MANUELLA SANTOS DE CASTRO

REGISTRO DE IMÓVEIS NA ERA DIGITAL:

impacto das novas tecnologias no sistema registral brasileiro

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Titular Doutor Fernando Campos Scaff

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo - SP

2021

MANUELLA SANTOS DE CASTRO

REGISTRO DE IMÓVEIS NA ERA DIGITAL:

impacto das novas tecnologias no sistema registral brasileiro

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito Civil, sob a orientação do Professor Titular Doutor Fernando Campos Scaff.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo - SP

2021

Catalogação da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

CASTRO, Manuella Santos de.

Registro de imóveis na era digital: o impacto das novas tecnologias no sistema registral brasileiro. / Orientador Fernando Campos Scaff - São Paulo, 2021.
306 fls.
Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito Civil) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2021.

1. Registro de imóveis. 2. Burocracia. 3. Era digital. 4. Relatório *Doing Business*. 5. Registro eletrônico. 6. Operador Nacional de Registro. 7. Tecnologias disruptivas. 8. *Blockchain*. 9. Tokenização de imóveis. 10. Responsabilidade civil do registrador de imóveis.
Fernando Campos Scaff Orientador.

Para DAVI e ESTHER,

que me deram a mais honrada e

mais desafiadora titulação da minha vida:

ser mãe.

AGRADECIMENTOS

Sempre gostei de ler os agradecimentos de livros, dissertações e teses. Talvez seja um hábito de quem é editora há mais de 20 anos. Penso que nesse momento a “pessoa” e o “autor” se encontram, longe da técnica e da formalidade que são necessárias ao trabalho científico.

A conclusão do doutorado é um momento emocionante, é um dos daqueles ritos de passagem marcantes que, de forma irresistível, nos convida a uma reflexão. Olho para trás e vejo uma longa caminhada que se iniciou ainda na graduação: anos de estudo, dedicação e perseverança. Em muitos momentos parece que caminhei sozinha porque o estudo, na verdade, é solitário: exige disciplina, renúncia e concentração. Felizmente, noto que em boa parte dessa jornada muitas pessoas estavam ao meu lado. E cada uma, a seu modo, contribuiu para que eu chegasse até aqui. A todos vocês: **minha gratidão**!

Meu orientador: Professor **Fernando Campos Scaff**, pela oportunidade de ser sua aluna, pelo aprendizado, paciência e cordialidade com que me orientou, sempre indicando, de forma cirúrgica, qual aspecto da tese precisava de mais atenção. Muito obrigada pela confiança e, principalmente, por me ensinar que seriedade e dignidade acadêmica caminham juntas.

Professor **Carlos Alberto Dabus Maluf**, pelas aulas, pelos anos de amizade, convívio e confiança, e por ter me indicado ao meu orientador.

Professor **Eduardo Tomasevicius Filho**, pela disponibilidade e excelentes contribuições que levaram ao aprimoramento desta tese.

Professora **Maria Garcia**, por ser esse exemplo de professora, de ser humano e por me dar a honra da sua amizade.

Professor **Gilson Delgado Miranda**, por ter confiado em mim quando eu era recém-formada, me dando a oportunidade de trilhar os primeiros passos como professora, ao ser sua assistente nas aulas de processo civil.

Professora **Cíntia Rosa Pereira de Lima**, por aceitar meu convite para compor a banca de defesa desta tese e por ser uma inspiração para mim.

Professora **Patrícia Faga Iglecias Lemos,** por me dar a honra de contar com sua presença na banca de defesa desta tese.

Professor **Celso Fernandes Campilongo**, meu professor desde o primeiro ano da graduação, conselheiro e grande amigo.

Professora **Maria Helena Diniz**, minha eterna professora e amiga, que tanto me ensina em termos de valores, princípios e conduta.

Professor **Antonio Carlos da Ponte**, por me inspirar para a vida acadêmica. Só um “mestre na acepção do termo” faria uma civilista amar direito penal.

Professora **Teresa Ancona Lopez**, pelas aulas, pelo convívio, pela sua amizade e por ser esse exemplo para as novas gerações de mulheres.

Professor **Marcos Napolitano**, pela oportunidade de ter sido sua aluna na graduação em História na USP e pelas fundamentais indicações bibliográficas.

Doutor **Wagner Guirelli,** meu querido oftalmologista, por quem eu tenho imensa admiração e gratidão. Sem sua competência nos cuidados com meus olhos nestes mais de quinze anos, eu não teria chegado até aqui.

Andrea Zanetti, pela amizade e pela leitura crítica da tese.

Renato Kim, pela amizade e parceria nos créditos do doutorado e pela ajuda com as burocracias franciscanas na reta final da tese.

