

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

PAULO IEIRI MORISHIGUE

**O APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA DE REGISTRO DE IMÓVEIS COMO
FERRAMENTA DE ESTÍMULO À CONCESSÃO DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO**

Brasília
2017

PAULO IEIRI MORISHIGUE – MAT. 13/0129143

**O APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA DE REGISTRO DE IMÓVEIS COMO
FERRAMENTA DE ESTÍMULO À CONCESSÃO DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO**

Monografia apresentada como requisito parcial para a
obtenção do título de Bacharel em Direito pela
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Msc. Alberto E. Albertin Malta

Brasília
2017

PAULO IEIRI MORISHIGUE

**O APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA DE REGISTRO DE IMÓVEIS COMO
FERRAMENTA DE ESTÍMULO À CONCESSÃO DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO**

Monografia apresentada para a obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB), perante a seguinte banca examinadora:

Professor Mestre Alberto Emanuel Albertin Malta
Orientador

Professor Pós-Doutor Frederico Henrique Viegas de Lima
Membro

Professor Doutor Hercules Alexandre da Costa Benício
Membro

Professor Doutor João Costa Ribeiro Neto
Membro Suplente

O aluno foi considerado _____ pela banca examinadora.

Brasília, ____ de _____ de 2017.

RESUMO

A concessão do crédito imobiliário é diretamente impactada pela assimetria de informação presente no mercado de imóveis, pois as instituições financeiras necessitam de informações confiáveis acerca das propriedades atreladas aos negócios, como forma, por exemplo, de resguardar seu crédito contra eventual evicção. Consequentemente, a concessão do crédito relaciona-se com o sistema de registro de imóveis, visto que é por meio dele que os direitos reais e demais informações sobre a propriedade ganham publicidade. Cada sistema possui peculiaridades e características próprias que, a depender da qualidade da informação e do nível de segurança jurídica proporcionados pelo registro, influirão positiva ou negativamente sobre o tráfego imobiliário. Nesse sentido, o presente trabalho pretende apresentar alguns aperfeiçoamentos ao sistema de registro de imóveis brasileiro com o propósito de favorecer a circulação do crédito imobiliário. No primeiro capítulo, classificam-se os sistemas registrais em registro de documentos e registro de direitos, sendo apresentadas características dos modelos francês, norte-americano e alemão. Os conceitos, institutos e princípios que serão apresentados em razão da comparação dos diferentes modelos registrais servirão de esteio para a análise e sugestões de melhoria do atual sistema de registro de imóveis brasileiro. No segundo capítulo, apresentar-se-á a evolução do sistema registral brasileiro, bem com as alterações trazidas pela Lei nº 13.097, de 2015, que, dentre outras medidas, positivou o princípio da concentração registral e criou a Letra Imobiliária Garantida (LIG). Por fim, no terceiro capítulo, trar-se-ão apontamentos sobre alterações e inovações que podem ser implementadas no sistema registral brasileiro com o fulcro de fortalecer a segurança jurídica do comércio e do crédito imobiliário.

Palavras-chave: Registro de Imóveis; Crédito Imobiliário; Princípio da concentração registral; Letra Imobiliária Garantida (LIG).

ABSTRACT

The concession of the real estate loan is directly impacted by the asymmetry of information present in the real estate market, since financial institutions need reliable information about the properties linked to the business, such as, for example, safeguarding their credit against possible eviction. Consequently, the granting of credit relates to the real estate registration system, since it is through it that the real rights and other information about the property are publicized. Each system has its own peculiarities and characteristics that, depending on the quality of the information and the level of legal security provided by the registry, will have a positive or negative impact on the real estate traffic. In this sense, the present work intends to present some improvements to the Brazilian real estate registration system with the purpose of favoring the circulation of real estate credit. In the first chapter, the registration systems will be classified in registration of documents and registration of rights, being presented characteristics of the French, North American and German models. The concepts, institutes and principles that will be presented due to the comparison of the different registration models will serve as a mainstay for the analysis and suggestions for improvement of the current Brazilian real estate registration system. In the second chapter, the evolution of the Brazilian registry system will be presented, as well as the changes introduced by Law 13.097, of 2015, which, among other measures, posited the principle of registration concentration and created the Guaranteed Real Estate Letter (LIG). Finally, in the third chapter, there will be notes on changes and innovations that can be implemented in the Brazilian registry system with the focus of strengthening the legal security of commerce and real estate credit.

Keywords: Real Estate Registry; Real Estate Credit; Principle of registration concentration; Guaranteed Real Estate (LIG).

Sumário

INTRODUÇÃO.....	6
CAPÍTULO 1 – CLASSIFICAÇÃO DOS SISTEMAS DE REGISTRO.....	8
1.1 Registro de documentos.....	8
1.1.1 Sistema francês.....	10
1.1.2 Sistema norte-americano.....	11
1.2 Registro de direitos e o sistema alemão.....	14
CAPÍTULO 2 – SISTEMA BRASILEIRO DE REGISTRO DE IMÓVEIS.....	18
2.1 Evolução.....	18
2.2 Lei nº 13.097, de 2015.....	22
2.2.1 Princípio da concentração registral.....	22
2.2.2 Letra Imobiliária Garantida (LIG).....	26
CAPÍTULO 3 – APERFEIÇOAMENTOS NO SISTEMA REGISTRAL E A FACILITAÇÃO DO CRÉDITO.....	29
3.1 Revisão da Súmula nº 84 do STJ.....	30
3.2 Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI).....	31
3.3 Operador Nacional do Registro de Imóveis Eletrônico (ONR).....	34
3.4 Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter).....	35
3.5 Identificação Civil Nacional (ICN) e Documento de Identificação Nacional (DIN).....	39
3.6 Uniformização registral.....	41
CONCLUSÃO.....	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	46

INTRODUÇÃO

O estudo da história dos sistemas de registro de imóveis mostra que a razão inicial de sua implantação era, na maioria dos casos, possibilitar que a riqueza de um indivíduo ou de sua família servisse como garantia ao crédito por ele tomado: inicialmente, ao crédito agrícola; posteriormente, ao crédito para aquisição da casa própria; e, por fim, a todo tipo de crédito (GONZÁLEZ, 2013, p. 118). O registro, ao publicizar a existência de um direito hipotecário sobre o imóvel, resguardando-o em garantia em favor de determinado credor, acabou tornando o crédito mais seguro e mais barato.

Tal função mostra-se de importância primordial até os dias atuais, visto que as instituições financeiras, ao financiarem a aquisição e a construção de imóveis ou concederem empréstimos com base em hipotecas, necessitam de informações confiáveis acerca das propriedades atreladas aos negócios, como forma, por exemplo, de resguardar seu crédito contra eventual evicção.

Nesse ponto, convém destacar que a assimetria de informação no mercado imobiliário está diretamente relacionada com o sistema de registro de imóveis, visto que é por meio dele que os direitos reais e demais informações sobre a propriedade ganham publicidade. Cada sistema possui peculiaridades e características próprias que, a depender da qualidade da informação e do nível de segurança jurídica proporcionados pelo registro, influirão positiva ou negativamente sobre o tráfego imobiliário.

Dito isso, o presente trabalho visa a analisar o sistema de registro de imóveis brasileiro, suas recentes inovações e aperfeiçoamentos normativos, discutindo e propondo medidas complementares que facilitem a concessão do crédito.

Quanto à estrutura, a presente obra conta com três capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro capítulo fará uma breve classificação dos sistemas de registro de imóveis, sendo apresentadas características dos modelos francês, norte-americano e alemão. O segundo capítulo cuidará do sistema brasileiro, apresentando sua evolução histórica e inovações trazidas por meio da Lei n.º 13.097, de 19 de janeiro de 2015, quais sejam, o princípio da concentração registral e a Letra Imobiliária Garantida (LIG). Por fim, o terceiro capítulo trará apontamentos sobre alterações e inovações que podem ser implementadas com o fulcro de fortalecer o sistema registral brasileiro, aumentando a segurança jurídica do tráfego e do crédito imobiliário, a saber: a revisão da Súmula n.º 84 do STJ; o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI); o Operador Nacional do Registro de Imóveis Eletrônico (ONR); o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter); a

Identificação Civil Nacional (ICN) e o Documento de Identificação Nacional (DIN); e a uniformização registral.

CAPÍTULO 1 – CLASSIFICAÇÃO DOS SISTEMAS DE REGISTRO

A classificação dos sistemas registrais serve como subsídio para a compreensão dos efeitos jurídicos decorrentes do ato de registro, o qual visa, primordialmente, a resguardar as relações negociais em torno da propriedade imobiliária, garantindo, em menor ou maior grau¹, o necessário nível de confiabilidade para alienantes, adquirentes e financiadores². Verificar-se-á, nesse diapasão, que quanto maior a intensidade dos efeitos dos registros, menor será a incerteza na contratação imobiliária.

Os conceitos, institutos e princípios que serão apresentados em razão da comparação dos diferentes modelos registrais servirão de esteio para a análise e sugestões de melhoria do atual sistema de registro de imóveis brasileiro.

1.1 Registro de documentos

Os sistemas de registro de imóveis ao redor do mundo podem ser divididos em dois grandes grupos: o de registro de documentos; e o de registro de direitos.

No sistema de registro de documentos, também denominado de sistema de registro de títulos, o surgimento do direito real não se dá com o registro do título que o contém, mas, antes disso, com o surgimento do próprio título. Em tal sistema, a constituição do direito real é, portanto, inteiramente independente do instituto registral, o qual apenas se limita a conservar o título e dar publicidade ao direito real já existente. Nesse diapasão, Leonardo Brandelli (2016, p. 23) observa que, no registro de documentos, há apenas uma atividade jurídico-publicitária direcionada a dar cognoscibilidade de certa situação jurídica a terceiros,

¹ Fernando P. Méndez González (2013, p. 142) observa que “o grau de potência e qualidade dos efeitos de um sistema registral (de seu *output*) está em função direta da qualidade e intensidade das barreiras de entrada ao mesmo (de seu *input*), essencialmente, da amplitude e profundidade das faculdades atribuídas ao encarregado do registro, para assegurar que a operação de intercâmbio idealizada pelas partes não ultrapasse os limites impostos pelo sistema jurídico institucional vigente”.

² Alberto Malta (2017, p. 17/18) analisa a segurança jurídica imobiliária sob três dimensões: a) segurança jurídica do direito de propriedade; b) segurança jurídica do comércio imobiliário; e c) segurança jurídica do crédito imobiliário. Quanto ao direito de propriedade, pondera o autor que “aquele que possui um domínio de imóvel busca na sistemática instituída a segurança de que seu direito de propriedade somente será retirado de sua esfera por sua própria vontade e mediante o recebimento do valor que entenda cabível”. Quanto ao comércio imobiliário, destaca que “aquele que pretende adquirir um imóvel espera que a sistemática instituída permita-lhe verificar se o alienante é de fato o titular da coisa e, mediante o pagamento do preço, seja o bem efetivamente transmitido à sua propriedade e dali somente seja retirado por sua própria vontade”. Por fim, quanto ao crédito imobiliário, evidencia que “os agentes financiadores pretendem fornecer crédito àquele que deseja adquirir a propriedade do alienante, por um custo que lhe garanta o retorno do capital e faça frente aos riscos envolvidos. Esperam, portanto, que a transação imobiliária seja saudável, de modo a poder receber sua remuneração pelo capital cedido, ou, alternativamente, satisfazê-la através da garantia real instituída sobre o próprio imóvel financiado. É dizer: para o credor também é absolutamente indispensável que o alienante seja o real proprietário e que o adquirente tenha sua propriedade protegida”.

por meio da centralização, em um único órgão, de documentos que consubstanciem negócios jurídicos relativos a direitos reais.

Ato contínuo, o referido autor (2016, p. 25) anota que a qualificação do título que ingressa nesse tipo de registro é apenas formal, de modo a verificar tão somente se o documento possui previsão de acesso e requisitos formais legalmente exigidos. Portanto, não há uma análise que, verificando a legitimidade e a validade do conteúdo do documento, seja capaz de gerar uma situação juridicamente hígida. Por conta disso, a inscrição do título nesse tipo de registro é mais rápido e barato.

A ausência de uma qualificação registral material, que depure o direito contido no título, permite que tanto situações jurídicas válidas quanto inválidas sejam igualmente publicizadas. Assim, conforme exemplifica Brandelli³, há possibilidade de se inscrever cadeias duplas de propriedade no registro de documentos, fato que, inegavelmente, abala a confiabilidade das informações nele constantes. Por tais deficiências, Márcio e Monete Serra (2016, p. 78) observam que, no presente sistema, o registro serve, em termos práticos, a mera prova pré-constituída em eventuais demandas judiciais.

Fica nítido, em virtude da ausência de prévia qualificação jurídica das informações a serem publicizadas, que o registro de documentos tutela o direito real de maneira pouco eficiente. A ausência de qualificação, aliás, foi a principal lacuna apontada no sistema de registro norte-americano na reportagem do New York Daily News⁴ intitulada “*It took 90 minutes for Daily News to 'steal' the Empire State Building*”, que salientou a facilidade que pessoas de má-fé têm em obter e registrar falsas escrituras nos EUA e, com base nelas, conseguir empréstimo hipotecário, causando prejuízos às instituições financeiras e deixando um rastro de desordem aos verdadeiros proprietários dos imóveis, os quais, até prova em contrário, ficam com o crédito arruinado na praça.

Em tal sistema, caberá ao possível adquirente do imóvel, ou, quiçá, à instituição financeira interessada em financiar a aquisição, a árdua tarefa de realizar o levantamento da veracidade de toda informação registrada, de modo a verificar se o alienante é o verdadeiro proprietário do imóvel e se pesa sobre o bem algum ônus de natureza real. De todo modo, pondera Brandelli (2016, p. 27) que, por mais precária que seja a publicidade dessa espécie

³ “[Se] A vendeu o mesmo imóvel para B e C, ambos os negócios jurídicos poderão ser publicizados, criando cadeias duplas, ambas publicizadas, de modo que, se não houver uma adequada análise pelos terceiros interessados em adquirir referido direito de propriedade, ambas as cadeias podem ter seguimento registral, sem que ambas sejam válidas, certamente.”. (BRANDELLI, 2016, p. 25)

⁴ Disponível em: <http://www.nydailynews.com/news/money/90-minutes-daily-news-steal-empire-state-building-article-1.353477>. Acesso em 16/10/2017.

registrar, ela ainda é melhor do que a mera publicidade possessória, em que os títulos permanecem privados e sem nenhum registro em um órgão publicizador.

Pertencem ao grupo do registro de documentos, dentre outros, os sistemas de registro de imóveis da França, Estados Unidos, Itália e Portugal.

