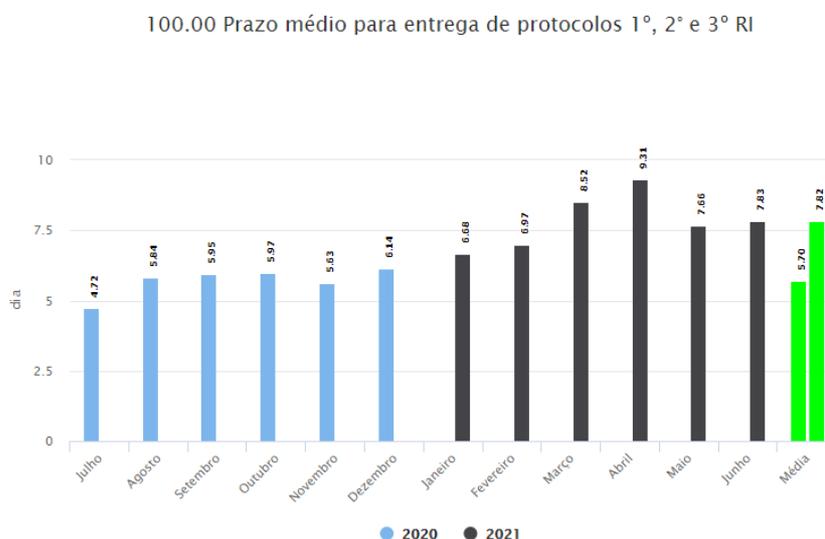
²⁸⁶ População do condado de *New Castle*, DE. Disponível em: <<https://nccde.org/>>. Acesso em: 20 set. 2021.

²⁸⁷ População de Joinville, SC. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc/joinville.html>>. Acesso em: 20 set. 2021.

leva em consideração a circunscrição territorial de Joinville, contando com os prazos operados pelos 1º, 2º e 3º Registros de Imóveis.

Na medição dos prazos registrais dos três Registros de Imóveis de Joinville, durante o período de 01/07/2021 a 30/06/2021, a média encontrada foi de 6-7 dias. Verifica-se, portanto, que a média do prazo de registro na comarca de Joinville é muito inferior à média prevista no diploma legal, que até então era de 30 dias.

Gráfico 1 - Prazos médios dos Registros de Imóveis de Joinville - SC de 07/2020 a 06/2021



Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios fornecidos pelos 1º, 2º e 3º Registros de Imóveis de Joinville - SC

É pertinente ressaltar que esse prazo médio de 6-7 dias não é no sistema de registro de documentos, mas no de registro de direitos. Dessa forma, não há um mero arquivamento de documentos apresentados pelas partes, mas sim uma qualificação registral e uma análise de legitimidade dos titulares de direitos reais e de disponibilidade jurídica do imóvel.

Da mesma forma como ocorre nos Estados Unidos, a qualificação registral no Brasil também engloba a fiscalização dos tributos incidentes sobre a operação imobiliária apresentada a registro.

3.2.4 Fiscalização de tributos: fiscal e responsável subsidiário

O registrador de imóveis, no Brasil, além de auxiliar e fiscalizar o recolhimento dos tributos incidentes sobre as transações imobiliárias, ainda é considerado responsável subsidiariamente na ausência de recolhimento.

Quanto à responsabilidade tributária do registrador, o art. 30, XI da Lei nº 8.935/1994, dispõe que é *seu* o dever de fiscalizar o recolhimento dos impostos incidentes sobre os atos que devem ser praticados na serventia.

Assim, a inobservância deste dever legal configura a responsabilização tributária do agente delegatário. Tal responsabilidade tributária encontra-se expressamente prevista no artigo 134 do Código Tributário Nacional, conforme colacionado abaixo:

Art. 134 - nos casos de impossibilidade de exigência do cumprimento da obrigação principal pelo contribuinte, respondem solidariamente com este nos atos em que intervirem ou pelas omissões de que forem responsáveis:

...

VI - os tabeliães, escrivães e demais serventuários de ofício, pelos tributos devidos sobre os atos praticados por eles, ou perante eles, em razão do seu ofício.

Analisando o dispositivo legal acima, constata-se que a norma traz uma exigência para a responsabilização do registrador de imóveis quando houver a impossibilidade de cumprimento da obrigação principal pelo contribuinte, sendo, portanto, considerada *responsabilidade subsidiária*, por mais que o *caput* mencione que *respondem solidariamente*.

Já, segundo o disposto no artigo 135, I, do Código Tributário Nacional, a responsabilização direta do registrador de imóveis ocorrerá quando este agir com excesso de poderes ou infração à lei:

Art. 135. São pessoalmente responsáveis pelos créditos correspondentes a obrigações tributárias resultantes de atos praticados com excesso de poderes ou infração de lei, contrato social ou estatutos:
I - as pessoas referidas no artigo anterior; (...)

Além de fiscal do tributo, portanto, o registrador de imóveis responde subsidiariamente pelo não-recolhimento do imposto sobre a transferência de propriedade.

3.2.5 Registro eletrônico: ONR

A fim de atender a uma necessidade da sociedade e dos novos tempos criados pela *internet*, desde o ano 2000, o governo brasileiro iniciou uma série de adaptações e inovações para melhorar a prestação do serviço público e integrá-lo à era digital. Desde então, diversas políticas e iniciativas foram realizadas pelo Poder Público.

Com a Lei nº 11.977/2009²⁸⁸, houve a definição de que os serviços de registros públicos²⁸⁹ instituiriam o registro eletrônico, observados os prazos e as condições previstas em regulamento (art. 37). A lei federal ainda determinou que os atos praticados a partir de 01/01/1976 (início da vigência da Lei dos Registros Públicos) deveriam ser inseridos no sistema de registro eletrônico no prazo de cinco anos (art. 39).

Em 2014, houve a publicação da Recomendação nº 14/2014²⁹⁰ pela Corregedoria Nacional de Justiça, recomendando às Corregedorias Gerais da

²⁸⁸ A Lei nº 11.977/2009, apesar de ter instituído o sistema de registro eletrônico é mais conhecida por ser a que criou o Programa Minha Casa Minha Vida. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm>. Acesso em: 09 set. 2021.

²⁸⁹ De acordo com o art. 1º, § 1º, da Lei nº 6.015/1973, os registros públicos englobam I - o registro civil de pessoas naturais; II - o registro civil de pessoas jurídicas; III - o registro de títulos e documentos e IV - o registro de imóveis. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em: 09 set. 2021.

²⁹⁰ BRASIL. Recomendação nº 14/2014. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2035>>. Acesso em: 09 set. 2021.

Justiça que na regulamentação do registro eletrônico em cada estado houvesse a observância dos parâmetros e requisitos constantes do modelo de sistema digital para implantação de Sistemas de Registro de Imóveis Eletrônico – SREI.

Finalmente, com a Lei nº 13.465/2017²⁹¹, estabeleceu-se que o *Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) será implementado e operado, em âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) (art. 76).*

A Corregedoria Nacional de Justiça, dentro das suas atribuições de fiscalização e de normatização (art. 103-B, §4º, I, II e III da Constituição Federal), editou o Provimento 89/2019, que regulamentou o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI e o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado – SAEC, definindo alguns critérios.

O SREI tem como *objetivo a universalização das atividades de registro público imobiliário, a adoção de governança corporativa das serventias de registros de imóveis e a instituição do sistema de registro eletrônico de imóveis (art. 8º), enquanto o SAEC é destinado ao atendimento remoto dos usuários de todas as serventias de registro de imóveis do País por meio da internet, à consolidação de dados estatísticos sobre dados e operação das serventias de registro de imóveis, bem como ao desenvolvimento de sistemas de apoio e interoperabilidade com outros sistemas (art. 16).*²⁹²

O Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis²⁹³ hoje é responsável pela implementação e pela operação, em âmbito nacional, do Sistema Eletrônico de Imóveis – SREI. Diferentemente do que ocorre quando se trata de entidade de

²⁹¹ Observa-se que a criação desse operador nacional se deu oito anos após a instituição do registro eletrônico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 09 set. 2021.

²⁹² BRASIL. Provimento nº 89/2019-CNJ. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original173255201912195dfbb44718170.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2021.

²⁹³ Em 04/06/2020, em função da pandemia do COVID-19, ocorreu a cerimônia virtual de posse dos membros dos Conselhos Deliberativo Fiscal e Consultivo e da Diretoria Executiva do ONR. Tenho a honra e o privilégio de participar desse momento histórico do Registro de Imóveis do Brasil como vice-presidente da entidade na gestão 2020-2022. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/corregedoria-nacional-em-posse-virtual-de-conselheiros-e-diretores-do-onr/>>. Acesso em: 09 set. 2021.

classe estadual ou nacional, na qual o registrador de imóveis tem completa liberdade associativa, o vínculo com o ONR é mandatório.

A Lei nº 13.465/2017, em seu § 4º, ainda dispõe que *cabará à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça exercer a função de agente regulador do ONR e zelar pelo cumprimento de seu estatuto*. Para regulamentar esse dispositivo legal, foi publicado o Provimento 109/2020²⁹⁴ pela Corregedoria Nacional de Justiça, instituindo o Agente Regulador do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis.

Dentre os princípios arrolados nesse Provimento do Conselho Nacional de Justiça está o da eficiência. O artigo inaugural do Provimento ressalta que:

Art. 1º. O serviço público de registro de imóveis eletrônico é regido pelos princípios que disciplinam a administração pública em geral e os serviços públicos delegados, em especial, os princípios da legalidade, integridade, impessoalidade, moralidade, representatividade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público, eficiência, segregação de funções, segurança, adequação, regularidade, continuidade, atualidade, generalidade, publicidade, autenticidade e cortesia na prestação dos serviços.²⁹⁵

Todos os três mil e seiscentos²⁹⁶ registros de imóveis do Brasil, assim, devem necessariamente se vincular ao Operador Nacional, a fim de uniformizar a prestação do serviço eletrônico. Essa nacionalização e uniformização de procedimentos registra eletrônicos objetiva aumentar a eficiência da atividade registral imobiliária.

Nos últimos anos, os registradores de imóveis, por meio do Registro de Imóveis do Brasil, entidade nacional que congrega vinte e cinco das vinte e sete unidades federativas²⁹⁷, desenvolveram várias ferramentas para aumentar, ainda

²⁹⁴ Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3522>>. Acesso em: 09 set. 2021.

²⁹⁵ BRASIL. Provimento nº 89/2019-CNJ. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original173255201912195dfbb44718170.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2021.

²⁹⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Dados extraídos do Justiça Aberta do sítio eletrônico do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/>. Acesso em: 09 set. 2021.

²⁹⁷ “O Registro de Imóveis do Brasil (RIB) tem a missão de fomentar, aprimorar e modernizar os serviços prestados pelos oficiais de registro, a quem incumbe garantir e proteger o direito à propriedade imobiliária em todo o país. Com isso, o RIB atua de forma a contribuir para o melhor ambiente de negócios, para a circulação do crédito e para o desenvolvimento econômico brasileiro. Isso porque é por meio do Registro de Imóveis que indivíduos e empresas podem realizar investimentos e adquirir empréstimos usando suas propriedades imobiliárias como garantia, bem

mais, o espectro de informações relacionadas às operações imobiliárias. Houve, portanto, a criação do Mecanismo de Reclamações²⁹⁸, do Mapa Nacional de Transações Imobiliárias²⁹⁹, do Portal Estatístico Registral³⁰⁰, ferramentas que contribuíram consideravelmente para a publicidade registral.

Figura 1 - Serviços eletrônicos do Registro de Imóveis



Fonte: <www.registrodeimoveis.org.br>

As inovações abrangem hoje uma gama variada de serviços prestados eletronicamente à sociedade e ao Poder Público. O portal disponibiliza serviços eletrônicos de emissão de certidão assinada eletronicamente, visualização das matrículas *online*, ambiente de assinatura eletrônica, pesquisa de bens com base no CPF ou no CNPJ, publicação de editais *online*, protocolo eletrônico de títulos

como os governos podem seguramente arrecadar impostos, viabilizando o fornecimento de infraestrutura e demais serviços públicos aos cidadãos.” Disponível em: <<https://www.registrodeimoveis.org.br/>>. Acesso em: 30 set. 2021.

²⁹⁸ Mecanismo de Reclamações. Disponível em: <<https://www.registrodeimoveis.org.br/>>. Acesso em: 30 set. 2021.

²⁹⁹ Mapa Nacional de Transações Imobiliárias. Disponível em: <<https://www.registrodeimoveis.org.br/servicos-interno/transacoes-imobiliarias>>. Acesso em: 30 set. 2021.

³⁰⁰ Portal Estatístico Registral. Disponível em: <<https://www.registrodeimoveis.org.br/servicos-interno/portal-estatistico-registral>>. Acesso em: 30 set. 2021.

particulares ou públicos e ferramenta de intimação e consolidação da propriedade de alienação fiduciária de bem imóvel.

Por mais que exista um portal único³⁰¹ de acesso aos serviços eletrônicos, esses são hoje administrados, de forma diferente, por cada entidade estadual. Dessa forma, o usuário, por meio do portal, ingressa em cada central estadual com *login*, senha e forma de pagamento diversas. Exemplificando, o interessado por meio do acesso ao portal nacional, clica no estado de Minas Gerais e acessa a Central do Registro de Imóveis mineira.³⁰²

O ideal é que as 3.600 unidades de Registro de Imóveis possam ser acessadas por um portal único, com os mesmos serviços, mesmo *login*, senha e forma de pagamento. E esse projeto nacional está virando realidade com o lançamento do SAEC – Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado.³⁰³

O Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado é uma plataforma integradora de *hardwares* e *softwares* de suporte ao Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), na forma prevista na arts. 24 e seguintes do Provimento nº 89/2019³⁰⁴, do Conselho Nacional de Justiça.

Trata-se de compromisso assumido voluntária e colaborativamente pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis - ONR, associação sem fins lucrativos, voltado à prestação de serviços de interoperabilidade entre as informações constantes nas serventias extrajudiciais e os usuários, permitindo o acesso remoto e eletrônico ao registro imobiliário e, inclusive, o desenvolvimento de soluções ao Poder Público, como a Central Nacional de Indisponibilidade de Bens

³⁰¹ Portal do Registro de Imóveis do Brasil. Disponível em: <www.registrodeimoveis.org.br>. Acesso em: 30 set. 2021.

³⁰² Central Eletrônica de Registro de Imóveis do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<https://www.crimg.com.br/#/>>. Acesso em: 30 set. 2021.

³⁰³ O SAEC foi lançado pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis em 21/09/2021. Disponível em: <<https://www.registradores.org.br/>>. Acesso em: 30 set. 2021.

³⁰⁴ BRASIL. Provimento nº 89/2019-CNJ. Regulamenta o **Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis** – **SREI**. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original173255201912195dfbb44718170.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2022.

e o Ofício Eletrônico.³⁰⁵ Por meio desse ambiente, o usuário acessa remotamente as serventias extrajudiciais de todo o país.

Recentemente, com a publicação do Provimento nº 124/2021³⁰⁶, do Conselho Nacional de Justiça, todos os registros de imóveis do país foram determinados a se integrar ao Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI, gerido pelo Operador Nacional de Registro Eletrônico de Imóveis, *impreterivelmente até o dia 15/02/2022* (art. 1º)³⁰⁷, independentemente de já estarem ou não integrados a uma central de serviços eletrônicos compartilhados (art. 1º, parágrafo único).³⁰⁸

Com essa determinação e fixação de prazo pelo Conselho Nacional de Justiça, todos os registros de imóveis serão acessados por um único portal³⁰⁹ eletrônico, chamado de SAEC – Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado.

Nesse portal com *todos os cartórios de Registro de Imóveis do Brasil em um só lugar*³¹⁰, é possível a utilização dos seguintes serviços eletrônicos registrares imobiliários: 1) visualização de matrícula, 2) certidão digital, 3) pesquisa prévia, 4) pesquisa de bens, 5) e-Protocolo, 6) repositório confiável de documentos eletrônicos, 7) acompanhamento registral, 8) monitor registral, 9) validação de certidões, 10) intimação e consolidação de propriedade e 11) plataforma de regularização fundiária:

³⁰⁵ Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado. Disponível em: <<https://www.registradores.org.br/>>. Acesso em: 30 set. 2021.

³⁰⁶ BRASIL. Provimento nº124/2021-CNJ. **Estabelece prazo para a universalização do acesso ao SREI**. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original2105282021120961b26f98c2bd8.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2022.

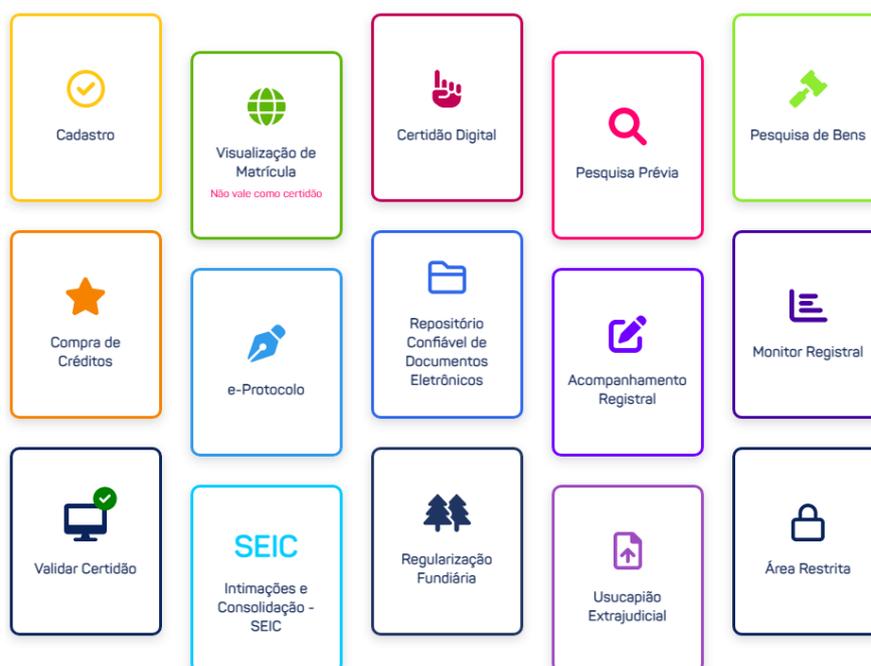
³⁰⁷ “Art. 1º As unidades de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal serão integradas ao Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis - SREI, diretamente por meio do SAEC - Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado, operado pelo ONR - Operador Nacional de Registro Eletrônico de Imóveis, impreterivelmente até o dia 15 de fevereiro de 2022.”. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original2105282021120961b26f98c2bd8.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2022.

³⁰⁸ “Parágrafo único. Os oficiais de registro de imóveis ou os responsáveis pelos expedientes das unidades vagas atenderão ao disposto no caput independentemente de já estarem integrados a uma central de serviços eletrônicos compartilhados, prevista no art. 24, caput e §1º, do Provimento nº 89, de 2019.”. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original2105282021120961b26f98c2bd8.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2022.

³⁰⁹ Portal único: SAEC - Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado. Disponível em: <<https://registradores.onr.org.br/>>. Acesso em: 11 fev. 2022.

³¹⁰ Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis. Disponível em: <<https://registradores.onr.org.br/>>. Acesso em: 11 fev. 2022.

Figura 2 - Serviços eletrônicos disponibilizados pelo ONR



Fonte: <www.registradores.onr.org.br>

Outras ferramentas eletrônicas de significativa importância ao Poder Público são a Central Nacional de Indisponibilidade de Bens Imóveis – CNIB, o Ofício Eletrônico e a Penhora Online.

A Central Nacional de Indisponibilidade de Bens Imóveis³¹¹ é um ambiente único que recebe todas as ordens de indisponibilidade do Poder Público e envia, automaticamente, a todos os Registros de Imóveis do país. Essa Central foi criada pelo Provimento nº 39/2014, do Conselho Nacional de Justiça.

Por meio do Ofício Eletrônico³¹², o Poder Público realiza pesquisa de bens pelo CPF ou pelo CNPJ, visualiza matrículas online e solicita certidões de registros de acordo com o interesse processual. A plataforma tem por objetivo viabilizar a

³¹¹ BRASIL. Provimento nº 39/2014–CNJ. Disponível em: <https://www.indisponibilidade.org.br/downloads/provimento_39.pdf>. Acesso em: 30 set. 2021.

³¹² **Ofício Eletrônico**. Disponível em: <<https://oficioeletronico.com.br/>>. Acesso em: 30 set. 2021.

emissão de certidões digitais ao poder público, por meio do intercâmbio de informações eletrônicas entre as entidades solicitantes e os Registros de Imóveis.

A prestação desse serviço é respaldada na Medida Provisória nº 2.200/2001, bem como na Lei nº 11.419/06³¹³, que possibilitam a transferência de comunicação oficial dos atos processuais por meios eletrônicos, atendidos os requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da infraestrutura de chaves Públicas Brasileira (ICP – Brasil).

E a Penhora Online³¹⁴ interliga o Poder Judiciário ao Registro de Imóveis. O sistema permite realizar pesquisa de bens pelo CPF/CNPJ ou pedir uma certidão digital informando o número da matrícula. É possível, também, a solicitação de penhora, arresto e sequestro de um determinado bem imóvel do devedor.

Com toda essa revolução tecnológica e essa gama variada de serviços eletrônicos disponibilizados à sociedade, necessário checar se a plataforma está realmente sendo utilizada.

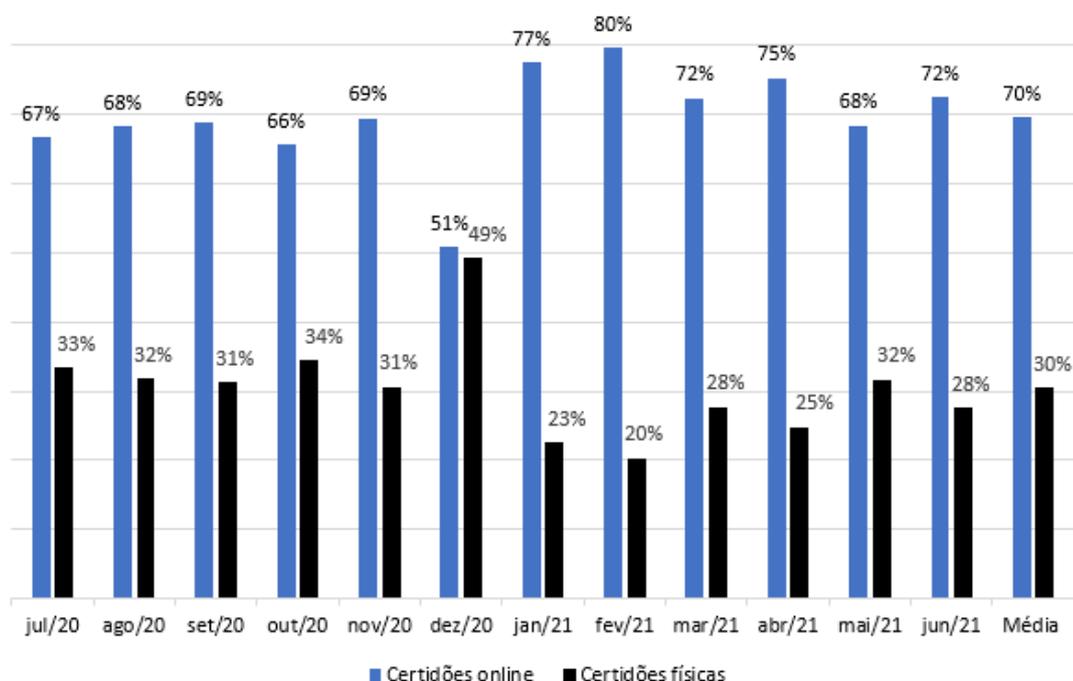
Em pesquisa de campo realizada perante os três Registros de Imóveis de Joinville - Santa Catarina³¹⁵, foi possível observar duas situações: no que diz respeito às emissões de certidão de inteiro teor ou de ônus e ações, 70% das certidões já são *online*, restando apenas 30% para o meio físico.

³¹³ BRASIL. Lei nº 11.419/2006. Dispõe sobre a **informatização do processo judicial**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11419.htm>. Acesso em: 21 out. 2021.

³¹⁴ **Penhora Online**. Disponível em: <<https://www.penhoraonline.org.br/>>. Acesso em: 30 set. 2021.

³¹⁵ Relatórios fornecidos pelo 1º, 2º e 3º Registros de Imóveis de Joinville, em setembro de 2021.

Gráfico 2 - Relatório de quantidade total de certidões *online* vs certidões físicas expedidas pelos Registros de Imóveis de Joinville - SC de 07/2020 a 06/2021



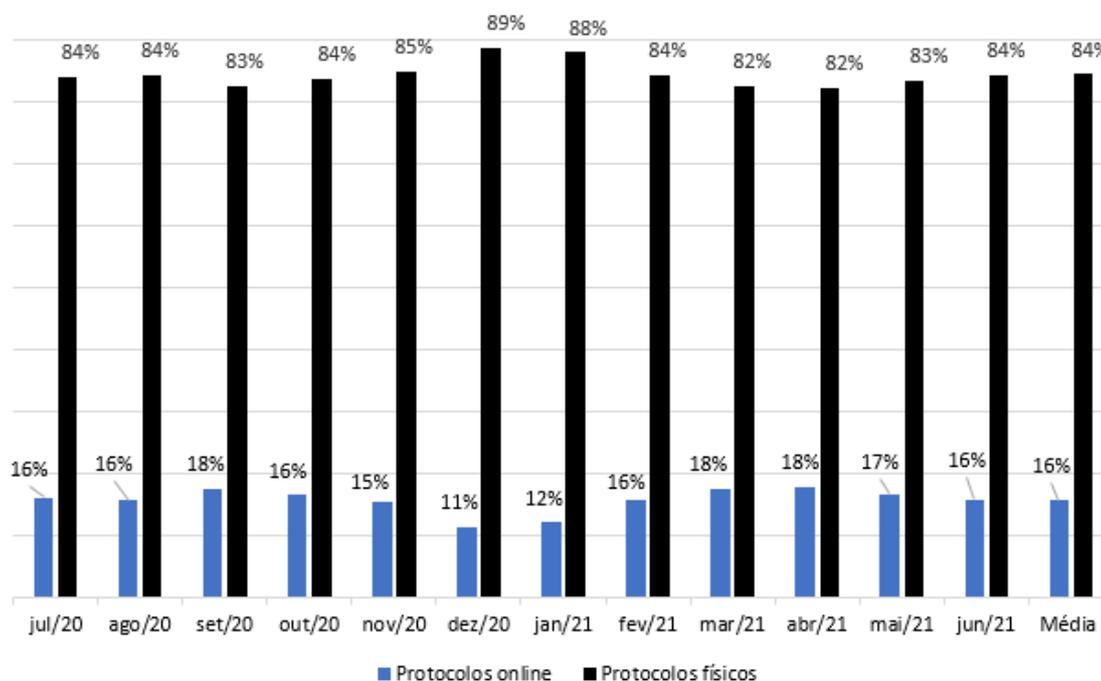
Fonte: Elaborado pela autora com base nas planilhas fornecidas pelos 1º, 2º e 3º Registros de Imóveis de Joinville - SC

No entanto, no que diz respeito aos protocolos de títulos de transmissão de propriedade e outros direitos reais, apenas 16% dos registros são solicitados pela plataforma eletrônica³¹⁶, enquanto 84% ainda por meio físico³¹⁷.

³¹⁶ Central do Registro Eletrônico de Imóveis. Disponível em: <www.registrodeimoveis.org.br>.

³¹⁷ Relatórios realizados pelos 1º, 2º e 3º Registros de Imóveis de Joinville-SC, compreendendo o período de 01/07/2020 a 30/06/2021.

Gráfico 3 - Relatório de quantidade total de protocolos *online* vs protocolos físicos registrados pelos Registros de Imóveis de Joinville - SC de 07/2020 a 06/2021



Fonte: Elaborado pela autora com base nas planilhas fornecidas pelos 1º, 2º e 3º Registros de Imóveis de Joinville - SC

Pelos relatórios acima, é possível concluir a grande adesão dos usuários ao sistema eletrônico de pedido de certidão *online*, mas o baixo percentual de solicitação de atos registrais pelo e-protocolo. Uma das causas para a pouca adesão do protocolo de títulos de modo eletrônico é a necessidade de as partes terem certificado digital nos moldes do ICP-Brasil³¹⁸ para a transferência de propriedade perante o Registro de Imóveis.

A Medida Provisória nº 2.200/2001 instituiu a assinatura digital pelos padrões ICP-Brasil para considerar a realização de transações eletrônicas seguras:

Art. 1º Fica instituída a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, das aplicações de suporte e das

³¹⁸ A Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil foi instituída pela Medida Provisória nº 2.200/2001 e permanece, até o momento, como a única assinatura eletrônica permitida em lei para transferência de propriedade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2200-2.htm>. Acesso em: 29 set. 2021.

aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transações eletrônicas seguras.

No Brasil, com a criação da ICP-Brasil, foi desenvolvido um certificado digital vinculado a uma estrutura de chaves públicas, regulada pelo Ministério da Economia.³¹⁹ O art. 10 da MP 2.200/2001 reconhece as assinaturas eletrônicas em geral, sendo o § 1º dedicado ao uso do certificado digital ICP-Brasil e o § 2º a outras assinaturas eletrônicas:

Art. 10. Consideram-se documentos públicos ou particulares, para todos os fins legais, os documentos eletrônicos de que trata esta Medida Provisória.

§ 1º As declarações constantes dos documentos em forma eletrônica produzidos com a utilização de processo de certificação disponibilizado pela ICP-Brasil presumem-se verdadeiros em relação aos signatários, na forma do art. 131 da Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916 - Código Civil.

§ 2º O disposto nesta Medida Provisória não obsta a utilização de outro meio de comprovação da autoria e integridade de documentos em forma eletrônica, inclusive os que utilizem certificados não emitidos pela ICP-Brasil, desde que admitido pelas partes como válido ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento.

Com a utilização do certificado digital ICP-Brasil, pelo fato de o agente certificador ser um ente público, a validação das assinaturas das partes e da integridade do documento pode ser feita por qualquer empresa detentora do código dessa cadeia ou pelo Instituto de Tecnologia da Informação – ITI (verificador.iti.gov.br).³²⁰

Estranha-se que a assinatura eletrônica no Brasil tem como base legal uma Medida Provisória de 2001 e não uma lei federal conversora. Ocorre que a Emenda Constitucional nº 32³²¹, que instituiu a perda de eficácia de qualquer Medida Provisória no caso de não ser convertida em lei, foi aprovada em 11/09/2001,

³¹⁹ SOTTANO, Augusto; LAGO, Ivan Jacopetti do. As assinaturas Eletrônicas e o Registro de Imóveis: Estado atual da questão. **Direito Registral e novas tecnologias**. Coordenação Flaviano Galhardo... [et al.]. 1 ed. Rio de Janeiro, 2021, p. 88.

³²⁰ SOTTANO, Augusto; LAGO, Ivan Jacopetti do. As assinaturas Eletrônicas e o Registro de Imóveis: Estado atual da questão. **Direito Registral e novas tecnologias**. Coordenação Flaviano Galhardo... [et al.]. 1 ed. Rio de Janeiro, 2021, p. 89.

³²¹ BRASIL. Emenda Constitucional nº 32. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm>. Acesso em: 12 fev. 2022.

enquanto a Medida Provisória nº 2.200³²² foi aprovada anteriormente, em 24/08/2001. Dessa forma, a MP 2.200 continua em vigor, não tendo sido afetada pela EC nº 32.

Por força dessa legislação, as transferências imobiliárias, quando em formato eletrônico, deveriam conter assinaturas digitais com esses requisitos. Com a publicação da Lei nº 14.063/2020³²³, que dispõe sobre o uso de assinaturas eletrônicas em interações com entes públicos, houve a classificação em três diversos tipos:

Art. 4º Para efeitos desta Lei, as assinaturas eletrônicas são classificadas em:

I - assinatura eletrônica simples:

[...]

II - assinatura eletrônica avançada: a que utiliza certificados não emitidos pela ICP-Brasil ou outro meio de comprovação da autoria e da integridade de documentos em forma eletrônica, desde que admitido pelas partes como válido ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento, com as seguintes características:

[...]

III - assinatura eletrônica qualificada: a que utiliza certificado digital, nos termos do § 1º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

O art. 5º, §2º, IV desse mesmo diploma legal define que é obrigatório o uso de assinatura eletrônica qualificada: IV - nos atos de transferência e de registro de bens imóveis, ressalvado o disposto na alínea “c” do inciso II do § 1º deste artigo. Em função desse requisito, criado com objetivo de segurança jurídica, é que ainda temos baixa adesão ao protocolo eletrônico.