Francisco Ferraz Costa Jr., pelo auxílio fundamental com a bibliografia.

Tiago Cripa Alvim, pela amizade desde os tempos da graduação.

Meu marido **Daniel** e nossos filhos, **Davi** e **Esther**, por compreenderem que o doutorado era um sonho de vida e que para eu conseguisse realizá-lo era preciso transformar a “minha” tese em “nossa” tese.

Minha **Mãe** e meus irmãos, **Ana Paula, Paulo Fernando, Alexandre** e **Kamilla**. Meu sobrinhos e, em especial à **Myrella**, pela leitura de vários trechos e ajuda com detalhes. Aos meus avós, **Lenira** e **Fernando**, pelas orações. Aos que vivem nas minhas lembranças: minha avó **Maria** e meu **Pai.**

Minhas amigas: **Aline Flôr, Ana Flávia Messa, Dal Gomes, Ericka Macedo, Francielle Monteiro, Isa Stefano, Juliana Cruz, Marina Feferbaum, Michele Mazon, Mônica Gonçalves, Renata Balbino, Vanessa Mengato** e **Vivian Pazzinatto**,

À família **Castro** e à família **Abad**.

À **Diana Vivian**, pelo constante apoio com as crianças.

À d. **Etelvina** e à **Claudia**, que tanto me ajudam na rotina da casa.

Aos meus colegas da Almedina: **Marco Pace, Rodrigo Mentz, Isabela Silva, Aurélio Nogueira, Larissa Nogueira, Sônia Morgado e Gabriela Costa**.

Aos meus queridos **alunos**.

ECLESIASTES, 3

Tudo tem o seu tempo determinado, e há tempo para todo o propósito debaixo do céu;

Há tempo de nascer, e tempo de morrer; tempo de plantar, e tempo de arrancar o que se plantou;

Tempo de matar, e tempo de curar; tempo de derrubar, e tempo de edificar;

Tempo de chorar, e tempo de rir; tempo de prantear, e tempo de dançar;

Tempo de espalhar pedras, e tempo de ajuntar pedras; tempo de abraçar, e tempo de afastar-se de abraçar;

Tempo de buscar, e tempo de perder; tempo de guardar, e tempo de lançar fora;

Tempo de rasgar, e tempo de coser; tempo de estar calado, e tempo de falar;

Tempo de amar, e tempo de odiar; tempo de guerra, e tempo de paz.

RESUMO

CASTRO, Manuella Santos de. *Registro de imóveis na era digital: impacto das novas tecnologias no sistema registral brasileiro*. 2021. 306 fls. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

O presente trabalho trata do impacto das inovações tecnológicas no registro de imóveis. Para tanto, o estudo foi dividido em três partes: passado, presente e futuro. A primeira parte inicia-se com a seguinte pergunta: somos um país burocrático e cartorialista? Para isso partimos da análise histórica da formação do Brasil. Em seguida trazemos o conceito de burocracia e elencamos algumas tentativas de desburocratização que já tivemos no Brasil. Depois traçamos a evolução legislativa do sistema registral brasileiro, a fim de identificar os aspectos históricos e legislativos que nos conduziram ao atual estágio. Na sequência apresentamos um sucinto panorama dos sistemas francês e alemão de transmissão da propriedade imóvel, tendo em vista que influenciaram o sistema de registro de imóveis brasileiro. A segunda parte tem início com a análise do conceito de "era digital". Na sequência traçamos as características da economia digital e analisamos o conteúdo e a metodologia utilizada pelo relatório *Doing Business* para avaliar o registro de propriedade em mais de 190 países. Analisamos depois o sistema de registro de imóveis de três países que estão no topo do *ranking* do relatório *Doing Business* em termos de registro de propriedade: Geórgia, Lituânia e Nova Zelândia. O objetivo é identificar quais ações foram tomadas por esses países que os levaram à excelente avaliação em termos de registro de propriedade. Finalizando essa parte, analisamos o registro eletrônico de imóveis no Brasil, desde o seu advento até a situação atual. Na terceira e última parte trazemos o conceito de tecnologias disruptivas, com destaque para a *blockchain*. Por fim, tratamos da responsabilidade civil dos oficiais de registro conforme o atual posicionamento do STF e também sob a ótica da LGPD, a fim de entender se o oficial de registro de imóveis seria controlador ou operador.

Palavras-chave:
Registro de imóveis. Propriedade imóvel. Burocracia. Era digital. Relatório *Doing Business*. Geórgia. Lituânia. Nova Zelândia. Registro eletrônico. Operador Nacional de Registro. Tecnologias disruptivas. *Blockchain*. Tokenização de imóveis.