1.1.1 Sistema francês

Conforme lição de Alberto Malta (2017, p. 34), o sistema francês “considera o registro como instrumento de mera publicidade e de oponibilidade perante terceiros, sendo o título/contrato o responsável pela transferência do direito real”. Dessa forma, esse sistema prioriza a autonomia de vontade, “desvinculando a transferência de propriedade de qualquer ato externo à própria manifestação das partes”.

Márcio e Monete Serra (2016, p. 78), por sua vez, apresentam características operacionais do referido sistema, no qual: a) os títulos contendo os direitos reais são arquivados, em ordem cronológica, em pastas organizadas pelo nome das pessoas; b) os documentos são apresentados em duas vias, ficando uma no arquivo do órgão registrador e a outra devolvida ao interessado com a indicação do número de registro e da pasta de arquivamento; c) apesar de o arquivamento ser realizado em fólio pessoal, existe um indicador real que permite encontrar os títulos através dos dados dos imóveis⁵; d) adota-se uma publicidade material restrita, ou seja, as informações constantes dos registros só poderão ser acessadas por aqueles que demonstrem o legítimo interesse; e) exige-se que nenhum documento possa ser publicado sem que previamente o tenha sido o do transmitente, de modo a haver um controle de disponibilidade e de continuidade dos direitos reais levados a registro.

No caso de ocorrer a dupla venda do mesmo imóvel, o conflito entre os compradores é solucionado pela prioridade do registro, ou seja, aquele que primeiro inscreve o título respectivo adquire, até que seja contrariado⁶, a condição publicizada de proprietário (LOUREIRO, 2016, p. 495). Essa regra, em que pese evitar a formação de uma dupla cadeia dominial, não garante a propriedade do transmitente e nem do adquirente, mas tão somente a inoponibilidade de títulos não inscritos. Assim, o sistema francês, apesar de ser um sistema

⁵ A base de organização do sistema registral francês continua sendo pessoal (sistema de fólio pessoal). Difere, portanto, do sistema registral adotado, por exemplo, pelo Brasil e pela Alemanha, onde os registros são organizados com base nos imóveis (sistema de fólio real).

⁶ Trata-se de uma presunção de veracidade simples (*hominis*), a qual pode ser rompida por mera contestação de terceiros, não necessitando de interferência do Poder Judiciário para que seja desfeita. Não se confunde com a presunção relativa de veracidade (*iuris tantum*), que só pode ser rompida, mediante provas, pelo Poder Judiciário.

que historicamente vem evoluindo, continua sendo caracterizado, em razão da ausência da prévia qualificação jurídica dos títulos ingressantes, como mero registro de documentos.

A ausência da qualificação registral no sistema francês é compensando, em certa medida, pelo fortíssimo notariado presente no país. Dessarte, pode-se dizer que, a despeito de possuir um sistema de registro de imóveis “fraco”, a França possui títulos “fortes”, em virtude da qualificação jurídica realizada pelos tabeliães antes da conclusão das negociações imobiliárias.

Todavia, em virtude do “registro fraco”, é comum que as transações imobiliárias na França sejam garantidas por meio da contratação de seguros. Nesse contexto, leciona Fernando P. Méndez González (2013, p. 122) que “os déficits inerentes a todo sistema registral de efeitos débeis são cobertos pelo mercado”.

1.1.2 Sistema norte-americano

Desde o início da colonização da América do Norte, os colonos já sentiram a necessidade de desenvolver um sistema de registro imobiliário,

uma vez que se tratava de uma terra nova, carente de história e tradição, cuja maior – se não única – riqueza dos imigrantes que para lá se dirigiam era a terra, que em razão disso precisava ser bem-definida e ordenada, garantindo-se os direitos recebidos. (BRANDELLI, 2016, p. 34/35).

A implantação inicial do registro ocorreu inicialmente na colônia de Plymouth, em 1627, e, em seguida, na colônia de Virgínia, em 1639⁷. O referido sistema de registro, que foi denominado *record system*, ainda está em vigor na maioria dos Estados norte-americanos, nos quais se ramifica em quatro categorias: a) *race*; b) *notice*; c) *race-notice*; e d) *grace period*. (BRANDELLI, 2016, p. 35).

O sistema *race* privilegia o terceiro adquirente que primeiro tenha registrado o título representativo do direito real, ainda que esteja de má-fé, ou seja, tenha conhecimento de outros negócios jurídicos contraditórios sobre o mesmo imóvel. Prejudica-se, assim, os títulos não registrados ou registrados posteriormente. Assim, por exemplo, se A vender o imóvel para B e, posteriormente, para C, este será proprietário caso seja o primeiro a registrar o título, mesmo que tenha conhecimento do negócio anteriormente celebrado entre A e B.

O sistema *notice* privilegia o terceiro adquirente de boa-fé que tenha adquirido o imóvel sem conhecer a existência de outros negócios jurídicos contraditórios registrados. O

⁷ Segundo Leonardo Brandelli (2016, p. 34), a precoce criação de um sistema de registro na recém-colonizada América do Norte é uma exceção ao que costuma acontecer em outras experiências, “em que se evoluiu de sistema de publicidade mais simples, como a posse, v.g., para a publicidade registral”.

terceiro de boa-fé é protegido mesmo quando seu registro ocorra após o eventual registro de pessoa de má-fé. Se A vender o imóvel para B, e, posteriormente, para C, este será o proprietário caso B não tenha registrado o título ou o tenha registrado de má-fé.

O sistema *race-notice* é uma combinação dos dois modelos anteriores, visto que privilegia o terceiro adquirente de boa-fé e que tenha registrado o título prioritariamente. Assim, se A vender o imóvel para B, e, posteriormente, para C, este será o proprietário caso não tenha conhecimento do negócio anterior e, cumulativamente, registre o título antes de B.

O sistema *grace period* possui como base algum dos três modelos anteriores, mas acrescenta uma espécie de proteção ao primeiro adquirente, conferindo a ele um período dentro do qual poderá efetuar o registro. Ao término do período, ele perde a proteção. Se A vender o imóvel para B, e, posteriormente, para C, B, desde que efetue o registro no período de proteção, será proprietário do imóvel, até mesmo no caso em que C já tenha efetuado o registro e esteja de boa-fé.

Os casos não resolvidos pelas regras registras acima elencadas são solucionados pela regra do “primeiro no tempo, primeiro no direito”, que conduz a um cenário onde o primeiro adquirente será considerado o proprietário, independentemente da existência ou não de registro (BRANDELLI, 2016, p. 36). De todo modo, a decisão do Poder Judiciário que resolver a questão operará simples efeitos *inter partes*, não evitando, portanto, que parte distinta ajuíze nova demanda judicial alegando questões relacionadas à exatidão do registro e validade do título. Portanto, torna-se imperioso ao adquirente do imóvel que queira evitar tal situação realizar uma análise aprofundada da cadeia de transmissão, o que envolve uma cuidadosa consulta aos órgãos judiciários e de registro, podendo ensejar a contratação de advogados, despachantes e outros profissionais que, conseqüentemente, elevarão o custo da transação.

Além disso, o sistema norte-americano possui outra desvantagem, pois, além de deter um modelo de registro menos avançado que o francês, não possui o apoio de um notariado desenvolvido⁸. Isso significa que os Estados Unidos, além de conservarem um sistema de

⁸ Paulo Roberto Gaiger Ferreira e Felipe Leonardo Rodrigues (2016, p. 27) lecionam que “os notários que atuam nos países de direito anglo-saxão, notadamente os do Reino Unido, Estados Unidos, Canadá (exceto Quebec), Austrália, Nova Zelândia e alguns países da África, tem características bem modestas. Não há requisito de conhecimento jurídico ou de qualquer curso superior. O interessado comparece perante uma autoridade, usualmente o secretário de estado ou da casa civil, apresenta seu requerimento e atestado de boa conduta pregressa, obtendo assim autorização para atuar. A função notarial é usualmente restrita à autenticação de firmas e de cópia de documentos. É frequente que funcionários de bancos, prefeituras e hospitais sejam notários, vez que é nestes ambientes que a limitada atuação profissional é requerida pela lei. O notário do tipo anglo-saxão não redige documentos, ainda que disponha das minutas de atos mais usuais, para comodidade de seus clientes; estes são sempre os autores dos documentos que, por isso, são particulares. Como a atuação profissional é livre, os notários desses países podem cobrar livremente os preços de seus serviços, bem como podem atuar em qualquer

registro “fraco”, possuem títulos “fracos”, tendo em vista que eles não são submetidos a um criterioso processo de qualificação jurídico-notarial antes da conclusão do negócio imobiliário.

Diante dessa enorme falta de segurança jurídica, tornou-se necessário a criação de um mecanismo extra de proteção nos EUA: a contratação de apólice de seguro com o fim de garantir ao terceiro adquirente que, caso seja privado do direito de propriedade, seja indenizado pelo valor da transação. Dito de outra forma, houve a substituição da segurança jurídica, que poderia ser proporcionada pelo desenvolvimento do sistema notarial-registral, pela segurança econômica, oferecida por meio das companhias de seguro⁹.

Nesse contexto, as companhias seguradoras, com o propósito de reduzir seus riscos, criaram registros privados paralelos ao *record system*, por meio dos quais avaliam, a cada aquisição, a probabilidade de falhas na cadeia de transmissão dominial. Leonardo Brandelli (2016, p. 39) relata que essa necessidade de seguro, ao lado da necessidade de registro, eleva os custos de transação, além de propiciar a formação de monopólios de companhias seguradoras devido aos custos proibitivos de se manter registros privados paralelos.

No mesmo sentido, Benito Arruñada (2013, p. 125) sublinha que os benefícios que poderiam advir do presente sistema, em razão de seu caráter mais privatista, são diluídos ao se levar em conta os monopólios e as duplicidades que ele dá lugar:

Primeiro, porque todos os registros operam em custos decrescentes, configurando uma situação de “monopólio natural”. [...]. Segundo, porque, alternativamente, entre o registro de documentos e os registros informativos privados incorrem duplicidades sobretudo se existirem vários registros informativos, o que importa em custos maiores.

O sistema de registros de imóveis norte-americano é tão deficiente que Alberto Malta (2017, p. 118) sugere um elo de ligação entre ele e a crise do *subprime*, anotando que a precariedade do modelo registral, a insaciedade do mercado financeiro em conceder empréstimos garantidos por hipoteca¹⁰ e a falsa perspectiva de valorização contínua dos preços dos imóveis levaram ao colapso a estrutura de seguros e de hipotecas¹¹.

localidade do âmbito estadual sob cujo império atuam. Por isso, os EUA têm o maior número de profissionais do planeta e criaram o *notary to go*, ou seja, o notário itinerante, que comparece onde seja requerido”.

⁹ Fernando P. Méndez González (apud MALTA, 2017, p. 118) afirma que a inexistência de um sistema registral seguro e eficiente “implica soluções mais caras que, além de tudo, são meros supedâneos, pois se a segurança jurídica implica sempre segurança econômica, o inverso não é verdadeiro”.

¹⁰ Segundo o historiador Niall Ferguson (2017, p. 217), nos países de fala inglesa “tornou-se uma verdade universalmente reconhecida que nada bate tijolos e argamassa como investimento”, por ser a propriedade imóvel o bem mais real, durável e seguro que existe. Essa mesma lógica foi transportada para o mercado financeiro, dado o consenso das instituições financeiras de que não existe nada menos arriscado do que emprestar dinheiro a alguém tendo sua “casa” como garantia, pois, se ele não pagar o empréstimo, o imóvel pode ser tomado e leiloado para quitar a dívida. Não por coincidência, a origem mais importante de crédito para novos negócios nos

Sem dúvida, trata-se de um sistema que, se adotado no contexto brasileiro, traria tamanha insegurança jurídica que dificultaria ainda mais a concessão de crédito imobiliário.

1.2 Registro de direitos e o sistema alemão

No sistema de registro de direitos, a constituição do direito real só ocorre mediante sua inscrição no Registro de Imóveis, a qual deve ser antecedida por uma prévia qualificação jurídica-registral. Como o título não possui força para transmitir, por si só, o direito real, os sistemas que adotam o registro de direitos caracterizam-se por possuir, no mínimo, duas fases: uma de natureza obrigacional; e outra de natureza real.

Nesse sentido, Benito Arruñada (2013, p. 123) observa que, mesmo que o negócio tenha se consubstanciado por meio de escritura pública, ou seja, por intermédio de tabelião dotado de fé pública, o título possui unicamente caráter *inter partes*.

Diferentemente do que ocorre no registro de documentos, o registro de direitos não admite cadeias duplas de direito de propriedade, não sendo possível a publicização de direitos reais contraditórios. Nesse caso, somente um dos títulos dará origem ao registro, sendo o acesso dos demais negado.

Esse atributo permite que, em relação a um sistema que adota o registro de documentos, a busca de informações seja muito mais rápida, segura e barata, porque há uma limitação jurídica-material dos documentos aptos ao registro, reduzindo, ademais, a quantidade de certidões e informações a serem obtidas em órgãos extrarregistrais.

Existem diversos modelos de registro de direitos, os quais se diferenciam em razão do menor ou maior grau de presunção de veracidade que conferem. De todo modo, a pessoa que figura como titular de determinado direito em qualquer registro deste tipo possui legitimidade para agir como se dono de tal direito fosse. Trata-se do princípio da legitimação registral.

Leonardo Brandelli (2016, p. 48) defende que o registro de direitos, ao garantir o direito inscrito e sua publicidade, tem o potencial de tutelar, além do próprio direito de propriedade em si, aquele que o adquirir. Em outras palavras, o autor defende a possibilidade

Estados Unidos sejam empréstimos atrelados à hipoteca do imóvel do empreendedor, destacando o mesmo autor que “desde 1959, o total da dívida hipotecária pendente nos Estados Unidos cresceu 75 vezes. Em conjunto, todos os proprietários americanos deviam uma soma equivalente a 99% do PIB do país no final de 2006, comparado com 38% de cinquenta anos atrás”.

¹¹ Vale registrar que a crise do *subprime* levou os norte-americanos à questionarem seu atual sistema de registro de imóveis. Contudo, como alterar o modelo atual se isso poderá ocasionar a queda das receitas das companhias seguradoras que ainda se recuperam da crise? A título de exemplo, a AIG, maior empresa de seguros dos Estados Unidos, que cometeu o erro de segurar desmedidamente papéis de alto risco do mercado imobiliário, teve a maior parte do seu capital estatizado para evitar a falência.

de o registro de direitos proteger, além da propriedade, o tráfego imobiliário, o que significa proteger aquele que confiou nas informações constantes do registro, ainda que este esteja em dissonância com a realidade. No entanto, para que isso seja possível, o autor destaca que o ato a ser registrado deverá ser precedido de uma forte qualificação jurídica, de maneira que somente direitos “bons”, ou seja, com mínimas chances de serem ilegítimos, ganhem publicidade. Dessa forma, entende-se que a tutela do tráfego imobiliário, tal como proposto por Brandelli, só pode ocorrer em sistemas de registros de direitos que possuam instrumentos para desvencilhar-se ao máximo da assimetria de informação.