O Decreto nº 10.543/2020³²⁴, que regulamentou o art. 5º da Lei nº 14.063/2020, ainda dispõe sobre os níveis mínimos para cada espécie de assinatura eletrônica:

Art. 4º. Os níveis mínimos para as assinaturas em interações eletrônicas com a administração pública federal direta, autárquica e fundacional são:

³²² BRASIL. Medida Provisória nº 2.200/2001. **Institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2200-2.htm>. Acesso em: 12 fev. 2022.

³²³ BRASIL. Lei nº 14.063/2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14063.htm>. Acesso em 29 set. 2021.

³²⁴ BRASIL. Decreto nº 10.543/2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10543.htm>. Acesso em: 08 fev. 2022.

...

III - assinatura eletrônica qualificada - aceita em qualquer interação eletrônica com entes públicos e obrigatória para:

a) **os atos de transferência e de registro de bens imóveis**, ressalvados os atos realizados perante as juntas comerciais. (Grifou-se)

Em seguida, o Decreto nº 10.543/2020 dispôs sobre os mecanismos adotados pela administração pública federal para prover aos usuários a capacidade de utilizar assinaturas eletrônicas para as interações com entes públicos. No caso de assinaturas avançadas, o art. 5º, II prevê que o usuário deverá realizar cadastro pela *internet*, mediante autodeclaração validada em bases de dados governamentais, incluída a:

- a) validação biográfica e documental, presencial ou remota, conferida por agente público;
- b) validação biométrica conferida em base de dados governamental; ou
- c) validação biométrica, biográfica ou documental, presencial ou remota, conferida por validador de acesso digital que demonstre elevado grau de segurança em seus processos de identificação.

A Portaria nº 2.154/2021³²⁵, da Secretaria Especial da Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, em seu art. 1º, § 1º, apresentou os requisitos para uso das identidades digitais da Plataforma GOV.BR, classificando-as em três tipos:

- I - Identidade Digital Bronze: obtida por meio de cadastro pela internet, mediante autodeclaração validada em bases de dados governamentais, conforme o inciso I do art. 5º do Decreto nº 10.543, de 2020;
- II - Identidade Digital Prata: obtida por meio de cadastro com garantia de identidade a partir de validador de acesso digital, conforme o inciso II do art. 5º do Decreto nº 10.543, de 2020; e
- III - Identidade Digital Ouro: obtida por meio de cadastro validado em base de dados biométrica individualizada, de abrangência nacional.

Recentemente, com a Medida Provisória nº 1.085/2021³²⁶, houve uma abertura para a utilização da assinatura avançada, ainda sujeita a regulamentação:

³²⁵ BRASIL. Portaria SEDGG nº 2.154/2021. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=409786>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

³²⁶ BRASIL. Medida Provisória nº 1.085/2021. Dispõe sobre o **Sistema Eletrônico dos Registros Públicos – SERP**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1085.htm>. Acesso em: 08 fev. 2022.

Art. 17. Qualquer pessoa pode requerer certidão do registro sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido.

§ 1º O acesso ou o envio de informações aos registros públicos, quando realizados por meio da internet, **deverão ser assinados com o uso de assinatura avançada ou qualificada** de que trata o art. 4º da Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, nos termos estabelecidos pela Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça.

§ 2º Ato da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça **poderá estabelecer hipóteses de uso de assinatura avançada em atos envolvendo imóveis.**” (Grifou-se)

Aguarda-se, portanto, caso seja a Medida Provisória convertida em lei federal, a breve regulamentação do Conselho Nacional de Justiça, a fim de, com a devida segurança, permitir a utilização de assinatura avançada. A utilização dessa espécie de assinatura eletrônica permitiria uma adesão maior da sociedade ao registro eletrônico, refletindo em mais eficiência ao sistema registral imobiliário.

3.2.6 Relatório *Doing Business* – World Bank

Um ano antes do término da Segunda Guerra Mundial, quarenta e quatro países se reuniram para a Conferência das Nações Unidas, com o objetivo de criar estratégias para reconstrução econômica dos países devastados pela Guerra e para o fortalecimento econômico dos países em desenvolvimento.³²⁷

Embora a conferência tenha resultado na formação de duas instituições: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Banco Mundial), a criação do Banco Mundial não foi o foco principal. Durante o final da década de 1990, o Banco Mundial voltou para as áreas de prevenção de conflitos, reconstrução pós-conflito e assistência para os países redirecionarem suas economias após grandes mudanças políticas.

³²⁷ WORLD BANK. **Open Knowledge Repository.** Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/about>>. Acesso em: 31 ago. 2021.

A partir de 2002, o Banco Mundial, por meio do projeto *Doing Business*³²⁸, passou a medir, analisar e comparar as regulamentações existentes em 190 diferentes países. Este relatório serve como ferramenta para se medir o impacto das regulamentações sobre as atividades empresariais ao redor do mundo, classificando os países em diferentes aspectos. Assim, o *Doing Business* incentiva os países a competir para alcançar uma regulamentação mais eficiente; oferece padrões de referência sobre reformas regulatórias; e serve como uma ferramenta para a análise do ambiente de negócios de cada país.

O relatório abrange doze áreas distintas de regulamentação de negócios. Dez dessas áreas formam uma classificação mundial, trazendo a pontuação de cada um dos 190 países.

O projeto também analisa a contratação de trabalhadores e a contratação com o governo, sem incluir na pontuação e na classificação da facilidade em se fazer negócios. Os tópicos que formam o ranking mundial são: 1 – Iniciando um negócio, 2 – Lidando com licenças de construção, 3 – Obtendo eletricidade, 4 – Registro de propriedade, 5 – Obtenção de crédito, 6 – Proteção a investidores minoritários, 7 – Pagamento de tributos, 8 – Importação e exportação, 9 – Execução de contratos e 10 – Resolução de insolvência:

³²⁸ DOING BUSINESS. Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/en>>. Acesso em 31 ago. 2021.

Figura 3 - Áreas abrangidas pelo relatório do Banco Mundial – *Doing Business*



Fonte: <<https://www.worldbank.org/en/region/eca/brief/doing-business>>.

No *ranking* mundial apresentado pelo relatório *Doing Business*, os Estados Unidos ocupam o 6º lugar³²⁹ em termos de facilidade para a realização de negócios, sendo que na área relacionada a *Registro de Propriedade* ocupam a 39ª posição:

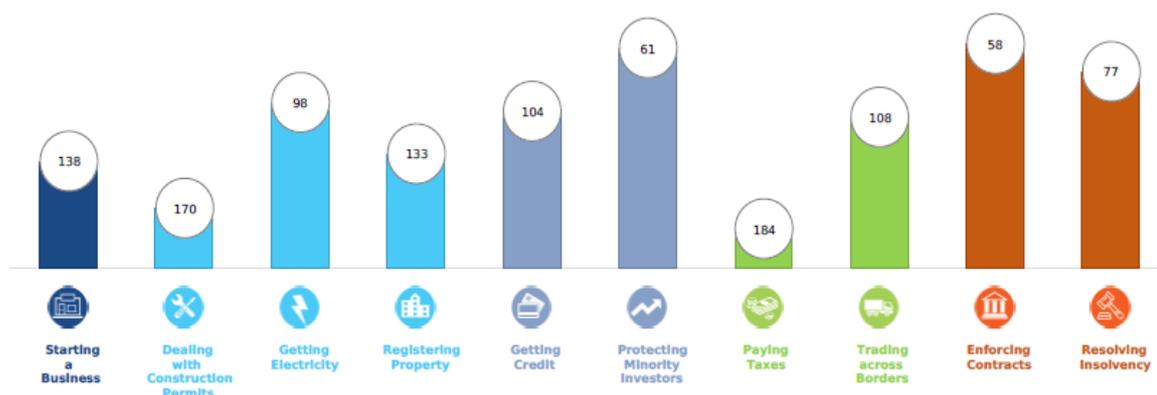
Figura 4 - *Ranking* geral dos EUA no *Doing Business*



Fonte: <<https://www.doingbusiness.org/en>>

Já o Brasil, no *ranking* mundial ocupa a 124ª posição³³⁰ em termos de facilidade para a realização de negócios, sendo que na área relacionada a *Registro de Propriedade* ocupa o 133º lugar:

Figura 5 - Ranking geral do Brasil no *Doing Business*



Fonte: <<https://www.doingbusiness.org/en>>

Como o foco dessa pesquisa é a análise dos sistemas registrais norte-americano e brasileiro, haverá aprofundamento numa dessas áreas de regulamentação trazidas pelo Relatório *Doing Business*, qual seja a de Registro de Propriedade, no que diz respeito à eficiência.

A fim de compreender quais requisitos foram levados em consideração para a pontuação e para a classificação, essencial compreender previamente a metodologia utilizada pelo Banco Mundial.

³³⁰WORLD BANK. **Open Knowledge Repository.** <<https://openknowledge.worldbank.org>>. Acesso em: 06 set. 2021.

3.2.6.1 Metodologia aplicada ao Doing Business

O relatório *Doing Business*³³¹, a fim de analisar, pontuar e classificar o registro de propriedades em cada um dos cento e noventa países, considera a sequência completa de procedimentos necessários para a aquisição de uma propriedade.

Em relação aos procedimentos relacionados, o estudo mede o prazo e o custo de cada um deles. Juntamente com a análise de custo e prazo, o *Doing Business* também mede a qualidade do sistema de administração de terras em cada economia. Nessa análise de qualidade, o Banco Mundial considera cinco quesitos: confiabilidade da infraestrutura, transparência das informações, cobertura geográfica, resolução de disputas fundiárias e igualdade de acesso aos direitos de propriedade.

Conforme convencionado pela metodologia do projeto do Banco Mundial, a contagem do prazo se inicia com a obtenção dos documentos necessários à transferência de propriedade e se encerra a partir do momento que o registro puder ser oponível a terceiros e quando o adquirente puder utilizar o imóvel para a expandir seus negócios, como garantia de um empréstimo bancário ou puder revendê-lo. Todos os procedimentos exigidos por lei ou necessários na prática estão incluídos, sejam de responsabilidade do vendedor ou do comprador, sendo todas as informações são prestadas por advogados, tabeliães e registradores de imóveis.³³²

Para que os dados sejam passíveis de comparação entre os cento e noventa diferentes países, várias suposições são feitas em relação às partes interessadas, ao imóvel e aos procedimentos. Quanto às partes, comprador e vendedor devem

³³¹ Doing Business. **Registering Property methodology.** Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/en/methodology/registering-property>>. Acesso em: 01 ago. 2021.

³³² DOING BUSINESS. **Registering Property methodology.** Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/en/methodology/registering-property>>. Acesso em: 01 ago. 2021.

ser sociedades de responsabilidade limitada (ou seu equivalente legal), localizadas na maior cidade comercial do país.

Para onze economias, os dados também são coletados para a segunda maior cidade de negócios, que é o caso do Brasil e dos Estados Unidos. No Brasil, são colhidos dados de São Paulo e do Rio de Janeiro e, nos Estados Unidos, de Nova Iorque e de Los Angeles³³³.

O imóvel objeto da transação imobiliária deve ter um valor de venda de 50 vezes a renda *per capita* do respectivo país, ser integralmente do vendedor, sem qualquer registro de garantia imobiliária, livre de ação judicial, localizado na cidade investigada e composto por um terreno e um prédio. A área aproximada do terreno é de 557,4 metros quadrados (6.000 pés quadrados). Considerando a renda per capita de cada um dos países, considerou-se a aquisição de um imóvel de R\$ 1.770.000,00³³⁴ no Brasil³³⁵ e de US\$ 3.169.355,00 nos Estados Unidos.

3.2.6.2 *Doing Business: Análise de procedimentos e prazos brasileiros*

O Banco Mundial, em análise ao registro da propriedade no Brasil, com base na cidade de São Paulo, identificou a existência de quatorze procedimentos, com seus respectivos prazos e custos, quais sejam: 1 – obtenção de certidão dos cartórios de protesto, 2 – obtenção de certidões dos distribuidores cíveis, executivos fiscais, falência e concordatas, 3 – obtenção de certidão da Justiça do Trabalho, 4 - obtenção de certidão negativa de débitos trabalhistas, 5 - obtenção de certidão de inteiro teor da matrícula, 6 - obtenção de certidão de dados cadastrais do imóvel, 7 - obtenção de certidão de débitos tributários federais e de contribuições

³³³ DOING BUSINESS. **Registering Property methodology.** Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/en/methodology/registering-property>>. Acesso em: 01 ago. 2021.

³³⁴ Considerada a cotação do dólar em R\$ 5,20. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

³³⁵ De acordo com o site do Banco Mundial, em 2020, a renda per capita no Brasil foi de R\$ 35.400,00 (US\$ 6.807,69) e nos Estados Unidos de US\$ 63.387,10. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

previdenciárias, 8 - obtenção de certidão de regularidade de situação do FGTS, 9 - obtenção de certidão da Justiça Federal, 10 - obtenção de certidão atualizada da Junta Comercial, 11 – pagamento do ITBI – Imposto de Transferência de Bens Imóveis, 12 – lavratura da escritura pública de compra e venda, 13 – registro da transferência da propriedade perante o Registro de Imóveis e 14 – atualização do cadastro municipal para cobrança do IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano.

Quadro 2 - Procedimentos relacionados pelo *Doing Business* – Brasil 2020

	Procedimentos	Prazo
1	Obtenção de certidão dos cartórios de protestos	2 dias
2	Obtenção de certidões de distribuidores cíveis, executivos fiscais, falência e concordatas	1 dia
3	Obtenção de certidão da Justiça do Trabalho	Online
4	Obtenção de certidão negativa de débitos trabalhistas	Online
5	Obtenção de certidão de inteiro teor da matrícula	Online
6	Obtenção de certidão de dados cadastrais do imóvel	Online
7	Obtenção de certidão de débitos tributários federais e de contribuições previdenciárias	Online
8	Obtenção de certidão de regularidade de situação do FGTS	Online
9	Obtenção de certidão da Justiça Federal	Online
10	Obtenção de certidão atualizada da Junta Comercial	Online
11	Pagamento do ITBI – Imposto de Transferência sobre Bens Imóveis	Online
12	Lavratura da escritura pública de compra e venda	3 dias
13	Registro da transferência de propriedade perante o Registro de Imóveis	15 dias
14	Atualização do cadastro municipal para cobrança do IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano	5 dias

Fonte: Tradução livre dos dados do relatório *Doing Business* – Brasil 2020. Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/b/brazil/BRA.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2020

Para esses quatorze procedimentos, o Banco Mundial concluiu que o nosso sistema utiliza 24,5 dias, com um custo de 3,6% do valor do imóvel em São Paulo. No Rio de Janeiro, foram listados treze procedimentos, com a exclusão apenas do último item (atualização cadastral municipal), os quais levaram 40,5 dias, com um custo de 3,5% do valor do imóvel.³³⁶

³³⁶Relatório *Doing Business* – Brasil 2020. Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/b/brazil/BRA.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2021.

Além da quantidade, tempo e custo dos procedimentos, o relatório traz informações sobre a análise da *qualidade da administração fundiária*, tendo o Brasil recebido nota dezesseis e meio de um total de trinta pontos. No quesito *confiabilidade na infraestrutura*, a nota foi cinco de um total de oito pontos. Nessa análise, foi considerado que: a) existe um sistema de registro de escritura, b) o Registro de Imóveis é a instituição responsável pelo registro de propriedade, c) os documentos antigos e atuais encontram-se digitalizados, d) existe um banco de dados eletrônico compreensível e funcional para pesquisar gravames, e) o município de São Paulo ou do Rio de Janeiro são responsáveis pelos limites legais de zoneamento urbano, f) as plantas antigas e atuais estão digitalizadas, g) o sistema de informação geográfica está contido em banco de dados eletrônico, h) as informações cadastrais e as de registro encontram-se em banco de dados diferentes e i) o Registro de Imóveis e o município utilizam números identificadores distintos para os imóveis (ex.: número da matrícula e da inscrição imobiliária).

Quadro 4 - Análise da “transparência das informações” do *Doing Business* Brasil 2020

		Resposta	Resultado
2	Transparência das informações (0-6)		5,0
a	Quem consegue obter informações sobre propriedade perante o Registro de Imóveis?	Qualquer pessoa que recolha os emolumentos	1,0
b	A lista dos documentos necessários para realizar uma transferência de propriedade está publicamente disponível e como?	Sim, online	0,5
c	Os emolumentos aplicáveis à transferência de propriedade estão publicamente disponíveis e como?	Sim, online	0,5
d	Existe previsão legal para que o Registro de Imóveis entregue prova do registro de propriedade num determinado prazo. Se sim, como é a comunicação padrão?	Sim, online	0,5
e	Existe um mecanismo independente e específico para reclamação sobre problema ocorrido perante o Registro de Imóveis?	Sim	1,0
f	Existem estatísticas publicamente disponíveis sobre a quantidade de transações imobiliárias?	Sim	0,5
g	Quem consegue consultar mapas?	Acessível a todos	0,5
h	As taxas aplicáveis ao acesso dos mapas estão publicamente disponíveis e como?	Sim, online	0,5
i	O Município determina o prazo de entrega de um mapa cadastral atualizado e, se sim, como é a comunicação padrão?	Não	0,0
j	Existe um mecanismo independente e específico para reclamação sobre problema ocorrido no cadastro e nos mapas perante o Município?	Não	0,0

Fonte: Tradução livre dos dados do relatório *Doing Business* – Brasil 2020. Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/b/brazil/BRA.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2021

No que diz respeito à *cobertura geográfica*, a pontuação obtida foi baixíssima, com nota dois de um total de oito. Nesse quesito, foi considerado que: a) as propriedades privadas não estão integralmente registradas perante o Registro de Imóveis, b) as propriedades privadas na economia não estão totalmente registradas, c) todas as propriedades imobiliárias na cidade estão mapeadas e d) nem todas as propriedades privadas na economia estão mapeadas.

Quadro 5 - Análise da “cobertura geográfica” do *Doing Business* Brasil 2020

		Resposta	Resultado
3	Cobertura geográfica (0-8)		2,0
A	Todas as propriedades privadas na cidade estão formalmente registradas no Registro de Imóveis?	Não	0,0
B	Todas as propriedades privadas na economia estão formalmente registradas no Registro de Imóveis?	Não	0,0
C	Todas as propriedades privadas na cidade estão mapeadas?	Sim	2,0
D	Todas as propriedades privadas na economia estão mapeadas?	Não	0,0

Fonte: Tradução livre dos dados do relatório *Doing Business* – Brasil 2020. Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/b/brazil/BRA.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2020

Em relação à *resolução de disputas fundiárias*, a nota foi de quatro e meio de um total de oito pontos totais. Foi considerado que: a) há exigência legal que a transação imobiliária seja registrada a fim de ser oponível a terceiros, b) o sistema registral imobiliário está sujeito a uma garantia, c) não há um mecanismo não judicial para cobrir prejuízos de terceiros de boa-fé com base no erro do Registro de Imóveis, d) o sistema registral exige um controle de legalidade dos documentos, e) assim como também exige um controle de identificação das partes, f) não existe um sistema nacional para averiguar a veracidade dos documentos de identificação das partes, g) O Tribunal de Justiça do estado é competente para julgar disputas de terras entre os particulares, h) a decisão de primeira instância ocorre entre dois e três anos, i) não existem estatísticas disponíveis sobre a quantidade de ações judiciais envolvendo direito de propriedade e j) houve 2.053 ações judiciais em São Paulo no ano de 2018 relacionadas a direito de propriedade.

Quadro 6 - Análise da “resolução de disputas fundiárias” do *Doing Business* Brasil 2020

		Resposta	Resultado
4	Resolução de disputas fundiárias (0-8)		4,5
a	A lei exige que toda transação imobiliária seja registrada para que seja oponível a terceiros?	Sim	1,5
b	O sistema registral imobiliário está sujeito a uma garantia privada ou pública?	Sim	0,5
c	Existe um mecanismo específico e não-judicial para cobrir prejuízo das partes de boa-fé prejudicadas com base em erro de informação de certidão do Registro de Imóveis?	Não	0,0
d	O sistema legal exige um controle de legalidade dos documentos necessários para a transação imobiliária?	Sim	0,5
e	O sistema legal exige controle de identificação das partes?	Sim	0,5
f	Existe um banco de dados nacional para checar a veracidade dos documentos de identidade?	Não	0,0
g	Qual é o Tribunal de primeira instância encarregado de um caso envolvendo uma disputa padrão de terras entre duas empresas locais sobre direitos de posse de uma propriedade no valor de 50 vezes a renda nacional bruta per capita e localizada na cidade do negócio?	TJSP	
h	Em média, quanto tempo leva para obter uma decisão de primeira instância (sem recurso)?	Entre 2 e 3 anos.	1,0
i	Existem estatísticas publicamente disponíveis sobre a quantidade de disputas imobiliárias envolvendo a primeira instância?	Sim	0,5
j	Quantidade de disputas imobiliárias na economia.	2053 casos (2018)	

Fonte: Tradução livre dos dados do relatório *Doing Business* – Brasil 2020. Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/b/brazil/BRA.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2020

A apreciação sobre a *igualdade de acesso a direitos de propriedade* não resulta em soma de pontuação, mas apenas reduz a nota total. Nesse quesito, o relatório considerou que homens e mulheres, solteiros ou casados, têm igualdade de direito de propriedade no Brasil.

Quadro 7 - Análise da “igualdade de acesso a direitos de propriedade” do *Doing Business* Brasil 2020

		Resposta	Resultado
5	Igualdade de acesso a direitos de propriedade (-2-0)		0,0
a	Homens solteiros e mulheres solteiras têm igualdade de direito de propriedade?	Sim	0,0
b	Homens casados e mulheres casadas têm igualdade de direito de propriedade?	Sim	0,0

Fonte: Tradução livre dos dados do relatório *Doing Business* – Brasil 2020. Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/b/brazil/BRA.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2020

Em relação à qualidade da administração fundiária, dos trinta pontos possíveis, São Paulo recebeu nota dezesseis e meio, enquanto o Rio de Janeiro obteve dezesseis pontos.

Pela análise realizada pelo Banco Mundial, portanto, o sistema registral imobiliário brasileiro apresentou um total de 14 procedimentos, um prazo de 24,5 dias e uma nota de 16,5, equivalendo a 55% dos 30 pontos totais. Nessa análise, destacaram-se negativamente a elevada quantidade de procedimentos existentes, o alto prazo de elaboração do contrato e do registro, a baixa cobertura geográfica e o modesto intercâmbio de informações cadastrais com o município.

3.3 Eficiência do sistema registral imobiliário norte-americano

3.3.1 *Title search, title report e title abstract: a saga*

Como visto no Capítulo anterior, não há no sistema registral norte-americano a figura da *certidão*. Dessa forma, a publicidade registral é limitada aos dados dos índices das partes envolvidas nos contratos e documentos arquivados. Não há possibilidade, portanto, de se solicitar uma certidão do imóvel X ou os bens de propriedade da pessoa Y.

Essa característica do sistema registral norte-americano torna a busca por informação penosa, sendo considerada uma verdadeira saga. Pouca eficiência se apresenta, portanto, nesse aspecto de busca de titulares de direitos reais e gravames incidentes sobre uma determinada propriedade imobiliária.

Para que haja segurança jurídica na aquisição de um bem imóvel ou na aceitação de um bem como garantia para liberação de mútuo, é fundamental ter informações confiáveis sobre a titularidade do imóvel e sua disponibilidade. Nesse sentido, o adquirente ou credor precisa saber se quem está vendendo é realmente o proprietário, se sobre o imóvel incide alguma penhora, alguma indisponibilidade, se o imóvel já é objeto de garantia de outras dívidas.

Para obter essas informações, nos Estados Unidos, há um procedimento chamado de *title search*, ou seja, busca do título. Essa busca é necessária à verificação da idoneidade do título daquele que se apresenta como proprietário do imóvel, além de abranger a cadeia dominial do imóvel, não apenas por um aspecto estritamente formal, mas também no aspecto de regularidade jurídica destas transações.

Esse serviço de *title search* é específico, pois necessita da ida aos Registros de Imóveis do condado onde se localiza o imóvel, a fim de pesquisar todos os indicadores e livros existentes que mencionem os titulares de direitos reais daquele imóvel, de forma presencial ou eletrônica. A indexação é pela pessoa e não pelo imóvel, havendo necessidade de se buscar todos os atos em que tal pessoa esteja envolvida.

Pelo detalhamento e pela dificuldade da pesquisa e da busca, o *title search* é realizado por especialistas, advogados, empresas especializadas ou seguradoras. Para um negócio jurídico em que haverá recursos financiados numa instituição financeira, esse serviço geralmente é realizado por uma seguradora, que depois também fornecerá o *title insurance*, ou seja, o seguro do título.

Como o processo realizado dos Registros de Imóveis é moroso, em função da necessidade de busca pelo indicador pessoal de todos os documentos envolvendo aquele determinado transmitente, as seguradoras norte-americanas

desenvolveram um sistema de registro privado paralelo chamado *title plant*.³³⁷ Esse acervo paralelo fica restrito aos imóveis já analisados e segurados pelas próprias seguradoras.

De acordo com Benito Arruñada, o acervo paralelo mantido pelas seguradoras é melhor organizado que o do Registro de Imóveis em dois aspectos: primeiro, pois com índices rastreáveis, o acesso às informações relevantes é muito mais veloz; e segundo, pois o sistema é alimentado e atualizado diariamente não apenas com as informações relativas ao Registro de Imóveis, mas com todas as informações públicas que digam respeito ao imóvel, tais como restrições ambientais e decisões judiciais.³³⁸

Na maioria dos estados norte-americanos, é obrigatória a fase de *title search*, sendo as seguradoras obrigadas a utilizar o sistema privado e paralelo de *title plants*, pois:

*State regulations in the US also place the emphasis on risk prevention because they usually prohibit or make it difficult for insurance companies to issue policies without first examining the title. In most States, title search is compulsory, and 35 of them compel insurance companies to use a title plant, an essential source of information for such investigations.*³³⁹

Como apresentado, a *title search* abrange as buscas de todas as informações que podem afetar a operação imobiliária, incluindo os índices dos documentos arquivados no *Recording System*, como os gravames gerados por outras situações e disponíveis em outros órgãos, como ação judicial, penhora, afetação ambiental.

As informações, portanto, são descentralizadas em vários órgãos, havendo necessidade de contratação de prestadores de serviços para essa localização. O

³³⁷SANTOS, Guilherme Alves dos. TORRES, Marcelo Krug Fachin. Segurança Jurídica e os Custos da Transação *In* BRANDELLI, Leonardo. **Transmissão da Propriedade: Uma Análise Comparada Brasil – Estados Unidos**. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 138.

³³⁸ARRUÑADA, Benito. **A Transaction-Cost View of Title Insurance and its Role in Different Legal Systems in Geneva Papers of Risk and Insurance**, 2002, p. 6.

³³⁹“As regulamentações estaduais nos EUA também colocam a ênfase na prevenção de riscos porque geralmente proíbem ou dificultam a emissão de apólices pelas companhias de seguros sem antes examinar o título. Na maioria dos Estados, a busca por títulos é obrigatória, e 35 deles obrigam as seguradoras a usar uma planta de títulos, uma fonte essencial de informação para tais investigações.” ARRUÑADA, Benito. **A Transaction-Cost View of Title Insurance and its Role in Different Legal Systems in Geneva Papers of Risk and Insurance**, 2002, p. 8.

resultado dessa ampla busca será materializado por meio de um *title report*, que nada mais é que um relatório de todas as informações localizadas nesses diversos órgãos.

Esse relatório é utilizado para duas funções: a primeira que é a de eliminar os *title clouds* (dúvidas) sobre o título, e os *title defects* (gravames) sobre o imóvel³⁴⁰; e a segunda é a base para o cálculo de risco feito pela seguradora, a fim de oferecer a aquisição do *title insurance*, pois a apólice reflete o *title report*, que é a materialização do *title search*, excluindo os riscos identificados na pesquisa sobre a cadeia dominial, os quais serão, assim, assumidos pelo adquirente³⁴¹.

O *title report* trará situações como quebra da cadeia dominial (*break in the chain of title*), na situação de não haver localização de um dos contratos (*deeds*), erros ou omissões na descrição legal (*improper or missing legal description on the deed*), eventuais restrições (*liens*) ou hipotecas (*mortgages*). É comum o documento arquivado não trazer referência ao documento anterior, dificultando a cadeia dominial (*chain of title*). É frustrante quando o documento não traz qualquer informação ou referência, como: *Being the same lands and premises of Jane Doe by deed dated – in deed record -*.³⁴²

Significa que haverá necessidade de pesquisa no índice em nome do proprietário anterior e assim por diante. Sem exagero, o sítio eletrônico oficial dos arquivos públicos de *Delaware*, ao repassar orientação de como realizar um *title search*, observa que se trata de trabalho de um verdadeiro detetive: *By now you are becoming an accomplished detective*.³⁴³

³⁴⁰ Segundo Benito Arruñada, uma pesquisa realizada pela American Land Title Association, vinte e cinco por cento dos títulos exigem algum tipo de medida saneatória. ARRUÑADA, Benito. A Transaction-Cost View of Title Insurance and its Role in Different Legal Systems in **Geneva Papers of Risk and Insurance**, 2002, p. 8. A ALTA – American Land Title Association representa as seguradoras de títulos norte-americanas e foi fundada em 1907. Disponível em: <www.alta.org>. Acesso em: 01 set. 2021.

³⁴¹ BURKE, D. Barlow. SNOE, Joseph A. **Property**. Examples and Explanations. Fifth edition. New York: Wolters Kluwer, 2016, p. 48.

³⁴² DELAWARE, Public Archives. **Search Chain of Title**. Disponível em: <<https://archives.delaware.gov/home-research-guide/search-chain-of-title/>>. Acesso em: 01 set. 2021.

³⁴³ DELAWARE, Public Archives. **Search Chain of Title**. Disponível em: <<https://archives.delaware.gov/home-research-guide/search-chain-of-title/>>. Acesso em: 01 set. 2021.

Dessa forma, o adquirente assume todos os riscos identificados na fase do *title search*, razão pela qual o procedimento é tão complexo, pois influenciará diretamente no cálculo atuarial realizado pela seguradora e no valor do seguro contratado.

Algumas seguradoras ou instituições financeiras, além de exigir o *title report*, também exigirão um *title abstract*, que se consubstancia numa pesquisa ainda mais aprofundada.

O *title abstract* listará outros documentos e situações jurídicas incidentes sobre o imóvel, tais quais: restrições fiscais (*tax liens*), restrições de ação de alimentos (*child support liens*), restrições condominiais (*HOA liens – Homeowners' Association liens*), servidões (*easements*), outras transações imobiliárias (*other types of property deeds*), avaliações (*surveys*), litígios judiciais (*litigations*), arrematações fiscais (*tax sales*), invasões (*encroachments*), ações judiciais (*lawsuits*), disposições testamentárias (*wills*) e outros ônus (*encumbrances*).³⁴⁴

Quais as diferenças, portanto entre o *title search* e o *title abstract*? O *title search*, em regra, retroage a quarenta anos, enquanto o *title abstract* retroage à situação jurídica inicial do terreno, mesmo antes da edificação, razão pela qual é mais demorado e mais oneroso.³⁴⁵ A contratação de um ou de outro dependerá do tempo e do valor que o adquirente tem para investir nessa busca de informações.

Após essas buscas e pesquisas, o adquirente estará perante um título limpo (*clean title*), que reduzirá o valor do seguro do título, ou perante um título sujo (*dirty title*), que aumentará o risco, e, conseqüentemente, o valor do seguro, ou até inviabilizará a aceitação dessa garantia pelo credor.

O prazo para cada um desses serviços depende da idade da construção e da quantidade de vezes que a propriedade já foi objeto de transferência; portanto, depende da quantidade de documentos arquivados relacionados àquele imóvel. Há

³⁴⁴LEMON, Brew. **Abstract**. Disponível em: <<https://www.lemonbrew.com/abstract/>>. Acesso em: 01 set. 2021.

³⁴⁵ Em Delaware, o *title abstract* retroage ao final de 1600, quando localizados os primeiros registros das transferências realizadas por William Penn aos primeiros imigrantes europeus. Disponível em: <<https://archives.delaware.gov/home-research-guide/search-chain-of-title/>>. Acesso em: 01 set. 2021.

casos relatados em que a necessária *due diligence* para a aquisição de um imóvel comercial chega a durar anos, como o caso da aquisição dos imóveis onde foi construído o *World Trade Center*, que durou quase três anos.³⁴⁶

Em pesquisa realizada em empresas especializadas na prestação do serviço de *title search*, verifica-se que o prazo médio é entre dez a quatorze dias.³⁴⁷ Já o *title abstract*, por trazer informações muito mais completas e ser objeto de uma pesquisa muito mais aprofundada, podendo retroagir ao século XVI, tem prazo de uma a três semanas.³⁴⁸

Segundo Brandelli, a transmissão de direitos nesse sistema registral torna-se lenta e custosa, além de extremamente insegura.³⁴⁹ Em razão disso, por não haver uma certificação da situação jurídica do imóvel e dos direitos a ele ligados, geralmente é feito um seguro da transação, com o intuito de garantir ao adquirente uma indenização caso ele perca o direito adquirido.