ABSTRACT

CASTRO, Manuella Santos de. *Real registration in the digital age: impacto of new technologies on the brazilian registry system*. 2021. 306 fls. Thesis (Doctorate) – Facult of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2021.

This paper analyzes the impact of technological innovations on real estate property registration. Therefore, the study was divided into three parts: past, present and future. The first part begins with the following question: are we a bureaucratic and notary-oriented country? For this, we start from the historical analysis of Brazil's formation. Then we bring the concept of bureaucracy and list some attempts to reduce bureaucracy that we already had in Brazil. Next we outline the legislative evolution of the Brazilian registry system, in order to identify the historical and legislative aspects that led us to the current stage. Subsequently, we present a brief overview of the French and German systems for real estate property transmission, considering that they influenced the Brazilian property registration system. The second part begins with an analysis of the concept of "digital age". We then list the characteristics of the digital economy and analyze the content and methodology used by the Doing Business report to assess property registration in over 190 countries. Afterwards we analyze the property registration system of three countries at that top of the Doing Business report rankings in terms of property registration: Georgia, Lithuania and New Zealand. The objective is to identify which actions taken by these countries led to the excellent rating in terms of property registration. Finishing this part, we analyze the electronic real estate registration system in Brazil, from its advent to the current situation. In the third and last part we bring the concept of disruptive technologies, specially highlighting blockchain. Finally, we address the civil liability of registry officers according to STF's current view as well as LGPD's perspective, in order to understand whether the real estate registry officer would be controller or processor.

Key words:

Property registration. Immovable property. Bureaucracy. Digital age. Doing Business Report. Georgia. Lithuania. New Zealand. Electronic registration. National Registry Operator. Disruptive technologies. Blockchain. Property tokenization.

RIASSUNTO

CASTRO, Manuella Santos de. *Registrazione della proprietà nell'era digitale: impatto delle nuove tecnologie sul sistema di registrazione brasiliano*. 2021. 306 fls. Tesi (Dottorato) – Facoltà di Giurisprudenza, Università di São Paulo, São Paulo, 2021.

Questa tesi si occupa dell'impatto delle innovazioni tecnologiche sulla registrazione della proprietà. Pertanto, lo studio è stato diviso in tre parti: passato, presente e futuro. La prima parte inizia con la seguente domanda: siamo un paese burocratico e notarile? Per questo partiamo dall'analisi storica della formazione del Brasile. Quindi riportiamo il concetto di burocrazia ed elenchiamo alcuni tentativi di ridurre la burocrazia che abbiamo già avuto in Brasile. Quindi ripercorriamo l'evoluzione legislativa del sistema anagrafico brasiliano, al fine di individuare gli aspetti storici e legislativi che ci hanno portato alla fase attuale. Successivamente, presentiamo una breve panoramica dei sistemi francese e tedesco per la trasmissione della proprietà immobiliare, considerando che hanno influenzato il sistema di registrazione della proprietà brasiliano. La seconda parte inizia con un'analisi del concetto di "era digitale". Tracciamo quindi le caratteristiche dell'economia digitale e analizziamo i contenuti e la metodologia utilizzati dal rapporto Doing Business per valutare la registrazione delle proprietà in oltre 190 paesi. Quindi esaminiamo il sistema di registrazione della proprietà di tre paesi che sono in cima alla classifica del rapporto Doing Business in termini di registrazione della proprietà: Georgia, Lituania e Nuova Zelanda. L'obiettivo è identificare quali azioni sono state intraprese da questi paesi che hanno portato alla valutazione eccellente in termini di registrazione della proprietà. Terminando questa parte, analizziamo la registrazione elettronica degli immobili in Brasile, dal suo avvento alla situazione attuale. Nella terza e ultima parte portiamo il concetto di tecnologie dirompenti, mettendo in evidenza la blockchain. Infine, ci occupiamo della responsabilità civile degli anagrafi secondo l'attuale posizione del STF e anche dal punto di vista della LGPD, per capire se l'ufficiale del registro immobiliare sarebbe controllore o operatore.