Pertencem ao grupo do registro de direitos, dentre outros, os sistemas de registro de imóveis da Alemanha, da Espanha e do Brasil.

No sistema alemão, o contrato (título) que prevê a transmissão do direito real possui caráter meramente obrigacional, não tendo o condão de criar ou transmitir direitos reais. A elaboração do título é apenas a primeira etapa do processo constitutivo do direito real.

Após a conclusão da fase obrigacional, as partes devem comparecer perante a serventia imobiliária e manifestar, de maneira clara e definitiva, sua intenção em transferir ou criar o direito real. Nesse sentido, dispõe o §873 do Código Civil da Alemanha (BGB), conforme tradução de Luiz Guilherme Loureiro (2016, p. 498), que:

Para a transmissão do domínio de um imóvel, para gravar um imóvel com um direito, assim como para a transmissão ou o gravame de tal direito, são necessários o convênio do titular com a outra parte acerca da produção da modificação jurídica e a inscrição desta modificação no registro, sempre que a lei não disponha outra coisa.

O contrato obrigacional é sucedido, portanto, por uma espécie de contrato real, que tem como elemento objetivo o acordo das partes sobre a modificação do direito real. O contrato obrigacional, por força do princípio da abstração adotado no sistema alemão, não faz parte do contrato real. Essa fase (*Auflassung*), que é intermediária entre o contrato obrigacional e o registro, desvincula o título do registro, sendo necessária, conforme destacam Márcio e Monete Serra (2016, p. 80), para conferir presunção absoluta de veracidade ao registro, o que significa dizer que o direito, uma vez inscrito no fôlio, é válido, independentemente de se verificar, posteriormente, eventual vício de validade no título.

Benito Arruñada (2013, p. 123) anota que a primeira fase “consiste na contratação ordinária entre as partes”, enquanto que a segunda tem como objetivo “reunir o consentimento de todos os titulares de direitos reais que tenham sido afetados pelo primeiro contrato entre as partes”.

A última fase é a do registro, quando, por fim, opera-se a constituição, modificação ou transferência do direito real. A inscrição no registro, conforme aponta Mônica Jardim (2013, p. 426), não tem por base o negócio causal (v.g., compra e venda), mas sim o acordo real mencionado no parágrafo anterior. A causa original, segundo a autora, é um elemento implícito e subterrâneo que, não sendo integrante do acordo real, serve como justificativa *a posteriori* da transferência real efetuada.

O registro purga os eventuais vícios decorrentes do título negocial, podendo-se dizer que a base desse sistema, conforme descreve Luiz Guilherme Loureiro (2016, p. 497), é o princípio fundamental da eficácia do registro, caracterizada pela presunção absoluta de veracidade (*iure et de iure*), integridade e exatidão de inscrição perante terceiros de boa-fé. O terceiro de boa-fé que, por exemplo, confiando nos dados registrais, realizar uma compra a *non domino* não perde a propriedade caso venha a descobrir posteriormente que o imóvel não pertencia àquele cujo nome constava no registro. Protege-se, assim, o tráfego imobiliário em prejuízo do real proprietário.

A proteção aos terceiros de boa-fé, contudo, não abrange vícios que estão fora da esfera registral, que é o caso daqueles referentes às circunstâncias de fato¹² e às pessoas. Nesse sentido, Alberto Malta (2017, p. 101) anota que

o sistema registral germânico não garante, por exemplo, a (in)capacidade do proprietário para transmitir e a autoridade da parte com quem se celebra o negócio, de modo que [...] o §892 do BGB¹³ não garantirá fé pública à transação em caso de erro quanto à pessoa com quem se contrata, tendo em vista não ser essa uma informação protegida pelos assentos registrais.

Por tais propriedades, Mônica Jardim (2013, p. 426), diferentemente de diversos doutrinadores nacionais, classifica a presunção do sistema alemão como *iuris tantum*. Para ela, o referido sistema somente assume roupagem *iure et de iure* em relação a terceiros adquirentes de boa-fé que tenham confiado no registro, “para os quais, por ficção, o registro feito a favor de seu causante é sempre verdadeiro e íntegro”.

Além disso, convém anotar que, desde o final do século XIX (CENEVIVA, 2013, p. 569/571), coexiste, juntamente com o sistema registral alemão, um completo cadastro territorial, que oferece um mapa fidedigno da distribuição de propriedades no país. Conforme

¹² Nesse sentido, Mônica Jardim (2013, p. 424/425) observa que “a inscrição do prédio faz-se com base no cadastro, mas a publicidade e a legitimação registral não abarcam dados de facto (a realidade material do prédio é independente do registro)”.

¹³ Dispõe o §892 do BGB, conforme tradução de Ivan Jacopetti do Lago (2016, p. 167), que “Reputa-se exato o teor do registro fundiário a favor daquele que adquire, por ato jurídico, um direito sobre um imóvel ou um direito sobre um tal direito, a menos que não esteja inscrita uma contradita contra a exatidão ou não seja conhecida do adquirente a inexatidão”.

Alberto Malta (2017, p. 32), esse cadastro “auxilia tanto na base de imposição tributária, quanto na alimentação do sistema registral com informações precisas a respeito das características físicas e jurídicas de cada propriedade do país, mantendo cadastro e registro plenamente ajustados”.

Por fim, vale observar, na lição de Luiz Guilherme Loureiro (2016, p. 497), que o sistema alemão adota o fólio real, ou seja, o imóvel como eixo ordenador ou central do registro (abertura de matrículas sobre bases cadastrais). Por conta disso, assevera Mônica Jardim (2013, p. 426) que o registro deve conter a história completa do imóvel, “pelo que só poderá efectuar-se uma nova inscrição desde que haja intervenção do anterior titular inscrito (princípio do trato sucessivo)”. Trata-se, portanto, de um registro cuja referência principal está nos bens, e não nas pessoas, tal como ocorre na França.

Tal atributo facilita a individualização dos imóveis e a busca de informações e gravames a seu respeito. O acesso às informações constantes do registro é, no entanto, restrito àqueles que nele tiverem interesse jurídico, sendo, via de regra, o proprietário ou o adquirente do direito.

Por fim, vale observar que, na Alemanha, as pessoas não costumam contratar apólices de seguro para acobertar as transações imobiliárias, visto que o sistema de registro é capaz de conferir, por si só, a necessária segurança jurídica. Por tal razão, Fernando P. Méndez González (2013, p. 122) classifica o modelo alemão como um sistema registral de efeitos fortes, que não necessita de mecanismos alternativos ou complementares de segurança jurídica imobiliária, tal como ocorre, por exemplo, na França e nos EUA.

CAPÍTULO 2 – SISTEMA BRASILEIRO DE REGISTRO DE IMÓVEIS

Antes de analisar ou sugerir qualquer inovação normativa que vise a facilitar a circulação de crédito imobiliário no país, faz-se mister compreender o atual modelo de registro de imóveis no Brasil. Para tanto, resumir-se-á neste capítulo a evolução do sistema registral brasileiro, considerando, inclusive, as significativas alterações trazidas pela Lei n.º 13.097, de 2015, que, em certo grau, reduziu o distanciamento entre os sistemas brasileiro e alemão por meio da positivação do princípio da concentração registral.

Far-se-ão, também, breves comentários sobre a Letra Imobiliária Garantida (LIG), o mais novo instrumento financeiro para captação de crédito imobiliário no Brasil, que, apesar de não se tratar de assunto diretamente correlato ao sistema de registro de imóveis pátrio, divide com esta a função de promover o desenvolvimento de mercado de crédito imobiliário.

2.1 Evolução

No Brasil Colonial, não existia um sistema de registro de imóveis: os indivíduos que não possuíam títulos relativos às Capitânicas Hereditárias ou às Sesmarias¹⁴ simplesmente ocupavam as terras, de maneira que a situação jurídica de proprietário era constituída e publicizada primordialmente pela posse. Apesar de essa circunstância gerar uma segurança jurídica extremamente precária, Márcio e Monete Serra (2016, p. 118) relatam que, num primeiro momento, ela “não despertou o interesse do legislador por ser a posse algo concreto que satisfazia os anseios das partes”.

O cenário só veio a se alterar com o desenvolvimento do mercado financeiro nacional, visto que a ausência de um sistema de registro que publicizasse minimamente a situação jurídica dos imóveis tornava ineficiente a instituição de hipotecas¹⁵, de modo a trazer reflexos negativos à economia, tais como o aumento da taxa de juros e a redução da oferta de crédito.

¹⁴ Frederico Jorge Vaz de Figueiro Assad (2016, p. 217) anota que “em sua origem, o instituto da sesmaria se ligava à tradição medieval ibérica das terras comunais ou *communalia*. Ao fim da Idade Média, as sesmarias eram os terrenos devolutos entregues pelo Estado português para aqueles que se dispunham a colonizá-los e cultivá-los, motivados pela relativa desocupação do território real, causada pela peste negra e pelo movimento de reconquista ibérica que integrou os territórios ao reino. Tal modelo foi transportado para os territórios portugueses ultramarinos, primeiramente para área insular do Atlântico e posteriormente para o Brasil”.

¹⁵ Márcio e Monete Serra (2016, p. 118) observam que, “tendo em vista que uma mesma pessoa dava em hipoteca o imóvel para vários credores, muitas vezes sem uns saberem dos outros, era comum que em certo ponto as dívidas superassem em muito o valor da propriedade, de forma que os credores não conseguiram satisfazer os seus créditos com ela”.

Diante disso, a Lei Orçamentária nº 317, de 21 de outubro de 1843, regulamentada pelo Decreto nº 482, de 14 de novembro de 1846, criou o Registro Geral de Hipotecas. Todavia, tal sistema foi um completo fracasso, pois, ao não registrar o titular da propriedade, não era possível saber se a pessoa que contratava o empréstimo garantido pela hipoteca era de fato titular da propriedade imóvel. Por essa razão, Ivan Jacopetti do Lago (2016, p. 161) destaca que, ao permanecer os imóveis imprestáveis para garantir créditos, preferiam os credores a optar por garantias pessoais, em especial a fiança.

Alguns anos depois, foi promulgada a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, que criou o “registro paroquial”¹⁶, por ser a paróquia a “unidade administrativa” de maior capilaridade no Brasil. Contudo, não se tratava de um registro *strictu sensu*, mas meramente uma tentativa do Governo brasileiro de levantar a quantidade de propriedades imóveis em mãos de particulares. O “registro” efetuado pelo pároco ou vigário, por ser realizado unicamente com base na declaração do particular, não garantia o direito de propriedade, mas tão somente conferia um indício de posse (SERRA; SERRA, 2016, p. 118).

A instituição de um registro com foco na propriedade só veio ocorrer com a promulgação da Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864. Essa lei instituiu o registro de imóveis por ato *inter vivos* e a constituição de ônus reais, mas deixou sem amparo registral as sucessões *causa mortis* e as transmissões judiciais. Ademais, prescrevia a referida Lei que a transmissão da propriedade e a hipoteca somente operava efeitos perante terceiros mediante sua inscrição no registro. Havendo duas alienações do mesmo imóvel, prevalecia aquela que primeiramente foi registrada.

Apesar das inovações, a Lei nº 1.237, de 1864, ao afirmar que a inscrição no registro não induziria à prova de domínio (art. 8º, §4º), estabelecia uma presunção simples de veracidade (*hominis*) ao direito registrado. Isso significa, conforme explicam Márcio e Monete Serra (2016, p. 120), que “o registro não possuía qualquer presunção de veracidade [relativa ou absoluta], do que resultava que a qualquer questionamento o direito nele constante deveria ser inteiramente provado”. Tratava-se, portanto, de um registro extremamente “fraco”, sendo duvidoso afirmar que tinha o condão de constituir quaisquer direitos reais.

¹⁶ A título de curiosidade, Márcio e Monete Serra (2016, p. 119) constatam que “hoje ainda [são encontradas] várias propriedades que possuem apenas o referido título paroquial, motivo pelo qual muitas vezes [depara-se] com pedidos de ingresso deste tipo de título na Serventia Registral. Todavia, como já [verificou-se], o título paroquial não pode ser considerado um título de propriedade e, por mais que ele seja apto a servir como prova em uma possível ação de usucapião, não terá ingresso no Registro Imobiliário atual”.

O grande salto evolutivo no sistema de registro brasileiro ocorreu com a promulgação do Código Civil de 1916¹⁷, que, baseado no modelo alemão, instituiu no Brasil um sistema de registro imobiliário constitutivo de direitos. A partir desse momento, mitigou-se a posse como elemento de legitimação da propriedade, pois sua constituição e seu resguardo passam a ocorrer primordialmente por meio do registro.

O referido Código também passa a atribuir presunção relativa¹⁸ de veracidade ao registro efetuado, concedendo ao direito inscrito maior dose de estabilidade, pois, agora, sua validade somente poderá ser questionada em processo judicial. O proprietário, apesar de não desfrutar de um direito absoluto, possui a comodidade de aguardar que o terceiro apresente as provas necessárias para contestá-lo, proporcionando-lhe a vantagem da inversão do ônus da prova.

A sistemática do Código de 1916 também atribui uma natureza causal ao sistema registral: como é o próprio título translativo que dá origem ao registro, eventual invalidade do primeiro macula a validade do segundo. Assim, qualquer vício do negócio jurídico originário poderá ocasionar a nulidade do registro¹⁹ e, conseqüentemente, a perda da propriedade pelos adquirentes. Não há, tal como ocorre no sistema alemão, uma separação entre contrato obrigacional e contrato real.

Essas duas características, quais sejam, a presunção relativa de veracidade e a vinculação do registro ao título são elencados até hoje como os dois atributos básicos do sistema registral pátrio por Farias, Braga Netto e Rosenvald (2017, p. 1416).

Outra alteração normativa de extrema relevância foi a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973²⁰, que, ao sistematizar a regulamentação acerca dos registros públicos, instituiu no país o sistema de fólio real, também adotado no sistema alemão. A partir desse momento, a organização dos registros passa a ocorrer com fulcro no imóvel e não mais nas

¹⁷ Alguns doutrinadores, como Walter Ceneviva (2013, p. 568), entendem que o sistema de registro de imóveis foi estruturado no país apenas a partir da referida Codificação de 1916.