3.3.2 Ato registral: arquivamento dos documentos

O ato registral realizado pelo Registro de Imóveis norte-americano consubstancia-se no arquivamento dos documentos apresentados, sem qualquer qualificação registral ou filtro jurídico de legitimidade e de disponibilidade. Esse arquivamento é acompanhado da formação de um índice pelos nomes do vendedor

³⁴⁶ LEIME, Mayra Zago de Gouveia Maia. O Tempo para a efetivação de uma aquisição imobiliária nos Estados Unidos e no Brasil: um comparativo entre Nova York e São Paulo com base na metodologia do relatório *Doing Business*. In BRANDELLI, Leonardo. **Transmissão da Propriedade Imóvel: Uma Análise Comparada Brasil – Estados Unidos**. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 350.

³⁴⁷ BANKRATE. MARTIN, J, Erik. **What is a property title search?** How this important step can make or break your closing. Disponível em: <<https://www.bankrate.com/mortgages/property-title-search/>>. Acesso em: 01 set. 2021.

DEHAN, Andrew. **Property Title Search:** What it is and how it works. Disponível em <<https://www.rocketmortgage.com/learn/title-search>>. Acesso em: 01 set. 2021.

³⁴⁸ ERIKA, **Abstract of Title:** 11 Things You Need To Know In 2021. Disponível em: <<https://gokcecapital.com/abstract-of-title/>>. Acesso em: 01 set. 2021.

³⁴⁹ BRANDELLI, Leonardo. **Registro de imóveis:** Eficácia material. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 29.

e do comprador (*grantor e grantee*) ou pelo nome do devedor e do credor, quando se trata de garantia ou outro gravame incidente à propriedade.

Trata-se, assim, de um registro de documentos e não de direitos. Por mais mecânico que seja, o prazo para a conclusão desse arquivamento pode levar até semanas ou meses, dependendo do estado federado.

As legislações estaduais não estipulam prazo máximo de conclusão do registro. No estado de *Delaware*, o Título IX, Capítulo 96, preceitua que *o registrador deve registrar dentro de um tempo razoável*:

*§ 9605. Recordation of instruments.
Each recorder shall record, within a reasonable time, deeds, indentures, letters of attorney relating to land, mortgages, releases of lien of mortgages, leases, releases, assignments, conditional sales and leases of railroad and railway equipment and rolling stock, oaths of office, plots and descriptions, appointments of deputy registers of wills, certificates of commissioners and agreements of owners bounding and marking lands, petitions and orders for sheriffs' deeds and all instruments authorized or directed by law to be recorded or lodged by the recorder of deeds. The recorder shall forthwith make a proper note of the same in the indices.*³⁵⁰

De acordo com pesquisa de campo realizada perante o Registro de Imóveis de *New Castle - Delaware*³⁵¹, os documentos passam por uma análise e uma apreciação formal, sendo registrados entre 7 e 10 dias após o protocolo.

A pesquisa também abrangeu os prazos praticados pelo Registro de Imóveis de *Los Angeles – California*³⁵², sendo respondido que 85% dos protocolos são eletrônicos e apenas 15% são apresentados fisicamente. De acordo com as

³⁵⁰ “§ 9605. Registro de instrumentos. Cada gravador deve registrar, dentro de um tempo razoável, escrituras, escrituras, cartas de advogado relativas a terras, hipotecas, liberações de pendências de hipotecas, arrendamentos, liberações, atribuições, vendas condicionais e arrendamentos de equipamentos ferroviários e ferroviários e material circulante, juramentos de escritório, parcelas e descrições, nomeações de registros de testamentos, certificados de comissários e acordos de proprietários vinculados a marcação e terras, petições e ordens para os feitos dos xerifes e todos os instrumentos autorizados ou dirigidos por lei a serem gravados ou apresentados pelo gravador de escrituras. O gravador deve imediatamente fazer uma nota adequada do mesmo nos índices.” **Delaware Code Online**. Disponível em: <<https://delcode.delaware.gov/title9/c096/index.html>>. Acesso em: 01 set. 2021.

³⁵¹ Questionário respondido pelo registrador de imóveis do condado de *New Castle, Delaware*, Michael Kozikowski, em 02 set. 2021.

³⁵² Questionário respondido pelo Registro de Imóveis do condado de Los Angeles, California, em 18 jan. 2022. Registrar-Recorder/County Clerk Department Main Office: 12400, Imperial Highway, Norwalk, California, 90650, recorder@rrcc.lacounty.gov.

informações obtidas, os *deeds* apresentados eletronicamente são registrados no mesmo dia, enquanto os *deeds* físicos levam entre 10 a 15 dias úteis para serem registrados.

Ainda, no que diz respeito aos quesitos de eficiência, houve envio de questionamentos ao Registro de Imóveis de Nova Iorque. Infelizmente, por ausência de devolução do questionário³⁵³, não se teve acesso aos dados. Entende-se que essa ausência de retorno não prejudica a presente pesquisa, uma vez que esses dados relacionados a prazos e à eficiência do Registro de Imóveis de Nova Iorque constam no Relatório *Doing Business 2020 – USA*³⁵⁴.

3.3.3 Recolhimento de tributos: fiscal dos entes arrecadadores

O recolhimento de tributos pela transferência de propriedade é requisito para o registro, devendo o seu comprovante ser apresentado perante o *Recorder of Deeds*. Nesse ponto, o registro imobiliário auxilia no recolhimento fiscal, desonerando os entes fazendários com tal atribuição. Em função desse caráter auxiliar é que esse tópico é analisado dentro dos aspectos da eficiência do registro imobiliário.

A transferência de propriedade pode ser fato gerador, nos Estados Unidos, de imposto municipal e, ao mesmo tempo, de imposto estadual. O sistema tributário norte-americano adota a teoria fiscal das fontes mútuas de receitas, dessa forma o mesmo fato gerador pode ser hipótese de incidência de tributos de diferentes entes

³⁵³ Questionamentos enviados ao *New York City Register*, em data de 31 jan. 2022, pelo Departamento de Finanças, com case # CAS-673375-T1G1J5: 1 – Overall, between documents in paper and electronic documents, what is the percentage of electronic recording? 2 - How many days, in average, is needed to record a deed delivered in paper? 3 - How many days, in average, is needed to record an electronic deed? 4 – How many days, in average, is needed to an easy title search? 5 – How many days, in average, is needed to a complex title search? Disponível em: <<https://www1.nyc.gov/site/finance/index.page>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

³⁵⁴ Doing Business 2020 – USA. Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/u/united-states/USA.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

político-administrativos: federal, estaduais, cidades (*cities*), condados (*counties*) e até distritos escolares (*school districts*).³⁵⁵

No que diz respeito aos impostos sobre a propriedade, a maioria dos municípios e dos condados norte-americanos impõe um imposto sobre a propriedade. Muitas jurisdições sobrepostas (estados, condados, cidades, distritos escolares) podem ter autoridade para tributar a mesma propriedade.³⁵⁶

Não há, portanto, definição e regramento no texto constitucional ou em legislação federal sobre os fatos geradores e os respectivos entes competentes para tributar. A tributação sobre a propriedade, assim, depende do que está disposto em cada código estadual.

Quando se estuda os tributos que incidem sobre a propriedade imobiliária, há o fato gerador da simples propriedade que, em geral, é chamado de *property tax on ownership of real property* e, também, o fato gerador da venda da propriedade, comumente chamada de *transfer tax on the sale of property*.³⁵⁷

Há a possibilidade de os entes federados optarem por não impor aos adquirentes de bem imóvel a incidência fiscal de sua transferência. De acordo com estudo realizado por Lucas da Silva Peres, treze estados federados não tributam a transferência de propriedade, quais sejam: Alaska, Idaho, Indiana, Louisiana, Mississippi, Missouri, Montana, Novo México, Dakota do Norte, Oregon, Texas, Utah e Wyoming.³⁵⁸ Nem mesmo no que toca ao contribuinte há uniformidade, na medida em que alguns códigos estaduais estabelecem o comprador, outros o vendedor.

³⁵⁵ PAES, José Eduardo Sabo; OLIVEIRA, Marcos Roberto de. **Características do Sistema Tributário nos Estados Unidos da América**: alguns tópicos relevantes. Revista de Direito Internacional, Econômico e Tributário (RDIET), Brasília, v. 10, nº2, jul.-dez., 2015, p. 61.

³⁵⁶ FISCHER, Glen. **History of Property Taxes in the United States**. Disponível em: <<https://eh.net/encyclopedia/history-of-property-taxes-in-the-united-states/>>. Acesso em: 04 set. 2021.

³⁵⁷ Equivalentes ao nosso IPTU (Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana) e ITBI (Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis). GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Direito Tributário nos Estados Unidos**. São Paulo: Lex Editora, 2004, p. 187.

³⁵⁸ O autor comenta que há expressa vedação na Constituição Estadual de Louisiana (§2.3 do art. VII) e que 86% da população do Texas recentemente votou, em 2015, em referendo pela manutenção da não-incidência. PERES, Lucas da Silva. Tributos incidentes sobre a transmissão imobiliária: Análise comparativa entre Brasil e Estados Unidos da América. In BRANDELLI, Leonardo. **Transmissão da Propriedade Imóvel: Uma Análise Comparada Brasil – Estados Unidos**. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 400.

O momento do recolhimento do *transfer tax on the sale property* é anterior à apresentação do título perante o Registro de Imóveis norte-americano. Assim, como tal recolhimento se consubstancia em requisito essencial ao registro, o registrador de imóveis auxilia os entes arrecadadores e serve como um fiscal do recolhimento tributário.

No estado de *Delaware*, a alíquota do *realty transfer tax* é de 2,5%³⁵⁹ para o estado, conforme Título XXX, Capítulo 54, § 5402 do Código de *Delaware* e mais 1,5%³⁶⁰ para o condado de *New Castle*, *Sussex* ou *Kent*, conforme Título IX, Capítulo 81, § 8102 do Código estadual.³⁶¹

³⁵⁹ “§ 5402. Rate of tax; when payable; exception [For application of this section, see 81 Del. Laws, c. 56, § 2 and 81 Del. C. 384, § 3].

(a) Every person who makes, executes, delivers, accepts or presents for recording any document, except as defined or described in § 5401(5) of this title, or in whose behalf any document is made, executed, delivered, accepted or presented for recording shall be subject to pay for and in respect to the transaction, or any part thereof, a realty transfer tax at the rate of 3 percent of the value of the property represented by such document, unless the municipality or county where the property is located has enacted the full 1½ percent realty transfer tax authorized by § 1601 of Title 22 or § 8102 of Title 9, in which case 2½ percent, which tax shall be payable at the time of making, execution, delivery, acceptance or presenting of such document for recording. Said tax is to be apportioned equally between grantor and grantee.”

³⁶⁰ “§ 8102. Transfers of real property subject to county taxation [For application of this section, see 81 Del. Laws, c. 384, § 3].

(a) Notwithstanding any statute to the contrary, the county government of each county shall have the power by ordinance to impose and collect a tax, to be paid by the transferor or transferee as determined by the county, upon the transfer of real property within the unincorporated areas of the county; provided however, that any realty transfer tax which is imposed by any county government shall not be greater than 1½ percent of the value of the real property as represented by the document transferring the property; and further provided, that the county government shall exempt from such taxation “first-time home buyers”, as that term is defined in § 5401 of Title 30, up to at least the value of the property or \$400,000 whichever is less and such county may by ordinance increase the exemption amount. Any revenues from a tax upon the transfer of real property derived from an ordinance hereinafter adopted by the government of Kent County pursuant to the provisions of this section shall first be dedicated for and applied to Kent County’s cost component of the Statewide Paramedic Funding Program as is more particularly set forth in § 9814 of Title 16.

(b) The provisions of §§ 5401 and 5403 of Title 30 shall apply with respect to any realty transfer tax imposed by a county government pursuant to the authority granted in this section.

(c) Any funds realized by a county pursuant to this section shall be segregated from the county’s general fund and the funds, and all interest thereon, shall be expended solely for the capital and operating costs of public safety services, economic development programs, public works services, capital projects and improvements, infrastructure projects and improvements, and debt reduction.”

³⁶¹ O estado de *Delaware* recebe 2,5% e o condado (*New Castle*, *Sussex* ou *Kent*) recebe 1,5%. Além disso, legalmente, a responsabilidade é de 50% do vendedor (*grantor*) e de 50% do comprador (*grantee*). Nesse sítio eletrônico é possível fazer uma simulação dos valores dos impostos em *Delaware*, de acordo com o valor da transação imobiliária. Disponível em: <http://www.anytimeestimate.com/TITLE_INSURANCE/de-title-insurance.htm>. Acesso em: 06 set. 2021.

Importante saber, também, se, assim como no Brasil, o registrador de imóveis é fiscal do tributo e responsável subsidiário pelo seu não recolhimento. O Título IX, Capítulo 91 do Código de *Delaware* traz as disposições relacionadas à responsabilização dos registradores de imóveis no que diz respeito ao recolhimento dos impostos.

O § 9112 do Código de *Delaware* determina que cada oficial de condado é responsável pelo pagamento dos impostos que deverá cobrar. Já o § 9113 do código estadual define que, além de responder civilmente pelos impostos não recolhidos, será multado em até US\$ 1.000 e perderá o seu cargo.

§ 9112. Liability for fees.

*Each county officer is made liable upon his or her respective official bond, for the payment to the receiver of taxes and county treasurer or the department of finance of the county of such officer of all the fees which such officer shall collect. [...]*³⁶²

...

§ 9113. Penalties for failure to collect and pay over fees.

(a) If any county officer fails, neglects or refuses for 10 days to pay over all fees, costs, allowances and perquisites he or she receives and collects for use of the county of such officer, or fails to collect the fees required to be paid by law, or demands or receives from any person any fee or allowance greater than is provided by law, he or she shall be fined not more than \$1,000, or imprisoned not more than 1 year, or both. Such officer shall also be liable in a civil action for the amount of such fees, costs, allowances and perquisites as he or she may have thus illegally withheld.

*(b) Whenever any officer is convicted under this section, it shall operate as a forfeiture of his or her office, and he or she shall be removed from office by the Governor within 10 days from the date of such conviction.*³⁶³

³⁶² “§ 9112. Responsabilidade por taxas. Cada oficial do condado é responsável pelo seu respectivo vínculo oficial, pelo pagamento ao receptor de impostos e tesoureiro do condado ou ao departamento de finanças do condado de tais taxas de todas as taxas que tal oficial deve cobrar. [...]”

³⁶³ “§ 9113. Penalidades por não cobrar e pagar mais de taxas. a Se algum oficial do condado falhar, negligenciar ou recusar por 10 dias pagar todas as taxas, custos e subsídios que recebe e recolhe para uso do condado de tal oficial, ou não recolhe as taxas exigidas para serem pagas por lei, ou exige ou recebe de qualquer pessoa qualquer taxa ou subsídio maior do que é previsto em lei, ele ou ela será multado não mais do que US \$ 1.000, ou preso não mais do que 1 ano, ou ambos. Tal oficial também será responsável em uma ação civil pelo montante de tais taxas, custos e subsídios, pois ele ou ela pode ter, portanto, retido ilegalmente. (b) Sempre que qualquer oficial for condenado sob esta seção, ele deve operar como uma perda de seu cargo, e ele ou ela será removido do cargo pelo Governador no prazo de 10 dias a partir da data de tal condenação.”

Nesse sentido, portanto, a responsabilidade dos registradores de imóveis norte-americanos se assemelha à responsabilidade tributária dos registradores de imóveis brasileiros.

3.3.4 Registro eletrônico: *Uniform Electronic Transactions Act*

Uma das apostas de eficiência em todos os setores é o uso de plataformas digitais e eletrônicas para a tramitação de dados e para a prestação do serviço. Com o registro imobiliário não é diferente.

O *Uniform Electronic Transactions Act* - UETA³⁶⁴ é um ato de uniformização proposto pela Conferência Nacional de Comissários sobre Leis Estaduais Uniformes (NCCUSL) e adotado por quarenta e oito dos cinquenta estados norte-americanos.³⁶⁵ Seu objetivo é harmonizar as leis estaduais relativas à retenção de registros em papel e a validade das assinaturas eletrônicas.

Desde 1892, a Conferência Nacional de Comissários sobre Leis Estaduais Uniformes trabalha pela uniformidade das leis estaduais. Trata-se de uma associação sem fins lucrativos sem personalidade jurídica, composta de comissões estaduais sobre leis uniformes de cada estado. Embora dois estados não tenham adotado a UETA, eles têm leis que reconhecem assinaturas eletrônicas.

Em *Delaware*, o registro eletrônico está previsto no Título XXV, Capítulo 1, § 180 e seguintes do Código de *Delaware*. O § 183 estabelece as responsabilidades do registrador de imóveis, o qual atenderá às normas pré-estabelecidas, receberá, indexará, armazenará e transmitirá arquivos eletrônicos, continuará aceitando papel e converterá os documentos originais recebidos em eletrônicos:

³⁶⁴ Uniform Law Commission. **What is a Uniform Act?** Disponível em: <<https://www.uniformlaws.org/acts/overview/uniformacts>>. Acesso em: 02 jul. 2021.

³⁶⁵ Apenas dois estados não adotaram o UETA: Nova Iorque e Illinois. Uniform Law Commission. **What is a Uniform Act?** Disponível em: <<https://www.uniformlaws.org/acts/overview/uniformacts>>. Acesso em: 02 jul. 2021.

§ 183. *Recording of documents.*

(a) *A recorder who implements any of the functions described in this section shall do so in compliance with standards established by the electronic recording commission.*

(b) *A recorder may receive, index, store, archive, and transmit electronic documents.*

(c) *A recorder may provide for access to, and for search and retrieval of, documents and information by electronic means.*

(d) *A recorder who accepts electronic documents for recording shall continue to accept paper documents and shall place entries for both types of documents in the same index.*

(e) *A recorder may convert paper documents accepted for recording into electronic form. The recorder may convert into electronic form information recorded before the recorder began to record electronic documents.*

(f) *Any fee or tax that a recorder is authorized to collect may be collected electronically.*

(g) *A recorder and other officials of a state or a political subdivision thereof, or of the United States, may agree on procedures or processes to facilitate the electronic satisfaction of prior approvals and conditions precedent to recording and the electronic payment of fees and taxes.³⁶⁶*

O fluxograma do registro eletrônico engloba o envio do documento eletrônico assinado eletronicamente, a recepção pelo Registro de Imóveis, a revisão, o cálculo das taxas, a indexação, emissão da guia de recolhimento, o envio da guia, o pagamento pelo método ACH³⁶⁷ e a conciliação diária.

³⁶⁶ “§ 183. Gravação de documentos. a Um gravador que implementar qualquer uma das funções descritas nesta seção deve fazê-lo em conformidade com as normas estabelecidas pela comissão de gravação eletrônica. (b) Um gravador pode receber, indexar, armazenar, arquivar e transmitir documentos eletrônicos. (c) Um gravador pode fornecer acesso e busca e recuperação de documentos e informações por meios eletrônicos. (d) Um gravador que aceitar documentos eletrônicos para gravação continuará a aceitar documentos em papel e deverá colocar entradas para ambos os tipos de documentos no mesmo índice. (e) Um gravador pode converter documentos em papel aceitos para gravação em formulário eletrônico. O gravador pode converter em informações de formulário eletrônico registradas antes que o gravador começasse a registrar documentos eletrônicos. (f) Qualquer taxa ou imposto que um gravador esteja autorizado a recolher pode ser recolhido eletronicamente. (g) Um gravador e outros funcionários de um Estado ou uma subdivisão política dos quais, ou dos Estados Unidos, podem concordar com procedimentos ou processos para facilitar a satisfação eletrônica de aprovações e condições anteriores precedentes ao registro e ao pagamento eletrônico de taxas e impostos.”

³⁶⁷ O ACH *Payment* é um sistema de pagamento eletrônico que facilita pagamentos nos Estados Unidos, pois a forma de compensação é automatizada. NACHA. **Same Day ACH at Five: Strong Growth and a Bright Future.** Disponível em: <<https://www.nacha.org>>. Acesso em: 06 set. 2021.

Figura 6 - Fluxograma do registro eletrônico norte-americano



Fonte: <<https://www.nccde.org/DocumentCenter>>

Em *Delaware*, foi constituída uma comissão para o Registro Eletrônico composta pelos registradores de imóveis dos três diferentes condados (*New Castle*, *Sussex* e *Kent*) e mais dois membros.³⁶⁸ Essa comissão tem como objetivo harmonizar e uniformizar os procedimentos dentro do estado e divulgar o registro eletrônico perante a população.

Em pesquisa de campo realizada perante o Registro de Imóveis de *New Castle, Delaware*³⁶⁹, foi possível observar que mais da metade dos documentos apresentados a registro já é pela plataforma do *e-Recording*, ferramenta bem eficiente, posto que permite ao interessado a comunicação inteiramente eletrônica, tanto de apresentação dos documentos quanto de recepção do ato registrado.

³⁶⁸ **New Castle County**. Disponível em: <<https://www.nccde.org/DocumentCenter/View/67/New-Castle-County-Filer-MOU-PDF>>. Acesso em: 06 set. 2021.

³⁶⁹ Planilha enviada pelo Registro de Imóveis de *New Castle, Delaware*, em 06 set. 2021.

Tabela 1 - Relatório de quantidade total de documentos vs quantidade de documentos eletrônicos registrados pelo Registro de Imóveis de *New Castle* – DE 07/2020 a 06/2021

MONTH	TOTAL DOCS FY21	E-file Docs	% of Docs
JULY	6,305	2847	45.15%
AUG	7,121	3,332	46.79%
SEPT	7,123	3,411	47.89%
OCT	7,979	3,602	45.14%
NOV	7,115	3555	49.96%
DEC	8,424	4489	53.29%
JAN	9,172	4883	53.24%
FEB	7,483	4159	55.58%
MAR	10,108	5553	54.94%
APR	9,588	5526	57.63%
MAY	7,872	4283	55.83%
JUNE	8,379	4803	57.32%
TOTAL	96,469	50,443	52.29%
YTD	96,469	50,443	52.29%

Fonte: Planilha elaborada e fornecida pelo Registro de Imóveis de *New Castle* - DE

Pelo relatório acima, é possível concluir que no período de julho de 2020 a junho de 2021, houve a apresentação de 96.469 documentos a registro, e destes 50.443 e-documentos apresentados pela plataforma *e-Recording*. Assim, em média, 52,29% dos documentos tramitam pela plataforma eletrônica do Registro de Imóveis de *New Castle*.

A pesquisa também abrangeu o percentual de registro eletrônico praticado pelo Registro de Imóveis de *Los Angeles – California*³⁷⁰, sendo respondido que 85% dos protocolos são eletrônicos e apenas 15% são apresentados fisicamente.

³⁷⁰ Questionário respondido pelo Registro de Imóveis do condado de Los Angeles, California, em 18 jan. 2022. Registrar-Recorder/County Clerk Department Main Office: 12400, Imperial Highway, Norwalk, California, 90650, recorder@rrcc.lacounty.gov.

Esses percentuais (52% em *New Castle - DE* e 85% em *Los Angeles - CA*) demonstram o quanto o registro eletrônico, nos Estados Unidos, está avançado, facilitando o acesso às partes interessadas em registrar a transferência da propriedade imobiliária. Esse é um dos requisitos analisados pelo Banco Mundial em seu relatório anual *Doing Business*.

3.3.5 Análise de procedimentos e prazos norte-americanos

O Banco Mundial, em análise ao registro da propriedade nos Estados Unidos, com base nas cidades de Nova Iorque e Los Angeles, analisou a existência de apenas quatro procedimentos necessários para a transferência da propriedade, com seus respectivos prazos e custos, quais sejam: 1 – a obtenção de um relatório de título (*title report*), resultado de um *title search*, 2 – a revisão ambiental da situação do imóvel, 3 – o preenchimento de formulários necessários para a transferência da propriedade e 4 – o registro do título perante o Registro de Imóveis:

Quadro 8 - Procedimentos relacionados pelo *Doing Business* – EUA 2020

	Procedimentos	Prazo
1	Obtenção de um <i>title report</i>	10 dias
2	Revisão ambiental	9 dias
3	Preenchimento de formulários necessários para a transferência	1 dia
4	Registro do título perante o Condado	1 dia

Fonte: Tradução livre dos dados do relatório *Doing Business* – United States 2020
Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/u/usa/usa-usa.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2021.

Já em relação à qualidade da administração fundiária, a cidade de Nova Iorque pontuou 18 dos 30 pontos. No quesito confiabilidade na infraestrutura, a nota foi sete de um total de oito pontos. Nessa análise, foi considerado que: a) existe um sistema dual de registro, tanto de título quanto de contrato, b) o *Office of the city*

Register (Registro de Imóveis) é a instituição responsável pelo registro de propriedade, c) os documentos antigos e atuais encontram-se digitalizados, d) existe um banco de dados eletrônico compreensível e funcional para pesquisar gravames, e) a cidade de Nova Iorque é responsável pelos limites legais de zoneamento urbano, f) as plantas antigas e atuais estão digitalizadas, g) o sistema de informação geográfica está contido em banco de dados eletrônico, h) as informações cadastrais e as de registro encontram-se em banco de dados diferentes, mas interligados e i) o Registro de Imóveis e o município utilizam o mesmo número identificador para os imóveis:

Quadro 9 - Análise da “confiabilidade na infraestrutura” pelo *Doing Business* – EUA 2020

	Qualidade da administração fundiária	Resposta	Resultado
1	Confiabilidade na infraestrutura (0-8)		7,0
A	Tipo de sistema registral imobiliário na economia	Sistema dual: título e contrato	
B	Qual a instituição responsável pelo registro da propriedade	<i>Office of the city Register</i>	
C	Formato em que os registros antigos e atuais são arquivados: papel ou digital?	Digitalizados	1,0
D	Existe um banco de dados eletrônico compreensível e funcional para pesquisar gravames (penhora, hipoteca, restrições, ...)	Sim	1,0
E	Instituição responsável pelos limites legais de zoneamento	Município de NY	
F	Formato do cadastro territorial das plantas antigas e atuais: papel ou digital?	Digitalizado	2,0
G	Há banco de dados eletrônico para o sistema de informação geográfica?	Sim	1,0

H	Se as informações de registro e as cadastrais são mantidas em banco de dados único, em diferentes, mas com links recíprocos ou em separados?	Diferentes, mas interligados	1,0
I	O Registro de Imóveis e o Município usam o mesmo número identificador para propriedades imobiliárias?	Sim	1,0

Fonte: Tradução livre dos dados do relatório *Doing Business – United States 2020*
Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/u/United-states/USA.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2021.

No quesito *transparência das informações*, a pontuação foi mais baixa, obtendo três de um total de seis pontos possíveis, considerando-se que: a) qualquer pessoa consegue obter informações sobre a propriedade no Registro de Imóveis, b) a lista dos documentos necessários para realizar uma transferência de propriedade está publicamente disponível online, c) os emolumentos aplicáveis também estão disponibilizados online, d) não existe prazo previsto em lei para que o Registro de Imóveis conclua o registro, e) não existe um mecanismo de reclamação independente e específico para problemas relacionados ao Registro de Imóveis, f) não são publicadas estatísticas referentes às transações imobiliárias, g) qualquer pessoa consegue consultar mapas, h) não há cobrança para acesso aos mapas, i) não há prazo definido para a entrega de um mapa cadastral atualizado pelo município e j) não há mecanismo de reclamação para problemas relacionados no cadastro do município:

Quadro 10 - Análise da “transparência das informações” pelo *Doing Business – EUA 2020*

		Resposta	Resultado
2	Transparência das informações (0-6)	3,0	
A	Quem consegue obter informações sobre propriedade perante o Registro de Imóveis?	Qualquer pessoa	1,0
B	A lista dos documentos necessários para realizar uma transferência de propriedade está publicamente disponível e como?	Sim, online	0,5
C	Os emolumentos aplicáveis à transferência de propriedade estão publicamente disponíveis e como?	Sim, online	0,5
D	Existe previsão legal para que o Registro de Imóveis entregue prova do registro de propriedade num	Não	0,0

	determinado prazo. Se sim, como é a comunicação padrão?		
E	Existe um mecanismo independente e específico para reclamação sobre problema ocorrido perante o Registro de Imóveis?	Não	0,0
F	Existem estatísticas publicamente disponíveis sobre a quantidade de transações imobiliárias?	Não	0,0
G	Quem consegue consultar mapas?	Acessível a todos	0,5
H	As taxas aplicáveis ao acesso dos mapas estão publicamente disponíveis e como?	No cost.	0,5
I	O Município determina o prazo de entrega de um mapa cadastral atualizado e, se sim, como é a comunicação padrão?	Não	0,0
J	Existe um mecanismo independente e específico para reclamação sobre problema ocorrido no cadastro e nos mapas perante o Município?	Não	0,0

Fonte: Tradução livre dos dados do relatório *Doing Business* – United States 2020. Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/u/united-states/USA.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2021.

No que diz respeito à *cobertura geográfica*, a pontuação obtida também foi baixa, com nota quatro de um total de oito. Nesse quesito, foi considerado que: a) todas as propriedades privadas estão formalmente registradas perante o Registro de Imóveis, b) as propriedades privadas na economia não estão totalmente registradas, c) todas as propriedades imobiliárias na cidade estão mapeadas, d) nem todas as propriedades privadas na economia estão mapeadas:

Quadro 11 - Análise da “cobertura geográfica” pelo *Doing Business* – EUA 2020

		Resposta	Resultado
3	Cobertura geográfica (0-8)		4,0
A	Todas as propriedades privadas na cidade estão formalmente registradas no Registro de Imóveis?	Sim	2,0
B	Todas as propriedades privadas na economia estão formalmente registradas no Registro de Imóveis?	Não	0,0
C	Todas as propriedades privadas na cidade estão mapeadas?	Sim	2,0
D	Todas as propriedades privadas na economia estão mapeadas?	Não	0,0

Fonte: Tradução livre dos dados do relatório *Doing Business* – United States 2020
Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/u/United-states/USA.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2021.

Outro aspecto importante para analisar a qualidade da administração fundiária é relacionado à *resolução de disputas fundiárias*, obtendo-se também apenas metade da pontuação total. Foi considerado que: a) não há exigência legal para que a transação imobiliária seja registrada a fim de ser oponível a terceiros, b) o sistema registral imobiliário está sujeito a uma garantia privada do *title insurance*, c) há um mecanismo não judicial, o *title insurance*, para cobrir prejuízos de terceiros de boa-fé com base no erro do Registro de Imóveis, d) o sistema registral exige um controle de legalidade dos documentos, e) assim como também exige um controle de identificação das partes, f) não existe um sistema nacional para averiguar a veracidade dos documentos de identificação das partes, g) a Suprema Corte estadual é competente para julgar disputas de terras entre os particulares, h) a decisão de primeira instância ocorre entre dois e três anos, i) não existem estatísticas disponíveis sobre a quantidade de ações judiciais envolvendo direito de propriedade, j) não há medição da quantidade de ações judiciais relacionadas a direito de propriedade:

Quadro 12 - Análise da “resolução de disputas fundiárias” pelo *Doing Business* – EUA 2020

		Resposta	Resultado
4	Resolução de disputas fundiárias (0-8)		4,0
A	A lei exige que toda transação imobiliária seja registrada para que seja oponível a terceiros?	Não	0,0
B	O sistema registral imobiliário está sujeito a uma garantia privada ou pública?	Sim, seguro do título.	0,5
C	Existe um mecanismo específico e não-judicial para cobrir prejuízo das partes de boa-fé prejudicadas com base em erro de informação de certidão do Registro de Imóveis?	Sim	0,5
D	O sistema legal exige um controle de legalidade dos documentos necessários para a transação imobiliária?	Sim, Registro de Imóveis; Advogados.	0,5
E	O sistema legal exige controle de identificação das partes?	Sim	0,5
F	Existe um banco de dados nacional para checar a veracidade dos documentos de identidade?	Não	0,0
G	Qual é o Tribunal de primeira instância encarregado de um caso envolvendo uma disputa padrão de terras entre duas empresas locais sobre direitos de posse de uma propriedade no valor de 50 vezes a renda nacional bruta per capita e localizada na cidade do negócio?	NYS Supreme Court	
H	Em média, quanto tempo leva para obter uma decisão de primeira instância (sem recurso)?	Entre 1 e 2 anos	2,0
I	Existem estatísticas publicamente disponíveis sobre a quantidade de disputas imobiliárias envolvendo a primeira instância?	Não	0,0
J	Quantidade de disputas imobiliárias na economia.	Sem medição	

Fonte: Tradução livre dos dados do relatório *Doing Business* – United States 2020
Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/u/united-states/USA.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2020.