Parole chiave:

Registrazione della proprietà. Proprietà immobile. Burocrazia. L'era digitale. Doing Business rapporto. Georgia. Lituania. Nuova Zelanda. Registrazione elettronica. Operatore del Registro Nazionale. Tecnologia distruttiva. Blockchain. Tokenizzazione della proprietà.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABECIP - Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança
AGU - Advocacia-Geral da União
Anoreg - Associação dos Notários e Registradores do Brasil
ANPD - Autoridade Nacional de Proteção de Dados
ARISP - Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo
Bacen - Banco Central do Brasil
BCE - Banco Central Europeu
CAT - Certidão de Autorização de Transferência
CDOs - *Collateralised debt obligations*
CGJ/SP - Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo
CNJ - Conselho Nacional de Justiça
CVM - Comissão de Valores Mobiliários
DOPS - Departamento de Ordem Política e Social
FED - *Federal Reserve*
FIC/SREI - Fundo para Implementação e Custeio
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GDPR - Regulamento Europeu sobre a Proteção de Dados
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IEPTB - Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
IoT - *Internet of things* ou *internet* das coisas
IPESP - Carteira de Previdência das Serventias Notariais e de Registro
IRIB - Instituto de Registro Imobiliário do Brasil
ITBI - Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD - Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação
LGPD - Lei Geral de Proteção de Dados
LRP - Lei dos Registros Públicos
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC - Organização Mundial do Comércio
ONU - Organização das Nações Unidas
RE - Recurso Extraordinário
SFH - Sistema Financeiro de Habitação
SINTER - Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais
SREI - Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis
STJ - Superior Tribunal de Justiça
STF - Supremo Tribunal Federal

LISTA DE QUADROS, GRÁFICOS E FIGURAS

Quadro 1: Características do tipo ideal de burocracia
Quadro 2: Base legislativa da evolução do registro de imóveis no Brasil
Quadro 3: Revolução Agrícola e Revolução Industrial
Quadro 4: Sociedade industrial e sociedade da informação
Quadro 5: Características da economia digital
Quadro 6: Parâmetros de partes e propriedade
Quadro 7: Parâmetros para avaliação da administração da terra
Quadro 8: Características do sistema registral do Brasil
Quadro 9: Características do sistema registral da Geórgia
Quadro 10: Características do sistema registral da Lituânia
Quadro 11: Características do sistema registral da Nova Zelândia
Quadro 12: Relatório de arrecadação do 1º Semestre de 2020
Quadro 13: Relatório de arrecadação do 2º Semestre de 2020
Quadro 14: Base legislativa do registro eletrônico

Gráfico 1: Classificação geral do Brasil
Gráfico 2: Avaliação dos indicadores do registro de propriedade no Brasil
Gráfico 3: Classificação geral da Geórgia
Gráfico 4: Avaliação dos indicadores do registro de propriedade na Geórgia
Gráfico 5: Classificação geral da Lituânia
Gráfico 6: Avaliação dos indicadores do registro de propriedade na Lituânia
Gráfico 7: Classificação geral da Nova Zelândia
Gráfico 8: Avaliação dos indicadores do registro de propriedade na Nova Zelândia
Gráfico 9: Número de famílias envolvidas em conflitos por terra em 2008-2009
Gráfico 10: Relatório “Cartório em Números”

Figura 1: Estrutura básica de uma *blockchain*

SUMÁRIO

Introdução..... 1

PARTE I – PASSADO

1. Formação do Brasil: somos um país burocrático e cartorialista?... 12
1.1. Burocracia: origem, características e conceito..... 17
1.2. Burocracia: vantagens e disfunções..... 29
1.3. Tentativas de desburocratização no Brasil..... 31
2. Evolução legislativa do sistema registral brasileiro..... 38
2.1. América Portuguesa (1500 a 1822)..... 38
2.2. Brasil Independente (1822 a 1889)..... 46
2.3. Brasil República (a partir de 1889)..... 62
3. Sistemas de transmissão da propriedade imóvel..... 80
3.1. Sistema francês..... 84
3.2. Sistema alemão..... 91
3.2.1. Portugal..... 95

PARTE II – PRESENTE

4. Era digital..... 101
4.1. Economia digital..... 115
4.2. Relatório *Doing Business*: conteúdo e objetivos..... 119
4.3. Relatório *Doing Business*: metodologia..... 121
4.4. Registro de propriedade: análise de três países bem avaliados..... 128
4.4.1. Geórgia..... 133
4.4.2. Lituânia..... 149
4.4.3. Nova Zelândia..... 161
5. Registro eletrônico de imóveis no Brasil: base legislativa..... 169
5.1. Princípio da eficiência como diretriz do registro eletrônico..... 199
5.2. Situação atual do registro eletrônico de imóveis..... 208

6. ONR - Operador Nacional do Registro..... 216
6.1. Personalidade jurídica do ONR..... 216
6.2. Finalidades e atribuições do ONR..... 219
6.3. Constitucionalidade do ONR..... 220