¹⁸ Após a promulgação do Código Civil de 1916 travou-se uma discussão doutrinária sobre o grau de presunção da veracidade do sistema de registro brasileiro em relação à terceiros de boa-fé. No final, acabou prevalecendo a tese da presunção relativa. Para mais informações remete-se o leitor ao artigo de Ivan Jacopetti do Lago (LAGO, 2016, p. 165-170). Décio Antônio Erpen e João Pedro Lamana Paiva (2013, p. 422) entendem que o Brasil fez muito bem em adotar a presunção relativa de veracidade, em vez da absoluta, no Código Civil de 1916, pois, naquela época, “os então notários e registradores eram práticos, sem formação jurídica e prestavam-se mais a preencher formulários ou copiadores de fórmulas sacramentais e repetitivas. Poucos tinham conhecimento das conseqüências jurídicas dos atos que praticavam. Muitos negócios jurídicos foram anulados pela omissão ou má elaboração de cláusulas”.

¹⁹ Para Erpen e Paiva (2013, p. 422/423), é inconcebível que alguém que recolha os emolumentos no ato de registro e na lavratura da escritura pública possa ter sua inscrição cancelada em razão de uma ação anulatória. Tal situação, segundo os autores, “conspira contra a credibilidade da atividade notarial e registral e contra a segurança jurídica almejada”.

²⁰ A referida lei é conhecida como Lei de Registros Públicos (LRP).

pessoas (fólio pessoal). São criadas as chamadas matrículas²¹, que passam a reunir, em um único lugar, todas as informações registradas e averbadas²² sobre aquele imóvel, facilitando, em muito, a obtenção de informações sobre o mesmo.

Quanto ao Código Civil de 2002, tem-se que apenas consolidou os aperfeiçoamentos sofridos pelo sistema registral brasileiro no decorrer do seu processo evolutivo. É o que se extrai da leitura dos arts. 1.245 a 1.247 do referido diploma legal, *in verbis*:

Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

§1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

§2º Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel.

Art. 1.246. O registro é eficaz desde o momento em que se apresentar o título ao oficial do registro, e este o prenotar no protocolo.

Art. 1.247. Se o teor do registro não exprimir a verdade, poderá o interessado reclamar que se retifique ou anule.

Parágrafo único. Cancelado o registro, poderá o proprietário reivindicar o imóvel, independentemente da boa-fé ou do título do terceiro adquirente.

Por fim, menciona-se que a última alteração legislativa significativa ocorreu por meio da Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, que será analisada no tópico a seguir.

²¹ Para Walter Ceneviva (2010, p. 587), a matrícula foi a grande inovação da LRP, pois a partir dela o imóvel é “individuado e caracterizado, de modo a estremá-lo de dúvida em relação a outro para, a contar dela, serem feitos os registros respeitantes ao bem”.

²² Farias, Rosenvald e Braga Netto (2017, p. 1426/1427) anotam que o regime do registro imobiliário brasileiro é composto por três atos de importâncias nuclear: a matrícula; o registro; e a averbação. Segundo a definição dos renomados autores: matrícula “é a primeira inscrição da propriedade do imóvel; por isso, é realizada justamente ao tempo do primeiro registro. Particulariza a propriedade imobiliária, caracterizando-a e confrontando-a pela especificação do imóvel com todos os seus atributos. Há uma correspondência entre a unidade da matrícula e a unidade do imóvel. A matrícula não substitui o registro como ato gerador do efeito translativo da propriedade imobiliária. Daí se infere que as sucessivas mutações na titularidade da propriedade não a descaracterizam. Apenas sofrerá alterações nas hipóteses de fusão e desmembramento do imóvel pela necessidade de reconfiguração da identidade física do bem”; registro “é o ato subsequente à matrícula. Tem como fundamento todo e qualquer ato jurídico de disposição total ou parcial da propriedade, além de atos constitutivos de direitos reais sobre a coisa alheia (v.g., hipoteca, usufruto) ou ônus e limitações a eles equiparados (v.g., penhora, bem de família). Os vários registros são procedidos continuamente com base em uma cadeia causal, todos vinculados a uma mesma matrícula inicial”; e averbação “consiste em alterações secundárias que não modificam a essência do registro, mas alteram as características físicas do imóvel (v.g., construção, demolição) ou a qualificação do titular do direito real (certidão de casamento, pacto antenupcial), além dos atos de cancelamento de ônus reais ou gravames que incidiam sobre o bem. Vê-se que, em alguns casos, a averbação procede-se ao pé da matrícula; em outros, ao pé do registro. Em síntese, residualmente, todo ato levado ao ofício imobiliário que não modifique a causa nem a natureza do título, por não importar em alteração de titularidade ou constituição de ônus real sobre a coisa, será objeto de averbação. Destarte, a real função da averbação é compatibilizar a verdade dos fatos com a verdade cartorária”.

2.2 Lei nº 13.097, de 2015

Visando a facilitar o tráfego imobiliário em função da crise econômica que ainda assola o país, o Governo editou a Medida Provisória (MP) nº 656, de 7 de outubro de 2014²³, posteriormente convertida na Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, que, dentre outras inovações normativas: tornou cogente, no Brasil, a adoção do princípio da concentração registral, que, em linhas gerais, visa a reduzir as assimetrias informacionais do mercado imobiliário, tornando inoponíveis a terceiros de boa-fé os negócios jurídicos e ônus reais não inscritos na matrícula do imóvel; e criou a Letra Imobiliária Garantida (LIG), um novo instrumento de captação de longo prazo a ser emitido pelas instituições financeiras, que atuará como fonte alternativa de recursos para a expansão do crédito imobiliário.

2.2.1 Princípio da concentração registral

Os riscos dos negócios imobiliários indubitavelmente criam barreiras para o desenvolvimento do comércio e do crédito imobiliário. Não bastassem os riscos atinentes ao próprio imóvel, há de se ficar atento aos riscos concernentes às pessoas dos atuais e antigos titulares das propriedades.

Os riscos atinentes ao imóvel referem-se à totalidade da cadeia dominial (origem e o encadeamento de transmissões proprietárias), às obrigações *propter rem* (v.g. contribuições condominiais e IPTU), aos ônus socioambientais (v.g. unidades de conservação, reservas legais, obrigações urbanísticas), aos gravames urbanísticos, cadastrais e de licenciamento, às limitações convencionais a administrativas e, por fim, aos ônus reais (penhor, hipoteca, alienação fiduciária). Já os riscos pessoais estão relacionados aos institutos jurídicos da fraude à execução e da fraude contra credores, que podem acarretar, em consequência da existência de débitos em nome dos alienantes dos imóveis, a declaração de ineficácia ou a anulação do negócio jurídico (Farias, Rosendal e Braga Netto, 2017, p. 1417).

Diante da ausência de informações registrais que pudessem mitigar todos os riscos mencionados, em especial os de caráter pessoal, Alberto Malta (2017, p. 57) destaca que a sistemática brasileira adotou a prática de obtenção de feitos ajuizados nos foros de domicílio do alienante e na situação do imóvel. Contudo, destaca o autor que a referida praxe se tornou

²³ “A urgência se extrai [pela] necessidade da adoção de uma alteração estrutural na metodologia de análise de crédito que em muito pode contribuir para mitigar a insegurança informacional hoje existente e que precisa ser tomada o quanto antes, de forma que se dissemine entre os agentes e que estes promovam os ajustes necessários a sua plena adoção. A urgência também se justifica pelo atual momento por que passa a economia brasileira, de menor entusiasmo quanto ao futuro e com carência na visualização de medidas estruturantes, que lhes antevejam melhorias que possam auxiliar na retomada do crescimento a taxas mais robustas” (Exposição de Motivo da MP nº 656, de 2014, parágrafo 68).

insuficiente para garantir a segurança jurídica da transação, dado que os possíveis gravames que podem atingir o imóvel e seu alienante podem ter as mais variadas origens: no Poder Judiciário (estadual, federal, eleitoral, militar e trabalhista), no fisco (federal, estadual e municipal) e até mesmo em outros órgãos administrativos de qualquer localidade e unidade da federação.

Dada a inviabilidade do adquirente munir-se de certidões negativas de todas as instâncias mencionadas, Erpen e Paiva (2013, p. 423) entendem que a segurança jurídica deve ser estabelecida tão somente pela consulta à matrícula do imóvel, que deve ser completa o suficiente para dispensar outras diligências. Assim, consideram que, além dos atos translativos e instituidores de direitos reais, devem dela constar atos judiciais, atos constrictivos (penhoras, arrestos, sequestros e embargos), declarações de indisponibilidade, ações pessoais reipersecutórias e reais, tombamentos, comodatos, arrendamentos, servidões administrativas e demais atos e fatos que afetem a situação jurídica do imóvel²⁴. Trata-se da implementação do princípio da concentração registral.

A aplicação do princípio, ao elevar o nível da segurança jurídica, traria inegável benefício ao desenvolvimento econômico. O fato do adquirente não ter que suplementar a informação jurídica constante dos assentos registrares ocasionaria, conforme apontamentos de Fernando P. Mendez González (2013, p. 143), uma notável diminuição dos custos de informação e, conseqüentemente, dos custos totais de transação presentes no mercado imobiliário, contribuindo notavelmente ao incremento da eficiência do sistema econômico e, portanto, ao crescimento econômico.

A eficiência econômica intrinca-se, portanto, à ideia de “eficiência informativa”, a qual, na lição de Frederico Henrique Viegas de Lima (2010, p. 57), tem o condão de reduzir as assimetrias informativas geradas num contexto em que há uma parte mais informada que a outra (geralmente o alienante do imóvel), melhorando o tráfego jurídico e afastando futuras contendas judiciais ao possibilitar o reconhecimento da real situação da propriedade. Segundo o referido autor (p. 62),

Uma informação enganosa é inevitável devido à presença de uma desconfiança gerada pelo desconhecimento, usualmente estabelecida a partir da atuação do transmitente em relação a outra parte do negócio jurídico. Isso por que esta última é menos informada sobre os atributos jurídicos e economicamente relevantes do bem que deseja adquirir, levando o primeiro

²⁴ Segundo tais autores, o art. 167 da Lei nº 6.015, de 1973, que estabelece os atos registráveis e averbáveis na matrícula do imóvel, não possui caráter exaustivo, de modo que é permitido o carregamento de um amplo espectro de informações no registro de imóveis. Alegam, a favor dessa interpretação, o fato do art. 246 da mesma Lei autorizar a averbação de quaisquer ocorrências que, de qualquer modo, alterem o registro.

a ocultar qualquer informação ou característica que possa beneficiá-lo diretamente. Atitude que pode ser um importante obstáculo à concretização do negócio jurídico.

Para Alberto Malta (2017, p. 57), a implementação de um sistema registral que contenha informações juridicamente relevantes aos negócios imobiliários e que garantam o acesso à informação de uma forma menos custosa, sem a necessidade de se proceder à diversas investigações a cada transação, permite a despersonalização do mercado e a democratização do acesso à propriedade. A despersonalização ocorre porque a confiança num sistema mais robusto não precisa ser depositada no alienante, mas nos próprios assentamentos registrais. Já a democratização do acesso à propriedade ocorre devido à redução dos custos de transação, visto que a concentração registral evita gastos adicionais com advogados, certidões e outros profissionais que, por vezes, significam gastos proibitivos às pessoas de baixa renda.

Tanto a despersonalização quanto a democratização do acesso à propriedade favorecem o aquecimento do mercado. A despersonalização favorece a oferta de imóveis, dado que os possíveis adquirentes e instituições financeiras terão menor receio ao, respectivamente, comprar ou financiar qualquer imóvel que tenha “ficha limpa” no registro de imóveis. Por outro lado, a democratização tende a aumentar o mercado consumidor, pois facilita a entrada de pessoas leigas e de menor renda no mercado imobiliário²⁵.

Foi, diante dessas considerações, redigida a norma que positiva o princípio da concentração registral no direito brasileiro, o qual consta do art. 54 da Lei nº 13.097, de 2015, *in verbis*:

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:

I - registro de citação de ações reais ou pessoais reipersecutórias;

II - averbação, por solicitação do interessado, de constrição judicial, do ajuizamento de ação de execução ou de fase de cumprimento de sentença, procedendo-se nos termos previstos do art. 615-A da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - 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

²⁵ Quanto a esse aspecto, Frederico Viegas (2010, p. 27) destaca que “as assimetrias informativas, os custos de transação e de informação são fatores que incentivam a proliferação de um mercado imobiliário informal”. Segundo o autor (2010, p. 56), “O Estado deve intervir no mercado para facilitar as transações sobre os direitos de propriedade, dotando a sociedade de determinados mecanismos que, por um lado, garantam o direito de propriedade e, por outro, facilitem tais transações, mediante a redução dos custos desses direitos. A redução dos custos das propriedades só pode ser conseguida quando o Estado colocar à disposição dos cidadãos, dentro de um sistema organizacional, instituições que possibilitem a redução dos custos de transação e de informação. A partir destes resultará o fortalecimento de um mercado proprietário formal, e ainda, permitindo que diversas propriedades informais possam migrar para o mesmo.”.

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 inciso II do art. 593 da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil.

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.

Quanto às situações elencadas nos incisos I a IV do *caput*, entende Alberto Malta (2017, p. 91) que são absolutamente inoponíveis caso não estejam inscritas nos assentos registrais, independentemente da boa-fé do terceiro²⁶. Em relação às demais situações de que trata o parágrafo único, entende o referido autor (MALTA, 2017, p. 94) que apenas serão inoponíveis se, cumulativamente, o terceiro adquirente estiver de boa-fé e tratarem de hipóteses passíveis de constarem na matrícula do imóvel.

Dessa forma, a inoponibilidade não é aplicável quando a situação envolver informações insusceptíveis de averbação ou registro. É o contexto, por exemplo, do estelionatário que, mediante falsificação de documento, simula ser proprietário do imóvel para aliená-lo a outrem (MALTA, 2017, p. 100). Assim, caso o terceiro adquirente A celebre um negócio com B, acreditando que ele fosse C, o verdadeiro titular do imóvel, não é possível proteger o direito real de A, que apenas fará jus a uma pretensão de perdas e danos contra B.

Em tempo, também vale evidenciar que, com a implantação da concentração registral, ocorre uma alteração em relação ao ônus da prova, que é deslocada do terceiro adquirente aos credores do alienante, visto que só se torna oponível aquilo que estiver inscrito no registro²⁷. Esse novo cenário, apesar de facilitar a concessão de créditos com garantia real, pode, a longo prazo, prejudicar a concessão de créditos de natureza pessoal, visto que o credor do alienante, se quiser garantir a execução do seu crédito com bens imóveis, terá o ônus de encontrá-los e fazer a devida inscrição do feito judicial em cada assento registral.