A apreciação sobre a *igualdade de acesso a direitos de propriedade* não resulta em soma de pontuação, mas tem o condão apenas, caso não atendida, de reduzir a nota geral. Nesse quesito, o relatório considerou: homens e mulheres, solteiros ou casados, têm igualdade de direito de propriedade nos Estados Unidos:

Quadro 13 - Análise da “igualdade de acesso a direitos de propriedade” pelo *Doing Business* – EUA 2020

		Resposta	Resultado
5	Igualdade de acesso a direitos de propriedade (-2-0)		0,0
A	Homens solteiros e mulheres solteiras têm igualdade de direito de propriedade?	Sim	0,0
B	Homens casados e mulheres casadas têm igualdade de direito de propriedade?	Sim	0,0

Fonte: Tradução livre dos dados do relatório *Doing Business* – United States 2020
Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/u/usa/usa-usa.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2020

Após a análise de todos os pontos levantados pelo Banco Mundial envolvendo eficiência, o sistema registral imobiliário norte-americano apresentou um total de 04 procedimentos, um prazo de 12 dias e uma nota de 18, equivalendo a 60% dos 30 pontos totais.

Nessa análise, destacaram-se positivamente a reduzida quantidade de procedimentos existentes, o curto prazo de elaboração do contrato e do registro, a alta utilização dos meios eletrônicos para a publicização das informações e o intercâmbio de informações cadastrais com o município.

Analisados os procedimentos e prazos relacionados às operações de transferência e de oneração de propriedades imobiliárias, ater-se-á um outro elemento determinante, qual seja, o custo dessas transações.

CAPÍTULO 4: ANÁLISE ECONÔMICA DAS TRANSAÇÕES IMOBILIÁRIAS NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS

4.1 Análise econômica da proteção da propriedade

O presente Capítulo tem como objetivo apresentar o custo econômico das operações de transferência de propriedade imobiliária nos sistemas registrais imobiliários brasileiro e norte-americano.

O custo econômico que será analisado leva em consideração todos os atos e procedimentos necessários para transferir um bem imóvel, desde a fase do *due dilligence* até o momento do registro imobiliário *stricto sensu*. Importante ressaltar que o custo fiscal está fora do recorte dessa pesquisa, haja vista que a sua definição é legislativa municipal ou estadual, no caso dos Estados Unidos, não havendo ingerência do sistema registral imobiliário no tocante à sua alteração.

A interrelação entre Direito e Economia é essencial para a análise do custo da transação imobiliária. Essa maior preocupação em estudar os efeitos econômicos no Direito e os efeitos das soluções jurídicas à Economia iniciou na década de quarenta da Universidade de Chicago, com participação ativa do economista Aaron Director³⁷¹.

A partir da década de sessenta, a Escola de Chicago passou a estudar âmbitos do direito não estritamente relacionados com a economia como regras contratuais e regras de responsabilidade civil. Essa segunda fase é particularmente marcada pelos trabalhos de Ronald Coase sobre os custos de transação. A análise

³⁷¹ *Accepted wisdom at the time, stemming from the depression and the New Deal, held that in order to achieve effective competition, industry had to be closely supervised and regulated. Director showed this conclusion in most cases to be unwarranted, indeed counterproductive: monopoly was more often alleged than it was effectively present and detrimental to consumer interests.* MACKAAY, Ejan. History of Law and Economics. In: BOUCKAERT, Boudewijn; DE GEEST, Gerrit (eds.). **Encyclopedia of Law and Economics**, Volume I. The History and Methodology of Law and Economics, Cheltenham, Edward Elgar, 2000, p. 65- 117. Disponível em: <<http://encyclo.findlaw.com/0200book.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2021.

dessas duas ciências tem como importante marco o artigo *The Problem of the Social Cost*³⁷².

Coase tratou dos impactos econômicos positivos e negativos acerca da regulação do Estado sobre a propriedade, o que resultou no Teorema de Coase, pelo qual se existissem direitos de propriedade bem definidos sem custo de transação, a solução de eventual conflito seria mais eficiente.³⁷³

A teoria dos custos de transação origina-se desses estudos, por meio do qual se defendeu que os direitos ligados a uma relação contratual devem ser estabelecidos de forma a possibilitar que o aumento do valor da produção seja superior aos custos de transação respectivos, pois somente nesta hipótese o contrato terá produzido um resultado útil à sociedade.

Além disso, esses direitos devem ser estabelecidos de forma clara previamente à contratação, para evitar a possibilidade de que os custos de transação superem o valor da produção, inibindo e inviabilizando, assim, a realização da transação.³⁷⁴

Mais tarde, na década de setenta, a obra *Economic Analysis of Law*³⁷⁵, de Richard Posner, utilizou a economia para construir uma teoria explicativa (descritiva) dos institutos jurídicos e propôs uma teoria normativa, em que avalia como as normas legais e as sanções afetam o comportamento dos indivíduos e, utilizando-se dos pressupostos econômicos, quais seriam as normas jurídicas mais eficientes.³⁷⁶

³⁷² COASE, Ronald. The problem of social cost. **The Journal of Law and Economics**. Chicago. V.3 The University of Chicago, 1960.

³⁷³ *Under ideal economic conditions, where there is a conflict of property rights, the involved parties can bargain or negotiate terms that will accurately reflect the full costs and underlying values of the property rights at issue, resulting in the most efficient outcome.* COASE, Ronald. The problem of social cost. **The journal of Law and Economics**. Chicago. V.3 The University of Chicago, 1960, p.41.

³⁷⁴ COASE, Ronald. The problem of social cost. **The journal of Law and Economics**. Chicago. V.3 The University of Chicago, 1960, p. 43-44.

³⁷⁵ POSNER, Richard A., **Economic Analysis of Law**, Ninth Edition, Wolters Kluwer, 2014.

³⁷⁶ O projeto *University of Chicago Law School Institute for Law and Economics* tem como objetivo expandir a influência desta escola de análise econômica do direito para partes da Europa, bem como China, Índia e América Latina. Disponível em: <<https://www.law.uchicago.edu/news/chicago-and-law-and-economics-history>>. Acesso em: 05 out. 2021.

Os custos da transação estão ligados a várias atividades: a) a procura pela informação, b) a operacionalização da negociação, c) a formalização dos contratos, d) o monitoramento dos parceiros de negócio, e e) a aplicação incisiva do contrato.

Efetivamente, são os custos de negociar, buscar informação, e de *enforcement do contrato*, ou ainda, são os custos de medir os atributos valiosos do que se está intercambiando e os de proteger e fazer cumprir compulsoriamente os acordos.

A avaliação de soluções jurídicas por meio das ferramentas da Economia poderia possibilitar a quantificação e a criação de um sistema de informações semelhante ao mecanismo de preços, facilitando a adoção de determinadas normas pelo sistema jurídico.³⁷⁷

Leonardo Brandelli vai além quando traz as hipóteses de redução dos custos da transação imobiliária:

A redução dos custos de transação decorre de três frentes de ação: (1) o estabelecimento de direitos de propriedade de maneira clara, segura e eficiente; (2) a colocação à disposição das partes, de maneira eficiente, de informações a respeito do direito que se pretende intercambiar, possibilitando que se tenham as informações necessárias para realizar o intercâmbio, bem como reduzindo a assimetria informativa entre as partes; e (3) o estabelecimento de um “enforcement” adequado.³⁷⁸

Assim, o sistema registral imobiliário adotado não influencia apenas na segurança jurídica, mas no custo das transações imobiliárias. Nas palavras de Alberto Malta, *a concentração das informações relevantes ao tráfego imobiliário em um único lugar é procedimento necessário à redução dos custos despendidos com informação e, conseqüentemente, à redução das assimetrias informativas entre alienante e adquirente*. Na sua visão, *quanto mais profissionais precisarem ser*

³⁷⁷ HEINEN, Luana Renostro. A Análise Econômica do Direito de Richard Posner e os pressupostos irrealistas da economia neoclássica. In: Gina Vidal Marcílio Pompeu; Felipe Chiarello de Souza Pinto; Everton das Neves Gonçalves. (Org.). **Direito e economia I**. 1ed. Florianópolis-SC: CONPEDI, 2014, v. I, p. 325.

³⁷⁸ BRANDELLI, Leonardo. Desenvolvimento Nacional: o papel do Registro de Imóveis. **Direito Registral e novas tecnologias**. Coordenação Flaviano Galhardo... [et al.]. 1 ed. Rio de Janeiro, 2021, p. 367.

*contratados, certidões solicitadas e documentos analisados, mais custosa será a transação.*³⁷⁹

E as peculiaridades de cada sistema registral impõem custos diferenciados às transações imobiliárias, arcados não apenas pelos Usuários diretos como por toda a sociedade.

4.2 O custo das transações imobiliárias no Brasil

O custo da transação imobiliária pode ser visto de forma isolada envolvendo as partes diretamente envolvidas numa determinada transferência de propriedade (por exemplo, transmitente e adquirente), como também pode ser analisado de forma ampla, com reflexos a toda sociedade, na medida em que todos os cidadãos arcam com o risco do sistema registral e, conseqüentemente, com o seu custo econômico.

Dessa forma, o custo do ato de registro de transferência de propriedade *stricto sensu* atinge tão somente às partes diretamente envolvidas. No entanto, outros custos da transação imobiliária, como a responsabilização do Estado pelo erro registral, afetam toda a sociedade e não apenas as partes interessadas no negócio jurídico. Daí a importância da análise da extensão da responsabilidade civil do Estado pela eventual falha cometida pelo sistema registral.

³⁷⁹ MALTA, Alberto. **Direito imobiliário: segurança jurídica do tráfego imobiliário à luz dos novos normativos reguladores**. São Paulo: Saraiva, 2020, p.2.

4.2.1 Extensão da responsabilidade civil na visão do Supremo Tribunal Federal

A responsabilidade civil do Estado brasileiro está expressamente inserida em nosso texto constitucional no Capítulo VII, que versa sobre a Administração Pública, art. 37, §6º:

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

O dispositivo constitucional optou pelo princípio da isonomia, não arcando um único indivíduo, isoladamente, com o ônus da atividade estatal que visa ao bem comum. Se as ações do Poder Público existem com o objetivo de atender ao bem de todos, todos devem suportar seu ônus.

O Supremo Tribunal Federal posiciona-se no sentido de que a responsabilidade da Administração Pública é objetiva somente em relação aos usuários dos serviços, não se estendendo aos não usuários. Quanto às prestadoras de serviços públicos de direito privado, a responsabilidade também se estende aos usuários e aos não usuários.

A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público é objetiva relativamente a terceiros usuários, e não usuários do serviço, segundo decorre do art. 37, § 6º da Constituição Federal. A inequívoca presença do nexo de causalidade entre o ato administrativo e o dano causado ao terceiro não usuário do serviço público é condição suficiente para estabelecer a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica de direito privado, conforme decisão no RE 591.874³⁸⁰.

A Lei nº 8.935/1994 define que os notários e registradores são civilmente responsáveis pelos danos causados tanto por culpa quanto por dolo:

³⁸⁰ Recurso Extraordinário 591.874. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 26/08/2009, Plenário, com repercussão geral. No mesmo sentido: AI 831.327-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 22/02/2011, Primeira Turma, DJE de 24/03/2011.

Art. 22. Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso.³⁸¹

Em recente decisão do Supremo Tribunal Federal, com repercussão geral, ficou pacificado que a responsabilidade é objetiva do Estado, mas subjetiva dos notários e registradores, havendo necessidade, portanto, além da prova do dano e do nexa causal, também da culpa ou do dolo do delegatário.

EMENTA: Direito Administrativo. Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Dano Material. Atos e omissões danosas de notários e registradores. Tema 777. Atividade delegada. Responsabilidade civil do delegatário e do estado em decorrência de danos causados a terceiros por tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções. Serventias extrajudiciais. Art. 236, §1º, da constituição da república. **Responsabilidade objetiva do estado pelos atos de tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.** Possibilidade.³⁸² (Grifou-se)

Verifica-se, assim, que havendo culpa ou dolo do registrador de imóveis, ele responderá civilmente pelo dano que causar a alguém. Essa responsabilidade civil faz parte do custo da transação. E a responsabilização ocorre com a prática de qualquer ato registral, seja um registro, uma averbação ou a expedição de uma certidão. Os emolumentos equivalem à contrapartida não apenas pelo serviço prestado como pela responsabilidade civil assumida.

4.2.2 Ato de registro, de averbação e de certidão

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece, em seu art. 236, §2º, que a *lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.*

³⁸¹BRASIL. **Constituição Federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm>. Acesso em: 06 ago. 2021.

³⁸² Recurso Extraordinário 842.846. Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 27 fev. 2019, Plenário, com repercussão geral.

Por força constitucional, portanto, a lei federal somente estabelecerá as normas gerais de fixação dos emolumentos. A Lei nº 10.169/2000, já em seu art. 1º, define que *os Estados e o Distrito Federal fixarão o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos respectivos serviços notariais e de registro, observadas as normas desta Lei.*

Por sua vez, a lei federal repassa aos estados a competência para a fixação dos emolumentos dentro de seu âmbito, razão pela qual, no Brasil, não há uma uniformização de valores de emolumentos, pois cada uma das vinte e sete unidades federativas tem lei estadual própria.

Em Santa Catarina, os emolumentos são definidos pelo Regimento de Emolumentos (Lei Complementar estadual nº 755/2019)³⁸³. A lei complementar estadual fixa, na Tabela III – Atos do Oficial de Registro de Imóveis, valores para atos de registro sem valor econômico (2.1), registro com valor econômico (2.2), atos de averbação sem valor econômico (3.1) e atos com valor econômico (3.2).

Para os atos de transferência de propriedade e de constituição de garantia real (hipoteca ou alienação fiduciária), os atos são de registro com valor econômico, tendo como base de cálculo, portanto, o valor do negócio jurídico de compra e venda ou o valor da dívida.

A Tabela III, assim, traz os valores dos emolumentos. Assim, o negócio jurídico de até R\$ 11.110,57 tem fixados os emolumentos em R\$ 131,10, enquanto acima de R\$ 182.213,25, os emolumentos são de R\$ 1.779,91³⁸⁴. No registro de uma compra e venda ou de uma hipoteca no valor de R\$ 1.770.000,00³⁸⁵, o valor dos emolumentos no Registro de Imóveis será de R\$ 1.779,91, equivalendo, portanto, a 0,1% do valor do imóvel ou da garantia real.

³⁸³Lei Complementar estadual nº 755, de 26 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2019/755_2019_lei_complementar.html>. Acesso em: 21 fev. 2022.

³⁸⁴ Valor do teto dos emolumentos em Santa Catarina, no ano de 2022, para os atos praticados pelo Registro de Imóveis.

³⁸⁵ Base de cálculo utilizada no relatório do *Doing Business*, do Banco Mundial.

4.2.3 Lavratura da escritura pública

No Brasil, por força do artigo 108 do Código Civil, para que haja constituição, alteração ou extinção de direito real, a forma pública é essencial ao ato. Em função disso, com algumas exceções, há necessidade de lavratura de escritura pública para transferência de propriedade.

O custo da lavratura dependerá do valor do imóvel, constituindo este a base de cálculo para os emolumentos do Tabelionato de Notas. A Lei Complementar estadual nº 755/2019 – Regimento de Emolumentos do estado de Santa Catarina traz a tabela organizada por faixas, oscilando os valores entre R\$ 137,77 a R\$ 1.797,69 (teto)³⁸⁶. Assim, na lavratura de uma escritura pública de compra e venda de um imóvel avaliado em R\$ 1.770.000,00³⁸⁷, o valor dos emolumentos no Tabelionato de Notas será de R\$ R\$ 1.797,69, equivalendo, portanto, a 0,1% do valor do imóvel.

4.2.4 Doing Business: Análise de custo das transações no Brasil

O Banco Mundial, em análise ao registro da propriedade no Brasil, com base na cidade de São Paulo, analisou a existência de quatorze procedimentos, com seus respectivos prazos e custos, quais sejam: 1 – obtenção de certidão dos cartórios de protesto, 2 – obtenção de certidões dos distribuidores cíveis, executivos fiscais, falência e concordatas, 3 – obtenção de certidão da Justiça do Trabalho, 4 - obtenção de certidão negativa de débitos trabalhistas, 5 - obtenção de certidão de inteiro teor da matrícula, 6 - obtenção de certidão de dados cadastrais do imóvel, 7 - obtenção de certidão de débitos tributários federais e de contribuições previdenciárias, 8 - obtenção de certidão de regularidade de situação do FGTS, 9 -

³⁸⁶ Lei Complementar nº 755, de 26 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2019/755_2019_lei_complementar.html>. Acesso em: 21 fev. 2022.

³⁸⁷ Base de cálculo utilizada no relatório do *Doing Business*, do Banco Mundial.

obtenção de certidão da Justiça Federal, 10 - obtenção de certidão atualizada da Junta Comercial, 11 – pagamento do ITBI - Imposto de Transferência de Bens Imóveis, 12 – lavratura da escritura pública de compra e venda, 13 – registro da transferência da propriedade perante o Registro de Imóveis e 14 – atualização do cadastro municipal para cobrança do IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano.

Quadro 14 - Procedimentos relacionados pelo *Doing Business* em São Paulo – Brasil 2020

	Procedimentos	Custo
1	Obtenção de certidão dos cartórios de protestos	R\$ 133,00
2	Obtenção de certidões de distribuidores cíveis, executivos fiscais, falência e concordatas	Sem custo
3	Obtenção de certidão da Justiça do Trabalho	Sem custo
4	Obtenção de certidão negativa de débitos trabalhistas	Sem custo
5	Obtenção de certidão de inteiro teor da matrícula	R\$ 52,85
6	Obtenção de certidão de dados cadastrais do imóvel	Sem custo
7	Obtenção de certidão de débitos tributários federais e de contribuições previdenciárias	Sem custo
8	Obtenção de certidão de regularidade de situação do FGTS	Sem custo
9	Obtenção de certidão da Justiça Federal	Sem custo
10	Obtenção de certidão atualizada da Junta Comercial	Sem custo
11	Pagamento do ITBI – Imposto de Transferência sobre Bens Imóveis	R\$ 48.130 (3%)
12	Lavratura da escritura pública de compra e venda	R\$ 5.099,02
13	Registro da transferência de propriedade perante o Registro de Imóveis	R\$ 3.712,31
14	Atualização do cadastro municipal para cobrança do IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano	Sem custo

Fonte: Tradução livre dos dados do relatório *Doing Business* – Brasil 2020 Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/b/brazil/BRA.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2021.

Pelo levantamento realizado pelo Banco Mundial em São Paulo, quatro dos quatorze procedimentos arrolados geram custo para a transação imobiliária, quais sejam: obtenção das certidões de protesto (R\$ 133,00), obtenção da certidão de inteiro teor da matrícula (R\$ 52,85), recolhimento do Imposto de Transmissão sobre Bens Imóveis – ITBI (R\$ 48.130,00), lavratura da escritura pública de compra e venda (R\$ 5.099,02) e registro da transferência da propriedade perante o Registro de Imóveis (R\$ 3.712,31).³⁸⁸

³⁸⁸ DOING BUSINESS 2020: Economy Profile Brazil. Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/b/brazil/BRA.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2020.

Levando em consideração que a metodologia do *Doing Business* estabelece que o valor do imóvel será de 50 vezes o da renda per capita do país em análise, no Brasil, considerou-se a aquisição de um imóvel de R\$ 1.770.000,00³⁸⁹.

O custo das transações imobiliárias em São Paulo, portanto, resultou em 3,6% sobre o valor do imóvel, sendo 3,0% o valor arrecadado a título de ITBI, percentual repassado diretamente ao Município da localização do imóvel, e 0,6% os custos referentes a certidões, lavratura de escritura pública e registro da transferência da propriedade perante o Registro de Imóveis.³⁹⁰

Já no Rio de Janeiro, o *Doing Business* arrolou 13 procedimentos e seus respectivos custos:

Quadro 15 - Procedimentos relacionados pelo *Doing Business* no Rio de Janeiro - Brasil

	Procedimentos	Custo
1	Obtenção de certidões	R\$ 1.125,49 ³⁹¹
2	Obtenção de certidão da matrícula	R\$ 107,73
3	Obtenção de certidão da Justiça do Trabalho	R\$ 5,53
4	Obtenção de certidão negativa de débitos trabalhistas	Sem custo
5	Obtenção de certidão de dados cadastrais	Sem custo
6	Obtenção de certidão de negativa de tributos federais	Sem custo
7	Obtenção de certidão de regularidade de situação do FGTS	Sem custo
8	Obtenção de certidão da Justiça Federal	Sem custo
9	Obtenção de certidão atualizada da Junta Comercial	R\$ 183
10	Pagamento do ITBI – Imposto de Transferência sobre Bens Imóveis	R\$ 48.130 (3%)
11	Lavratura da escritura pública de compra e venda	R\$ 3.699,98
12	Atualização cadastral perante o Município	Sem custo
13	Registro da transferência de propriedade	R\$ 3.704,90

Fonte: Tradução livre dos dados do relatório *Doing Business* – Brasil 2020 Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/b/brazil/BRA.pdf>>. Acesso em: 09 fev. 2022.

³⁸⁹ A renda *per capita* no Brasil, considerada pelo *Doing Business* 2020, foi de 35.400,00, gerando uma base de cálculo de R\$ 1.770.000,00. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

³⁹⁰ Percentuais calculados pela autora, com base nos dados do *Doing Business* 2020. *DOING BUSINESS* 2020: Economy Profile Brazil. Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/b/brazil/BRA.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2022.

³⁹¹ R\$ 1,125.49 = ((i) BRL 114.04 for each Civil Distributor's Certificate issued by the 1st, 2nd, 3rd and 4th Distributor (x4) (ii) BRL 125.18 for the Fiscal Executive Certificate; (iii) BRL 114.04 for each Bankruptcy Distributor's Certificate issued by the 1st, 2nd, 3rd 4th Distributor (x4) (iv) BRL 87.99 for the Certificate of Registries and Disputes)

Pelo levantamento realizado pelo Banco Mundial no Rio de Janeiro, sete dos quatorze procedimentos arrolados geram custo para a transação imobiliária, quais sejam: obtenção das certidões (R\$ 1.125,49), obtenção da certidão da matrícula (R\$ 107,73), obtenção da certidão da Justiça do Trabalho (R\$ 5,53), recolhimento do Imposto de Transmissão sobre Bens Imóveis – ITBI (R\$ 48.130,00), lavratura da escritura pública de compra e venda (R\$ 3.699,98) e registro da transferência da propriedade perante o Registro de Imóveis (R\$ 3.704,90).³⁹²

O custo das transações imobiliárias no Rio de Janeiro, portanto, resultou em 3,5% sobre o valor do imóvel, sendo 3,0% o valor arrecadado a título de ITBI, percentual repassado diretamente ao Município da localização do imóvel, e 0,5% os custos referentes a certidões, lavratura de escritura pública e registro da transferência da propriedade perante o Registro de Imóveis.³⁹³

Como já exposto, a presente pesquisa foca nos custos econômicos da transação imobiliária sem levar em consideração o imposto sobre a transferência da propriedade imobiliária (*transfer tax* ou ITBI), haja vista que é decisão alheia ao sistema registral imobiliário, pois trata-se de competência municipal, no Brasil, e municipal e estadual, nos Estados Unidos, relacionada à arrecadação.

Verifica-se, assim, pela análise do Banco Mundial, em ambas as cidades, que o custo da transação imobiliária, excluindo o percentual referente ao imposto de transmissão de propriedade (ITBI) oscilou entre 0,5% a 0,6%.

³⁹² **DOING BUSINESS 2020:** Economy Profile Brazil. Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/b/brazil/BRA.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2020.

³⁹³ Percentuais calculados pela autora, com base nos dados do Doing Business 2020. **DOING BUSINESS 2020:** Economy Profile Brazil. Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/b/brazil/BRA.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2022.

4.3 Custo das transações imobiliárias norte-americanas

4.3.1 Extensão da (ir) responsabilidade civil: *sovereign immunity*

O registro imobiliário é serviço público tanto no Brasil como nos Estados Unidos. Enquanto no primeiro é prestado por um particular que recebe a delegação do Estado, no segundo é prestado pelo próprio Estado, representado por um registrador de imóveis eleito ou nomeado.

Para efeito do custo da transação imobiliária é importante, portanto, a análise da extensão da responsabilidade civil do Registro de Imóveis, caso ocorra algum erro que cause prejuízo a alguém.

O modo como cada sistema jurídico normatiza a responsabilidade civil do Estado impacta não apenas aquele que eventualmente tenha sofrido o prejuízo com a atividade estatal, mas toda a sociedade, dado que recursos públicos, portanto de toda a sociedade, serão destinados à indenização.

O mesmo raciocínio se utiliza para as decisões judiciais que, com o objetivo de satisfazer o direito de um requerente, consomem as reservas e os recursos de todos os cidadãos.³⁹⁴ Neil MacCormick estabeleceu critérios que permitem avaliar a racionalidade de uma decisão judicial do ponto de vista argumentativo, devendo atender critérios de universalidade, consistência, coerência e consequencialismo.³⁹⁵

O debate que se impõe, portanto, é qual o limite da responsabilidade do Estado, leia-se da sociedade, pelo prejuízo de um particular. Quando o registrador de imóveis norte-americano é questionado sobre quantas ações judiciais já

³⁹⁴ Uma questão jurídica muito discutida e polêmica é a responsabilidade ou não do Estado pelo fornecimento de medicamentos de alto custo. Questiona-se se para atender aos anseios de um indivíduo, múltiplos cidadãos devem arcar com esse custo ou sofrer pela escassez daquele recurso público. O Supremo Tribunal Federal, no RE 566.471, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, no sentido de ser obrigação do Estado fornecer medicamento de alto custo imprescindível ao tratamento de saúde.

³⁹⁵ MACCORMICK, Neil. **Argumentação Jurídica e Teoria do Direito**. Tradução Waldéa Barcellos. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 152.

enfrentou, a pergunta sequer é compreendida, na medida em que a regra geral nos Estados Unidos é que a União e os estados não possam ser responsabilizados por nenhum erro que cometam na prestação de serviço público.³⁹⁶

Causa estranheza aos juristas brasileiros, acostumados a ver o Estado acionado e respondendo por indenizações milionárias, observar o tratamento que o ordenamento jurídico norte-americano dispensa à responsabilização dos entes federados por danos causados aos seus cidadãos. Diferentemente do nosso sistema, a imunidade (ou a irresponsabilidade) do Estado é regra no sistema norte-americano, a chamada *sovereign immunity* (imunidade estatal), inserida pela Décima Primeira Emenda Constitucional:

*The judicial power of the United States shall not be construed to extend to any suit in law or equity, commenced or prosecuted against one of the United States by citizens of another state, or by citizens or subjects of any foreign state.*³⁹⁷

A *sovereign immunity* estabelece que o Poder Público não pode ser acionado judicialmente pelo cidadão, a não ser que o próprio ente renuncie à imunidade. Para que haja esse consentimento, deve haver lei específica tratando sobre o tema e criando as condições, tal como se vê no *Federal Tort Claims Act*³⁹⁸:

28 U.S. Code § 2674 - Liability of United States
*The United States shall be liable, respecting the provisions of this title relating to tort claims, in the same manner and to the same extent as a private individual under like circumstances, but shall not be liable for interest prior to judgment or for punitive damages.*³⁹⁹

³⁹⁶ Em visita ao Registro de Imóveis de *New Castle*, em *Delaware*, o registrador de imóveis eleito, Honorable Michael E. Kozikowski, declarou nunca ter sido processado em função da sua atividade registral.

³⁹⁷ “O poder judicial dos Estados Unidos não será interpretado para estender-se a qualquer processo em lei ou equidade, iniciado ou processado contra um dos Estados Unidos por cidadãos de outro Estado, ou por cidadãos ou sujeitos de qualquer Estado estrangeiro.” BRADFORD R. Clark. JACKSON C. Vicki. **The Eleventh Amendment.** Disponível em: <<https://constitutioncenter.org/interactive-constitution/interpretation/amendment-xi/interps/133>>. Acesso em: 05 set. 2021.

³⁹⁸ Título 28 do Código dos Estados Unidos, parágrafo 2674 (28 US Code §2674). Disponível em: <<https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title28section2674&num=0&edition=prelim>>. Acesso em: 04 set. 2021.

³⁹⁹ “28 U.S. Code § 2674 - Responsabilidade dos Estados Unidos Os Estados Unidos serão responsáveis, respeitando as disposições deste título relativos a reivindicações de delito, da mesma forma e na mesma medida que um indivíduo privado em circunstâncias semelhantes, mas não serão

O *Federal Tort Claims Act* é uma legislação federal de 1946 que prevê indenização para indivíduos que sofreram danos por ato negligente causado por um funcionário do governo federal.

Importante frisar que a imunidade prevista na Constituição Federal⁴⁰⁰ se aplica tão somente ao governo federal e aos estados, não aos condados e aos municípios. Essa decisão foi tomada pela Suprema Corte em 1890, quando manteve decisão da Suprema Corte de Nevada, que entendeu que os condados não eram beneficiados pela imunidade estatal:⁴⁰¹

*The Eleventh Amendment to the Constitution does not operate to prevent counties in a state from being sued in a federal Court. No state statute exempting a county in the state from liability to suit except in the courts of the county can defeat the jurisdiction of suits given by the Constitution to the federal courts.*⁴⁰²

Essa exceção à regra-geral da União e dos estados está ligada à origem histórica dos Estados Unidos da América, uma vez que o país foi formado pela união de membros da federação, colônias fortes e até então com autonomia administrativa, o que não ocorreu com os condados e municípios. Assim, *counties and municipalities are not entitled to sovereign immunity*.⁴⁰³

Pelo fato de ter havido reconhecimento judicial que a imunidade estatal prevista na Constituição Federal se aplica apenas à União e aos estados, as constituições estaduais passaram a prever as imunidades relacionadas a seus condados e municípios, como se percebe pela Emenda à Constituição Estadual de *Delaware* em 1979⁴⁰⁴.

responsáveis por juro anteriores ao julgamento ou por danos punitivos.”

⁴⁰⁰ Décima Primeira Emenda constitucional.

⁴⁰¹Lincoln County v. Luning, 133 U.S. 529 (1890). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/133/529/>>. Acesso em: 04 set. 2021.

⁴⁰² “A Décima Primeira Emenda da Constituição não funciona para impedir que condados em um estado sejam processados em um tribunal federal. Nenhum estatuto estadual que isenta um condado no estado de responsabilidade para ação, exceto nos tribunais do condado, pode derrotar a jurisdição dos processos dados pela Constituição aos tribunais federais.”

⁴⁰³ Lincoln County v. Luning, 133 U.S. 529 (1890).

⁴⁰⁴DELAWARE General Assembly. 130th **General Assembly** Disponível em: <<https://legis.delaware.gov/SessionLaws/Chapter?id=24332>>. Acesso em: 06 set. 2021.

Nessa emenda à constituição estadual, dentre os considerandos para justificar a inserção da imunidade estatal aos condados e aos municípios de *Delaware*, estão as decisões judiciais que definiram que estes não estariam protegidos pela cláusula de imunidade estatal da Constituição Federal.

Além disso, foi levado em consideração o perigo significativo que essas decisões judiciais apresentavam às previsões orçamentárias locais, como também, o alto custo da contratação de seguro pelos governos locais que atingiram proporções imprevisíveis como resultado das múltiplas ações movidas em face dos condados e municípios.

*WHEREAS, the Courts of the State of Delaware have recently reversed precedent and have pronounced that the counties and certain municipalities of the State of Delaware no longer are protected by the Constitutional defense of sovereign immunity; and
WHEREAS, the provision of vital local governmental services is thereby placed in substantial jeopardy by the Courts' decisions; and
WHEREAS, the cost of insurance, when obtainable, has reached proportions unanticipated by local government as a result of the multiplicity of lawsuits filed against local governments in recent years.*

NOW, THEREFORE:

BE IT ENACTED BY THE GENERAL ASSEMBLY OF THE STATE OF DELAWARE (Two-thirds of all members elected to each House thereof concurring therein):

[...]

54011. Immunity from Suit

*(a) 'Immunity'. Except as otherwise expressly provided by statute, **all governmental entities and their employees shall be immune from suit on any and all tort claims seeking recovery of damages.** That a governmental entity has the power to sue or be sued, whether appearing in its charter or statutory enablement, shall not create or be interpreted as a waiver of the immunity granted in this subchapter. (Grifou-se)⁴⁰⁵*

⁴⁰⁵ “CONSIDERANDO que os Tribunais do Estado de Delaware recentemente inverteram precedentes e declararam que os condados e certos municípios do Estado de Delaware não estão mais protegidos pela defesa constitucional da imunidade soberana; e CONSIDERANDO que a prestação de serviços governamentais locais vitais está, portanto, colocada em substancial perigo pelas decisões dos Tribunais; e CONSIDERANDO que o custo do seguro, quando obtido, atingiu proporções previstos pelo governo local como resultado da multiplicidade de ações judiciais movidas contra os governos locais nos últimos anos. AGORA, PORTANTO: SEJA PROMULGADA PELA ASSEMBLEIA GERAL DO ESTADO DE DELAWARE (Dois terços de todos os membros eleitos para cada Casa dele concordando com isso): [...]