PARTE III – FUTURO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES

7. Tecnologias disruptivas: conceito e aplicações..... 224
7.1. Introdução à tecnologia *blockchain*..... 227
7.2. Cenário econômico-político do advento da *blockchain*..... 229
7.3. Conceito e aspectos técnicos da *blockchain*..... 233
7.4. Exemplos de usos da tecnologia *blockchain*..... 238
7.4.1. Indústria alimentícia, área médica, governos, entretenimento, setor automobilístico e futebol..... 238
7.4.2. Área jurídica..... 246
7.4.3. Setor imobiliário..... 247
7.4.4. Fundamentos da *blockchain* que se alinham com o registro de imóveis..... 250
7.4.5. Registro de imóveis e o registro em *blockchain*..... 253
7.5. *Tokenização* de imóveis..... 261
7.6. Inteligência artificial: exemplos de uso na área imobiliária..... 268
8. Responsabilidade civil dos oficiais de registro: evolução, status atual e a LGPD..... 273
8.1. A mudança de posicionamento do STF..... 273
8.2. Responsabilidade civil do registrador ou notário sob a ótica da LGPD..... 284
Conclusões..... 288
Referências Bibliográficas..... 295

INTRODUÇÃO

O registro de propriedade confere contornos jurídicos à necessidade física e psíquica do ser humano de buscar refúgio e segurança. É algo tão inerente à natureza humana que aparece no Livro do Gênesis (23: 12-20), quando Abraão adquire um lugar em Canaã para sepultar sua falecida esposa Sara. Da leitura das escrituras é possível perceber como se davam as tratativas. Há muita cortesia durante a negociação e, ao final, Abraão paga a Efrom quatrocentas peças de prata pela caverna. O negócio é feito na presença dos hititas, indicando que havia prova testemunhal de transferência da propriedade.

Além dessa roupagem, o direito de propriedade também é a base da estrutura capitalista, sendo que o mercado imobiliário é um dos propulsores da economia. A proteção ao direito de propriedade em nosso país foi confiada ao sistema de registro de imóveis.

O presente trabalho trata do impacto das novas tecnologias no sistema registral brasileiro.

Muito se passou desde o início de nossas pesquisas e entendemos que contextualizar o atual momento se faz necessário.

Tivemos edição, revogação e sobreposição de inúmeras normas relacionadas ao registro de imóveis eletrônico (leis, medidas provisórias, decretos, provimentos, recomendações); divulgação de novo relatório *Doing Business* pelo Banco Mundial (edição 2020) - piorando a classificação geral do Brasil; promulgação, alteração durante a *vacatio legis* e, finalmente, entrada em vigor da Lei n. 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados.

Além dos fatos relacionados ao mundo jurídico, que impactaram o desenvolvimento e os rumos do presente trabalho, veio a inesperada pandemia da COVID-19, com seus reflexos danosos na saúde pública, na

economia e na sociedade como um todo, agravando o quadro já grave de desigualdade social.

A pandemia também modificou a dinâmica das relações sociais. Com o isolamento social, encontros, reuniões e eventos presencias foram cancelados ou passaram a ser realizados com o uso de plataformas de comunicação síncronas, como *Zoom*, *Google Meet* e *Microsoft Teams,* que possibilitaram o trabalho a distância, o ensino on line e as audiências telepresenciais.

Felizmente, a pandemia também teve aspectos positivos: as necessidades da nova dinâmica social obrigaram a quebra de paradigmas, resultando em novos modelos de interação e de negócios. Nesse cenário a tecnologia revelou-se fundamental.

Por vias transversas a pandemia parece ter sido um acelerador de ferramentas que a sociedade já dispunha, mas não vinha usando como poderia. Um exemplo disso é justamente o que ocorreu em relação ao serviço registral: a regulamentação, por meio de atos normativos do Conselho Nacional de Justiça[1], quanto ao uso das novas tecnologias, permitiu a entrega digitalizada dos documentos.

Isso nos trouxe a certeza de que as plataformas digitais constituem realidades inafastáveis e, como resultado, a tendência de valorização do suporte digital, em detrimento do físico, que já se verificava em passos lentos, tende agora a se consolidar. É preciso lembrar, no entanto, que ainda estamos transformando documentos físicos em digitais. A expectativa é que os procedimentos já nasçam no formato digital, inclusive as assinaturas dos contratos.