²⁶ Conforme observa Alberto Malta (2017, p. 86), “não se trata aqui de premiar aquele que agiu de má-fé nem tampouco de incompatibilidade sistemática. Percebemos a edição do *caput* do dispositivo como uma opção legislativa drástica que busca efetivar a concentração das informações constantes dos incisos na matrícula do imóvel e fortalecer a confiança da sociedade nos assentos registrais. O objetivo é dispensar a ineficiente consulta de feitos ajuizados, garantindo que somente as informações de restrições judiciais constantes da matrícula poderão atingir um negócio imobiliário, reduzindo o custo informativo do adquirente, que deixará de ter o ônus de contratar um profissional que investigue possíveis gravames judiciais do alienante e do imóvel que possam macular a transação. Comprovada a má-fé do adquirente, entretanto, poderá o credor que foi omisso em seu ônus de alimentar os assentos registrais, a nosso ver, buscar compensação por perdas e danos também contra esse adquirente, mas não a anulação da transação, que revelaria à sociedade uma fragilidade indesejável da sistemática registral”.

²⁷ Para corroborar com tal tese, pode-se elencar o art. 59 da Lei nº 13.097, de 2015, que suprimiu a necessidade de apresentação de certidão de feitos judiciais como requisito para lavratura de escritura pública.

Diante do exposto, tem-se que a efetiva operacionalização do princípio da concentração depende da instituição de um sistema eletrônico que reúna as informações de todos os registros de imóveis no Brasil. Em verdade, mesmo com a implantação de um banco de dados nacional, é preciso repensar a metodologia de registro de forma a otimizar as inscrições dos feitos por parte dos credores dos alienantes, dado que a descentralização das serventias imobiliárias²⁸ e a ausência de uniformidade registral em cada uma delas elevarão sobremaneira os custos transacionais dos credores, os quais, em menor ou maior grau, serão repassados ao mercado de crédito.

2.2.2 Letra Imobiliária Garantida (LIG)

A Letra Imobiliária Garantida (LIG) foi criada para servir como fonte alternativa de captação de recursos para financiamentos imobiliários de longo prazo. Atualmente, a principal fonte de recursos para esse tipo de financiamento é a caderneta de poupança, cujos recursos podem não ser suficientes para cobrir a futura demanda por crédito imobiliário, visto que, nos últimos anos, o saldo de operações de crédito imobiliário cresceu a uma taxa significativamente maior que aquela associada às captações do referido “investimento”²⁹.

Ademais, vale ressaltar que a utilização da caderneta de poupança como fonte de crédito imobiliário eleva os riscos do sistema financeiro, pois ocorre um descasamento de prazos: enquanto os recursos da poupança são captados no curto prazo, podendo ser resgatados a qualquer momento pelos seus “investidores”, os financiamentos imobiliários são operações de longo prazo. Nesse contexto, a captação de recursos por meio da LIG traria ao emissor “a possibilidade de melhorar sua gestão de ativos e passivos pela maior aproximação dos prazos de captação e aplicação dos recursos” (Exposição de Motivos da MP nº 656, de 2014), pois, nos termos do art. 7º da Resolução CMN nº 4.598, de 29 de agosto de 2017, o referido título de crédito possui um prazo médio ponderado mínimo de vinte e quatro meses.

O art. 63 da Lei nº 13.097, de 2015, define a LIG como título de crédito nominativo, transferível e de livre negociação, garantido por Carteira de Ativos, que pode ser composta por: I - créditos imobiliários; II - títulos de emissão do Tesouro Nacional; III - instrumentos

²⁸ Atualmente, existem 3.502 registros de imóveis no país, conforme relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) disponível no sítio: http://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/. Acesso em: 27/10/2017.

²⁹ Segundo o Banco Central do Brasil, “tendo como base todo o território nacional, de outubro de 1994 a junho de 2017, foram concedidos financiamentos para construção de 1.758.713 unidades. Nesse mesmo período, foi também financiada a aquisição de 2.619.577 imóveis prontos. O valor total dos financiamentos concedidos foi de R\$652.21 bilhões. Esse valor é bem superior ao da captação líquida dos depósitos de poupança no mesmo período (depósitos - retiradas) que registrou R\$ 433.68 bilhões”. Dados obtidos no sítio: <http://www.bcb.gov.br/FIS/SFH/PORT/est2017/06/Resumo.pdf>. Acesso em: 27.10.2017.

derivativos; e IV - outros ativos que venham a ser autorizados pelo Conselho Monetário Nacional (art. 66). Os ativos que integram a Carteira de Ativos não podem estar sujeitos a qualquer tipo de ônus, exceto aqueles relacionados à garantia dos direitos dos titulares das LIG (art. 65, §1º). Ademais, o crédito imobiliário³⁰ somente pode integrar a Carteira de Ativos se: I - garantido por hipoteca ou por alienação fiduciária de coisa imóvel; ou II - a incorporação imobiliária objeto da operação de crédito estiver submetida ao regime de afetação a que se refere o art. 31-A da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964³¹ (art. 66, §3º). Conforme a Exposição de Motivos da MP nº 656, de 2014,

os ativos que servem de garantia para a emissão da LIG devem ser suficientes para pagar os investidores durante o período de sua maturidade e, em caso de intervenção, liquidação extrajudicial ou falência do emissor, devem ser destinados, com exclusividade, ao pagamento de todas as obrigações decorrentes da LIG. Na eventual insuficiência desses ativos, o crédito remanescente poderá ser inscrito na massa concursal em igualdade de condições com os credores quirografários. Isto significa que o titular da LIG tem dupla garantia: o patrimônio geral da instituição de crédito emissora e o fluxo de caixa proveniente do patrimônio afetado na Carteira de Ativos. Importante salientar que caso haja recursos excedentes após a liquidação integral dos direitos dos investidores da LIG, inclusive encargos, custos e despesas relacionados ao exercício desses direitos, esses serão integrados à massa concursal.

A afetação da Carteira de Ativos permite que, quando da utilização das garantias, os titulares das LIGs tenham prioridade de pagamento em relação aos demais credores da instituição financeira emissora³². Para tanto, o emissor manterá em seu balanço os ativos que lastreiam a emissão, em valor nominal, no mínimo, cinco por cento superior ao valor da LIG, durante toda a maturidade do título garantido pelos ativos em regime fiduciário. Deve “haver reposição ou recomposição pelo emissor dos ativos originais, caso estes se mostrem inadequados ou insuficientes, ou ainda sejam liquidados antecipadamente” (Exposição de Motivos da MP nº 656, de 2014).

³⁰ Nos termos do art. 20 da Resolução CMN nº 4.598, de 2017, consideram-se créditos imobiliários aqueles constituídos por meio das seguintes operações: “I - financiamento para a aquisição de imóvel residencial ou não residencial; II - financiamento para a construção de imóvel residencial ou não residencial; III - financiamento a pessoa jurídica para a produção de imóveis residenciais ou não residenciais; e IV - empréstimo a pessoa natural com garantia hipotecária ou com cláusula de alienação fiduciária de bens imóveis residenciais”.

³¹ Lei nº 4.591, de 1964, art. 31-A: “A critério do incorporador, a incorporação poderá ser submetida ao regime da afetação, pelo qual o terreno e as acessões objeto de incorporação imobiliária, bem como os demais bens e direitos a ela vinculados, manter-se-ão apartados do patrimônio do incorporador e constituirão patrimônio de afetação, destinado à consecução da incorporação correspondente e à entrega das unidades imobiliárias aos respectivos adquirentes.”

³² Conforme o art. 2º da Resolução CMN nº 4.598, de 2017, “a LIG somente pode ser emitida por bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, sociedades de crédito, financiamento e investimento, caixas econômicas, companhias hipotecárias e associações de poupança e empréstimo”.

Caso haja crédito imobiliário integrando a Carteira de Ativos, entende-se, no âmbito deste trabalho, que deve ocorrer a averbação do termo de securitização da LIG na respectiva matrícula do imóvel que serve de garantia real ao referido crédito³³. Esse cuidado é essencial para garantir-se a segurança jurídica em relação aos titulares das LIGs, dado que a averbação reforçará a transparência no sentido de que determinado imóvel, no caso de inadimplência de seu adquirente, estará afetado primeiramente para o pagamento do referido título.

Todavia, para que essas averbações tenham um baixo impacto nos custos transacionais, é necessário aperfeiçoar a metodologia de inscrição nos assentos registrais, visto que os imóveis que servirão de garantia ao crédito pertencente à Carteira de Ativos podem estar localizados em qualquer região e sob a responsabilidade territorial de qualquer um dos 3.502 registros de imóveis do país³⁴.

Por fim, registre-se que inovações em produtos financeiros, juntamente com aperfeiçoamentos no sistema registral, são essenciais para o aquecimento do comércio imobiliário. A LIG, se oferecer taxas de juros mais atrativas que a Poupança, terá excelente oportunidade de se tornar um instrumento de captação de sucesso no mercado financeiro, fato que se traduzirá no consequente aumento de crédito imobiliário disponível na praça.

³³ Nas Cédulas de Crédito Imobiliário, anota Fran Martins (2016, p. 559) que “quando o crédito imobiliário é garantido por garantia real, a cédula será averbada no Registro de Imóveis da situação do imóvel, na respectiva matrícula”. Por simetria, aplica-se o mesmo entendimento à CRI e à LIG.

³⁴ Informação disponível no sítio: http://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/?. Acesso em: 27/10/2017.

CAPÍTULO 3 – APERFEIÇOAMENTOS NO SISTEMA REGISTRAL E A FACILITAÇÃO DO CRÉDITO

Os alienantes, os adquirentes e as instituições que financiam as transações imobiliárias não possuem o mesmo nível de informação sobre o bem negociado³⁵. Nesse diapasão, Eduardo da Silva Mattos (2015, p. 19) observa que as instituições financeiras poderiam, com o fulcro de compensar os maiores riscos, cobrar juros ou exigir garantias e encargos maiores dos que seriam adequados em uma situação de informação completa. Segundo o autor, “a tendência seria, então, a de se afastar do mercado os bons tomadores e emprestadores e racionar o crédito”.

No decorrer do trabalho, verificou-se que os registros de imóveis são instituições extremamente relevantes e úteis para combater e minimizar os efeitos de tal cenário, visto que, além de resguardarem o direito de propriedade, podem oferecer inúmeras informações e garantias aos potenciais adquirentes e financiadores. Contudo, é necessário que o sistema registral seja dotado de uma estrutura que o permita operacionalizar de fato a segurança jurídica proposta na legislação.

Com a Lei nº 13.097, de 2015, que positivou o princípio da concentração registral, o Brasil passou a dar um enfoque maior à segurança jurídica do comércio e do crédito, pois, ao se dar maior relevância à informação inscrita no registro, reduz-se a assimetria de informação em relação ao adquirente e à instituição financeira. A citada inovação normativa, no entanto, deve ser seguida por uma série de aprimoramentos complementares que reduzam ao máximo as barreiras informacionais que se impõem contra a otimização do fluxo de crédito no Brasil.

Nesse mister, destacam-se: a revisão do entendimento trazido na Súmula nº 84 do STJ; a operacionalização do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI); do Operador Nacional do Registro de Imóveis Eletrônico (ONR); do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter); da Identificação Civil Nacional (ICN) e do Documento de Identificação Nacional (DIN); e, por fim, a criação de mecanismos que garantam a uniformização registral.

³⁵ Nesse sentido, a Exposição de Motivos da MP nº 656, de 2014 (Parágrafo 59), observa que “atualmente, a operação de compra e venda de um imóvel é cercada de assimetria de informação. De um lado, o vendedor tem informações mais precisas sobre sua própria situação jurídica e financeira e sobre a situação física e jurídica do imóvel. Do outro lado, o comprador e o financiador não possuem, de pronto, essas informações, devendo buscá-las em fontes fidedignas”.

3.1 Revisão da Súmula nº 84 do STJ

Na incorporação imobiliária, é comum que se utilize o empreendimento como garantia real do financiamento contratado pelo incorporador para a construção do edifício, o que inclui, sem dúvida, as unidades autônomas. Até aqui há apenas uma típica relação de financiamento, onde um dos sujeitos tem a obrigação de pagar sob pena de ter seu bem penhorado.

O problema ocorre quando as referidas unidades autônomas são comercializadas: nessa hipótese, havendo o inadimplemento por parte do incorporador, podem as unidades autônomas serem penhoradas pela instituição financeira? O Superior Tribunal de Justiça (STJ) entende, com base no art. 674 no NCPC (antigo art. 1.046 do CPC de 1973), que em tal situação cabe embargos por parte do promitente comprador, imitado na posse, para impedir a penhora promovida pelo credor do vendedor.

Nesse sentido, foi lavrada a Súmula nº 84 do STJ, que consolida a jurisprudência do Tribunal no sentido de que “é admissível a oposição de embargos de terceiro fundado em alegação de posse advinda do compromisso de compra e venda de imóvel, ainda que desprovido do registro”. Esse posicionamento suplanta aquele exarado na Súmula 621 do STF, o qual prescrevia que “não enseja Embargos de Terceiro à penhora a promessa de compra e venda não inscrita no registro de imóveis”.

Ocorre que o entendimento do STJ, em certa medida, prejudica a concessão do crédito imobiliário, pois cria um cenário que favorece a assimetria de informação, indo contra o espírito do princípio de concentração registral positivado pela Lei nº 13.097, de 2015. Ao se admitir que a posse tenha um efeito publicizador, tal como o registro tem, as instituições financeiras terão dificuldades em descobrir qual o montante da garantia real que ainda possuem em determinado empreendimento e, no caso de inadimplemento, quais das unidades autônomas poderão ser penhoradas com sucesso. Nesse contexto, elas simplesmente embutirão o risco na sua taxa de juros ou racionarão o crédito imobiliário em prol de outras linhas de empréstimo ou financiamento. O custo econômico de se manter a Súmula nº 84 do STJ é, portanto, muito maior que o custo da inscrição do compromisso de compra e venda no assento registral.

Tratando da matéria, o art. 55 da Lei nº 13.097, de 2015, prescreve que

A alienação ou oneração de unidades autônomas integrantes de incorporação imobiliária, parcelamento do solo ou condomínio edilício, **devidamente registrada**, não poderá ser objeto de evicção ou de decretação de ineficácia,

mas eventuais credores do alienante ficam sub-rogados no preço ou no eventual crédito imobiliário, sem prejuízo das perdas e danos imputáveis ao incorporador ou empreendedor, decorrentes de seu dolo ou culpa, bem como da aplicação das disposições constantes da Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990. (grifo meu)

Apesar de a Exposição de Motivos da MP nº 656, de 2014, que deu origem à referida Lei, não trazer nenhum comentário sobre tal dispositivo, entende-se, no âmbito deste trabalho, que o adquirente que deseje opor sua situação jurídica deve levá-la ao Registro de Imóveis. Feito isso, eventual espoliado pelo empreendimento poderá unicamente acionar o loteador ou o incorporador, fazendo jus aos créditos imobiliários que estes possuem.