54011. Imunidade do Processo (a) 'Imunidade'. Exceto como expressamente previsto em estatuto, todas as entidades governamentais e seus funcionários estarão imunes a qualquer e qualquer reivindicação de delito que busquem a recuperação de danos. Que uma entidade governamental tenha o poder de processar ou ser processada, seja aparecendo em sua carta ou habilitação estatutária, não deve criar ou ser interpretada como uma renúncia à imunidade concedida neste subchapter.”

A partir do momento em que o Poder Público determina que não terá responsabilidade por atos praticados por seus prepostos pelo fato do alto custo na contratação do seguro, esse custo de transação é transportado do Poder Público ao particular. A mudança da legislação não anula o risco da transação, apenas modifica o responsável pelo ônus.

Em seguida, a Constituição de *Delaware*, com a inserção apresentada por essa emenda constitucional, apresenta um rol apenas exemplificativo e não taxativo⁴⁰⁶, de situações de imunidade estatal:

(b) 'Examples'. Notwithstanding 54012, of this Chapter, a governmental entity shall not be liable for any damage claim which results from:

(1) The undertaking or failure to undertake any legislative act, including but not limited to, the adoption or failure to adopt any statute, charter, ordinance, order, regulation, resolution or resolve.

(2) The undertaking or failure to undertake any judicial or quasi-judicial act, including but not limited to, granting, granting with conditions, refusal to grant or revocation of any license, permit, order or other administrative approval or denial.

(3) The performance of failure to exercise or perform a discretionary function or duty, whether or not the discretion be abused and whether or not the statute, charter, ordinance, order, resolution, regulation, or resolve under which the discretionary function or duty is performed is valid or invalid.

(4) The decision not to provide communications, heat, light, water, electricity or solid or liquid waste collection, disposal or treatment services.

(5) The discharge, dispersal, release or escape of smoke, vapors, soot, fumes, acids, alkalines, toxic chemicals, liquids or gases, waste material or other irritants, contaminants or pollutants into or upon land, the atmosphere or any water course or body of water, except as provided in 54012 (c) of this Chapter.

(6) Any defect, lack of repair or lack of sufficient railing in any highway, town way, sidewalk, parking area, causeway, bridge, airport runway or taxiway, including appurtenances necessary for the control of such ways including but not limited to street signs, traffic lights and controls, parking meters, and guardrails.

*Paragraphs 1 through 6 of this subsection to which immunity applies, are cited as examples and shall not be interpreted to limit the general immunity provided by this section.*⁴⁰⁷

⁴⁰⁶ "Paragraphs 1 through 6 of this subsection to which immunity applies, are cited as examples and shall not be interpreted to limit the general immunity provided by this section."

⁴⁰⁷ "b 'Exemplos'. Não obstante o 54012, deste Capítulo, uma entidade governamental não será responsável por qualquer reclamação de dano resultante de:

(1) A empresa ou a não realização de qualquer ato legislativo, incluindo, mas não se limitando, à adoção ou à não adoção de qualquer estatuto, carta, portaria, ordem, regulamento, resolução ou resolução.

(2) A empresa ou a não realização de qualquer ato judicial ou quase judicial, incluindo, mas não se limitando, a, concedendo, concedendo com condições, recusa à concessão ou revogação de qualquer licença, permissão, ordem ou outra aprovação administrativa ou negação.

A constituição estadual, por sua vez, permite a responsabilização pessoal do empregado/servidor tão somente quando a omissão ou a ação for dolosa (*want on negligence or willful and malicious intent*):

*'Personal Liability and Immunity'. An employee may be personally liable for acts or omissions causing property damage, bodily injury, or death in instances in which his or her governmental entity is immune under this section, but only for those acts which were not within the scope of employment or which were performed with wanton negligence or willful and malicious intent.*⁴⁰⁸

Outro aspecto interessante dessas legislações estaduais é que, mesmo para os poucos casos em que a constituição estadual renuncia à imunidade estatal (*exceptions of immunity*), como danos causados por veículos públicos, construção de edifício público e contaminação ambiental pelo Poder Público, há fixação de um limite indenizatório. No estado de *Delaware*, por exemplo, o limite indenizatório é de US\$ 300.000:

§4012. Exceptions to Immunity
A governmental entity shall be exposed to liability for its negligent acts or omissions causing property damage, bodily injury or death in the following instances:

(3) O desempenho do não exercício ou do exercício de uma função ou dever discricionário, seja ou não a discricção e se o estatuto, a carta, a portaria, a ordem, a resolução, a regulamentação ou a resolução sob a qual a função discricionária ou o dever é cumprido é válido ou inválido.

(4) A decisão de não fornecer serviços de comunicação, calor, luz, água, eletricidade ou coleta de resíduos sólidos ou líquidos, descarte ou tratamento.

(5) A descarga, dispersão, liberação ou fuga de fumaça, vapores, fuligem, vapores, ácidos, alcalinos, produtos químicos tóxicos, líquidos ou gases, resíduos ou outros irritantes, contaminantes ou poluentes em ou em terra, na atmosfera ou em qualquer curso de água ou corpo de água, exceto conforme previsto em 54012 (c) deste Capítulo.

(6) Qualquer defeito, falta de reparo ou falta de grades suficientes em qualquer rodovia, via da cidade, calçada, área de estacionamento, calçada, ponte, pista do aeroporto, incluindo apensamentos necessários para o controle de tais formas, incluindo, mas não se limitando a placas de rua, semáforos e controles, parquímetros. Os parágrafos 1 a 6 desta subseção a qual a imunidade se aplica, são citados como exemplos e não devem ser interpretados para limitar a imunidade geral fornecida por esta seção.”

⁴⁰⁸ ““Responsabilidade Pessoal e Imunidade”. Um empregado pode ser pessoalmente responsável por atos ou omissões que causem danos materiais, lesões corporais ou morte em casos em que sua entidade governamental esteja imune nesta seção, mas apenas por aqueles atos que não estavam no âmbito do emprego ou que foram realizados com negligência ou intenção intencional e maliciosa.”

(a) In its ownership, maintenance of use of any motor vehicle, special mobile equipment, trailer, aircraft or other machinery or equipment, whether mobile or stationary.

(b) In the construction, operation, or maintenance of any public building or the appurtenances thereto, except as to historic sites or buildings, structures, facilities or equipment designed for use primarily by the public in connection with public outdoor recreation.

(c) In the sudden and accidental discharge, dispersal, release, or escape of smoke, vapors, soot, fumes, acids, alkalines, and toxic chemicals, liquids or gases, waste materials or other irritants, contaminants or pollutants into or upon land, the atmosphere or any water course or body of water.

§4013. *Limitation on Damages*

(a)'Limit Established'. In any action for damages permitted by this subchapter, the claim for and award of damages, including costs, against both a political subdivision and its employees shall not exceed \$300,000 for any and all claims arising out of a single occurrence. (Grifou-se)⁴⁰⁹

No Código de *Delaware*, não só inexistente a previsão de renúncia à imunidade estatal, como há disposição expressa de afastamento da responsabilidade do registrador de imóveis no caso de erro na transcrição de informações de identificação pessoal das partes interessadas (vendedor, comprador ou credor):

§ 9627. Redaction of information. (c) The Recorder of Deeds for New Castle County, Kent County and Sussex County shall have no liability for failure to redact personal identifying information.⁴¹⁰

⁴⁰⁹ “§4012. Exceções à Imunidade Uma entidade governamental será exposta à responsabilidade por seus atos negligentes ou omissões que causem danos materiais, lesões corporais ou morte nas seguintes instâncias:

Em sua posse, manutenção do uso de qualquer veículo motorizado, equipamento móvel especial, reboque, aeronave ou outras máquinas ou equipamentos, sejam móveis ou estacionários.

Na construção, operação ou manutenção de qualquer prédio público ou as apreensões, exceto em locais históricos ou edifícios, estruturas, instalações ou equipamentos projetados para uso principalmente pelo público em conexão com a recreação pública ao ar livre.

Na descarga súbita e acidental, dispersão, liberação ou fuga de fumaça, vapores, fuligem, vapores, ácidos, alcalinos e químicos tóxicos, líquidos ou gases, materiais residuais ou outros irritantes, contaminantes ou poluentes em ou em terra, na atmosfera ou em qualquer curso de água ou corpo de água.

§4013. Limitação de danos. (a) 'Limite Estabelecido'. Em qualquer ação por danos permitidos por este subcapítulo, a reivindicação e a concessão de indenizações, incluindo custos, contra uma subdivisão política e seus funcionários não devem exceder US \$ 300.000 para toda e qualquer reivindicação decorrente de uma única ocorrência.”

⁴¹⁰ “§ 9627. Redação de informações. c O Gravador de Escrituras do Condado de New Castle, condado de Kent e condado de Sussex não terá responsabilidade por não redigir informações de identificação pessoal.” **Delaware Code Online.** Disponível em: <<https://delcode.delaware.gov/title9/c096/index.html>>. Acesso em: 04 set. 2021.

Nos próprios sítios eletrônicos dos Registros de Imóveis, encontram-se avisos legais (*disclaimers*⁴¹¹) aos Usuários, no sentido de que não poderá haver responsabilização caso haja prejuízo causado pelas informações obtidas pela busca ou pesquisa de títulos, *title search*.

Essa ausência de responsabilidade estatal por prejuízos causados pelo registro imobiliário produz dois efeitos: diminuição do risco na prestação do serviço e aumento do risco para o beneficiário do registro. Ao mesmo tempo que o risco aumenta, há uma elevação do custo ao interessado pela transação imobiliária, que pagará de forma reflexa pela cobertura desses riscos, como com a contratação do *title search*, do *title abstract* e do *title insurance*.

4.3.2 Title search

O custo do *title search* dependerá da história daquele imóvel em específico e de quantas transações imobiliárias já ocorreram com aquele proprietário/vendedor. É um custo, portanto, indefinido, pelo fato de que em cada situação, o valor cobrado pelas companhias privadas ou por profissionais especializados pode ser diferente. Não se trata de um custo oculto, pelo fato de poder ser mensurável, mas é variável de transação para transação, dificultando, assim a estabilidade e a segurança da transação.⁴¹²

Em pesquisas realizadas com empresas especializadas, as *title company* ou as *title searchers*, a média de custo apresentada para um único imóvel residencial

⁴¹¹*Disclaimer: In no event shall New Castle County or New Castle County Recorder of Deeds, participating agencies, and information suppliers become liable to users of these data, or any other party, for any loss or damages, consequential or otherwise, including but not limited to time, money, or goodwill, arising from the use, operation, or modification of the data. New Castle County.* Disponível em: <<https://www.nccde.org/144/Document-Search>>. Acesso em: 04 set. 2021.

⁴¹² NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. New York: Cambridge University Press, 1990, p. 14.

foi de US\$ 75 a US\$ 250⁴¹³. O custo do *title search*, no entanto, para um condomínio ou loteamento é superior a US\$ 1.000.

4.3.3 *Title abstract*

Algumas companhias de seguro exigirão uma busca mais detalhada e mais aprofundada, consubstanciada no *title abstract*, que retorna à origem do parcelamento do imóvel, com uma cadeia dominial muito mais extensa.

Da mesma forma como ocorre com o *title search*, o custo do *title abstract* também depende da história, das características e da quantidade de antigos proprietários de determinado imóvel, razão pela qual o custo também é indefinido.

Nas pesquisas realizadas com empresas especializadas, as *title company* ou as *title abstracters*, a média de custo apresentada para um único imóvel foi de US\$ 350 a US\$ 500⁴¹⁴.

4.3.4 *Title insurance*

A dificuldade que o sistema registral imobiliário norte-americano apresenta em relação à publicidade dos direitos reais vigentes e dos titulares de direitos reais transforma a busca e a análise dessas informações numa verdadeira saga, aumentando significativamente o risco da transação imobiliária.

Esse risco não será assumido pelas instituições financeiras fornecedoras do crédito para a aquisição do imóvel, razão pela qual os bancos, a fim de conceder

⁴¹³Disponível em: <<https://www.rocketmortgage.com/learn/title-search>,<https://www.ownerly.com/real-estate/title-search-cost/>>. Acesso em: 06 set. 2021.

⁴¹⁴JMCHOOD. **How Much are the Abstract and Recording Fees?**. Disponível em: <<https://fha.co/blog/understandingabstractrecordingfees/#https://www.webstercoabstract.com/what-is-the-cost.pdf>>. Acesso em: 06 set. 2021.

financiamentos bancários, exigem que o adquirente contrate o seguro do título, *title insurance*.

De acordo com Luiz Guilherme Loureiro, a evolução mais característica do sistema americano que tornou desnecessária a existência da publicidade registral, é o seguro de títulos, o *title insurance*. As seguradoras avaliam o risco com base no *title search*, no *title report* e no *title abstract* e emitem uma apólice, garantindo a cobertura dos riscos advindos da transação imobiliária, como a aquisição de alguém que não seja proprietário (compra a *non domino*) e a existência de gravames e ônus reais ocultos.⁴¹⁵

De acordo com Marcelo Guimarães Rodrigues, após a Segunda Guerra Mundial, o crescimento do mercado secundário hipotecário norte-americano emitiu sinais de que o *Recording System* não proporcionava uma segurança jurídica suficiente, *sucedendo a criação de um mecanismo paliativo que consistia na exigência de uma apólice de seguro*.⁴¹⁶

Assim, esse é um seguro do título, mas não garante a propriedade ou qualquer outro direito real em si, mas tão somente a indenização contra possíveis prejuízos provenientes de vícios do título. Desse modo, o seguro do título (*title insurance*) contratado não protege o adquirente em relação à eventual evicção ou perda da propriedade imobiliária, quando verificado que se tratava de título defeituoso (*dirty title*), mas somente garante a indenização por um determinado valor contido na apólice. A contratação desse seguro do título, ainda mais quando obrigatória em função de financiamento bancário, certamente faz parte do custo da transação.

Nos Estados Unidos, a companhia seguradora se responsabiliza apenas pelos termos da apólice, não podendo ser responsabilizada por omissão do *title report* ou do *title abstract*. O precedente judicial mais relevante sobre esse tema,

⁴¹⁵ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos** – teoria e prática. 7. Ed. Salvador: Editora JusPodium. 2016, p. 502.

⁴¹⁶ RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Segurança jurídica exige bom sistema de registro público**. 19/09/2012. Consultor Jurídico. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2012-set-19/marcelo-rodriques-seguranca-juridica-exige-bom-sistema-registro-publico>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

que acabou uniformizando o assunto nas demais cortes, é *Walker Rogge, Inc. v. Chelsea Title & Guaranty Co.*⁴¹⁷

De acordo com Maziteli Neto, o raciocínio da Corte está de acordo com o princípio econômico de que os sistemas de proteção de seguros dependem da capacidade das seguradoras de quantificar o risco que assumem.⁴¹⁸

Outra peculiaridade dos seguros de títulos nos Estados Unidos é que a maior parte das apólices segue formulários padrão uniformizados pela *ALTA – American Land Title Association*⁴¹⁹, contendo cláusula de representação, caso o título se mostre defeituoso. Dessa forma, ao invés do segurado poder se defender ou exigir a indenização pelo seguro contratado, deve, primeiramente, aguardar a defesa apresentada pela companhia seguradora.⁴²⁰

O custo do seguro do título vai depender, portanto, de algumas variáveis. Uma delas é histórico do imóvel e a quantidade de proprietários anteriores, uma vez que vimos que o resultado do *title search* e do *title abstract* impactará o cálculo atuarial da companhia seguradora, com maior ou menor risco da operação. Outra, bastante evidente e a mais fácil de ser calculada, é o valor do empréstimo ou o valor da aquisição imobiliária. Essas alíquotas poderão ser fixas, ou seja, pré-fixadas pelo estado, como ocorre no Texas e na Flórida; ou podem ser variáveis, como ocorre com as contratações na Califórnia e no Novo México. Há, ainda a possibilidade de o próprio estado federado ser responsável pelo seguro do título, como acontece em *Iowa*.⁴²¹

⁴¹⁷Walker Rogge, Inc. v. Chelsea Title & Guaranty Co., 254 N.J. Super. 380. Disponível em: <<https://casetext.com/case/walker-rogge-v-chelsea-title-guar-1>>. Acesso em: 06 set. 2021.

⁴¹⁸ MAZITELI NETO, Celso. Seguro de Títulos no Brasil, alternativa viável ao terceiro registral adquirente de boa-fé de direito real imobiliário. In: BRANDELLI, Leonardo. **Transmissão da Propriedade Imóvel: Uma Análise Comparada Brasil – Estados Unidos**. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 329.

⁴¹⁹ A ALTA foi fundada em 1907 e representa mais de 6.400 companhias de seguro de título (*title insurance companies*), agentes de títulos (*title and settlement agents*), pesquisadores independentes (*title abstracters*), pesquisadores do título (*title searchers*) e advogados de direito imobiliário (*real estate attorneys*). Disponível em: <<https://www.alta.org>>. Acesso em: 06 set. 2021.

⁴²⁰ MAZITELI NETO, Celso. **Transmissão da Propriedade Imóvel: Uma Análise Comparada Brasil – Estados Unidos**, p. 335.

⁴²¹ FERENCE, Audrey. **What Is Title Insurance, and How Much Does Title Insurance Cost?** Disponível em: <<https://www.realtor.com/advice/buy/how-much-does-title-insurance-cost/>>. Acesso em: 06 set. 2021.

No estado de *Delaware*, a alíquota do valor do *title insurance* é de aproximadamente 0,4% do valor do imóvel ou da dívida.⁴²² Na hipótese de ter sido um contrato de compra e venda com garantia hipotecária⁴²³, além do seguro do título, o adquirente arcará com os custos do registro dos documentos da garantia hipotecária, no valor fixo de US\$ 286, e do registro dos documentos da compra e venda, no montante fixo de US\$ 101. Enquanto o valor do *title insurance* é variável de acordo com o valor da transação imobiliária, o valor do registro do contrato e da garantia é fixo, independentemente do valor da aquisição ou do empréstimo.

4.3.5 Contratação de advogado

Outro custo de transação que deve ser pesquisado e analisado é o de obrigatoriedade da contratação de advogado para a transferência de propriedade imobiliária. Por mais que não seja um custo do registro imobiliário *stricto sensu*, é um custo que envolve a atividade de registro da propriedade imobiliária.

Além disso, importante destacar esse custo de transação imobiliária, uma vez que a lavratura da escritura pública é apreciada e pontuada como procedimento e como custo pelo relatório *Doing Business*, do Banco Mundial.

Praticamente metade dos estados federados exigem a contratação de advogado para a redação do contrato de compra e venda de um bem imóvel (*deed*). Onde não é exigido, é recomendável.

Nos seguintes estados, a legislação estadual prevê como requisito obrigatório a participação do advogado na transação imobiliária: *Alabama, Connecticut, Delaware, District of Columbia, Florida, Georgia, Kansas, Kentucky,*

⁴²² Nesse sítio eletrônico é possível fazer uma simulação dos valores do seguro do título em *Delaware*, de acordo com o valor da transação imobiliária. Disponível em: <http://www.anytimeestimate.com/TITLE_INSURANCE/de-title-insurance.htm>. Acesso em: 06 set. 2021.

⁴²³ Foi utilizada a base de cálculo de US\$ 3.169.355, tendo em vista equivaler a 50 vezes o PIB per capita, valor utilizado pela metodologia do relatório *Doing Business*, do Banco Mundial.

*Maine, Maryland, Massachusetts, Mississippi, New Hampshire, New Jersey, New York, North Dakota, Pennsylvania, Rhode Island, South Carolina, Vermont, Virginia e West Virginia.*⁴²⁴

Um precedente importante é uma decisão da Suprema Corte de *Delaware* (*Board on the Unauthorized Practice of Law v. Mid-Atlantic Settlement Services Inc.* 2000), que apreciou uma queixa contra a *Mid-Atlantic Settlement Services Inc* por prática da advocacia sem licença. O serviço prestado por essa empresa especializada em mercado imobiliário foi de intermediação de empréstimo com garantia hipotecária, no entanto, o serviço foi prestado por profissional que não era inscrito como advogado.

Num empréstimo de US\$ 30.000, a Mid-Atlantic Settlement cobrou US\$ 750, ou seja 2,5% da operação, pelo *title search/title abstract* e pela redação do contrato, enquanto houve depoimento de um especialista que um advogado de direito imobiliário teria cobrado US\$ 500 pelo mesmo serviço, ou seja 1,6% do valor do empréstimo. Numa operação de US\$ 57.500, houve cobrança de US\$ 1.100 (1,9%) pela empresa privada, enquanto os honorários de um advogado especialista continuariam sendo de US\$ 500.

Analisando esse caso, a Suprema Corte de *Delaware* decidiu que, em *Delaware*: a) há obrigatoriedade de contratação de advogado para redigir ou revisar contratos que envolvam operações imobiliárias de empréstimo com garantia real (hipoteca), refinanciamento imobiliário e compra e venda de bem imóvel.⁴²⁵

Como regra geral, os honorários de um advogado de direito imobiliário oscilam entre US\$ 150 a US\$ 300 por hora. Uma das possibilidades, também, é contratar um valor fixo de honorários, entre US\$ 500 e US\$ 1.500.⁴²⁶

⁴²⁴ Informações obtidas no sítio da empresa LemonBrew, especialista em Negócios Imobiliários. Disponível em: <<https://www.lemonbrew.com/which-states-require-a-real-estate-attorney-to-close-a-deal/>>. Acesso em: 04 set. 2021.

⁴²⁵ Board on the Unauthorized Practice of Law v. Mid-Atlantic Settlement Services, Inc. Del. Supr. (2000). Disponível em: <<https://courts.delaware.gov/odc/upldecisions/Mid-atlantic2000.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2021.

⁴²⁶ CHAN, Christina. **Which States Require a Real Estate Attorney**. Disponível em: <<https://www.lemonbrew.com/which-states-require-a-real-estate-attorney-to-close-a-deal/>>. Acesso em: 04 set. 2021.

4.3.6 Doing Business: Análise de custo das transações nos EUA

O Banco Mundial, em análise ao registro da propriedade nos Estados Unidos, com base na cidade de Nova Iorque, analisou a existência de apenas quatro procedimentos, com seus respectivos custos, quais sejam:

Quadro 16 - Relação de procedimentos e seus respectivos custos em *New York – Doing Business* EUA

	Procedimentos	Custo
1	Obtenção de um relatório do título	US\$ 11.276 ⁴²⁷
2	Revisão ambiental	Depende
3	Preenchimento de formulários necessários para a transferência	USD 93.128 ⁴²⁸
4	Registro do título perante o Condado	USD 97 ⁴²⁹

Fonte: Tradução livre dos dados do relatório *Doing Business – United States 2020* Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/u/united-states/USA.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2021.

Pelo levantamento realizado pelo Banco Mundial, três dos quatro procedimentos arrolados geram custo para a transação imobiliária, sendo que um deles (revisão ambiental), a resposta é *depende*. Os custos da transação imobiliária na cidade de Nova Iorque, portanto, seriam: obtenção do *title report* (US\$ 11.276)⁴³⁰, preenchimento dos formulários para a transferência, incluídos aqui os impostos de transferência para o estado e para o município (US\$ 93.128) e registro da transferência da propriedade perante o Registro de Imóveis (R\$ 97). Já em relação à cidade de *Los Angeles*, o Banco Mundial arrolou cinco procedimentos, com seus respectivos custos:

⁴²⁷ *Title report + title insurance*

⁴²⁸ US\$ 250 (*filing fee for state RO-5217*) + US\$ 5 (*filing fee for state form TP-584 + 2,625% (NYC transfer tax) + \$2,00/500 (NYS transfer tax)*)

⁴²⁹ US\$ 32 + US\$ 5 *cover page (assuming the title consists of about 12 pages)*

⁴³⁰ Importante mencionar aqui que, apesar de o relatório mencionar apenas o *title report*, também incluiu nesse procedimento os valores referentes ao *title insurance*.

Quadro 17 - Relação de procedimentos e seus respectivos custos em *Los Angeles - Doing Business USA*

	Procedimentos	Custo
1	Obtenção de um relatório do título	US\$ 6.264 ⁴³¹
2	Obtenção de apólice de seguro	US\$ 3.889 ⁴³²
3	Assinatura do <i>deed</i> perante um notário	US\$ 20
4	Preenchimento do formulário pelo adquirente	US\$ 17.751,45 ⁴³³
5	Registro do título perante o Condado	US\$ 101 ⁴³⁴

Fonte: Tradução livre dos dados do relatório *Doing Business* – United States 2020 Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/u/united-states/USA.pdf>>. Acesso em: 09 fev. 2022.

Já os custos da transação imobiliária na cidade de *Los Angeles* seriam: obtenção do *title report* (US\$ 6.264), obtenção do *title insurance* (US\$ 3.889), assinatura do *deed* perante um notário (US\$ 20), preenchimento dos formulários para a transferência, incluídos os impostos de transferência para o estado e para o município (US\$ 17.751,45) e registro da transferência da propriedade perante o Registro de Imóveis (R\$ 101).

Levando-se em consideração que a metodologia do *Doing Business* estabelece que o valor do imóvel será de 50 vezes o da renda per capita do país em análise, nos Estados Unidos, considerou-se a aquisição de um imóvel de US\$ 3.169.355⁴³⁵.

⁴³¹ US\$ 6.264 = US\$ 3.175 (*Escrow*) + US\$ 3.000 (*Environmental report*) + US\$ 89 (*Natural Hazards Disclosure report*)

⁴³² *Title Insurance*

⁴³³ *Documentary Transfer Tax Los Angeles City charges \$4.5 per 1,000, and Los Angeles County (according to LA City Ordinance) charges \$1.10 per 1,000 or 0.55 cents per \$500, rounding up to the highest \$500 (according to the California Revenue and Taxation Code.*

⁴³⁴ US\$ 101 = (Base Fee, \$10.00 (Cal. Govt. Code § 27361(a)); First Page \$1.00 (Cal. Govt. Code §27361(d)(1) Each additional page, \$3.00 (around two additional pages); Electronic recording fee, \$1.00 (Cal. Govt. Code § 27397(c)(1)). Special Real Estate Fraud Prosecution Program Fee, \$7.00; Social Security Number Truncation Program, \$1.00 (AB 1168, § 627) Support to the Building Homes and Jobs Act \$75 (Cal. Govt. Code § 27388.1(a)

⁴³⁵ A renda per capita nos Estados Unidos, considerada pelo *Doing Business* 2020, foi de US\$ 63.387, gerando uma base de cálculo de R\$ 3.169.355. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

De acordo com o *Doing Business*, o custo das transações imobiliárias nos Estados Unidos, portanto, resultou em 3,4% sobre o valor do imóvel na cidade de Nova Iorque e, 0,88% na cidade de *Los Angeles*.⁴³⁶

Em Nova Iorque, o custo de 3,4% pode ser dividido em 3,025% a título de *transfer tax* (2,625% para a cidade de Nova Iorque e 0,4% para o estado de Nova Iorque) e 0,375% referentes ao *title report*, ao *title insurance*, ao *deed* e ao registro da transferência de propriedade perante o Registro de Imóveis.⁴³⁷

Na cidade de *Los Angeles*, o custo da transação imobiliária é muito inferior ao custo de Nova Iorque, resultando em 0,88% sobre o valor do imóvel, sendo 0,56% o valor arrecadado a título de *transfer tax* (sendo 0,45% para a cidade de *Los Angeles* e 0,11% para o condado de *Los Angeles*) e 0,32% o percentual referente ao *title report*, ao *title insurance*, ao *deed* e ao registro da transferência de propriedade perante o Registro de Imóveis.⁴³⁸

Verifica-se, no entanto, que, pela análise do Banco Mundial, em ambas as cidades, o custo da transação imobiliária⁴³⁹, excluindo o percentual referente ao imposto de transmissão de propriedade (*transfer tax*), oscilou entre 0,32% a 0,375%.

⁴³⁶ DOING BUSINESS 2020: Economy Profile USA. Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/u/united-states/USA.pdf>>. Acesso em: 09 fev. 2022.

⁴³⁷ DOING BUSINESS 2020: Economy Profile USA. Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/u/united-states/USA.pdf>>. Acesso em: 09 fev. 2022.

⁴³⁸ DOING BUSINESS 2020: Economy Profile USA. Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/u/united-states/USA.pdf>>. Acesso em: 09 fev. 2022.

⁴³⁹ Importante ressaltar que não foi levado em consideração nessa análise de custo realizada pelo Banco Mundial a contratação obrigatória de advogado no estado de Nova Iorque.

CAPÍTULO 5: SISTEMA REGISTRAL IMOBILIÁRIO BRASILEIRO E NORTE-AMERICANO: UMA ANÁLISE SOBRE SEGURANÇA JURÍDICA, EFICIÊNCIA E CUSTO

A pesquisa, além de ter como escopo realizar uma análise dos aspectos constitucionais e econômicos dos sistemas registrais imobiliários brasileiro e norte-americano, com ênfase na segurança jurídica, na eficiência e no custo, também enfrenta o desafio de apresentar proposições para o aperfeiçoamento de ambos os sistemas registrais. Em função disso, houve uma preocupação quanto à metodologia para a coleta e tratamento de dados, a fim de que houvesse uma transformação em informação confiável, com o aumento das evidências.

Nesse cenário, o pesquisador deve estar pronto para encontrar discordâncias, princípios contrapostos e núcleos diversos. Como bem aponta Rodolfo Sacco, em cada caso, cada disciplina é em parte ciência, em parte método, pois em sentido mais estrito, pode-se entender como método um conjunto de procedimentos pré-escolhidos para chegar a certos resultados.⁴⁴⁰

Então, entende-se por ciência em sentido estrito um particular campo de indagação, ou então um certo domínio de dados. Nesse sentido, a análise dos dois sistemas proporciona não somente soluções alternativas para serem usadas em reformas estruturais do sistema jurídico, mas também o melhor entendimento do sistema doméstico.⁴⁴¹

A proximidade com o assunto deve servir para enriquecer o estudo com vivência teórica e prática da atividade e não para levantar um véu de preconceito com efeito de suggestionar a análise avaliativa.⁴⁴² A análise de sistemas com origens

⁴⁴⁰ SACCO, Rodolfo. **Introdução ao Direito Comparado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 33-34.

⁴⁴¹ CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Introdução ao Direito e Desenvolvimento: estudo comparado para a reforma do sistema judicial**. Brasília: OAB Editora, 2004, p. 69-70.

⁴⁴² A maior dificuldade encontrada pela doutoranda durante a pesquisa foi manter (ou tentar manter) a neutralidade necessária para a apreciação dos sistemas, haja vista sua proximidade absoluta com

diversas e com naturezas jurídicas distintas serve para melhorar cada um dos princípios que forem compatíveis. Por meio das semelhanças e diferenças, há benefício da análise para aperfeiçoar o que está sendo comparado.⁴⁴³

Quando se passa a conhecer as particularidades de outro sistema, com as soluções encontradas para cada problema ou conflito jurídico, encontram-se alternativas para resolver problemas no próprio ordenamento doméstico, pois os padrões científicos e as ideias de paz social não podem se limitar a apenas um país.

De acordo com Osvaldo Agripino de Castro Júnior, quanto maior a diferença entre sistemas e culturas, melhor o resultado da análise, maior a possibilidade de desenvolvimento aprendendo com a história, vitórias e derrotas do outro.⁴⁴⁴

Nessa perspectiva, a análise de alguns elementos determinantes do sistema registral brasileiro e do norte-americano proporciona um rico resultado, na medida em que se trabalha com diferenças enormes de sistemas, de competência e variedade legislativa, de natureza jurídica da atividade, de eficácia do ato registral, de formação dos profissionais e seu meio de acesso à função, de responsabilização civil, de meios de busca da informação. Se os sistemas fossem semelhantes, pouco se aproveitaria com a experiência internacional.

E como produzir essa mudança com base em experiências diversas? Posner propõe o ensino de habilidades e disciplinas que mesclam Direito e Economia:

Trabalhar com modelos matemáticos, análise estatística, coleta de dados e experimentação; o conhecimento das instituições jurídicas nacionais e estrangeiras, e das partes pertinentes das disciplinas (economia, ciência política, estatística, filosofia, psicologia) que têm afinidade com o direito; a ética científica.⁴⁴⁵

o tema, pois é registradora de imóveis desde 2009 (em Três Passos-RS, de 2006 a 2009 e, em Joinville-SC, desde 2010). Apesar de a possível proximidade teórica servir como causa de desvio da neutralidade, por outro lado, proporciona uma reflexão mais aprofundada e uma maior utilidade prática aos resultados da pesquisa.