---

[1] Vide a esse respeito: Recomendação n. 45, de 17 de março de 2020, e os seguintes Provimentos: 91, de 22 de março de 2020; n. 92, de 25 de março de 2020; n. 93, de 26 de março de 2020; n. 94, de 28 de março de 2020; n. 95, de 1º de abril de 2020; n. 96, de 27 de abril de 2020; n. 97, de 27 de abril de 2020; n. 98, de 27 de abril de 2020; n. 99, de 15 de maio de 2020; n. 105, de 12 de junho de 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/coronavirus/atos-normativos/ . Em nível estadual, vide os Provimentos n. 8, de 22 de março de 2020; n. 12, de 12 de junho de 2020; e n. 18, de 15 de julho de 2020, todos da Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo - CGJ/SP. Disponível em: https://extrajudicial.tjsp.jus.br/pexPtl/abrirConsultaPublicacao.do?cdTipopublicacao=3

Entendemos que a complexidade da sociedade atual exige a capacidade de conectar diversos campos do conhecimento a fim de oferecer soluções inovadoras e eficientes. As novas tecnologias têm gerado profundos impactos sobre toda a estrutura social e, naturalmente, sobre todo o Direito, e não apenas algumas áreas do Direito.

Diante desse cenário nos perguntamos: os registradores, em especial o segmento do registro de imóveis, estão preparados para atender as necessidades dessa sociedade movida pelas novas tecnologias?

No nosso entender o sistema registral há de se remodelar de forma a atender com eficiência, rapidez e segurança à necessidade de readequação de uma sociedade sempre cambiante. Frisamos: não se trata de uma polêmica novidade, mas sim de um imperativo que se mostrou ainda mais urgente com a pandemia.

Para que possam continuar desempenhando as relevantes funções que lhe foram outorgadas por mandamento constitucional e fazer frente aos desafios da sociedade 5.0, os registradores precisam aliar a evolução dos conhecimentos jurídicos ao progresso técnico exigível para a prestação de serviços eficientes aos usuários. Para tanto, é crucial impor uma forte orientação digital às serventias.

Além disso, é preciso ter como norte que modernizar os serviços extrajudiciais não implica necessariamente na edição de mais atos normativos ou mais leis, mas sim em simplificar rotinas procedimentais, a fim de alcançar a máxima eficiência operacional e a automatização dos processos[2], por isso a tecnologia mostra-se ferramenta indispensável.

* * *

O trabalho foi dividido em três partes: passado, presente e futuro.

---

[2] A automatização de processos consiste em transformar etapas que seriam feitas manualmente em procedimentos que contam com a ajuda da tecnologia. A automatização não visa substituir a atividade humana, mas sim aprimorar a alocação de recursos e facilitar o trabalho dos profissionais de uma maneira geral. Fundamenta-se na execução de determinadas tarefas produtivas e na facilitação de tomadas de decisão. Para tanto, são utilizadas soluções de tecnologia que geram redução dos custos operacionais. Disponível em: https://blog.me.com.br/automatizacao-de-processos/

A **PRIMEIRA PARTE** inicia-se com o capítulo 1, cujo objetivo é responder a seguinte pergunta: somos um país burocrático e cartorialista? Para responder a essa pergunta fazemos uma breve, mas necessária, visita ao passado, a fim de entender em que medida o passado colonial do Brasil influencia ainda hoje nossa estrutura administrativa e organizacional, da qual a serventia imobiliária também faz parte. Para essa tarefa nos valemos de estudos de historiadores de referência, como Alberto Guerreiro Ramos, Belmiro Valverde Jobim Castor, Caio Prado Júnior, Helio Vianna e Raymundo Faoro.

Ainda neste capítulo tratamos da origem, características, conceito, vantagens e disfunções da burocracia. Para isso nos valemos da teoria geral da administração, bem como dos estudos dos mais notáveis teóricos da burocracia: David Beetham, Ludwig von Mises e Max Weber. Terminando este capítulo, analisamos algumas tentativas de desburocratização, como a Lei n. 13.874/2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, e acrescentou o § 3º ao art. 1º da Lei dos Registros Públicos.

O **CAPÍTULO 2** traça a evolução legislativa do sistema registral brasileiro. A fim de seguir uma evolução cronológica dos fatos, dividimos a análise em três períodos: América Portuguesa[3], Brasil Independente e Brasil República. O objetivo deste capítulo é identificar os aspectos históricos e legislativos que nos conduziram ao atual estágio.

No **CAPÍTULO 3** apresentamos um sucinto panorama dos sistemas francês e alemão de transmissão da propriedade imóvel, que influenciaram o sistema de registro de imóveis brasileiro. O objetivo deste capítulo é compreender a origem do nosso sistema registral. Tendo em vista a influência histórica exercida por Portugal, também analisamos a situação atual do registro de imóveis português.

A **SEGUNDA PARTE** tem início com o CAPÍTULO 4, em que definimos o que é era digital, suas características e quando começou. Para tanto, fazemos uma breve incursão sobre os marcos temporais, paradigmas

[3] Embora a expressão "Brasil Colônia" tenha sido largamente utilizada, hoje os historiadores entendem que o mais adequado é "América Portuguesa", pois, tecnicamente, o Brasil só surge em termos políticos após a Independência, em 1822.

de valor e características da Revolução Agrícola e da Revolução Industrial, sem descuidar do conceito de sociedade da informação, e, ainda, sociedade 2.0, 3.0, 4.0 e, a mais recentemente, sociedade 5.0. Por fim, traçamos um paralelo entre sociedade industrial e sociedade da informação.