Melhim Namem Chalhub (2017), por outro lado, entende que a eficácia do art. 55 supra depende somente do prévio arquivamento no Registro de Imóveis do Memorial de Incorporação ou do Loteamento, composto por documentos que presumivelmente demonstram a regularidade da titulação do terreno e a capacidade do empreendedor para alienar, além de outros elementos caracterizadores do empreendimento. Discorda-se, no entanto, de tal compreensão, visto que a expressão “devidamente registrada”, constante da norma do art. 55, concorda com “alienação ou oneração de unidades autônomas” e não com “incorporação imobiliária, parcelamento do solo ou condomínio edilício”.

Resta aguardar qual interpretação será dada pelo STJ. Havendo alteração nos termos do posicionamento aqui exarado, seria de bom alvitre que os corretores de imóveis passassem a aconselhar os adquirentes sobre os riscos da ausência do registro do referido instrumento.

3.2 Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI)

O modelo de registro público adotado atualmente no Brasil é, conforme descrição de Frederico Assad (p. 220), extremamente atomizado, visto que formado por unidades estanques em seus próprios registros e que não contam com o apoio de um banco de dados interconectado que possibilite a resposta massificada a uma determinada requisição de informações.

Foi visando solucionar tal situação que o Governo Federal editou a Medida Provisória (MP) nº 459, de 25 de março de 2009, convertida na Lei nº 11.977, de 7 de julho

de 2009, criando a obrigação dos serviços registrais instituírem sistema de registro eletrônico³⁶. Conforme a Exposição de Motivos da referida MP (parágrafos 26 e 27),

Um dos principais requisitos para a realização de bons negócios é a existência de informações acessíveis, transparentes e fidedignas que permitam ao adquirente ou ao credor avaliar a efetiva situação do bem ou do direito. Isso vale para qualquer tipo de relação comercial ou financeira, mas principalmente para as transações envolvendo imóveis residenciais, que além de representarem a utilização de grande soma de recursos por parte dos adquirentes, espelham a concretização de um sonho.

Atualmente, os registros realizados nos cartórios de imóveis não são, em sua grande maioria, eletrônicos, o que além de impor maior custo à guarda de informações, dificulta ou inviabiliza a realização de consultas amplas sobre a situação do imóvel. Com vistas a preencher tal deficiência e obter a segurança mínima necessária para a realização de negócios, os agentes econômicos, em processo de compra e venda de imóveis, solicitam um extenso conjunto de documentos, que, ao final, tornam a transação de compra e venda um evento caro e moroso para as partes, sem que isso lhes dê efetiva segurança quanto à ausência de futuros questionamentos judiciais sobre a validade da transação.

Para garantir a segurança e a autenticidade, os documentos eletrônicos apresentados aos serviços de registros públicos ou por eles expedidos deverão atender aos requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil)³⁷ e à arquitetura e-PING (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico)³⁸. Tal medida, possibilita que os serviços de registros públicos disponibilizem serviços de recepção de títulos e de fornecimento de informações e certidões em meio eletrônico.

A partir da implementação do sistema de registro eletrônico, os serviços de registros públicos, conforme mandamento do art. 41 da Lei nº 11.977, de 2009, disponibilizarão ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo federal, por meio eletrônico e sem ônus, o acesso às informações constantes de seus bancos de dados.

³⁶ Lei nº 11.977, de 2009, art. 37: “Os serviços de registros públicos de que trata a Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, observados os prazos e condições previstas em regulamento, instituirão sistema de registro eletrônico”.

³⁷ A Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil) foi instituída por meio da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, com a finalidade de “garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, das aplicações de suporte e das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transações eletrônicas seguras” (art. 1º).

³⁸ “A interoperabilidade pode ser entendida como uma característica que se refere à capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem em conjunto (interoperar) de modo a garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais interajam para trocar informações de maneira eficaz e eficiente. A arquitetura ePING – Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico – define um conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) na interoperabilidade de serviços de Governo Eletrônico, estabelecendo as condições de interação com os demais Poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral. As áreas cobertas pela ePING estão segmentadas em: Interconexão; Segurança; Meios de Acesso; Organização e Intercâmbio de Informações; Áreas de Integração para Governo Eletrônico”. Conceito obtido no sítio: <http://eping.governoeletronico.gov.br/>. Acesso em: 30.10.2017.

O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), a vertente do sistema de registro eletrônico que primordialmente interessa a este trabalho, recebeu suas diretrizes gerais pelo Provimento CNJ nº 47, de 18 de junho de 2015, o qual estabelece que o referido sistema deverá ser implantado e integrado por todos os oficiais de registro de imóveis de cada Estado e do Distrito Federal e dos Territórios, e compreende: I - o intercâmbio de documentos eletrônicos e de informações entre os escritórios de registro de imóveis, o Poder Judiciário, a administração pública e o público em geral; II - a recepção e o envio de títulos em formato eletrônico; III - a expedição de certidões e a prestação de informações em formato eletrônico; e IV - a formação, nos cartórios competentes, de repositórios registrares eletrônicos para o acolhimento de dados e o armazenamento de documentos eletrônicos.

Segundo o referido Provimento, o intercâmbio de documentos eletrônicos e de informações entre os escritórios de registro de imóveis, o Poder Judiciário, a Administração Pública e o público em geral estará a cargo de centrais de serviços eletrônicos compartilhados que se criarão em cada um dos Estados e no Distrito Federal. As centrais de serviços eletrônicos compartilhados coordenar-se-ão entre si para que se universalize o acesso ao tráfego eletrônico e se prestem os mesmos serviços em todo o País.

Como peça central para operacionalização das disposições do Provimento CNJ nº 47, de 2015, criou-se o Portal de integração dos registradores de imóveis do Brasil, o qual é gerenciado pela Coordenação Nacional das Centrais de Serviços Eletrônicos Compartilhados do Registro de Imóveis, órgão de caráter técnico, vinculado ao Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB).

O Portal permite que o cidadão, o Poder Judiciário ou a Administração Pública tenham acesso à serviços como: a) matrícula online: permite a visualização eletrônica da matrícula imobiliária, garantindo ao usuário facilidade, rapidez e o melhor custo benefício para a pesquisa de dados de um imóvel e de seus proprietários, quando não há necessidade de apresentação da certidão; b) pesquisa de bens: possibilita a busca para detectar bens imóveis e outros direitos reais registrados em determinado CPF ou CNPJ; c) certidão digital: permite a expedição de certidão de matrícula do imóvel em formato eletrônico, agilizando o trâmite na documentação imobiliária e evitando o deslocamento do usuário até o cartório de Registro de Imóveis. Ela terá a mesma validade jurídica de uma certidão tradicional em papel e faz prova em juízo ou fora dele, podendo ser utilizada para lavratura de escrituras públicas, contratos de financiamento imobiliário, documentos públicos e particulares em geral; e d) e-protocolo: possibilita a remessa aos Registros de Imóveis de arquivos eletrônicos de traslados e de

certidões de escrituras públicas e de instrumentos particulares com força de escritura pública para registro, averbação ou exame de cálculo.³⁹

Diante do exposto, a implementação do SREI é, sem dúvidas, um importante e necessário passo para a redução da assimetria de informação no mercado imobiliário brasileiro. Por meio dele, poder-se-á conferir maior efetividade prática ao princípio da concentração, visto que as informações disponíveis em todas as serventias imobiliárias estarão acessíveis em uma única plataforma de dados. No entanto, o sistema ainda possui operabilidade limitada, dado que, segundo notícia publicada no sítio do CNJ⁴⁰, apenas cerca de 50% do total das serventias imobiliárias do país estão a ele vinculadas.

3.3 Operador Nacional do Registro de Imóveis Eletrônico (ONR)

Considerando as dificuldades de coordenação dos oficiais de registro de imóveis de todo o Brasil na concretização do SREI, foi editada norma constante do art. 76 da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, resultante da conversão da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, que prevê a criação do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), pessoa jurídica de direito privado e sem fins lucrativos que ficará responsável por implementar e operar o referido sistema em âmbito nacional.

Com essa alteração, a responsabilidade pela implementação do SREI, que antes era difusa, passará a ser centralizada no ONR, cabendo à Corregedoria Nacional de Justiça, órgão integrante do CNJ, exercer a função de agente regulador e fiscalizador dessa nova entidade. Para garantir a efetividade dessa implementação, prevê o art. 76, §5º, da referida Lei que todas as unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal integram o SREI e ficam vinculadas ao ONR.

A tendência é que, com essa inovação legislativa, as centrais de serviços eletrônicos compartilhados dos Estados e do Distrito Federal percam sua relevância na estruturação do SREI. Uma prova disso é a disposição constante do art. 5º, §5º, da minuta de estatuto do ONR, que prevê que a interligação e a execução dos serviços poderão ser feitas diretamente da unidade de registro de imóveis com a infraestrutura do ONR ou por intermédio das centrais estaduais de serviços eletrônicos compartilhados⁴¹.

³⁹ Informações extraídas do sítio: <http://registradoresbr.org.br>. Acesso em: 30.10.2017.

⁴⁰ Notícia disponível no sítio: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83049-ferramenta-que-integra-cartorios-de-registro-de-imoveis-e-lancada-no-cnj>. Acesso em: 30.10.2017.

⁴¹ Conforme informação disponível no sítio: <http://www.irib.org.br/noticias/detalhes/resumo-da-proposta-de-constituicao-do-operador-nacional-do-registro-de-imoveis-eletronico>. Acesso em: 30.10.2017.

Por meio do ONR, o SREI poderá alcançar maior efetividade e um grau maior de uniformização em todo território nacional, de modo a facilitar o tráfego das informações constantes dos Registros de Imóveis e, conseqüentemente, reduzir os custos de transação, favorecendo, assim, o comércio e a circulação do crédito imobiliário.

3.4 Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter)

Antes de adentrar-se no tema central deste capítulo, é necessário realizar a distinção entre o conceito de cadastro e de registro. Conforme Frederico Assad (2016, p. 228/229),

ao cadastro compete a determinação física, demográfica, ambiental e econômica dos bens imóveis, e a sua função se relaciona de forma íntima com os objetivos e necessidades do Poder Público, em especial com o aspecto tributário e estatístico. Já ao registro compete de forma específica a descrição jurídica do direito de propriedade imobiliária e a determinação de direitos incidentes sobre o bem.

A instituição de um cadastro não fragiliza e nem substitui o sistema de registro de imóveis, visto que ambos, conforme prescreve Fernando P. Méndez González (2013, p. 146), possuem naturezas distintas: enquanto o registro visa garantir a segurança jurídica de propriedade e das transações imobiliárias, resguardando o interesse da coletividade, o cadastro busca, primariamente, satisfazer os interesses, especialmente fiscais, da Administração Pública⁴².

Todavia, a coordenação entre cadastro e registro é imprescindível, visto que ambos contêm informações complementares: os dados fáticos sobre o imóvel, constantes do cadastro, podem ser utilizados para que o registrador verifique a correção dos dados constantes nas matrículas imobiliárias; por outro lado, as comunicações sobre alterações nas situações jurídicas dos imóveis, efetuados pelos registradores ao cadastro, podem auxiliar, por exemplo, na atuação da Administração tributária e ambiental.

O Brasil não possui um cadastro imobiliário-territorial completo e padronizado tal como aquele existente na Alemanha. Aqui, conforme destaca Rafael Ricardo Gruber (2016, p. 255), existem diversos cadastros imobiliários e territoriais paralelos, mantidos por diversos órgãos e entidades de diversos níveis de governo, tais como o cadastro do INCRA, o cadastro fiscal e de obras das prefeituras, o cadastro ambiental rural de âmbito estadual, o cadastro de patrimônio da União, dentre outros.

⁴² No Brasil, segundo Walter Ceneviva (2013, p. 571), são diversos os interesses da Administração que orbitam sobre tal cadastro. As prefeituras, por exemplo, têm interesse em estabelecê-lo para aperfeiçoar seus mecanismos de cobrança do IPTU. Já o INCRA pretende alcançar o mesmo aprimoramento tanto para fins de controle agrário quanto tributário.

O problema dessa variedade cadastral, segundo o mesmo autor (GRUBER, 2016, p. 255/256), é que muitos deles podem ter por objeto os mesmo imóveis e as mesmas parcelas territoriais, podendo possuir dados semelhantes e duplicados. Em razão dessa desorganização, pode haver, ademais, incongruência entre os dados constantes dos cadastros e os constantes dos Registros de Imóveis. Sob outra ótica, Alberto Malta (2017, p. 128) tece crítica no sentido de que

A inexistência de um cadastro territorial nacional dificulta a arrecadação de impostos territoriais e cria insustentável situação de insegurança jurídica, mormente em decorrência de sobreposições de áreas registradas, situação que poderia ser controlada pela individualização precisa dos imóveis.

Foi diante desse cenário que o Decreto nº 8.764, de 10 de maio de 2016, instituiu o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter), ferramenta de gestão pública que integrará, em um banco de dados, o fluxo dinâmico de dados jurídicos produzidos pelos serviços de registros públicos ao fluxo de dados fiscais, cadastrais e geoespaciais de imóveis urbanos e rurais produzidos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. No sistema, cada imóvel, apesar de possuir diversas camadas de informações, alimentadas cada qual por órgãos especializados, receberá um identificador unívoco para todo território nacional.

Segundo o referido Decreto (art. 3º, §1º), serão usuários do Sinter: I - a Secretaria da Receita Federal do Brasil; II - os órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta; III - os serviços de registros públicos e os serviços notariais; e IV - as administrações tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Será também assegurado o acesso das informações pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público.

O Sinter será administrado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, a qual compete: I - adotar as medidas necessárias para viabilizar sua implementação e seu funcionamento; II - elaborar, manter e publicar o Manual Operacional; III - celebrar convênios por adesão para intercâmbio de dados cadastrais, fiscais e geoespaciais de imóveis urbanos e rurais entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio do Sinter, obedecido o padrão único de interoperabilidade; IV - compatibilizar as necessidades de seus usuários; V - coordenar as atividades relacionadas ao Sinter, sendo permitido convidar especialistas e representantes de entes públicos e privados para emitir pareceres, fornecer-lhe informações ou constituir grupos de trabalhos destinados ao aprimoramento do sistema; e VI - expedir normas complementares ao cumprimento do Decreto nº 8.764, de 2016.