⁴⁴³ REITZ, John C. How to Do Comparative Law. *American Journal of Comparative Law*, p. 620. *Apud* CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Introdução ao Direito e Desenvolvimento**: estudo comparado para a reforma do sistema judicial. Brasília: OAB Editora, 2004, p. 71.

⁴⁴⁴ CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Introdução ao Direito e Desenvolvimento**: estudo comparado para a reforma do sistema judicial, p. 72.

⁴⁴⁵ POSNER, Richard A., **Economic Analysis of Law**, Ninth Edition, Wolters Kluwer, 2014, p. 626.

O estudo de diferentes sistemas registrais imobiliários enriquece o debate sobre o aprimoramento de nosso sistema jurídico doméstico que, como organismo social vivo, demanda constante transformação e aprimoramento. O Direito consubstancia-se num organismo vivo que sofre consequências e modificações constantes advindas do meio exterior e de suas estruturas internas. A análise de sistemas jurídicos diversos é ferramenta rica, pois adiciona a possibilidade de se enxergar o sistema de dentro para fora e de fora para dentro, modificando-se dentro de si mesmo (*re-entry*).⁴⁴⁶

Importante relacionar as principais diferenças embrionárias de ambos os sistemas, que se consubstanciam nas causas das diferenças relacionadas aos elementos determinantes: segurança, eficiência e custo.

Os elementos determinantes são a matéria prima a partir da qual a análise foi feita. Quando alterados esses elementos, há uma modificação na estrutura da ordem jurídica que está sendo analisada.⁴⁴⁷ Os elementos determinantes apreciados na pesquisa são a segurança jurídica, a eficiência e o custo dos sistemas registrais imobiliários norte-americano e brasileiro.

Uma pergunta que esta tese está disposta a responder é: Qual é o sistema registral imobiliário que apresenta mais segurança jurídica, maior eficiência e menor custo: o brasileiro ou o norte-americano?

5.1 Segurança Jurídica

Para analisar a segurança de um sistema, fundamental apreciar suas características mais embrionárias, aquelas que transformam o sistema no que ele realmente é. Para isso, importante levantar o sistema jurídico em que ele está

⁴⁴⁶ LUHMANN, Niklas. **Introduction to Systems Theory**. Malden: Polity Press, 2013, p. 107.

⁴⁴⁷ CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Introdução ao Direito e Desenvolvimento**: estudo comparado para a reforma do sistema judicial. Brasília: OAB Editora, 2004, p. 84.

inserido, a natureza jurídica, as competências relacionadas e os agentes envolvidos.

Abaixo, compara-se as características vinculadas ao elemento determinante segurança jurídica, quais sejam: sistema jurídico, competência legislativa, requisito de ingresso na atividade, qualificação registral, forma de acesso à função, extensão da responsabilidade civil do registrador de imóveis, natureza jurídica da atividade registral, efeitos do registro imobiliário, formato de fiscalização da atividade e conteúdo da publicidade registral.

Quadro 18 - Quadro comparativo das diferenças embrionárias dos sistemas registrares imobiliários norte-americano e brasileiro

	Estados Unidos	Brasil
Sistema jurídico	<i>Common law</i>	<i>Civil law</i>
Competência legislativa	Estadual	Federal
Requisito de ingresso	Sem necessidade de ser profissional do direito	Profissional do direito
Qualificação registral	Formal	Material
Forma de acesso à função	Eleição ou nomeação política	Concurso Público
Responsabilidade civil	Imunidade do Estado, do Condado e do Registro de Imóveis - <i>Sovereign Clause</i>	Objetiva do Estado e subjetiva subsidiária do registrador de imóveis
Natureza jurídica	Registro de documentos	Registro de direitos
Efeitos	<i>Race, notice e race-notice</i>	Constitutivo e declaratório
Fiscalização	Poder Executivo	Poder Judiciário
Publicidade	<i>Title Search</i>	Certidão

Fonte: Elaborado pela autora.

Para efeito de análise e comparação do elemento segurança jurídica, dois elementos levantados não apresentaram qualquer impacto que pudesse qualificar ou desqualificar um dos sistemas pela sua (in)segurança, quais sejam, o sistema jurídico e a competência legislativa de cada um.

O fato de o sistema jurídico norte-americano seguir o regime da *common law* e o brasileiro o da *civil law* não interfere na maior ou menor segurança de cada um. Da mesma forma, a competência para legislar sobre o sistema registral imobiliário, que, nos Estados Unidos, é de cada estado federado e, no Brasil, por força constitucional, é da União Federal, também não majora ou diminui qualquer aspecto de segurança jurídica.

No entanto, todas as demais características refletem diretamente com a (in)segurança do sistema registral imobiliário respectivo. A forma de acesso à função e o requisito para ingresso na atividade, talvez, seja uma das mais simples de visualizar; enquanto no Brasil o registrador de imóveis é um profissional do Direito e, necessariamente, passou por um estreito e rígido crivo do concurso público, com base em comando constitucional (art. 236), o registrador de imóveis norte-americano não necessariamente precisa ter formação jurídica e é eleito pela população ou nomeado politicamente.

No Estados Unidos, pela cultura da sociedade, a eleição e a nomeação política do registrador de imóveis pelo Poder Executivo funcionam; já no Brasil, pelas experiências que temos com cargos eletivos e cargos em comissão, seria um verdadeiro desastre. Brandelli aponta que o nosso verdadeiro problema não é o sistema nem são as leis, mas as *instituições informais brasileiras*⁴⁴⁸, ou seja, todos nós.

José Renato Nalini afirma que *nunca foi tão urgente reabilitar a ética toda a sua compreensão e alcance, pois a crise da humanidade é uma crise de ordem moral*⁴⁴⁹. Essa moral enfraquecida, aliada à impunidade⁴⁵⁰ no país, traz a necessidade de ter um sistema ainda mais forte.

⁴⁴⁸ BRANDELLI, Leonardo. **Transmissão da Propriedade Imóvel**: Uma Análise Comparada Brasil – Estados Unidos. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 485.

⁴⁴⁹ NALINI, José Renato. **Ética Geral e Profissional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 15.

⁴⁵⁰ O 1º Registro de Imóveis de Joinville já noticiou, desde 2010, diversos indícios de falsificação de documento público e de prática de estelionato à autoridade policial, ao Ministério Público Estadual e ao Poder Judiciário. Vários foram os inquéritos policiais arquivados. A título de exemplo, na notícia de fato nº 01.2013.00001479-8 realizada pelo 1º Registro de Imóveis (autos nº 0808597-74.2014.8.24.0038), após comprovação de adulteração de um registro de compra e venda com falsificação de certidão ao Município, a 8ª Promotoria de Justiça da comarca de Joinville considerou que “o documento falsificado não é apto a ludibriar terceiros”, assim “em face do objeto material do delito de falsificação de documento ser absolutamente ineficaz para gerar repercussão, promove o

Seguindo com os demais elementos, há de se analisar no que consiste cada um dos atos registrais de ambos os países. No Brasil, há qualificação registral, consubstanciando-se em análise jurídica de aspectos formais e materiais do título de aquisição. Assim, o registrador de imóveis brasileiro tem como competência analisar a legitimidade de quem está transmitindo ou alienando a propriedade imobiliária, assim como a disponibilidade do direito transmitido. Já o registrador de imóveis norte-americano realiza uma análise formal do título, sem entrar nos aspectos materiais.

E a diferença dessa presença ou ausência de qualificação tem uma explicação muito simples: a natureza jurídica de cada um dos sistemas registrais. Enquanto no Brasil, o registro é do direito, pois constitui ou declara o direito em si, nos Estados Unidos, o registro é do documento, tendo o registro apenas o efeito de constituir presunção de conhecimento, sem necessariamente transferir a propriedade.

E essa é a razão pela qual o Registro de Imóveis brasileiro tem condições de conferir publicidade ao direito vigente, indicando numa certidão quem é o real e atual proprietário e quais são os gravames incidentes sobre o imóvel, enquanto o Registro de Imóveis norte-americano proporciona acesso aos documentos arquivados, por meio de um índice, mas sem certificação do direito.

E um outro aspecto diretamente relacionado à segurança jurídica do ato registral e do beneficiário do sistema registral é a extensão da responsabilidade civil do Registro de Imóveis. Enquanto no Brasil, há previsão constitucional de responsabilidade objetiva do Estado e subjetiva do delegatário do serviço público, nos Estados Unidos, tanto a Constituição Federal como as estaduais instituem a *sovereign immunity*, ou seja, a imunidade estatal, inviabilizando que qualquer particular prejudicado acione o Estado ou o registrador de imóveis responsável.

Por fim, outro elemento garantidor de segurança é a forma de fiscalização do serviço prestado. No nosso sistema registral, há ativa e permanente fiscalização

Ministério Público o arquivamento do inquérito policial [...].”

pelo Poder Judiciário, que, tanto em âmbito estadual como em nacional, tem atribuição de regulamentação de procedimentos. Por outro lado, nos Estados Unidos, a fiscalização é de competência do próprio Poder Executivo, a qual o Registro de Imóveis está atrelado.

Dentro dessa análise do elemento determinante *segurança*, a população mundial sentiu os reflexos da crise de crédito do setor hipotecário norte-americano, também chamada de crise do *subprime*, iniciada em 2007. Os Estados Unidos, por meio da Agência Federal de Financiamento Imobiliário (FHFA - *Federal Housing Finance Agency*)⁴⁵¹ processou dezessete instituições financeiras americanas acusadas de manipulações financeiras.

A crise financeira que iniciou nos Estados Unidos acabou atingindo o mercado financeiro mundial, com uma extensão de 2,2 trilhões de dólares. De acordo com o *New York Times*⁴⁵², as instituições financeiras concediam crédito e repassavam esse crédito para outras instituições adiante sem garantia real válida ou suficiente, também chamado de *junk bonds*⁴⁵³ (títulos podres). No dia 15 de setembro de 2008, o Ibovespa apresentou queda significativa de 7,59%, a maior queda diária desde os ataques de 11 de setembro de 2001, com o anúncio de concordata do *Lehman Brothers*, o quarto maior banco de investimentos dos Estados Unidos à época.⁴⁵⁴

De acordo com Marcelo Guimarães Rodrigues, desembargador do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, *a questão central que o problema das hipotecas podres coloca é simplesmente a falta de um bom e seguro Sistema Registral naquele*

⁴⁵¹ FEDERAL HOUSING FINANCE AGENCY. Disponível em: <<https://www.fhfa.gov/>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

⁴⁵² ANDERSON, Jenny; TIMMONS, Heather. **Why a U.S. Subprime Mortgage Crisis is felt around the World.** NEW YORK TIMES. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2007/08/31/business/worldbusiness/31derivatives.html>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

⁴⁵³ TRETINA, Kat; CURRY, Benjamin. **Understanding Junk Bonds.** Forbes. Disponível em: <<https://www.forbes.com/advisor/investing/junk-bonds/>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

⁴⁵⁴ FIGO, Anderson. **Crise de 2008: quebra do Lehman Brothers virou referência e gerou mudanças importantes no mercado.** Infomoney. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/mercados/crise-de-2008-quebra-do-lehman-brothers-virou-referencia-e-gerou-mudancas-importantes-no-mercado/>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

país.⁴⁵⁵ De acordo com o autor, essa crise financeira *teve o mérito de alertar os incautos sobre a fragilidade do mercado hipotecário do império do norte.*⁴⁵⁶

O autor traz estatísticas alarmantes relacionadas à segurança de ambos os sistemas registrais imobiliários. Nos países que optaram pelo sistema anglo-saxão, como Estados Unidos e Grã-Bretanha, *cerca de 30% dos instrumentos notariais são objeto de procedimentos judiciais, contra apenas 0,05% nos países do notariado latino.*⁴⁵⁷

Com base nesse estudo e nesses números, é possível afirmar que o sistema notarial e registral brasileiro é 600 vezes mais seguro que o norte-americano.

No que diz respeito aos dez elementos comparativos pesquisados e analisados, dois deles não influenciam a análise de segurança jurídica dos sistemas registrais. No entanto, oito deles evidenciam uma maior segurança jurídica do sistema de registro imobiliário brasileiro. Confirmada a hipótese, portanto, em relação ao elemento determinante *segurança jurídica*.

⁴⁵⁵ RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Sistema Registral Brasileiro é mais lento, mas é seguro** - 05/10/201. Consultor Jurídico. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2011-out-05/sistema-registral-brasil-lento-oneroso-seguro>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

⁴⁵⁶ De acordo com o autor, “nos EUA os registros são simples agências que recolhem as declarações que são preenchidas em formulários na internet e sufragam os dados em seus sistemas, sem que haja uma prévia qualificação do título em seus vários aspectos”. Além disso, a fraude ali tem tido campo fértil, especialmente na aplicação do golpe denominado *identity theft mortgage*.” RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Sistema Registral Brasileiro é mais lento, mas é seguro** - 05/10/201. Consultor Jurídico. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2011-out-05/sistema-registral-brasil-lento-oneroso-seguro>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

⁴⁵⁷ RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Sistema Registral Brasileiro é mais lento, mas é seguro** - 05/10/201. Consultor Jurídico. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2011-out-05/sistema-registral-brasil-lento-oneroso-seguro>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

5.2 Eficiência

A segunda questão que essa pesquisa se propôs a responder foi: Qual sistema registral imobiliário é mais eficiente: o brasileiro ou o norte-americano? Nesse ponto, é essencial a análise dos procedimentos necessários para a transferência ou a oneração da propriedade imobiliária em ambos os sistemas. Após relacionar os procedimentos, foi crucial levantar e comparar o prazo de cada um deles.

Para efeito de prazo, foi considerado o prazo médio praticado pelo *Recorder of Deeds* do Condado de *New Castle - Delaware* e dos 1º, 2º e 3º Registros de Imóveis de Joinville - Santa Catarina:

Quadro 19 - Quadro comparativo dos procedimentos e seus respectivos prazos nos Registros de Imóveis de *New Castle* e de Joinville

	New Castle - DE		Joinville - SC	
Due dilligence	Title search	12 dias	Certidão	2 horas
	Ou Title abstract	14 dias		
Documento	Deed	1 dia	Escritura pública	1 dia
Ato registral	Registro do documento	8,5 dias	Registro do direito	7 dias
Tempo total	21,5 dias		8 dias e 2 horas	

Fonte: Quadro comparativo elaborado pela autora com base nos relatórios do Registro de Imóveis de *New Castle - DE* e dos 1º, 2º e 3º Registros de Imóveis de Joinville - SC

Pelo quadro acima, fica fácil a visualização do procedimento mais eficiente relacionado à operação imobiliária: a certidão, documento que se consubstancia no verdadeiro raio-X do imóvel e de seus titulares de direitos reais.

No prazo de duas horas, pelo Provimento nº 94/2020-CNJ, e agora de quatro horas, previsto na Lei nº 6.015/1973 (alterada pela Medida Provisória nº 1.085/2021), é possível a obtenção de uma certidão *online*, que traz todas as informações relevantes, tais como atuais proprietários e ônus e gravames incidentes sobre a propriedade imobiliária.

No sistema registral norte-americano, pelo fato de ser registro de documento e não registro de direito, não é possível o Registro de Imóveis certificar a propriedade ou a vigência dos gravames incidentes, na medida em que o arquivamento é da documentação. Sem dúvida, a fase de *due diligence*, pela necessidade de contratação do *title search* e do *title abstract* é a menos eficiente dentro de todo o cenário registral.

Há bastante espaço para aperfeiçoamento do nosso sistema nacional, principalmente no que diz respeito ao registro eletrônico, objeto no presente momento de regulamentação pelo Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis – ONR e seu agente regulador, Corregedoria Nacional de Justiça.⁴⁵⁸

Até então, o nosso prazo legal para o registro de uma escritura pública de transferência de propriedade era de 30 dias. Com a recente alteração legislativa (Medida Provisória nº 1.085/2021), o prazo legal de registro de compra e venda sem cláusulas especiais passou para 5 dias⁴⁵⁹. Verifica-se, portanto, que esse prazo médio hoje encontrado nos Registros de Imóveis de Joinville baixaria, necessariamente, dois dias, ficando em 6 dias e 2 horas.

Importante, também, trazer os resultados do relatório *Doing Business 2020 – United States (New York)* e *Doing Business 2020 – Brazil (São Paulo)*. Nesse levantamento há duas distorções bem significativas: a) o ato registral norte-americano foi considerado como sendo de um dia (em função de os efeitos retroagirem à data do protocolo) e b) foram computados cinco dias para a atualização do cadastro municipal após a prática do ato registral, não sendo uma fase prevista na metodologia do Banco Mundial.⁴⁶⁰

⁴⁵⁸ BRASIL. Provimento nº 109/2020–CNJ. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3522>>. Acesso em: 07 set. 2021.

⁴⁵⁹ “Art. 188. Protocolizado o título, se procederá ao registro ou à emissão de nota devolutiva, no prazo de dez dias, contado da data do protocolo, salvo nos casos previstos no § 1º e nos art. 189 a art. 192. § 1º Não havendo exigências ou falta de pagamento de custas e emolumentos, deverão ser registrados, **no prazo de cinco dias**: I - as escrituras de compra e venda sem cláusulas especiais, os requerimentos de averbação de construção e de cancelamento de garantias.” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em: 11 fev. 2022.

⁴⁶⁰ Doing Business. **Registering Property methodology**. Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/en/methodology/registering-property>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

Extraindo apenas a distorção dos cinco dias para a atualização cadastral municipal (quesito fora da metodologia) e, ainda assim, mantendo o prazo de um dia para a prática do ato registral *stricto sensu*, mesmo não refletindo a realidade pelos dados informados pelos Registros de Imóveis de *New Castle* e de *Los Angeles*, o sistema norte-americano ainda ficou com prazo superior.

Quadro 20 - Quadro comparativo dos procedimentos e seus respectivos prazos do Relatório *Doing Business (New York vs São Paulo)*

	New York - NY		São Paulo – SP	
Due dilligence	Title search	10 dias	Certidão	2 dias
	Revisão ambiental	9 dias		
Documento	Deed	1 dia	Escritura pública	3 dias
Ato registral	Registro do documento	1 dia	Registro do direito	15 dias
Tempo total	21 dias		20 dias	

Fonte: Elaborado pela autora com base no *Doing Business 2020*.

Analisando os dados levantados nos respectivos Registros de Imóveis, o prazo dos procedimentos envolvendo a transferência de uma propriedade imobiliária em *New Castle – DE* resultou em *21,5 dias*, enquanto em *Joinville – SC* totalizou *8 dias e 2 horas*. Já com os dados apresentados pelo Relatório *Doing Business 2020*, o prazo em *Nova Iorque - NY* resultou em *21 dias*, enquanto em *São Paulo - SP* totalizou *20 dias*⁴⁶¹.

O que mais chama atenção nessa análise entre os dois sistemas registrais imobiliários, no entanto, não é especificamente o prazo do ato registral *stricto sensu*, mas o prazo da fase da *due dilligence*. Enquanto nos Estados Unidos, essa fase totalizou *12 dias* em *New Castle – DE* e *19 dias* em *Nova Iorque – NY*, no Brasil a emissão das certidões ocorre em *2 horas* em *Joinville – SC* e em *2 dias* em *São Paulo – SP*.

⁴⁶¹ Não se considerou o prazo de cinco dias apontado no relatório *Doing Business 2020 - Brazil*, pois, pela metodologia do Banco Central, a contagem de prazo se encerra no momento em que o imóvel fica disponível a terceiro, portanto, no momento do registro.

Com tranquilidade, pode-se afirmar que o sistema registral imobiliário brasileiro é mais eficiente que o norte-americano, principalmente na fase do *due dilligence*, no aspecto da publicidade de direitos, que resulta da sua própria natureza jurídica, por se tratar de um registro de direitos e não de documentos. Confirmada, portanto, a segunda hipótese relacionada ao elemento determinante *eficiência*.

5.3 Custo

Quando se analisa o custo da transação imobiliária, pode-se ter uma visão mais estreita (micro) do valor dos emolumentos pelo ato registral *stricto sensu*, como pode-se analisar com uma visão global da operação (macro).

Importante, portanto, refletir sobre o custo da transação e o benefício oferecido pelo modelo registral imobiliário. Se o custo for superior ao benefício obtido, há uma inversão da balança de razoabilidade. No entanto, se os benefícios de segurança e de eficiência forem superiores ao custo, a operação é vantajosa às partes interessadas no registro da transferência imobiliária.

Como o sistema registral não pode ser compartimentado apenas pelo momento do ato de registro em si, mas engloba informações e documentos necessários e diretamente relacionados à transação imobiliária, é importante o levantamento e a comparação de cada um desses elementos formadores do custo das transações imobiliárias, tais quais: *title search*, *title abstract*, contratação de advogado, *title insurance*, lavratura do documento e ato registral.

Enfatiza-se nessa análise de custo econômico considerar todos os procedimentos necessários e integrantes da transação imobiliária, assim como a contratação de advogado nos Estados Unidos, onde em quase metade dos estados federados há obrigatoriedade de contratação nos casos de transferência de propriedade imobiliária.⁴⁶²

⁴⁶² *Board on the Unauthorized Practice of Law v. Mid-Atlantic Settlement Services, Inc. Del. Supr*

Para efeito de custo, foi considerado valor médio, em *Delaware* e em Santa Catarina, do registro imobiliário de uma compra e venda de um imóvel avaliado em US\$ 1.000.000,00:

Quadro 21 - Quadro comparativo dos procedimentos e seus respectivos custos numa transação imobiliária de compra e venda de um imóvel de US\$ 1.000.000

	<i>Delaware</i>		<i>Santa Catarina</i>	
Due diligence	Title search ⁴⁶³	US\$ 162,5	Certidão ⁴⁶⁴	US\$ 12,8
	Title abstract ⁴⁶⁵	US\$ 425		
Seguro	Title insurance ⁴⁶⁶	US\$ 4690	Não se aplica	---
Documento	<i>Deed</i> ⁴⁶⁷	US\$ 1500	Escritura pública ⁴⁶⁸	US\$ 345,72
Ato registral	Registro do documento ⁴⁶⁹	US\$ 387	Registro do direito ⁴⁷⁰	US\$ 342
Custo (em US\$)	US\$ 7.164,50		US\$ 700,52	
Custo (em %)	0,7%		0,07%	

Fonte: Elaborado pela autora.⁴⁷¹

(2000). Disponível em: <<https://courts.delaware.gov/odc/upldecisions/Mid-atlantic2000.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2021.

⁴⁶³ Valores disponíveis em: <<https://www.rocketmortgage.com/learn/title-search>, <https://www.ownerly.com/real-estate/title-search-cost/>>. Acesso em: 06 set. 2021.

⁴⁶⁴ O valor da certidão de inteiro teor, ônus e ações em Santa Catarina é de R\$ 66,66, equivalente a US\$ 12,8 com a cotação do dólar a R\$ 5,20. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2019/755_2019_lei_complementar.html>. Acesso em: 21 fev. 2022.

⁴⁶⁵ Valores disponíveis em: <<https://fha.co/blog/understandingabstractrecordingfees/#https://www.webstercoabstract.com/what-is-the-cost.pdf>>. Acesso em: 06 set. 2021.

⁴⁶⁶ Valores disponíveis em: <http://www.anytimeestimate.com/TITLE_INSURANCE/de-title-insurance.htm>. Acesso em: 07 set. 2021.

⁴⁶⁷ Valores estimados de acordo com o valor do imóvel. CHAN, Christina. **Which States Require a Real Estate Attorney**. Disponível em: <<https://www.lemonbrew.com/which-states-require-a-real-estate-attorney-to-close-a-deal/>>. Acesso em: 04 set. 2021.

⁴⁶⁸ O teto do valor da escritura pública em Santa Catarina é de R\$ 1.797,77, equivalente a US\$ 345,72 com a cotação do dólar a R\$ 5,20. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2019/755_2019_lei_complementar.html>. Acesso em: 21 fev. 2022.

⁴⁶⁹ Valores disponíveis em: <http://www.anytimeestimate.com/TITLE_INSURANCE/de-title-insurance.htm>. Acesso em: 07 set. 2021.

⁴⁷⁰ O valor do registro da compra e venda em Santa Catarina é de R\$ 1.779,91, equivalente a US\$ 342,00 com a cotação do dólar a R\$ 5,20. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2019/755_2019_lei_complementar.html>. Acesso em: 21 fev. 2022.

⁴⁷¹ Valores retirados da Lei Complementar nº 755/2019 do estado de Santa Catarina e de sítios do mercado imobiliário norte-americano acima referidos. Acesso em: 07 set. 2021.

O quadro comparativo acima mostra, em percentuais, a diferença do custo da transação imobiliária nos Estados Unidos e no Brasil, considerando uma compra e venda de um imóvel de US\$ 1.000.000, sendo de 0,7% nos Estados Unidos e 0,07% no Brasil.

Importante também levantar e comparar os valores de uma transação imobiliária de imóveis com valores menores, haja vista que haverá distorção do percentual pelo fato de a legislação catarinense definir um teto nos valores dos emolumentos. Dessa forma, propõe-se a mesma comparação para uma compra e venda de um imóvel avaliado em US\$ 100.000.

Por se tratar de um valor menor, a simulação levará em consideração que o comprador contratou apenas o *title search* e não o *title abstract* e contratou o advogado para redigir o *deed* por apenas 1 hora.

Quadro 22 - Quadro comparativo dos procedimentos e seus respectivos custos numa transação imobiliária de compra e venda de um imóvel de US\$ 100.000

	Delaware		Santa Catarina	
Due dilligence	<i>Title search</i>	US\$ 162,5	Certidão	US\$ 12,8
	<i>Title abstract</i>	----		
Seguro	<i>Title insurance</i>	US\$ 1155	Não se aplica	---
Documento	<i>Deed</i>	US\$ 150	Escritura pública	US\$ 345,72
Ato registral	Registro do documento	US\$ 387	Registro do direito	US\$ 342
Custo (em US\$)	US\$ 1.854,50		US\$ 700,52	
Custo (em %)	1,8%		0,7%	

Fonte: Elaborado pela autora.

Numa operação imobiliária de menor valor, portanto, os percentuais do custo da transação imobiliária aumentaram significativamente, passando de 0,7% para 1,8% nos Estados Unidos, enquanto no Brasil, passou de 0,07% para 0,7% do valor da propriedade imobiliária.

Nos Estados Unidos, quando se compara a compra e venda de um imóvel de US\$ 1.000.000 e um de US\$ 100.000, o custo da transação praticamente dobra em percentuais; enquanto no Brasil, o custo foi multiplicado por dez. Esse aumento

desproporcional demonstra, de uma forma bastante clara, o quanto a fixação de um teto de emolumentos não está relacionada à capacidade contributiva das partes interessadas, onerando mais o que tem menos e menos o que tem mais.

Como os valores encontrados foram muito diferentes, resolveu-se ampliar a pesquisa com valores de transações imobiliárias de US\$ 500.000 e de US\$ 50.000 também, resultando nos seguintes percentuais:

Quadro 23 - Quadro comparativo dos procedimentos e seus respectivos custos numa transação imobiliária de compra e venda de um imóvel de US\$ 500.000

	Delaware		Santa Catarina	
Due dilligence	Title search	US\$ 162,5	Certidão	US\$ 12,8
	Title abstract	----		
Seguro	Title insurance	US\$ 2715	Não se aplica	---
Documento	Deed	US\$ 500	Escritura pública	US\$ 345,72
Ato registral	Registro do documento	US\$ 397	Registro do direito	US\$ 342
Custo (em US\$)	US\$ 3764,50		US\$ 700,52	
Custo (em %)	0,7%		0,1%	

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 24 - Quadro comparativo dos procedimentos e seus respectivos custos numa transação imobiliária de compra e venda de um imóvel de US\$ 50.000

	Delaware		Santa Catarina	
Due dilligence	Title search	US\$ 162,5	Certidão	US\$ 12,8
	Title abstract	----		
Seguro	Title insurance	US\$ 925	Não se aplica	---
Documento	Deed	US\$ 150	Escritura pública	US\$ 345,72
Ato registral	Registro do documento	US\$ 397	Registro do direito	US\$ 342
Custo (em US\$)	US\$ 1.624,50		US\$ 700,52	
Custo (em %)	3,2%		1,4%	

Fonte: Elaborado pela autora.

Em simulações, portanto, com quatro diferentes bases de cálculo, as alíquotas encontradas para os custos das transações imobiliárias foram de:

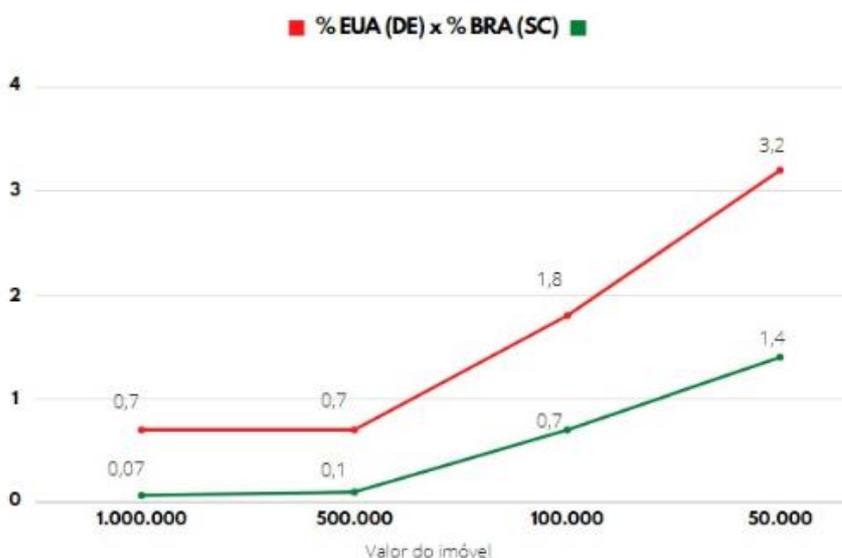
Tabela 2 - Custos das transações imobiliárias: *Delaware* vs Santa Catarina

Valor do imóvel	% <i>Delaware</i>	% Santa Catarina
US\$ 1.000.000	0,7	0,07
US\$ 500.000	0,7	0,1
US\$ 100.000	1,8	0,7
US\$ 50.000	3,2	1,4

Fonte: Elaborada pela autora.

Pelo gráfico, verifica-se que numa transação imobiliária de US\$ 1.000.000, o custo da operação é de 0,7% sobre o valor do imóvel nos Estados Unidos e de 0,07 no Brasil; já numa operação de US\$ 500.000, o custo é de 0,7% nos Estados Unidos e de 0,1% no Brasil; na compra e venda de um imóvel de US\$ 100.000, o custo norte-americano é de 1,8% e o brasileiro é de 0,7% e numa transação de US\$ 50.000, o custo é de 3,2% nos Estados Unidos e de 1,4% no Brasil.

Gráfico 4 - Custo da transação imobiliária em %: *Delaware* vs Santa Catarina



Fonte: Gráfico comparativo elaborado pela autora.

Para fins da presente pesquisa, o sistema registral imobiliário brasileiro é mais barato que o norte-americano. Comprovada, assim, a terceira hipótese dessa pesquisa relacionada ao elemento determinante *custo*.

E qual a razão, portanto, de o Brasil continuar sendo pior classificado pelo Banco Mundial, em comparação com os Estados Unidos, no quesito de *registro de propriedade*? Várias são as críticas à aplicação da metodologia de pesquisa do *World Bank*. E essas distorções encontradas no relatório fragilizam a credibilidade de um estudo de relevância global.

5.4 As inconsistências do relatório *Doing Business* 2020

Um dos questionamentos mais difíceis que a pesquisa precisou responder foi: Como pode o presente estudo contrariar frontalmente os resultados encontrados pelo Banco Mundial, em seu relatório anual do *Doing Business*? Afinal, trata-se de pesquisa e análise realizada, desde 2003, em 190 países, com milhares de profissionais envolvidos e milhões de recursos dedicados ao programa.⁴⁷²

Trata-se de uma louvável iniciativa do Banco Mundial e, certamente, serve para impulsionar uma série de reformas legislativas que objetivam melhorar o ambiente de negócios em cada um dos países envolvidos.

No entanto, no pequeno recorte que essa pesquisa se propôs a fazer, qual seja, a comparação da classificação do *registro de propriedade* no Brasil e nos Estados Unidos, as fragilidades encontradas foram muitas, o que retira a credibilidade de um relatório de abrangência e de importância global.

As fragilidades encontradas serão apontadas, de forma sistemática, e enviadas ao Banco Mundial, com o objetivo de servir como sugestões para o aperfeiçoamento do relatório *Doing Business*.

⁴⁷² De acordo com o *World Bank Budget 2020*, o *Doing Business Report* tem orçamento de US\$ 71.000.000. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/703751569031298844/pdf/FY20-World-Bank-Budget.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2021.