No CAPÍTULO 5 traçamos as características da economia digital e avaliamos o conteúdo e a metodologia do relatório *Doing Business*, uma das principais publicações do Banco Mundial (*The World Bank*), que avalia e compara 190 (cento e noventa) países, do Afeganistão ao Zimbábue. Analisamos o conteúdo, os objetivos e a metodologia empregada pelo relatório *Doing Business*.

O relatório avalia 12 (doze) critérios, sendo que a média de 10 (dez) desses aspectos – abertura de empresas, obtenção de alvará de construção, obtenção de eletricidade, registro de propriedade, obtenção de crédito, proteção de investidores minoritários, pagamento de impostos, comércio internacional, execução de contratos e resolução de insolvência – resulta em uma pontuação e na classificação das economias em termos da facilidade de se fazer negócios.

Na média dos critérios avaliados, o Brasil se encontra na 124ª posição. Isso significa, por exemplo, que o País[4] está atrás de economias como Uganda, Egito e Chile, que é a economia latino-americana melhor avaliada (59ª posição).

Quanto ao item “registro de propriedade”, que é o nosso objeto de estudo, o Brasil ocupa a 133ª posição, atrás mesmo de regiões com histórico de conflitos, como a Cisjordânia, a Faixa de Gaza (91ª posição), a Costa do Marfim (112ª posição) e o Iraque (121ª posição).

É importante ressaltar, no entanto, que o relatório avaliou os mesmos critérios nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, mas por ser a maior cidade do País, o próprio *Doing Business* considera os dados de São

[4] Esclarecemos que usamos “País”, com letra inicial maiúscula, quando nos referimos ao conceito político e puder ser substituído pelo nome (Brasil, por exemplo). Disponível em: https://www.estadao.com.br/manualredacao/esclareca/maiusculaseminusculas

Paulo como os mais relevantes. Então, na prática, o Brasil é representado pela cidade de São Paulo. E isso mascara uma realidade porque, como sabemos, a situação do Brasil não é a da capital paulista. Em suma, a avaliação que o Brasil recebeu, que já é ruim, seria ainda pior se fosse avaliada a situação do País como um todo.

Fechamos o capítulo 5 com a análise de três países que estão no topo do *ranking* do relatório *Doing Business* quanto ao item "registro de propriedade": Geórgia, Lituânia e Nova Zelândia. O objetivo é identificar quais ações foram tomadas por esses países que os levaram à excelente avaliação em termos de registro de propriedade. Para isso contamos com o auxílio das representações estrangeiras destes países no Brasil.

Finalizando a segunda parte, o CAPÍTULO 6 traz a base legislativa do registro eletrônico de imóveis. Para tanto partimos da Medida Provisória n. 2.200, de 28 de junho de 2001, que instituiu a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, fundamental para o advento de um sistema de registro eletrônico de imóveis, e analisamos alguns dispositivos da Lei n. 11.977/2009, que efetivamente cria o registro eletrônico em nosso país. De plano já convém deixar claro que o registro eletrônico não consiste em mera digitalização de papel, embora esse seja um processo necessário e inicial.

Desde então, inúmeras outras normas[5] foram editadas a fim de impor um processo de modernização do registro de imóveis no Brasil, até o advento do Provimento n. 89/2019, que institui o ONR - Operador Nacional do Registro. Após o advento deste normativo ainda foram publicados os Provimentos n. 100 e 107, ambos de 2020 e, posteriormente houve a edição da Medida Provisória n. 996/2020, que foi convertida na Lei n. 14.118/2021, que acrescentou os parágrafos § 9º e §10 ao art. 76 da Lei n. 13.465/2017.

Ainda neste capítulo analisamos o princípio da eficiência como diretriz do registro eletrônico. Quanto ao ONR, examinamos os seguintes aspectos: personalidade jurídica, finalidades, atribuições e

[5] A título ilustrativo mencionamos algumas: Provimento n. 42/2012 da CGJ/SP, Provimento n. 47/2015, da CGJ, Decreto n. 8.764/2016, Lei n. 13.465/2017 (art. 76). Para facilitar a compreensão fizemos um quadro resumo da legislação referente ao registro eletrônico.

constitucionalidade. Compreender esse emaranhado legislativo revelou-se um desafio e, depois de mais de uma década da edição da primeira lei, a pergunta que se faz é: afinal, qual é a situação atual do registro eletrônico de imóveis em nosso país?