Entende-se que acertada foi a escolha do Governo Federal em conferir a gestão do Sinter à unidade de classe não ligada aos serviços notariais e registrais⁴³, pois, conforme salienta Fernando P. Méndez González (2013, p. 144),

é conveniente [por razões de eficiência econômica] que a função de identificação física dos prédios seja atribuída a uma instituição (cadastro físico) e a de controle preventivo de legalidade das operações de intercâmbio a outra (registro de propriedade), estabelecendo uma perfeita coordenação entre ambas, de modo que o cadastro físico possa servir de suporte confiável à informação física requerida pelo registro, que este possa dar, ou bem o copiando do cadastro, ou bem por remissão a ele.

Conforme o Decreto Regulamentador, o acesso dos órgãos e das entidades da administração pública federal ao Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), para operações de consulta, visualização eletrônica de matrículas e de títulos, requisição e resposta será operado exclusivamente por meio de interface do Sinter, que será responsável pela habilitação, pela identificação e pelo controle de acesso de seus usuários. Tal comando visa a forçar a integração do SREI ao Sinter, o que dependerá de uma atuação conjunta do Operador Nacional do Registro de Imóveis Eletrônico (ONR) e da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

⁴³ Não se desconhece a discussão acerca da inconstitucionalidade do Sinter. Sobre o assunto, André Ramos Tavares (2017, p. 9/10) levanta as seguintes considerações: "(i) O cerne da presente análise consiste em identificar o regime jurídico-constitucional muito próprio e inequívoco dos serviços de registro de imóveis, organizados constitucionalmente em função da normatização e fiscalização do Poder Judiciário. As inconstitucionalidades apontadas no Decreto Presidencial nº 8.764/2016 decorrem do desprezo do Poder Executivo por esse regramento peculiar. (ii) Prontamente identifico que o Decreto 8.764/2016 não trata, verdadeiramente, do sistema legal ao qual se refere formalmente, posto que este último (constante da Lei 11.977/09) deve ser elaborado e gerido pelos próprios serviços de registros públicos e está autorizado a funcionar sob premissas diversas. Logo, o Decreto institui um sistema paralelo e desconhecido da Lei. A referência à Lei é irreal. Nessa mesma linha, realiza-se certo mimetismo com a redação de dispositivos legais para causar algum conforto visual, sendo certo que o objetivo é a confusão conceitual e o alargamento de poderes a entidade que não os pode deter legitimamente, não na forma, intensidade e finalidades construídas pela engenharia do referido Decreto. Considerando estas premissas, as principais conclusões alcançadas são as que se seguem abaixo. (iii) Um vício de inconstitucionalidade direta emerge prontamente ao violar o modelo próprio de supervisão e orientação geral dos serviços de registros, exatamente porque o pressuposto ou "lógica" do Decreto é o de deslocar, por ato normativo secundário, uma competência específica, objetivamente atribuída ao Poder Judiciário nacional. Portanto, há usurpação de competência e, com ela, violação à cláusula constitucional de independência entre os Poderes. Referida usurpação, por si só já inconstitucional, revela, ademais, circunstância que viola a separação dos poderes. Trata-se, este caso, de golpe a ser executado em duas fases: esvaem-se, inicialmente, as competências constitucionais de fiscalização para, ato contínuo, tornar mandatária uma redução ou até supressão das parcelas dos emolumentos destinadas ao Poder Judiciário. (iv) O Decreto incide novamente em inconstitucionalidade, pois é decreto autônomo, no sentido vedado. Ocorre, assim, uma dupla inconstitucionalidade, pois a cláusula de divisão e independência dos poderes é ferida duplamente, seja ao retirar competências do Poder Judiciário (item iii), seja ao utilizar de instrumento normativo secundário como portador de normas primárias (inovações), em inaceitável substituição ao Poder Legislativo. (v) O Decreto é, ainda, inconstitucional por permitir acesso a informações que não devem transitar em uma entidade federal responsável exclusivamente pela tributação da União, nem mesmo entre demais usuários do Sinter ou interessados em geral. O direito à privacidade de seus dados e o direito à decisão sobre o uso "conjugado" de dados pessoais e de direito real que constem de Registros Públicos são aniquilados pela modelagem do Decreto."

O Sinter disponibilizará aos notários e registradores de imóveis acesso a ferramenta gráfica de visualização dos polígonos limítrofes de imóveis sobrepostos às imagens georreferenciadas, e lhes permitirá obter informações cadastrais e geoespaciais de interesse para os atos praticados em suas serventias. A consolidação de todas essas informações, que somente ocorrerá no longo prazo, possibilitará uma análise da estrutura fundiária do país, facilitando, por exemplo, a tomada de medidas para aumentar o grau de formalidade na aquisição de terras em algumas regiões do Brasil, fator essencial para possibilitar o acesso ao crédito agrícola por muitas famílias. Trata-se, assim, de um projeto extremamente ambicioso, visto que, por meio dele, “pretende-se criar um mecanismo completo de gestão territorial e do tráfego imobiliário em que inexistam incompatibilidades entre cadastro, informações registrais, limitações urbanísticas e ambientais, fiscais e de infraestrutura” (MALTA, 2017, p. 130).

Alberto Malta (2017, p. 130/131) enxerga um enorme potencial no Sinter, pois, na sua visão, se o sistema for implementado da maneira como proposto, o Brasil tornar-se-á modelo mundial de gestão do território. Ademais, o autor considera a referida plataforma como um importante mecanismo de viabilização tecnológica da integração entre os serviços notariais e registrais.

Diante do exposto, verifica-se que o Sinter impactará positivamente a gestão do crédito imobiliário no país, visto que a plataforma, ao fornecer informações amplas e precisas sobre o imóvel, será capaz de reduzir, a um só tempo, erros cadastrais, notariais e registrais. Além disso, nos termos do art. 13 do Decreto Regulamentador, o sistema também processará as informações estatísticas, conjunturais e estruturais relativas aos mercados mobiliário e imobiliário e aquelas relativas às garantias constituídas em operações de crédito, de forma a possibilitar ao Banco Central do Brasil a consulta unificada, em âmbito nacional, das informações relativas ao crédito e ao acesso às informações necessárias ao desempenho de suas atribuições.

Contudo, inegável é o fato de que a implantação completa do sistema tratar-se-á de um trabalho extremamente hercúleo, que dependerá da atuação conjunta de notários, registradores e órgãos e entidades de todos os níveis de governo, podendo levar muitos anos para ser concluído. Não se pode ignorar, também, questões de natureza político-administrativa que poderão abalar a efetividade do projeto. Sob esse aspecto, Rafael Gruber (2016, p. 270/271) tece os seguintes comentários:

O compartilhamento das informações é questão a ser avaliada por cada ente, conforme os seus critérios de oportunidade e conveniência. Portanto,

percebe-se que a ideia esboçada no Sinter esbarra em questão de ordem prática que certamente fará com que a base do Sinter seja menor que a pretendida pelo fisco federal no Decreto, pois os municípios e os estados não são obrigados a colaborar com o Sinter, por absoluta falta de previsão legal. O decreto do Poder Executivo Federal é de observação obrigatória apenas para os órgãos públicos federais e administração pública direta e indireta vinculados à União. [...]

[No mesmo sentido] não existe subordinação dos registros públicos ao Poder Executivo Federal, e a adesão dos registros públicos à proposta do Sinter deverá ser avaliada conforme critérios de oportunidade e conveniência pelos registros públicos, sob tutela do Poder Judiciário, na forma do art. 236 da Constituição Federal, e do Conselho Nacional de Justiça, conforme art. 103-B, §4º, I e III.

3.5 Identificação Civil Nacional (ICN) e Documento de Identificação Nacional (DIN)

Uma das principais brechas do sistema registral brasileiro diz respeito à correta identificação daquele que realiza o negócio. De nada adianta possuir um arcabouço normativo robusto e um enorme aparato informacional que lhe dê suporte se aquele que participar da transação não for verdadeiramente o proprietário do imóvel. O terceiro fraudador, nessa hipótese, pode se passar pelo proprietário para conseguir empréstimos hipotecários ou até mesmo alienar o imóvel que não lhe pertence com o fim de obter ganhos ilícitos, prejudicando, conseqüentemente, a segurança jurídica do comércio e do crédito.

Alberto Malta (2017, p. 133) destaca que, embora o art. 215 do Código Civil⁴⁴ confira fé pública à identidade das partes reconhecidas numa escritura pública, há poucos mecanismos, além da verificação documental, que permita o efetivo reconhecimento das partes pelo tabelião. Conseqüentemente, as chances de uma fraude ocorrer são elevadíssimas no caso de haver uma falsificação documental de alto padrão.

⁴⁴ CC, Art. 215: “A escritura pública, lavrada em notas de tabelião, é documento dotado de fé pública, fazendo prova plena.

§1º Salvo quando exigidos por lei outros requisitos, a escritura pública deve conter: I - data e local de sua realização; II - **reconhecimento da identidade** e capacidade das partes e de quantos hajam comparecido ao ato, por si, como representantes, intervenientes ou testemunhas; III - nome, nacionalidade, estado civil, profissão, domicílio e residência das partes e demais comparecentes, com a indicação, quando necessário, do regime de bens do casamento, nome do outro cônjuge e filiação; IV - manifestação clara da vontade das partes e dos intervenientes; V - referência ao cumprimento das exigências legais e fiscais inerentes à legitimidade do ato; VI - declaração de ter sido lida na presença das partes e demais comparecentes, ou de que todos a leram; VII - assinatura das partes e dos demais comparecentes, bem como a do tabelião ou seu substituto legal, encerrando o ato.

§2º Se algum comparecente não puder ou não souber escrever, outra pessoa capaz assinará por ele, a seu rogo.

§3º A escritura será redigida na língua nacional.

§4º Se qualquer dos comparecentes não souber a língua nacional e o tabelião não entender o idioma em que se expressa, deverá comparecer tradutor público para servir de intérprete, ou, não o havendo na localidade, outra pessoa capaz que, a juízo do tabelião, tenha idoneidade e conhecimento bastantes.

§5º **Se algum dos comparecentes não for conhecido do tabelião, nem puder identificar-se por documento, deverão participar do ato pelo menos duas testemunhas que o conheçam e atestem sua identidade.**” (grifos meus)

Diante desse cenário, veio em boa hora a promulgação da Lei nº 13.444, de 11 de maio de 2017, que cria a Identificação Civil Nacional (ICN), com o objetivo de identificar o brasileiro em suas relações com a sociedade e com os órgãos e entidades governamentais e privados. A ICN utilizará: I - a base de dados biométricos da Justiça Eleitoral⁴⁵; II - a base de dados do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc)⁴⁶, criado pelo Poder Executivo federal, e da Central Nacional de Informações do Registro Civil (CRC Nacional)⁴⁷, instituída pelo Conselho Nacional de Justiça, em cumprimento ao disposto no art. 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009; III – outras informações, não disponíveis no Sirc, contidas em bases de dados da Justiça Eleitoral, dos institutos de identificação dos Estados e do Distrito Federal ou do Instituto Nacional de Identificação, ou disponibilizadas por outros órgãos, conforme definido pelo Comitê Gestor da ICN.

A base de dados da ICN será armazenada e gerida pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que a manterá atualizada e adotará as providências necessárias para assegurar a

⁴⁵ “O Projeto de Identificação Biométrica da Justiça Eleitoral tem por objetivo implantar em âmbito nacional a identificação e verificação biométrica da impressão digital para garantir que o eleitor seja único no cadastro eleitoral e que, ao se apresentar para o exercício do voto, seja o mesmo que se habilitou no alistamento eleitoral. O projeto piloto, realizado em 2008, envolveu pouco mais de 40 mil eleitores nos municípios de Colorado do Oeste (RO), São João Batista (SC) e Fátima do Sul (MS). Tanto o cadastramento biométrico quanto o reconhecimento das digitais durante as eleições foram um sucesso. Nas eleições de 2016, estavam aptos a votar, 46.305.957 eleitores por meio da identificação biométrica (32,13% do eleitorado total de 144.088.912) em 1.541 municípios (27,67% do total, de 5.568)”. Informação obtida no site: <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/eleicoes/biometria>. Acesso em: 31.10.2017.

⁴⁶ “O Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc) moderniza a captação e o tratamento dos dados dos registros civis de nascimento, casamento, óbito e natimortos. Com o Sirc, essas atividades passam a ser realizadas com o apoio de uma plataforma digital, em um fluxo que conecta os cartórios aos ambientes de governo eletrônico do Estado brasileiro. Além de contribuir para a erradicação do sub-registro no país, ampliando o exercício pleno da cidadania, o Sirc busca promover melhorias na prestação dos serviços públicos, facilitando o acesso a direitos e benefícios sociais. Com a gestão integrada e com segurança da base formada pelas informações enviadas por cartórios, será possível qualificar outras bases de dados governamentais, subsidiar políticas públicas e ajudar a coibir fraudes na concessão de benefícios e crimes como falsificação e tráfico de pessoas. Por meio do Sirc, os dados de registro civil passam a estar protegidos e recuperáveis em meio digital. O sistema também otimiza processos, por exemplo: A comunicação de óbitos, que é transmitida individualmente para o INSS pelo Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi) e a de nascimentos e casamentos, para o IBGE, serão unificadas no Sirc ao longo do tempo. Cabe destacar que, por enquanto, permanece o envio das informações ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A Receita Federal do Brasil também obterá as informações de óbitos diretamente do sistema”. Informação obtida no site: <http://www.sirc.gov.br/>. Acesso em: 31.10.2017.

⁴⁷ A Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais (CRC) foi instituído por meio do Provimento CNJ nº 46, de 16 de junho de 2015, com os objetivos de: “I. interligar os Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais, permitindo o intercâmbio de documentos eletrônicos e o tráfego de informações e dados; II. aprimorar tecnologias para viabilizar os serviços de registro civil das pessoas naturais em meio eletrônico; III. implantar, em âmbito nacional, sistema de localização de registros e solicitação de certidões; IV. possibilitar o acesso direto de órgãos do Poder Público, mediante ofício ou requisição eletrônica direcionada ao Oficial competente, às informações do registro civil das pessoas naturais; V. possibilitar a interligação com o Ministério das Relações Exteriores, mediante prévia autorização deste, a fim de obter os dados e documentos referentes a atos da vida civil de brasileiros ocorridos no exterior, bem como possibilitar às repartições consulares do Brasil a participação no sistema de localização de registros e solicitação de certidões do registro civil das pessoas naturais”.

integridade, a disponibilidade, a autenticidade e a confidencialidade de seu conteúdo e a interoperabilidade entre os sistemas eletrônicos governamentais.