5.4.1 Metodologia com “porta aberta”⁴⁷³

A metodologia do *Doing Business* define que todos os procedimentos exigidos por lei ou necessários na prática para a transferência da propriedade serão computados.⁴⁷⁴ Assim, não apenas os procedimentos previstos em lei são considerados, mas também os de costume da localidade. Na medida em que abre demasiadamente a diferentes interpretações e à subjetividade dos participantes, caracteriza-se como uma pesquisa interpretativa e não realista.⁴⁷⁵ Essa é a primeira fragilidade do relatório.

Imaginem analisar diferentes procedimentos registrares imobiliários em 190 países sem ter um recorte bem definido? A margem para subjetividade é muito grande, afetando os resultados da pesquisa.

Em razão disso, pelo fato de a metodologia deixar a “porta aberta” para os procedimentos registrares de costume e não apenas os previstos em lei, criou-se uma insegurança em relação aos dados apresentados. Exemplo disso, foi o relatório apontar quatorze diferentes procedimentos registrares imobiliários no Brasil e quatro nos Estados Unidos.

⁴⁷³ FARIA, Bianca Castellar de; LACERDA, Naurican Ludovico. *Doing ou Undoing Business?* **Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva**. vol. 30, n. 04, Editora Forum, 2021, p. 234. Disponível em: <<https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/index>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

⁴⁷⁴ Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/en/methodology/registering-property>>. Acesso em: 20 set. 2021.

⁴⁷⁵ LEE, Nick, LINGS, Ian. **Doing Business Research** – A Guide to Theory and Practice. London: Sage Publications, 2008, p. 70.

5.4.2 Dois pesos e duas medidas⁴⁷⁶

Para que uma pesquisa tenha credibilidade e sirva para fortalecer a economia mundial, os parâmetros utilizados devem conter a maior simetria possível. Um dos elementos mais assimétricos da comparação entre o relatório do Brasil e o dos Estados Unidos foi o relacionado ao prazo, grande pêndulo do *ranking* mundial.

Tanto para a redação do contrato (*deed*) quanto para o registro do título perante o Registro de Imóveis norte-americano, foi computado, para cada um dos procedimentos, somente um dia. E a justificativa para que fosse de um dia é no sentido de que os efeitos do registro retroagem à data do protocolo.

Ora, no Brasil, existe regra expressa de retroação dos efeitos do registro à data do protocolo. O art. 1.246 do Código Civil preceitua que *o registro é eficaz desde o momento em que se apresentar o título ao oficial do registro, e este o prenotar no protocolo.*

Assim, ou se considera um dia para ambos os sistemas registrais, levando em consideração a regra da retroação (que no Brasil é expressa e nos Estados Unidos não) ou se calcula exatamente a média de prazo de registro. O que não se pode fazer, nessa análise comparativa, é se utilizar da sistemática de “dois pesos e duas medidas”.

5.4.3 Omissão de procedimentos

Após análise do relatório *Doing Business – United States 2020*, é perceptível a ausência de alguns procedimentos existentes numa operação imobiliária do

⁴⁷⁶ “**Dois pesos e duas medidas** é uma expressão popular utilizada para indicar um ato injusto e desonesto, algo feito de forma parcial. Normalmente, está relacionada com situações similares que são tratadas de formas completamente diferentes, seguindo critérios diferentes e a mercê da vontade das pessoas que as executam.” Disponível em: <<https://www.significados.com.br/dois-pesos-e-duas-medidas/>>. Acesso em: 20 set. 2021.

sistema norte-americano. Três deles são: (i) a contratação do *title insurance*, (ii) a contratação de advogado e (iii) o recolhimento de dois impostos sobre a transferência do imóvel (*transfer tax*): de competência municipal e também estadual.

E essa omissão de procedimentos cria efeitos duplamente negativos à classificação do país estudado, haja vista uma das notas ser relacionada à quantidade de procedimentos e outra ao seu respectivo custo.

Pelo fato de a metodologia do *Doing Business* estabelecer que o imóvel objeto da transação imobiliária deve ter um valor de venda de 50 vezes a renda per capita do respectivo país, considerou-se a aquisição de um imóvel de US\$ 3.169.355 nos Estados Unidos⁴⁷⁷.

Mesmo o relatório tendo mencionado apenas no item 1 o procedimento de obtenção de um relatório do título (*title report*), percebe-se que o custo englobou tanto o *title search* quanto o *title insurance*. E essa é uma constatação importante, na medida em que o relatório recebe muitas críticas pelo fato de não incluir um custo relevante da transação, qual seja, o seguro do título.

Em simulação⁴⁷⁸ realizada com base no valor da transação estipulado na metodologia da pesquisa do Banco Mundial, foram encontrados valores bem semelhantes, quais sejam: US\$ 200 pelo *title search* e US\$ 13.045 para o *title insurance*. Verifica-se, portanto, que o custo da transação *title insurance* foi levado em consideração, mas o procedimento em si (que também pontua negativamente) foi omitido.

Além disso, verifica-se no item 3 o procedimento relacionado ao preenchimento de formulários necessários para a transferência, quando os valores respectivos apontam, além do montante do questionário, os impostos pela transferência da propriedade (*transfer tax*), recolhidos tanto ao município quanto ao

⁴⁷⁷ A renda per capita nos EUA foi considerada de US\$ 63.387, sendo o valor do imóvel arbitrado em US\$ 3.169.355. Disponível em: <www.doingbusiness.com>. Acesso em: 20 set. 2021.

⁴⁷⁸ Simulação de custo da transação realizado com base no valor de transação de US\$ 3.169.355. Disponível em: <http://www.anytimeestimate.com/TITLE_INSURANCE/ny-title-insurance.htm>. Acesso em: 15 set. 2021.

estado. Da mesma forma como ocorreu com o *title insurance*, os valores foram contabilizados, mas os procedimentos não.

Um procedimento que foi completamente omitido pelo relatório do Banco Mundial foi a contratação de advogado para realização de operação imobiliária, providência obrigatória em Nova Iorque. Para esse procedimento, o custo⁴⁷⁹ de transação para avaliação da operação e para a redação do *deed* seria aproximadamente de US\$ 2.000 a US\$ 6.000, dependendo do valor e da complexidade da negociação.

Considerando que não se trata de uma operação complexa, na medida em que a metodologia estabelece que o imóvel não tem gravame, mas com valor alto (US\$ 3.169.355), o custo da contratação do advogado oscilaria entre US\$ 3.000 e US\$ 5.000. O relatório, portanto, deveria ter incluído esse procedimento com um custo de transação aproximado de US\$ 4.000, o que resultaria, proporcionalmente, no aumento do custo da transação imobiliária.

O economista espanhol Benito Arruñada critica veementemente a exclusão desse procedimento na análise do *registro de propiedad* norte-americano:

A equipe do *Doing Business* alegava que a intervenção dos advogados não era obrigatória, pois os contratantes poderiam optar por se apoiarem juridicamente a si mesmos (*do-it-yourself-conveyancing*). Como se sabe, esse modelo é incompatível em muitos estados, com a contratação de especialistas que não sejam advogados ou – em todos eles – por determinar a um só advogado imparcial que represente todas as partes envolvidas). Diferentemente, em países como Alemanha ou Espanha, para que se registre uma compra e venda, ou uma hipoteca, é obrigatória a notarização e esse procedimento sempre foi computado pelo *Doing Business*. Consequentemente, a exclusão dos advogados nova-iorquinos distorcia gravemente os resultados, já que os advogados das partes representam um custo que se situa entre nove e doze vezes mais caro do que os notários em países europeus com bons registros imobiliários, como a Alemanha e a Espanha (ao contrário da França ou da Itália, que ainda mantêm registros documentos).⁴⁸⁰

⁴⁷⁹ Disponível em: <<https://www.prevu.com/blog/real-estate-attorney-fees-what-nyc-buyers-can-expect>>. Acesso em: 15 set. 2021.

⁴⁸⁰ ARRUÑADA, Benito. **En la muerte de Doing Business**. Voz Populi, set. 2021. Disponível em: <<https://www.vozpopuli.com/opinion/muerte-doing-business.html>>. Acesso em: 21 set. 2021.

Dessa forma, não apenas o sistema registral brasileiro é prejudicado em relação ao *ranking* norte-americano, mas também outros países que contam com registros imobiliários fortes (registro de direitos e não de documentos).

Assim, além da ausência do procedimento, há o reflexo na ausência desse custo de transação, que também refletiria diretamente na classificação e no *ranking* do *Doing Business*.

5.4.4 Inclusão de procedimentos desnecessários

Por um lado, o relatório omitiu procedimentos norte-americanos, por outro, incluiu procedimentos brasileiros que não são previstos em lei, que não existem ou podem ser obtidos em apenas um ambiente virtual.⁴⁸¹ Várias são as certidões relacionadas como procedimentos avulsos e separados pelo relatório *Doing Business*, como mostra a relação abaixo:

Quadro 25 - Certidões relacionadas como procedimentos avulsos pelo *Doing Business* Brasil 2020

	Procedimentos	Prazo
1	Certidões dos cartórios de protestos	2 dias
2	Certidões de distribuidores cíveis, executivos fiscais e falência	1 dia
3	Certidão da Justiça do Trabalho	Online
4	Certidão negativa de débitos trabalhistas	Online
5	Certidão de inteiro teor da matrícula	Online
6	Certidão de dados cadastrais do imóvel	Online

⁴⁸¹ LEIME, Mayra Zago de Gouveia Maia. O Tempo para a efetivação de uma aquisição imobiliária nos Estados Unidos e no Brasil: um comparativo entre Nova York e São Paulo com base na metodologia do relatório *Doing Business*. In BRANDELLI, Leonardo. **Transmissão da Propriedade Imóvel: Uma Análise Comparada Brasil – Estados Unidos**. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 356-364.

7	Certidão de débitos tributários federais e de contribuições previdenciárias	Online
8	Certidão de regularidade de situação do FGTS	Online
9	Certidão da Justiça Federal	Online
10	Certidão atualizada da Junta Comercial	Online

Fonte: Tradução livre dos dados do relatório *Doing Business* – Brasil 2020 Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/b/brazil/BRA.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2021.

Essas dez certidões, previstas como dez diferentes procedimentos do sistema registral brasileiro, foram incluídas de forma desnecessária na relação, por algum dos motivos abaixo: I – não previstas em lei; II – dispensáveis em função do Princípio da Concentração ou III – passíveis de emissão em conjunto numa única plataforma digital.

As certidões dos cartórios de protesto (1)⁴⁸², as certidões de distribuidores cíveis, executivos fiscais e de falência (2)⁴⁸³, as certidões da Justiça do Trabalho (3), a negativa de débitos trabalhistas (4), a certidão de dados cadastrais (6), a certidão da Justiça Federal (9) e a certidão atualizada da Junta Comercial (10) não são exigíveis para operações de transferência de propriedade.

Apesar de não haver previsão legal para a sua apresentação, caso faça parte do *due dilligence* do adquirente, podem ser obtidas em ambiente *online*.

Ainda, pelo Princípio da Concentração, todos os atos e fatos jurídicos relacionados ao imóvel devem estar publicizados na própria matrícula do imóvel,

⁴⁸² A Central Nacional de Protesto já disponibiliza consulta imediata e gratuita há anos. Em pesquisa realizada com o CPF da autora, o resultado da consulta foi obtido em 2 segundos. Disponível em: <<https://site.cenprotnacional.org.br/consulta>>. Acesso em: 20 set. 2021.

⁴⁸³ Após solicitação pelo sítio eletrônico do Tribunal de Justiça de São Paulo, as certidões são enviadas ao e-mail indicado em 15 segundos. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/sco/abrirCadastro.do>>. Acesso em: 20 set. 2021.

com apenas três exceções.⁴⁸⁴ O que não constar na matrícula, por força da Lei nº 13.097/2015, não será oponível a terceiro adquirente.⁴⁸⁵

A certidão da matrícula do imóvel (5) sim é documento essencial para a lavratura da escritura pública de compra e venda e pode ser solicitada pelas Centrais Eletrônicas do Registro de Imóveis⁴⁸⁶, sendo expedida em até duas horas, de acordo com o Provimento nº 94/2020 do Conselho Nacional de Justiça, ou em até quatro horas, pela nova redação da Lei nº 6.015/1973. Nessa certidão é que devem constar todos os gravames incidentes sobre o imóvel, tais como: hipoteca, alienação fiduciária, penhora, indisponibilidade, acautelatória e outros ônus reais e ações pessoais reipersecutórias.⁴⁸⁷

A certidão de tributos federais e dívida ativa da União (7) já abrange a certidão de regularidade do FGTS (8) desde a Portaria 358/2014 da Secretaria da Receita Federal.⁴⁸⁸

Pela própria metodologia definida pelo Banco Mundial, esses 10 procedimentos deveriam se restringir a apenas um, ora porque as informações relevantes à operação imobiliária estariam presentes na própria certidão de inteiro teor do imóvel (Princípio da Concentração), ora porque poderiam ser obtidas em ambiente *online*. A redução da quantidade de procedimentos impactaria

⁴⁸⁴ “Art. 54. [...] Parágrafo único. Não poderão ser opostas situações jurídicas não constantes da matrícula no Registro de Imóveis, inclusive para fins de evicção, ao terceiro de boa-fé que adquirir ou receber em garantia direitos reais sobre o imóvel, ressalvados o disposto nos arts. 129 e 130 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, e as hipóteses de aquisição e extinção da propriedade que independam de registro de título de imóvel.” (Lei nº 13.097/2015)

Além dessas exceções da Lei 13.097/2015, há também a necessidade de se verificar se o transmitente está inscrito em dívida ativa com a Fazenda Pública: “Presume-se fraudulenta a alienação ou oneração de bens ou rendas, ou seu começo, por sujeito passivo em débito para com a Fazenda Pública, por crédito tributário regularmente inscrito como dívida ativa” (CTN, art. 185).

⁴⁸⁵ Art. 54. Os negócios jurídicos que tenham por fim constituir, transferir ou modificar direitos reais sobre imóveis são eficazes em relação a atos jurídicos precedentes, nas hipóteses em que não tenham sido registradas ou averbadas na matrícula do imóvel as seguintes informações [...].

⁴⁸⁶ Das vinte e sete unidades federativas, apenas Paraíba e Alagoas não têm serviços eletrônicos disponibilizados. Disponível em: <<https://www.registrodeimoveis.org.br/>>. Acesso em: 20 set. 2021.

⁴⁸⁷ “Art. 1º Para a lavratura de atos notariais, relativos a imóveis, serão apresentados os seguintes documentos e certidões: [...] IV - a certidão de ações reais e pessoais reipersecutórias, relativas ao imóvel, e a de ônus reais, expedidas pelo Registro de Imóveis competente, cujo prazo de validade, para este fim, será de 30 (trinta) dias.” BRASIL. Decreto 93.240/1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D93240.htm>. Acesso em: 20 set. 2021.

⁴⁸⁸ Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/>>. Acesso em: 20 set. 2021.

positivamente a classificação e o *ranking* do sistema registral imobiliário do Brasil no *Doing Business*.

5.4.5 Fim do (Un) *Doing Business*

Recentemente, o Banco Mundial, após praticamente vinte anos de análise do ambiente de negócios de 190 países, anunciou o encerramento definitivo do relatório *Doing Business*. Após meses de revisão por denúncia de irregularidades, uma empresa de consultoria independente concluiu que houve alteração indevida de dados, a fim de favorecer o *ranking* de alguns países. O resultado da consultoria levou em consideração análise de cinco milhões de arquivos, revisão de oitenta mil documentos e entrevista de dezenas de empregados e ex-empregados.⁴⁸⁹

Benito Arruñada, crítico há anos do plano metodológico e organizativo do estudo global realizado pelo Banco Mundial, argumenta que *desde o seu lançamento, para evitar a oposição dos Estados Unidos (principal financiador do Banco), os responsáveis pelo projeto, escolheram uma metodologia parcial*.⁴⁹⁰ De acordo com o economista espanhol, a metodologia não valorizava o benefício efetivo decorrente das regulamentações, mas apenas alguns de seus custos explícitos. Assim, a partir do momento em que se analisa sistemas registrares de direitos (segurança forte) em comparação com registros de documentos (segurança fraca), os resultados apresentarão disparidades significativas.

Por mais que a metodologia do *Doing Business* não levasse em consideração apenas requisitos previstos em lei, mas também a prática do mercado pela análise

⁴⁸⁹ HALE, Wilmer. **Investigation of Data Irregularities in Doing Business 2018 and Doing Business 2020** – Investigation Findings and Report to the Board of Executive Directors. Disponível em: <<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/84a922cc9273b7b120d49ad3b9e9d3f9-0090012021/original/DB-Investigation-Findings-and-Report-to-the-Board-of-Executive-Directors-September-15-2021.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2021.

⁴⁹⁰ ARRUÑADA, Benito. **En la muerte de Doing Business**. Voz Populi, set. 2021. Disponível em: <<https://www.vozpopuli.com/opinion/muerte-doing-business.html>>. Acesso em: 21 set. 2021.

comparativa do *registro de propriedade* brasileiro com o norte-americano, ficavam evidentes as fragilidades do relatório.

Uma delas era a ampla margem de subjetividade na coleta e na análise de informações, o que pode ser denominado como metodologia “porta aberta”.⁴⁹¹ Exemplo disso era o relatório apontar quatorze diferentes procedimentos registrares imobiliários no Brasil, contra apenas quatro nos Estados Unidos, quando se sabe que a fase do *due diligence* norte-americano é infundável, na medida em que o sistema de registro (de documentos e não de direitos) não conta com a concentração dos gravames na certidão do imóvel, como ocorre no Brasil.

Outro ponto a ser objeto de reflexão e de ajuste é a cultura do “dois pesos e duas medidas”. Tanto para a redação do contrato (*deed*) quanto para o registro do título perante o Registro de Imóveis norte-americano, o relatório computava, para cada um dos procedimentos, somente um dia, com a justificativa de que os efeitos do registro retroagem à data do protocolo. No Brasil, temos essa regra de retroação dos efeitos prevista no art. 1.246 do Código Civil e, não obstante, o prazo computado foi de 15 dias.

E um terceiro aspecto que gerava uma inconsistência significativa na classificação global era a omissão do procedimento de contratação de advogado para a operação imobiliária, o que, na quase metade dos estados federados, é, inclusive, obrigatório e não apenas recomendável.

No entanto, não podemos deixar de considerar que também houve um legado positivo do *Doing Business* para o Brasil. Mesmo com a discordância em relação ao método utilizado, o esforço dos registradores de imóveis para melhorar sua posição foi constante. E assim, a fim de atender às expectativas da metodologia do relatório do Banco Mundial, várias inovações no sistema registral foram realizadas.

⁴⁹¹ FARIA, Bianca Castellar de; LACERDA, Naurican Ludovico. *Doing ou Undoing Business? Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva*. vol. 30, n. 04, Editora Forum, 2021, p. 234. Disponível em: <<https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/index>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

CONCLUSÕES

A construção da presente tese permitiu conhecer os modelos dos sistemas registrais imobiliários no Brasil e nos Estados Unidos, com base na principiologia constitucional e econômica do Direito, especialmente no que diz respeito aos elementos determinantes segurança, eficiência e custo.

No Capítulo 1 observou-se o quanto o direito à propriedade é protegido pela Constituição Federal de 1988, no Brasil, e pela Constituição Federal de 1787, nos Estados Unidos. Trata-se de direito constitucional essencial para a evolução e para o progresso das sociedades. Em função disso, o sistema registral imobiliário apresenta-se como verdadeiro guardião desse direito.

Além disso, verificou-se como os aspectos históricos de cada país modificam significativamente os modelos registrais: *civil law* no Brasil e *common law* nos Estados Unidos. Enquanto no Brasil depara-se com um registro de direitos, constituindo ou declarando o próprio direito real, nos Estados Unidos encontra-se um registro de documentos, com o objetivo de indexação das partes envolvidas e de preservação dos documentos em si.

O Capítulo 2 apresentou o primeiro elemento determinante: a segurança jurídica do registro imobiliário. No Brasil, a qualificação registral é material e formal, tratando-se de um sistema de registro de direitos, havendo publicização do direito e a certificação da situação jurídica da propriedade. Enquanto nos Estados Unidos, verificou-se que a qualificação registral é formal, que se trata de um sistema de registro de documentos, com arquivamento dos *deeds* e a publicidade é dos documentos e não da situação jurídica de um determinado imóvel.

Numa análise de principiologia constitucional, é o art. 236 da Constituição Federal que garante essa higidez do sistema registral imobiliário brasileiro, na medida em que determina que os serviços serão exercidos em caráter privado, dependendo o ingresso na atividade de concurso público de provas e títulos.⁴⁹²

⁴⁹² “Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do

No Capítulo 3, analisou-se o segundo elemento determinante: a eficiência registral imobiliária de ambos os sistemas. No contexto dessa análise de eficiência, constatou-se a dificuldade e o prazo para as partes interessadas obterem informações relacionadas ao imóvel no sistema norte-americano, necessitando de contratação de empresas especializadas para o *title search*, o *title report* e o *title abstract*.

No Brasil, a figura da certidão da matrícula do imóvel amplia a publicidade e simplifica o *due diligence*, pois um único documento concentra as informações relacionadas ao imóvel e a seus titulares de direitos reais. Em relação a esse elemento determinante, é o nosso Princípio da Eficiência⁴⁹³, enraizado nos artigos 5º, LXXVIII e 37 da Constituição Federal, que garante a atenção à agilidade na prestação dos serviços registrares imobiliários registrares no Brasil.

Foi apresentada, ainda, a análise de procedimentos e de prazos norte-americanos e brasileiros realizada pelo Banco Mundial, no projeto intitulado *Doing Business*, relatório que apresenta o *ranking* do ambiente de negócios entre 190 países. No relatório de 2020, o Banco Mundial considerou que o sistema registral nos Estados Unidos prevê apenas 4 procedimentos, finalizados em 12 dias, enquanto no Brasil o sistema prevê 14 procedimentos concluídos em 24,5 dias.

O Capítulo 4 apresentou o terceiro, e último, elemento determinante investigado: o custo das transações imobiliárias nos Estados Unidos e no Brasil. A pesquisa abrangeu a análise da extensão da responsabilidade civil dos registradores de imóveis, pelo fato de a indenização por erro cometido no registro impactar o risco do negócio jurídico e, diretamente, o custo da transação. Pelo princípio da *sovereign immunity*, garantido constitucionalmente, o Estado, os

Poder Público.

...

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.” BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 jan. 2021.

⁴⁹³ BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 jan. 2021.

condados ou os registradores de imóveis norte-americanos não têm qualquer responsabilidade por eventual prejuízo causado pelo registro, enquanto no Brasil, a responsabilidade civil é objetiva do Estado e subjetiva dos notários e registradores.⁴⁹⁶

Em função disso, em alguns estados, é obrigatória a contratação de advogado para qualquer transação imobiliária, além das instituições financeiras, para fins de concessão de crédito imobiliário, exigirem a contratação do *title insurance*. No Brasil, a escritura pública é lavrada pelo tabelião de notas, profissional dotado de conhecimento jurídico e de fé pública que tem como um de seus deveres o aconselhamento das partes e a imparcialidade.

Foi também apresentada a análise do custo das transações do *Doing Business 2020*. Nessa publicação, o Banco Mundial concluiu que o custo das transações imobiliárias nos Estados Unidos era de 3,4% sobre o valor do imóvel enquanto no Brasil seria de 3,6%.

O Capítulo 5, por sua vez, tratou da análise constitucional e econômica dos três elementos determinantes de ambos os sistemas registrais imobiliários. Apresentou, ainda, as inconsistências metodológicas e procedimentais do relatório *Doing Business 2020* e relacionou oportunidades de aperfeiçoamento do sistema registral imobiliário brasileiro.

No que diz respeito à *segurança jurídica* das transações imobiliárias, concluiu-se que o sistema brasileiro é mais seguro que o sistema norte-americano, destacando-se seis fatores:

A forma de acesso à função e o requisito para ingresso na atividade: enquanto no Brasil o registrador de imóveis é um profissional do Direito e, necessariamente, por força do texto constitucional, passou por um estreito e rígido crivo do concurso público, o registrador de imóveis norte-americano não necessariamente precisa ter formação jurídica e é eleito ou nomeado politicamente.

⁴⁹⁶ Recurso Extraordinário 842.846. Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 27 fev. 2019, Plenário, com repercussão geral.

No Brasil, há *qualificação registral*, que se consubstancia em análise jurídica de aspectos formais e materiais do título de aquisição, já o registrador de imóveis norte-americano realiza uma análise formal do título, sem entrar nos aspectos materiais.

A *natureza jurídica* de cada um dos sistemas registrais: enquanto no Brasil, o registro é do direito, pois constitui ou declara o direito em si, nos Estados Unidos, o registro é do documento, tendo o registro apenas o efeito de constituir presunção de conhecimento, sem necessariamente transferir a propriedade.

O Registro de Imóveis brasileiro tem condições de conferir *publicidade* ao direito vigente, indicando numa certidão quem é o real e atual proprietário e quais são os gravames incidentes sobre o imóvel, enquanto o Registro de Imóveis norte-americano proporciona acesso aos documentos arquivados, por meio de um índice, mas sem certificação do direito.

Enquanto no Brasil, há previsão constitucional de *responsabilidade objetiva* do Estado e *subjetiva* do delegatário do serviço público, nos Estados Unidos, tanto a Constituição Federal como as estaduais instituem a *sovereign immunity*, ou seja, a imunidade estatal, inviabilizando que qualquer particular prejudicado acione o Estado ou o registrador de imóveis responsável.

Por fim, outro fator garantidor de segurança é a *forma de fiscalização* do serviço prestado. No sistema registral brasileiro, também por força constitucional, há ativa e permanente fiscalização pelo Poder Judiciário que, tanto em âmbito estadual como em nacional, tem atribuição de regulamentação de procedimentos. Por outro lado, nos Estados Unidos, a fiscalização é de competência do próprio Poder Executivo, ao qual o Registro de Imóveis está atrelado.

Em relação ao elemento determinante *eficiência*, foram comparados dados do Registro de Imóveis de *New Castle*, no estado de *Delaware* e dos Registros de Imóveis de Joinville, pelo fato de contarem com população semelhante. Houve análise, também, dos procedimentos e seus respectivos prazos das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Nova Iorque e *Los Angeles*, com base no relatório do Banco Mundial.

A grande diferença de eficiência foi revelada na fase de busca de informações, ou seja, no *due dilligence*. Enquanto o *title search* e o *title abstract* podem levar semanas, a certidão da matrícula do imóvel é obtida em horas. Pela comparação do prazo para a prática do ato registral, o sistema registral norte-americano oscila *entre 21 e 21,5 dias*, enquanto o brasileiro *entre 8 e 20 dias*. Já o *due dilligence* norte-americano oscila *entre 12 e 19 dias*, enquanto a emissão de certidão no Brasil ocorre *entre 2 horas e 2 dias*. Dessa forma, a pesquisa concluiu que o sistema registral imobiliário do Brasil é mais eficiente que o dos Estados Unidos.

Na análise do *custo* das transações imobiliárias, terceiro elemento determinante, verificou-se percentuais bem distintos de acordo com o valor do imóvel. Numa transação imobiliária de US\$ 1.000.000, o custo da operação é de 0,7% sobre o valor do imóvel nos Estados Unidos e de 0,07% no Brasil; já numa operação de US\$ 50.000, o custo é de 3,2% nos Estados Unidos e de 1,4% no Brasil. De acordo com os valores da propriedade imobiliária⁴⁹⁷, o custo do sistema norte-americano oscila *entre 0,8% a 3,2%*, enquanto o custo do sistema registral imobiliário brasileiro fica *entre 0,07% a 1,4%*. Verificou-se, portanto, que o sistema registral imobiliário brasileiro tem um custo menor que o norte-americano.

As hipóteses da pesquisa, portanto, restaram confirmadas, uma vez que a análise dos elementos determinantes demonstrou que o sistema registral imobiliário brasileiro é juridicamente mais seguro, mais eficiente e mais econômico que o norte-americano.

A pesquisa ainda serviu como um balanço geral do sistema registral imobiliário brasileiro e norte-americano, em seus aspectos constitucionais e econômicos, servindo como reflexão sobre as formas de seu aperfeiçoamento.

Por meio do estudo dos três elementos determinantes abordados nesta pesquisa, com o objetivo de atender à linha de pesquisa e em busca do aperfeiçoamento dos sistemas registrais imobiliários do Brasil e dos Estados

⁴⁹⁷ Houve simulação de quatro bases de cálculo (valores dos bens imóveis): US\$ 1.000.000, US\$ 500.000, US\$ 100.000 e US\$ 50.000.

Unidos, são realizadas algumas proposições relacionadas à segurança jurídica, à eficiência e ao custo:

Para o sistema registral imobiliário do Brasil:

1. Fortalecimento do princípio da concentração registral

Como observado no Capítulo 2, o Princípio da Concentração fortalece a publicidade registral e, por conseguinte, traz mais segurança jurídica às operações imobiliárias, na medida em que, por meio da certidão da matrícula do imóvel, o interessado tem ciência de vários riscos inerentes ao negócio jurídico.

No entanto, tanto a Lei nº 13.097/2015 como o Código Tributário Nacional trazem exceções à regra geral, fragilizando a concentração e a segurança. A revogação dessas exceções legais fortaleceria o sistema registral brasileiro, uma vez que o adquirente do imóvel poderia ter a necessária segurança jurídica que todas as causas de risco ao negócio estariam concentradas e publicizadas na matrícula do imóvel.

Além da revogação das exceções legais trazidas pela Lei nº 13.097/2015, importante a alteração do art. 20-B Lei nº 10.522/2002, a fim de exigir a averbação da Certidão de Dívida Ativa na matrícula do imóvel, sem criar indisponibilidade.

2. Maior uniformidade e integração tecnológica

O grande avanço do sistema, após a criação do Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis - ONR, será a virada de chave para o registro eletrônico, facilitando o compartilhamento das informações num único ambiente e numa única plataforma.

Alguns estados federados, como São Paulo, Minas Gerais e Santa Catarina têm centrais estaduais próprias há anos, oferecendo serviço eletrônico à sociedade

e ao Poder Público. Outros estados, como Alagoas e Paraíba até hoje não oferecem qualquer serviço registral eletrônico.

Há necessidade, portanto, de uma maior uniformidade na prestação do serviço registral eletrônico, tanto em relação à tecnologia oferecida, como em relação à eficiência.

Para atingir essa uniformidade e maior integração tecnológica, há necessidade de o Conselho Nacional de Justiça, juntamente com o Operador Nacional do Registro Eletrônico parametrizar pontos como realizado recentemente pelo Provimento nº 124/2021, determinando que todos os registros de imóveis do Brasil devam se integrar à plataforma nacional.

Com a utilização de uma única plataforma, acredita-se que outros pontos necessários terão mais chances de ser regulamentados, com o objetivo de a sociedade ter à disposição um serviço público mais uniforme.

Essa terceira era do Registro de Imóveis – a do registro eletrônico – é desafiadora, pois precisa unir tecnologia com eficiência e segurança. Somente cumprindo esses requisitos é que a sociedade abrirá mão da posição confortável do papel pela agilidade eficiente dos metadados.

3. Universalização do uso da assinatura eletrônica

Com as medições realizadas nos Estados Unidos e no Brasil, verificou-se que o registro eletrônico é muito mais utilizado hoje pelo sistema registral imobiliário norte-americano. Uma das limitações encontradas no envio de títulos eletrônicos é a ausência de certificado digital pelas partes interessadas, impossibilitando a aposição de uma assinatura qualificada exigida pela legislação brasileira.

Outro grande salto de evolução do sistema registral imobiliário brasileiro seria a abertura da possibilidade de utilização de outro tipo de assinatura eletrônica que fosse mais acessível à sociedade. Hoje, de acordo com a Lei nº 14.063/2020, a única assinatura eletrônica aceita para fins de transferência de propriedade

imobiliária é a qualificada (art. 5º, §2º, IV); portanto, a que utiliza o certificado digital nos moldes do ICP-Brasil (art. 4º, III). Ocorre que esse certificado digital não é utilizado pela grande massa da população em razão de seu custo.

Uma alternativa viável e que muito agregaria às transações notariais e registrais em geral seria, em âmbito legislativo, alçar o certificado digital do e-notariado⁴⁹⁸ à hierarquia de assinatura eletrônica qualificada. Dessa forma, com a necessária segurança que a operação eletrônica demanda, na medida em que há identificação pessoal pelo Tabelionato para emissão do certificado, e sem custo de emissão ao cidadão, todas as pessoas poderiam fazer uso da assinatura eletrônica qualificada.

Recentemente, a Medida Provisória nº 1.085/2021 possibilitou o uso da assinatura avançada após regulamentação da matéria pelo Conselho Nacional de Justiça. Para ganhar em eficiência, mas não perder em segurança, seria recomendável o CNJ abrir a possibilidade de uso das assinaturas avançadas com as assinaturas eletrônicas validadas pelo Governo Federal (Gov.Br), nos seus níveis prata e ouro.

4. Criação da Central Nacional de Gravames

Outra centralização que o mercado imobiliário necessita é a de todos os gravames incidentes sobre uma determinada pessoa física ou jurídica. Sobre o imóvel já existe, pois a certidão já traz, de forma centralizada, a informação completa sobre os gravames incidentes.

No entanto, no momento de conceder crédito, é importante que o credor tenha uma forma de pesquisar quais todos os ônus e gravames, como hipotecas, alienações fiduciárias, indisponibilidades, execuções judiciais relacionadas a uma

⁴⁹⁸ “O e-notariado é a plataforma gerida pelo Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal, que conecta você de maneira moderna, atual e confiável aos serviços oferecidos pelos tabeliães de notas do país. Para obter o seu certificado digital notariado gratuitamente, deverá emitir em um Tabelionato de Notas credenciado, de forma presencial ou remota por videoconferência.” Disponível em: <<https://www.e-notariado.org.br/customer/get-to-know>>. Acesso em 29 set. 2021.

determinada pessoa física ou jurídica, a fim de realizar a análise de seu crédito e de sua capacidade de endividamento.

Essa Central Nacional de Gravames está inserida como objetivo estatutário do Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis e será objeto de proposição ao Conselho Nacional de Justiça.⁵⁰⁰

Recentemente, o Poder Executivo propôs o Projeto de Lei nº 4.188/21⁵⁰¹, também chamado de Novo Marco de Garantias, com o objetivo de facilitar o acesso ao crédito. O Projeto de Lei prevê a centralização das garantias imobiliárias nas instituições gestoras de garantias – IGGs.⁵⁰²

A proposição é que o próprio Registro de Imóveis atue como instituição gestora de garantia, na medida em que tem condições não apenas de controlar as garantias reais constituídas daqui para frente, como de alimentar a Central Nacional com as garantias reais já registradas anteriormente e ainda vigentes. Transferindo essa atribuição ao Registro de Imóveis, conta-se com um banco de dados nacional de registros realizados nas últimas décadas, assim como com a integração entre todas as serventias registrais.

⁵⁰⁰Instrução Técnica de Normalização (ITN) N°001-12/04/2021. Disponível em: <<https://www.registroidmoveis.org.br/onr#open-pdf-estatuto>>. Acesso em: 30. set. 2021.

⁵⁰¹Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4.188/2021. Dispõe sobre o serviço de gestão especializada de garantias, o aprimoramento das regras de garantias. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2309053>>. Acesso em: 11 fev. 2022.

⁵⁰²Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4.188/2021. Dispõe sobre o serviço de gestão especializada de garantias, o aprimoramento das regras de garantias. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2309053>>. Acesso em: 11 fev. 2022.

Para o sistema registral imobiliário dos Estados Unidos:

5. Adoção do sistema de registro de direitos pelos estados federados

Como o direito registral imobiliário nos Estados Unidos é disciplinado pelas leis estaduais, cada estado pode optar pela adoção do sistema de registro de direitos, e não de documentos, abrangendo aspectos materiais e não apenas formais na análise do *deed*.

Com isso, o *recorder of deeds* terá condições de analisar a legalidade do negócio jurídico, a legitimidade das partes envolvidas e a disponibilidade do imóvel objeto de transferência de propriedade.

Como se exige conhecimento jurídico para essa qualificação material, a nomeação ou eleição dos registradores de imóveis teria que levar em consideração formação jurídica prévia do candidato, assim como se considera para os cargos de magistrados (*judges*).

Com essa qualificação registral material, o registro será do direito e não do documento, havendo mais segurança em relação à transferência da propriedade imobiliária.

6. Adoção do fólio real e não apenas pessoal

Outra mudança de paradigma que pode ser adotada pelo sistema registral imobiliário norte-americano é o controle da propriedade pelos imóveis e não pelas partes envolvidas (indicador pessoal). Para isso, seria necessária a organização da propriedade pelos próprios imóveis, cada um tendo uma numeração de controle, tal como ocorre com o sistema de fólio real brasileiro (matrículas).

A fim de viabilizar essa alteração de fólio pessoal para real, a alteração pode ser por demanda, abrindo-se uma nova matrícula a cada novo registro que seja

realizado. Com base nos cadastros municipais, pode haver uma completa integração cadastral, a fim de facilitar a busca de informações pelos interessados.

7. Publicidade da situação jurídica do imóvel

Como visto, uma das maiores deficiências do sistema registral norte-americano é a descentralização de informações e a necessidade de se contratar profissionais especializados para o *due diligence*. Isso ocorre pelo fato de o Registro de Imóveis não realizar qualquer certificação referente à situação jurídica atualizada do imóvel.

Com a adoção do fôlio real, há a possibilidade de se publicizar às partes interessadas a situação jurídica de um determinado imóvel, expedindo-se uma certidão eletrônica ou física, tal como no sistema registral brasileiro.

Com base nessas três alterações, entende-se que haveria um aperfeiçoamento do sistema registral norte-americano com aumento de segurança jurídica e redução de custo, na medida em que não haveria necessidade da fase custosa e demorada do *due diligence*, além da diminuição do risco, reduzindo, portanto, o valor do *title insurance*.

Para o Banco Mundial:

8. Revisão da metodologia do *Doing Business* e manutenção do projeto

A metodologia deve levar em consideração os requisitos legais previstos em lei, a fim de que o estudo não fique aberto a diferentes interpretações e à subjetividade do pesquisador. Nesse ponto, deve-se incluir como procedimento (e seu respectivo custo) a contratação de advogado na redação do *deed*.

Os parâmetros utilizados devem conter a maior simetria possível. Se a prática do ato registral nos Estados Unidos foi computada como sendo de um dia, em função de os efeitos do ato de registro retroagirem à data do protocolo, esse

também deve ser o paradigma para a análise no Brasil. Ou se considera um dia para ambos os sistemas registraes, levando em consideração a regra da retroação (que no Brasil é expressa e nos Estados Unidos não) ou se calcula exatamente a média de prazo de registro.

Além disso, o relatório deve analisar os procedimentos obrigatórios: no Brasil, foram computados 10 procedimentos diversos que, na realidade, restringem-se a apenas um (emissão de certidão), enquanto nos Estados Unidos, não houve contabilização das fases de recolhimentos dos impostos em âmbito municipal e no âmbito estadual.

Mesmo com a necessidade de revisar o plano metodológico e organizativo, endireitando as curvas ocorridas nos últimos anos, importante que o Banco Mundial dê seguimento ao projeto, com o objetivo de estimular os diferentes países a buscar ideias e soluções para a melhoria de seus ambientes de negócio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMAN, B., R. Ellickson, and C.M. Rose. **Perspectives on Property Law**, 3rd ed. Aspen Law and Business, 2002.

ALCHIAN, Armen A.; DEMSETZ, Harold. Production, Information Costs and Economic Organization. In: WILLIAMSON, Oliver E.; MASTEN, Scott E. (orgs). **The Economics of Transaction Costs**. Cheltenham: Na Elgar Critical Writings Reader, 1999.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

ALMEIDA, Carlos Ferreira de. **Publicidade e teoria dos registros**. Coimbra: Almedina, 1966.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Sistema Jurídico nos Estados Unidos - Common Law e Carreiras Jurídicas (Judges, Prosecutors e Lawyers): O que poderia ser útil para a reforma do Sistema Processual Brasileiro? **Revista do Processo**. Vol. 251, 2016.

AMAR, Akhil Reed; Lettow, Renée B. **Fifth Amendment First Principles: The Self-Incrimination Clause**. The Michigan Law Review Association. Michigan Law Review. 1995.

AMARAL, Márcia do. Por que a segurança jurídica proporcionada pelo Registro Imobiliário viabiliza o crescimento econômico de um país? **Revista de Direito Imobiliário**, vol. 91. Ano 44, São Paulo: Ed. RT, jul.-dez. 2021.

ANDERSON, Jenny; TIMMONS, Heather. **Why a U.S. Subprime Mortgage Crisis is felt around the World**. NEW YORK TIMES. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2007/08/31/business/worldbusiness/31derivatives.html>> . Acesso em: 04 fev. 2022.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

ARRUÑADA, Benito. A Transaction-Cost View of Title Insurance in Different Legal Systems *in* **Geneva Papers on Risk and Insurance**, 2002.

ARRUÑADA, Benito. **La contratación de derechos de propiedad: un análisis económico**. Madri: Fundación Beneficentia et Peritia Iuris, 2004.

ARRUÑADA, Benito. Organização do registro da propriedade em países em desenvolvimento. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, ano 27, n. 56, jan.-jun. 2004.

ARRUÑADA, Benito. **A Transaction-Cost View of Title Insurance and its Role in Different Legal Systems in Geneva Papers of Risk and Insurance**, 2002, p. 6.

ARRUÑADA, Benito. **En la muerte de Doing Business**. Voz Populi, set. 2021. Disponível em: <<https://www.vozpopuli.com/opinion/muerte-doing-business.html>>. Acesso em: 21 set. 2021.

BALBINO FILHO, Nicolau. **Registro de Imóveis**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BARZEL, Yoram. **Economic Analysis of Property Rights**. Cambridge University Press, 1989.

BELL, Tom W. **“Property” in the Constitution: the view from the third amendment**. William & Mary Bill of Rights Journal, Volume 20 (2011-2012). Disponível em: <<https://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1624&context=wmborj>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BETHELL, Tom. **Noblest Triumph: Property and Prosperity through the Ages**. St Martin's Press. For lay people, 1998.

BOGART, Daniel B. BROWN, Carol Nicole. **Inside Property Law – What matters and why**. Second edition. New York: Wolters Kluwer, 2012.

BRADLEY, Joseph P. **Civil Rights Cases**. Estados Unidos: Pearson Education. 2005.

BRANDELLI, Leonardo. **Registro de imóveis: Eficácia material**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

BRANDELLI, Leonardo. **Transmissão da Propriedade Imóvel: Uma Análise Comparada Brasil – Estados Unidos**. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

BRANDELLI, Leonardo. **Desenvolvimento Nacional: o papel do Registro de Imóveis. Direito Registral e novas tecnologias**. Coordenação Flaviano Galhardo... [et al.]. 1 ed. Rio de Janeiro, 2021.

BRASIL. **Constituição (1824)**. Constituição Política do Império do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 12 maio 2022.

BRASIL. **Constituição (1891)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 12 maio 2022.

BRASIL. **Constituição** (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 12 maio 2022.

BRASIL. **Constituição** (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 12 maio 2022.

BRASIL. Lei nº 317/1843. Fixa a Despeza e Receita. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim317.htm>. Acesso em: 22 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 482/1846. Estabelece o regulamento para o **Registro geral das hypothecas**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-482-14-novembro-1846-560540-publicacaooriginal-83591-pe.html>> Acesso em: 22 ago. 2021.

BRASIL. **Constituição** (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 12 maio 2022.

BRASIL. Lei nº 1.237/1864. Reforma a Legislação Hypothecaria. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM1237.htm>. Acesso em: 22 ago. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848/1940. **Código Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 4.380/1964. Instituiu o **Sistema Financeiro da Habitação**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 5.172/1966. Dispõe sobre o **Sistema Tributário Nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 18 fev. 2022.

BRASIL. **Constituição** (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 12 maio 2022.

BRASIL. Decreto-lei nº 167/1967. Dispõe sobre **títulos de crédito rural**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0167.htm>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 6.015/1973. **Lei dos Registros Públicos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em: 22 ago. 2021.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.935/1994. **Lei dos Notários e Registradores**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.514/1997. **Instituiu a alienação fiduciária de coisa imóvel**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.200/2001. Institui a **Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2200-2.htm>. Acesso em: 29 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.406/2002. Institui o **Código Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 22 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.522/2002. Dispõe sobre o **Cadastro Informativo dos créditos não quitados** de órgãos e entidades federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10522.htm>. Acesso em: 18 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.097/2015. **Lei da Concentração**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13097.htm>. Acesso em: 18 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.465/2017. Dispõe sobre a **Regularização Fundiária Rural e Urbana**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 24 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.709/2018. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm>. Acesso em: 24 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.977/2019. Lei que instituiu o **Registro Eletrônico**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 22 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.063/2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14063.htm>. Acesso em 29 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.543/2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10543.htm>. Acesso em: 08 fev. 2022.

BRASIL. Portaria SEDGG nº 2.154/2021. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=409786>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.085/2021. **Dispõe sobre o Sistema Eletrônico de Registros Públicos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1085.htm> Acesso em: 10 jan. 2022.

BUCH, Aline A. M. Molinari. O objeto da publicidade registral: as situações subjetivas. **Revista de Direito Imobiliário**. Vol. 83. Ano 40, p.15. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul.-dez. 2017.

BURNHAM, William. **Introduction to the law and legal system of The United States**. United States of America: West, Thompson, 2006.

BURKE, D. Barlow. **Law of Title Insurance**. 3rd edition, New York: Aspen Law and Business, 2000.

BURKE, D. Barlow. SNOE, Joseph A. **Property**. Examples and Explanations. Fifth edition. New York: Wolters Kluwer, 2016.

BYAMUGISHA, Frank F. K. **The effects of land registration on financial development and economic growth**: a theoretical and conceptual framework in World Bank Policy Research Working Paper 2240, November 1999.

CALABRESI, Guido. MELAMED, A.D. Property Rules and Liability Rules: The Cathedral in Another Light. **New York University Law Review**. 85, N. 6, Cambridge, abr., 1972.

CANOTILHO, Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, ed. Almedina, Coimbra: 1998.

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis – Comentários ao sistema de registro em face da Lei 6.015, de 1975.**, 3ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Introdução ao Direito e Desenvolvimento**: estudo comparado para a reforma do sistema judicial. Brasília: OAB Editora, 2004.

CRIBBET, John E., FINDLEY, Roger W., SMITH, Ernest E., DZIENKOWSKI, John S. **Property**: Cases e Materials. Ninth Edition. Foundation Press. New York: Thompson West, 2008.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos Comentada**. 17. Ed. São Paulo: Editoria Saraiva, 2007.

COASE, Ronald. The problem of social cost in: **The Journal of Law and Economics**. Chicago. V.3 The University of Chicago, 1960.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law and Economics**, 4th. ed. Addison-Wesley. Chaps. 4,5. Easier text, 2003.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de conflitos**: o direito ao meio ambiente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

DANTAS, M. B., OLIVIERO, M., & CRUZ, P. M. (2016). Direito, transnacionalidade e sustentabilidade empática. **Revista do Direito**. (49), 29-45. Disponível em: <<https://doi.org/10.17058/rdunisc.v2i49.7911>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

DAVID, René. **Os grandes sistemas do direito contemporâneo**. Tradução de Hermínio A. Carvalho. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

DINIZ, Maria Helena. **Sistemas de registros de imóveis**. 8. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DIP, Ricardo Henry Marques. **Segurança jurídica e Crise Pós-Moderna**. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

DIP, Ricardo Henry Marques. Sobre a crise contemporânea da segurança jurídica. **Revista de Direito Imobiliário**. Vol 54. São Paulo: Revista dos Tribunais, jan.-jul., 2003.

DWORKIN, Ronald. **Taking Rights Seriously**. Bloomsbury Academic, 2013.

ELLICKSON, Robert, 1993, **Property in Land**. Yale Law Journal 102: 1315-1400.

EMANUEL, Steven L. **Property**. 8. Ed. Nova York: Woltes Kluwer, 2012.

ERPEN, Décio Antônio. PAIVA, João Pedro Lamana. Princípios do Registro Imobiliário Formal in **Introdução ao Direito Notarial e Registral**, coord. Ricardo Dip, IRIB / safE, Porto Alegre, 2004.

EPSTEIN, Richard. **Economics of Property Law**. Edward Elgar. An anthology of articles, mostly from the law literature, 2007.

FARIA, Bianca Castellar de. A propriedade como direito fundamental na Constituição Federal de 1988 e sua importância para a integridade do ordenamento jurídico. **Revista de Direito Imobiliário**. Vol. 85. Ano 41. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul.-dez. 2018.

FARIA, Bianca Castellar de; LACERDA, Naurican Ludovico. Diferenças intrínsecas do registro imobiliário nos Estados Unidos e no Brasil. **Direito Civil Contemporâneo**. Florianópolis: CONPEDI, 2021. Disponível em: <[www.conpedi.org.br em publicações](http://www.conpedi.org.br/em-publicações)>. Acesso em: 04 fev. 2022.

FARIA, Bianca Castellar de; LACERDA, Naurican Ludovico. *Doing ou Undoing Business?* **Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva**. vol. 30, n. 04, Editora Forum, 2021. Disponível em: <<https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/index>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

FEDER, Gershon, NISHIO, Akihiko. The Benefits of Land Registration and Titling: Economic and Social Perspectives *in* **Land Use Policy** volume 15. Grã-Bretanha, Elsevier, 1999.

FEDERAL HOUSING FINANCE AGENCY. Disponível em: <<https://www.fhfa.gov/>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 37ª ed. São Paulo: Forense, 2006.

FIGO, Anderson. **Crise de 2008**: quebra do Lehman Brothers virou referência e gerou mudanças importantes no mercado. Infomoney. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/mercados/crise-de-2008-quebra-do-lehman-brothers-virou-referencia-e-gerou-mudancas-importantes-no-mercado/>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

FISCHER, Glen. **History of Property Taxes in the United States**. Disponível em: <Internet Archive: Wayback Machine>. Acesso em: 04 set. 2021.

FRIEDMAN, Lawrence M. **American Law: An Introduction**. Oxford University Press. Kindle Edition, 2017.

GABARDO, Emerson. **Direito Administrativo e Constitucional**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia>>. Acesso em: 21 nov. 2021.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Direito Tributário nos Estados Unidos**. São Paulo: Lex Editora, 2004.

HALE, Wilmer. **Investigation of Data Irregularities in Doing Business 2018 and Doing Business 2020** – Investigation Findings and Report to the Board of Executive Directors. Disponível em: <<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/84a922cc9273b7b120d49ad3b9e9d3f9-0090012021/original/DB-Investigation-Findings-and-Report-to-the-Board-of-Executive-Directors-September-15-2021.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2021.

HAZARD, Geoffrey Jr.; Leubsdorf, John; Bassett, Debra Lyn. **Civil Procedure**. Estados Unidos: Thompson Reuters/Foundation Press, 2011.

HEINEN, Luana Renostro. A Análise Econômica do Direito de Richard Posner e os pressupostos irrealistas da economia neoclássica. In: Gina Vidal Marcílio Pompeu; Felipe Chiarello de Souza Pinto; Everton das Neves Gonçalves. (Org.). **Direito e economia I**. 1ed. Florianópolis-SC: CONPEDI, 2014, v. I, p. 311-330.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luís Afonso Heck. 20ª ed. Porto Alegre: Editora Fabris, 1998.

HINKEL, Daniel F. **Practical Real Estate Law**. 6th edition. New York: Delmar, 2011.

HOVENKAMP, Herbert. KURTZ, Sheldon F. GALLANIS, Thomas. **Principles of Property Law**. Seventh edition. Concise Hornbook Series. St. Paul: West Academic Publishing, 2016.

HUGRES, Grahnam. Common law systems. In: Morrison, Alan B. **Fundamentals of American law**. New York University School of Law, 1998.

JARDIM, Mónica Vanderleia Alves de Sousa. **Efeitos Substantivos do Registro Predial – Terceiros para Efeitos de Registro**. 1ª ed. Coimbra, Almedina, 2015.

JARDIM, Mónica, Registo Imobiliário Constitutivo ou Registo Imobiliário Declarativo/Consolidativo? Qual deles oferece maior segurança aos terceiros, *in*: **Escritos de Direito Notarial e Direito Registral**, Coimbra: Almedina, 2015.

JARDIM, Mónica. Os sistemas registrais e a sua diversidade. **Revista Argumentum**. v. 21, N. 1, jan.-abr. São Paulo: 2020.

JOHNSON, Alex M. **Understanding Modern Real Estate Transactions**. Third edition. San Francisco: Matthew Bender, 2012.

KAGAN, Julia. **Defective title**. Disponível em: <<https://www.investopedia.com/terms/d/defective-title.asp>>. Acesso em: 23 ago. 2021.

KUNRATH, Yasmine Coelho. **Direito Fundamental à Segurança Jurídica: Elementos de Construção e Efetividade sob a perspectiva notarial e registral.** Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Itajaí: 2017. Disponível em: <https://prezi.com/hamxvqk3tgwv/direito-fundamental-a-seguranca-juridica-elementos-de-const/>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

LACERDA, Naurican Ludovico. **Delegação da Atividade Notarial e Registral.** Caracterização jurídica e conveniência do atual modelo constitucional. Porto Alegre: Nuria Fabris Editora, 2014.

LACERDA, Naurican Ludovico; FARIA, Bianca Castellar de. A extrajudicialização como ferramenta de efetividade da Justiça. **Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça.** Vol. 7, n. 2, jul.-ago. 2021. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistaprocessojurisdiacao/article/view/8337>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

LAGO, Ivan Jacopetti do. A Lei nº 13.097/2015, a concentração e o reforço de eficácia do registro de imóveis brasileiro: algumas reflexões iniciais. **Boletim IRIB em Revista**, 35º Encontro Regional dos Oficiais do Registro de Imóveis – Goiânia, agosto de 2016, São Paulo.

LAGO, Ivan Jacopetti do. **História do Registro de Imóveis.** Coleção Direito Imobiliário, vol. I, 1. ed. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

LANIUS, Danielle Cristina et al. O princípio da eficiência na jurisprudência do STF. **Revista de Direito Administrativo.** Vol. 277, maio-ago., Rio de Janeiro, 2018.

LEAL, Roger Stiefelmann. **A propriedade como direito fundamental:** breves notas introdutórias. Revista de informação legislativa, v. 49, n. 194, p. 53-64, abr.-jun., 2012.

LEIME, Mayra Zago de Gouveia Maia. O Tempo para a efetivação de uma aquisição imobiliária nos Estados Unidos e no Brasil: um comparativo entre Nova York e São Paulo com base na metodologia do relatório *Doing Business*. In BRANDELLI, Leonardo. **Transmissão da Propriedade Imóvel: Uma Análise Comparada Brasil – Estados Unidos.** Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

LOCKE, John. **Two Treatises of Government and a Letter concerning Toleration.** [1689]. Kindle Ebook: 2009.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos – teoria e prática.** 7. Ed. Salvador: Editora JusPodium, 2016.

LUHMANN, Niklas. **Introduction to Systems Theory.** Malden: Polity Press, 2013.

MACCORMICK, Neil. **Argumentação Jurídica e Teoria do Direito.** Tradução Waldéa Barcellos. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

MACKAAY, Ejan. HISTORY OF LAW AND ECONOMICS. In: BOUCKAERT, Boudewijn; DE GEEST, Gerrit (eds.). Encyclopedia of Law and Economics, Volume I. **The History and Methodology of Law and Economics**, Cheltenham, Edward Elgar, 2000, p. 65- 117. Disponível em: <<http://encyclo.findlaw.com/0200book.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2020.

MAGGS, Gregory E. **A concise guide to the federalist papers as a source of the original meaning of the United States Constitution**. 87 B.U.L Rev. 801, 2007.

MALLOY, Robin Paul, SMITH, James Charles. **Real Estate**. 2. Ed. Nova York: Aspen, 2010.

MALTA, Alberto. **Direito imobiliário: segurança jurídica do tráfego imobiliário à luz dos novos normativos reguladores**. São Paulo: Saraiva, 2020.

MANZOOR, Azhar. **A Look at Efficiency in Public Administration: Past and Future**. 2014. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2158244014564936>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. 3º ed. Trad. Maria Júlia Goldwasser. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

MARCHIONATTI, C. C.; CANSI, F.; CRUZ, P.M.. A conveniência, a oportunidade e a sustentabilidade como critérios judiciais no registro de títulos no Registro de Imóveis. **Revista Visão: Gestão Organizacional**, v. 10, 2021.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 10º ed. Niterói: Saraiva, 2016.

MATTEI, Ugo. **Basic Principles of Property Law: a Comparative Legal and Economic Introduction**. Westport: Greenwood, 2000.

MAZITELI NETO, Celso; BRANDELLI, Leonardo. *Blockchain* e o registro de imóveis. **Revista de Direito Imobiliário**, vol. 87, ano 42, p. 63-95. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul.-dez. 2019.

MAZITELI NETO, Celso, Seguro de Títulos no Brasil, alternativa viável ao terceiro registral adquirente de boa-fé de direito real imobiliário. In BRANDELLI, Leonardo. **Transmissão da Propriedade Imóvel: Uma Análise Comparada Brasil – Estados Unidos**. Salvador: Editora JusPodivm, 2021

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELO, Marcelo Augusto Santana. Registro de Imóveis e meio ambiente: leis paulistas reforçam publicidade registral de informações ambientais. **Boletim do IRIB**, n. 339, 2010.

MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando. A função econômica da publicidade registral, **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo. Revista dos Tribunais, n. 55 jul.-dez., 2003.

MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando, A função econômica dos sistemas registrais, in: Doutrinas essenciais de Direito Registral, 2. ed. São Paulo. v.8: **Revista dos Tribunais**, 2013.

MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando. Registro de la propiedad y desarrollo de los mercados de crédito hipotecário. **Revista de Direito Imobiliário**. Vol. 81. Ano 39. São Paulo: Ed. RT, jul.-dez. 2016.

MIRANDA, Caleb Matheus Ribeiro de. O Registro de imóveis e o direito à proteção dos dados pessoais. **Revista de Direito Imobiliário**. Vol. 85. Ano 41, São Paulo: Revista dos Tribunais, jul.-dez. 2018.

MONTESQUIEU, M. de. **The Spirit of Laws**. Disponível em <<https://oll.libertyfund.org/titles/montesquieu-complete-works-vol-1-the-spirit-of-laws#>>. Acesso em: 02 mar. 2020.

MORISHIGUE, Paulo Ieiri. **O Aperfeiçoamento do sistema de Registro de Imóveis como ferramenta de estímulo à concessão de crédito imobiliário**. Universidade de Brasília: 2017. Disponível em: <https://bdm.unb.br/bitstream/10483/18843/1/2017_PauloleiriMorishigue.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2022.

NALINI, José Renato. **Ética Geral e Profissional**. 14ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

NATIONAL ARCHIVES. **The Virginia Declaration of Rights**. Disponível em: <https://www.archives.gov/founding-docs/virginia-declaration-of-rights>. Acesso em: 07 fev. 2022.

NELSON, Caleb; ROOSEVELT, Kermit. **The Supremacy Clause**. Interactive Constitution. National Constitution Center. Disponível em: <<https://constitutioncenter.org/interactive-constitution/interpretation/article-vi/clauses/31>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

PAES, José Eduardo Sabo; OLIVEIRA, Marcos Roberto de. **Características do Sistema Tributário nos Estados Unidos da América**: alguns tópicos relevantes. Revista de Direito Internacional, Econômico e Tributário (RDIET), Brasília, V. 10, nº2, jul.-dez, 2015.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Princípio da Concentração, à Luz da Lei nº 13.097/2015.** Disponível em: <<http://registrodeimoveis1zona.com.br/wpcontent/uploads/2014/11/PRINC%C3%8DPIO-DA-CONCENTRA%C3%87%C3%83O-e-aLei-n.-13.097-Atualizado.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2020.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática.** 13º ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2015.

PASSARELLI, Luciano Lopes. **Teoria Geral da Certidão Registral Imobiliária: O princípio da publicidade na era do registro de imóveis eletrônico.** São Paulo: Quinta Editorial, 2010.

POSNER, Richard A., **Economic Analysis of Law**, Ninth Edition, Wolters Kluwer, 2014.

POSNER, Richard. **Problemas de filosofia do Direito.** Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p.626.

POSNER, Richard. **The Economics of Justice.** Harvard University Press; revised ed. 1983.

PILON, Roger. **Property Rights and the Constitution.** Cato Handbook for Policymakers. 8th edition. 2017. Disponível em: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-handbook-policymakers/2017/2/cato-handbook-for-policymakers-8th-edition-16_0.pdf> Acesso em: 21 jun. 2021.

PILON, Roger. Property Rights, Takings, and a Free Society. **Harvard Journal of Law and Public Policy.** 1983. Disponível em: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/articles/property_responsibility_and_a_free_society.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2021.

REITZ, John C. How to Do Comparative Law. American Journal of Comparative Law, p. 620. Apud CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Introdução ao Direito e Desenvolvimento: estudo comparado para a reforma do sistema judicial.** Brasília: OAB Editora, 2004.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro.** São Paulo: Saraiva, 2009.

RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Sistema Registral Brasileiro é mais lento, mas é seguro** - 05/10/2011. Consultor Jurídico. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2011-out-05/sistema-registral-brasil-lento-oneroso-seguro>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Segurança jurídica exige bom sistema de registro público.** 19/09/2012. Consultor Jurídico. Disponível em: <

<https://www.conjur.com.br/2012-set-19/marcelo-rodrigues-seguranca-juridica-exige-bom-sistema-registro-publico>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

ROOSEVELT, Kermit. **The Nation and the States**. Interactive Constitution. National Constitution Center. Disponível em <<https://constitutioncenter.org/interactive-constitution/interpretation/article-vi/clauses/31#the-nation-and-the-states-roosevelt-supremacy>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

RUTGERS, M. R., van der MEER, H. The origins and restriction of efficiency in public administration: Regaining efficiency as the core value of public administration. **Administration & Society**, 42, 2010.

RUTTEN, Caitlin. **How to avoid real estate title fraud**. Disponível em: <<https://www.lemonbrew.com/how-to-avoid-real-estate-title-fraud/>>. Acesso em: 26 ago. 2021.

SACCO, Rodolfo. **Introdução ao Direito Comparado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. As cláusulas abusivas e os limites da qualificação registral. **Revista de Direito Imobiliário**. vol. 80. ano 39. p. 35-54. São Paulo: Ed. RT, jan.-jun. / 2016.

SCHEID, John H. **Down Labyrinthine Ways: A Recording Acts Guide For First Year Law Student**, 80 u. Det. Mercy l. rev. 91, 93, 2002.

SERRANO, Antonio Moro. **Los sistemas registrales inmobiliarios em los Estados Unidos**. Madrid: J. San José, 1986.

SILVA, Antonio Fernando Schenkel do Amaral e. **Registro de imóveis e meio ambiente e meio ambiente: princípios e interações em prol da sustentabilidade**. 1 ed. Curitiba: Alteridade, 2021.

SILVA, Antonio Fernando Schenkel Do Amaral e; DANTAS, Marcelo Buzaglo; PINHEIRO, Sheyla Campos; BODNAR, Zenildo. O registro de imóveis e a informação ambiental. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, p. 103490-103508, 2021.

SINGER, BERGER, DAVIDSON, and PENALVER. **Property Law: Rules, Policies and Practices**. Seventh edition. 2017.

SOTTANO, Augusto; LAGO, Ivan Jacopetti do. As assinaturas Eletrônicas e o Registro de Imóveis: Estado atual da questão. **Direito Registral e novas tecnologias**. Coordenação Flaviano Galhardo... [et al.]. 1 ed. Rio de Janeiro, 2021.

SOTO, Hernando de. **The Mystery of Capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere**. New York: Basic Books, 2003.

SPRANKLING, John G. **Understanding Property Law**. Fourth edition. Durham: Carolina Academic Press, 2017.

STOEBUCK, W. B.; WHITMAN, Dale A. **The Law of Property**, 3rd. ed. St. Paul MN: West Group Publishing, 2000.

SWEAT, Ray E. **Race, Race-Notice and Notice Statutes: The American Recording System**. New York: Prop & Prob, 1989.

TEIXEIRA, Madalena. O registro electrónico: vantagens e desvantagens. **Revista de Direito Imobiliário**. ano 38. vol. 78. p. 259-266. São Paulo: Revista dos Tribunais, jan.-jun. 2015.

THOMAS, David A., **Thompson on Real Property**. Charlottesville VA: Michie Co., 1996.

TRETINA, Kat; CURRY, Benjamin. **Understanding Junk Bonds**. Forbes. Disponível em: <<https://www.forbes.com/advisor/investing/junk-bonds/>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

VERSTEEG, Mila; Zackin, Emily. American Constitutional Exceptionalism Revisited. In **The University of Chicago Law Review**. Disponível em <<https://lawreview.uchicago.edu/publication/american-constitutional-exceptionalism-revisited>> Acesso em: 05 jun. 2021.

WALDRON, Jeremy. **The Right to Private Property**. Oxford Univ. Press, 1988.

WEBER, Max. **Economy and society: An outline of interpretive sociology**. Univ of California Press, 1978.

WILSON, J. Q. **Bureaucracy: What agencies do and why they do it**. New York, NY: Basic Books, 1989.