No âmbito da ICN, a Lei nº 11.977, de 2009, também cria o Documento Nacional de Identidade (DNI), com fé pública e validade em todo o território nacional. O DNI faz prova de todos os dados nele incluídos, dispensando a apresentação dos documentos que lhe deram origem ou que nele tenham sido mencionados. O referido documento será emitido: I - pela Justiça Eleitoral; II - pelos institutos de identificação civil dos Estados e do Distrito Federal, com certificação da Justiça Eleitoral; III - por outros órgãos, mediante delegação do TSE, com certificação da Justiça Eleitoral.

A gestão centralizada do ICN e DNI no TSE visa a eliminar as discrepâncias oriundas da ausência de padronização de procedimentos hoje existentes nos mais de novecentos órgãos expedidores de documento identificador. Com isso dificultar-se-á a expedição de documentos falsos que facilitem o cometimento de fraudes.

A disponibilização do ICN e do DNI aos serviços notariais e registrais seria extremamente útil à majoração da segurança jurídica, pois permitiria que notários e registradores tivessem acesso a um instrumento de identificação por biometria, o que, sem dúvidas, reduziria em muito as chances de ocorrência de erro em relação à pessoa. Para operacionalizar esse mecanismo, pode-se realizar, por exemplo, uma interface entre o Sinter e o banco de dados biométricos do TSE.

3.6 Uniformização registral

O atual modelo de registro de imóveis no Brasil é marcado pela forte descentralização, visto que, além de ser formado 3.502 serventias distribuídas por todo território nacional⁴⁸, é fiscalizado pelo Poder Judiciário de cada Estado e do Distrito Federal. Apesar de todo o sistema estar sob diretrizes gerais da Corregedoria-Geral de Justiça, órgão subordinado ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), as Corregedorias Estaduais possuem alto poder normativo⁴⁹, editando seus próprios Provimentos para regulamentar o serviço em nível regional.

Cada serventia imobiliária é responsável por zelar pela situação jurídica dos imóveis pertencentes a sua circunscrição geográfica e possui, para tanto, autonomia para realizar a

⁴⁸ Informação disponível no sítio: http://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/?. Acesso em: 27/10/2017.

⁴⁹ Em palestra proferida no dia 8.11.2017, realizada no Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP), Ricardo Dip deixou claro seu entendimento de que as corregedorias estaduais extrapolam sua competência normativa, invadindo esfera reservada à lei federal (CF, art.22, inciso XXV). O Desembargador também destacou a carência de lei federal que sistematize as normas atinentes aos serviços registraes em âmbito nacional.

qualificação jurídico-registral dos títulos e documentos ali protocolados. Havendo discordância quanto a qualificação negativa realizada pelo registrador, consubstanciada em nota devolutiva, ou caso não seja possível o atendimento das exigências efetuadas, o apresentante poderá, nos termos do art. 198 da LRP⁵⁰, requerer ao oficial suscitação de dúvida a ser analisada, em primeira instância, pelo Juiz Corregedor Permanente da referida serventia. Em grau de recurso, a dúvida será remetida ao Conselho Superior da Magistratura (CSM) ou a outro órgão que o regimento interno do referido tribunal definir. A jurisprudência do CSM serve de guia para atuação dos registradores sob sua jurisdição, que assim o fazem para se resguardar de eventual aplicação de sanção a ser aplicada em decorrência de fiscalização efetuada pelo Poder Judiciário local.

Diante do exposto, pode-se concluir o instituto da dúvida registral pode ser utilizado para uniformizar e pacificar o entendimento dos oficiais de registro em torno de determinada matéria. Contudo, essa uniformização fica restrita ao âmbito estadual, visto que o órgão de última instância administrativa pertence ao Judiciário local. Sobre esse aspecto, observa Eduardo Sócrates Castanheira Sarmiento Filho (2014, p. 15) que não cabe, segundo a jurisprudência dominante, interposição de Recurso Extraordinário e também de Recurso Especial da decisão emanada em âmbito de dúvida registral, porque não haveria decisão de qualquer “causa”. Assim, afasta-se do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) a possibilidade de unificar nacionalmente eventuais conflitos de entendimento inerentes à qualificação registral. Infelizmente, essa falta de uniformização acaba tornando-se um gargalo na atual sociedade massificada.

No caso da Letra Imobiliária Garantia (LIG), por exemplo, entendeu-se, no âmbito deste trabalho, que, caso haja crédito imobiliário integrando sua Carteira de Ativos, deve ocorrer a averbação dos dados do referido título (termo de securitização) nas matrículas dos imóveis que servem de garantia real ao referido crédito. No entanto, como operacionalizar essa averbação se a Carteira de Ativos pode estar garantida por imóveis sob a circunscrição de diferentes Registros de Imóveis, ou pior, de Registros de Imóveis localizados em Estados diferentes e sujeito à diferentes regras? Além da necessidade de se encaminhar os documentos

⁵⁰ LRP, Art. 198: “Havendo exigência a ser satisfeita, o oficial indicá-la-á por escrito. Não se conformando o apresentante com a exigência do oficial, ou não a podendo satisfazer, será o título, a seu requerimento e com a declaração de dúvida, remetido ao juízo competente para dirimí-la, obedecendo-se ao seguinte:

I - no Protocolo, anotar o oficial, à margem da prenotação, a ocorrência da dúvida;

II - após certificar, no título, a prenotação e a suscitação da dúvida, rubricará o oficial todas as suas folhas;

III - em seguida, o oficial dará ciência dos termos da dúvida ao apresentante, fornecendo-lhe cópia da suscitação e notificando-o para impugná-la, perante o juízo competente, no prazo de 15 (quinze) dias;

IV - certificado o cumprimento do disposto no item anterior, remeterse-ão ao juízo competente, mediante carga, as razões da dúvida, acompanhadas do título.”

referentes à LIG para diversas serventias imobiliárias, estas podem apresentar diferentes exigências para a mesma averbação. Assim, o título averbado em determinada serventia pode ser rejeitado em outra. É uma situação que sem dúvidas pode aumentar o custo de transação e dificultar a eficiente inserção desse novo título no mercado.

Para solucionar esse problema, deve-se pensar em alternativas ao atual modelo registral. Poder-se-ia, por exemplo, responsabilizar uma única serventia, talvez a mais próxima da sede da instituição financeira, para realizar o serviço de distribuição dos documentos aos demais Registros. Indo mais longe, poder-se-ia até mesmo aventar-se a possibilidade de, com o desenvolvimento de um sistema do registro eletrônico que seja capaz de oferecer informações da situação jurídica de qualquer imóvel, realizar-se a qualificação em um único Registro de Imóveis, cabendo às demais, mediante comunicação desta, tão somente averbar a informação sem a necessidade da realização de múltiplas qualificações.

O mesmo raciocínio pode-se aplicar a credor de pessoa que possua diversas propriedades imóveis, que, para resguardar a oponibilidade de seus direitos perante terceiros adquirentes, tenha necessidade, em razão do princípio da concentração, de inscrever os feitos judiciais nas matrículas de todos os imóveis.

CONCLUSÃO

O estímulo à concessão de crédito imobiliário está diretamente relacionado à redução da assimetria de informação no mercado imobiliário, a qual depende, em grande medida, de um sistema de registro de imóveis que seja capaz de oferecer, a um só tempo, segurança jurídica ao tráfego imobiliário e um baixo custo de transação.

A comparação entre os modelos de registro de imóveis realizada no primeiro capítulo demonstra que os sistemas que maior conferem segurança jurídica ao comércio e ao crédito imobiliário são aqueles pertencentes ao grupo dos registros de direito, pois são dotados de uma qualificação jurídico-registral que confere maior estabilidade e confiabilidade à informação constante do assento registral, favorecendo a formação de um cenário que reduz a ocorrência de fraudes.

O registro de documentos, modelo adotado nos EUA e na França, parece *a priori* possuir menor custo de transação, visto que o registro, além de ser mais rápido, possui um custo menor se comparado ao registro de direitos. A ausência de qualificação jurídico-registral, no entanto, torna a informação constante do assento registral falha e incompleta. Por conta disso, o custo de transação acaba elevando-se em virtude da necessidade de contratação de seguros e advogados. Aproximar o sistema brasileiro a esse modelo abalaria a segurança do mercado de crédito imobiliário, que, sem dúvidas, sofreria uma forte compressão.

A análise realizada no segundo capítulo mostra que o Brasil possui hoje um robusto arcabouço normativo regendo seu sistema registral imobiliário. Recentes inovações legislativas, das quais se destacam a positivação do princípio da concentração registral, “fortalecem” cada vez mais o sistema registral brasileiro.

Verificou-se, no terceiro capítulo, que a máxima efetivação da segurança jurídica que pode ser proporcionada pelo atual sistema de registro brasileiro depende da implementação de aprimoramentos complementares, tais como: a revisão do entendimento trazido na Súmula nº 84 do STJ; a operacionalização do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI); do Operador Nacional do Registro de Imóveis Eletrônico (ONR); do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter); da Identificação Civil Nacional (ICN) e do Documento de Identificação Nacional (DIN); e, por fim, a criação de mecanismos que garantam a uniformização registral.

Acredita-se, diante do que foi exposto neste trabalho, que essas alterações terão o condão de reduzir consideravelmente as barreiras informacionais que se impõem contra a otimização do fluxo de crédito no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUÑADA, Benito. *Organização do registro da propriedade em países em desenvolvimento*. In: JACOMINO, Sergio; DIP, Ricardo (orgs.). *Doutrinas essenciais em direito registral*. São Paulo: RT, 2013. Volume II. p. 121-144.

ASSAD, Frederico Jorge Vaz de Figueiredoo Assad. *Registro de imóveis eletrônico e governança fundiária*. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 81, p. 215-234, 2016.

BRANDELLI, Leonardo. *Registro de imóveis: eficácia material*. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

BRASIL. *Código Civil de 1916. Lei nº 3.701, de 1º de janeiro de 1916*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16.10.2017.

_____. *Código Civil de 2002. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16.10.2017.

_____. Conselho Monetário Nacional. *Resolução CMN nº 4.598, de 29 de agosto de 2017*. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em: 16.10.2017.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Corregedoria Nacional de Justiça. *Provimento nº 47, de 18 de julho de 2005*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 16.10.2017.

_____. *Lei de Registros Públicos (LRP). Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16.10.2017.

_____. *Lei nº 317, de 21 de outubro de 1843*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16.10.2017.

_____. *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16.10.2017.

_____. *Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16.10.2017.

_____. *Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16.10.2017.

_____. *Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16.10.2017.

_____. *Lei nº 13.444, de 11 de maio de 2017*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16.10.2017.

_____. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16.10.2017.

_____. *Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16.10.2017.

_____. *Medida Provisória nº 656, de 7 de outubro de 2014*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16.10.2017.

CENEVIVA, Walter. *Lei dos registros públicos comentada*. São Paulo: Saraiva, 2010.

CHALHUB, Melhim Namem. *Uma análise da Lei nº 13.097/2015 frente ao novo CPC e a outros diplomas legais*. (artigo publicado no portal do IRIB, 2017). Disponível em: <http://www.irib.org.br/noticias/detalhes/uma-analise-da-lei-no-13-097-2015-frente-ao-novo-cpc-e-a-outros-diplomas-legais>. Acesso em: 14.11.2017.

_____. *Registro de imóveis: o sistema alemão e o brasileiro*. In: JACOMINO, Sergio; DIP, Ricardo (orgs.). *Doutrinas essenciais em direito registral*. São Paulo: RT, 2013. Volume II. p. 567-576.

ERPEN, Décio Antônio; PAIVA, João Pedro Lamana. *A autonomia registral e o princípio da concentração*. In: JACOMINO, Sergio; DIP, Ricardo (orgs.). *Doutrinas essenciais em direito registral*. São Paulo: RT, 2013. Volume VII. p. 419-426.

FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Braga; ROSENVALD, Nelson. *Manual de direito civil*. Salvador: Ed. Juspodivm, 2017.

FERGUSON, Niall. *A ascensão do dinheiro: a história financeira do mundo*. Trad. Cordelia Magalhães. 2. ed. São Paulo: Planeta, 2017.

FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger. RODRIGUES, Felipe Leonardo Rodrigues *Tabelionato de notas I: teoria geral do direito notarial e minutas*. São Paulo: Saraiva, 2016.

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. 117-147.

GRUBER, Rafael Ricardo. *Registro Eletrônico de imóveis, cadastros e Sinter: interconexão sem submissão*. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 81, p. 253-287, 2016.

JARDIM, Mônica. *O sistema registral germânico*. In: JACOMINO, Sergio; DIP, Ricardo (orgs.). *Doutrinas essenciais em direito registral*. São Paulo: RT, 2013. Volume I. p. 423-451.

LAGO, Ivan Jacopetti do. *A Lei 13.097 de 2015 e sua contribuição para a governança fundiária*. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 81, p. 155-184, 2016.

LIMA, Frederico Henrique Viegas de. *Propriedade, Estado e Mercado* (Tese Concurso para Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília). Brasília: 2010.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 7. Ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

MALTA, Alberto. *Direito imobiliário: segurança jurídica do tráfego imobiliário à luz dos novos normativos reguladores*. São Paulo: Saraiva, 2017.

MATTOS, Eduardo da Silva. *O que a crise do subprime ensinou ao direito? Evidências e lições do modelo concorrencial e regulatório bancário brasileiro*. São Paulo: Almedina, 2015.

PASSARELLI, Luciano Lopes. *Breves reflexões sobre a qualificação registral imobiliária da sucessão causa mortis*. XLII Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil.

SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. *Registro de Imóveis I: Parte Geral*. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

TAVARES, André Ramos. *Consulta sobre o Decreto Presidencial nº 8.764/2016*. (Parecer encomendado pela Associação de Magistrados Brasileiros – AMB, 2017). Disponível em: <https://circuloregstral.files.wordpress.com/2016/01/2017-ramos-tavares-andrc3a9-sinter-sistema-nacional-de-informac3a7c3b5es-territoriais.pdf>. Acesso em: 14.11.2017.

TERRA, Marcelo. *A fé pública registral*. In: JACOMINO, Sergio; DIP, Ricardo (orgs.). *Doutrinas essenciais em direito registral*. São Paulo: RT, 2013. Volume I. p. 301-332.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Execução de hipoteca. Embargos de terceiro manejados por promissário comprador sem inscrição no registro imobiliário. Súmula 84 do STJ. Inaplicabilidade*. In: JACOMINO, Sergio; DIP, Ricardo (orgs.). *Doutrinas essenciais em direito registral*. São Paulo: RT, 2013. Volume V. p. 567-587.