A **TERCEIRA PARTE** tem início com o CAPÍTULO 7, em que trazemos o conceito e exemplos de aplicações das tecnologias disruptivas. Especificamente quanto à *blockchain*, traçamos o cenário econômico-político do seu advento, conceitos e aspectos técnicos, além de exemplos de usos da tecnologia *blockchain* nos mais variados segmentos, como: indústria alimentícia, área médica, governos, entretenimento, setor automobilístico, futebol, área jurídica e setor imobiliário.

Ainda avaliamos os fundamentos da *blockchain* que se alinham com o registro de imóveis e fechamos este capítulo tratando da *tokenização* da propriedade imóvel e dos impactos da inteligência artificial sobre o registro de imóveis.

A ideia deste capítulo é compreender de que forma as tecnologias disruptivas, como a *blockchain*, podem ser utilizadas para trazer melhorias ao sistema de registro de imóveis brasileiro. Ao final desse capítulo elencamos alguns questionamentos, como: a *blockchain* é um novo sistema de registro ou é uma tecnologia a ser usada pelos sistemas existentes? O registro de imóveis será substituído pela *blockchain*?

Por fim, o CAPÍTULO 8 traz a evolução e o cenário atual em sede de responsabilidade dos oficiais de registro. Até 2019, quando o STF assentou entendimento sobre o tema, tormentosa questão se colocava quanto à aplicação da responsabilidade objetiva ou subjetiva do titular do predial. Para a análise dessa questão nosso ponto de partida foi averiguar a natureza jurídica dos serviços prestados pelos oficiais de registro. Para isso, nos valemos de obras de referência do direito administrativo brasileiro.

Consideramos ainda as alterações promovidas pelas Leis n. 13.137/2015 e n. 13.286/2016 ao art. 22 da Lei n. 8.935/1994, que norteia a responsabilidade civil de notários e registradores. Ainda nesse capítulo, examinamos a responsabilidade civil sob a ótica da LGPD, procurando compreender se o oficial de registro de imóveis seria controlador ou operador, nos moldes dos arts. 42 e 43 da referida lei.

***

Temos ciência de que se trata de árdua tarefa pesquisar e escrever sobre o registro de imóveis, especialmente tendo em vista que juristas de escol, como Afrânio de Carvalho, Lysippo Garcia, Maria Helena Diniz, Nicolau Balbino Filho, Pontes de Miranda, Serpa Lopes, Walter Ceneviva, Wilson de Souza Campos Batalha, dentre outros, escreveram obras de fôlego sobre a matéria.

A escolha pelo tema se deveu aos seguintes fatores: a) em que pese a existência de farta e qualificada doutrina, percebe-se a ausência de estudos sobre o impacto das inovações tecnológicas no registro de imóveis; b) temos uma predileção pelos Direitos Reais, e em especial pelo estudo da propriedade; c) nosso entusiasmo pelo Direito Digital e pela *Cibercultura*[6], o que exige uma visão interdisciplinar do Direito e sua relação com as novas tecnologias.

Especialmente quanto ao último aspecto mencionado, nos parece importante salientar que o momento atual é marcado pela interdisciplinaridade. Segundo Peter Burke[7], esse termo começou a ser utilizado na década de 1950 para descrever os estudos que estão na fronteira entre as disciplinas, bem como para se referir aos grupos que atraem membros de diferentes áreas do conhecimento para trabalhar em um projeto comum.

É justamente o caso do presente tema: estudiosos do Direito e da área de tecnologia precisarão trabalhar juntos a fim de oferecer soluções para o mundo digitalizado, em que as relações passam a ocorrer em um ambiente desmaterializado, que ainda necessita garantir mais segurança jurídica para as operações.

Ainda parafraseando Peter Burke, na era da especialização, os generalistas são mais necessários do que nunca, não apenas para a síntese,

---

[6] Cibercultura, no entender de Pierre Levy, são as implicações culturais e sociais decorrentes das novas tecnologias. LEVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: editora 34, 1999.

[7] Historiador inglês. Professor Emérito na Universidade de Cambridge. BURKE, Peter. **O polímata.** São Paulo: Unesp, 2020, p. 324.

para desenhar o quadro geral, mas também para a análise, visto que é preciso um polímata para chamar a atenção para os conhecimentos podem desaparecer nas lacunas entre as disciplinas[8].

Assim como a Revolução Industrial mudou as feições do mundo moderno, cremos que não se porá em dúvida que a Revolução Digital que hoje vivemos é evidente e impõe uma mudança de paradigma de valor, cujo vetor passa a ser a informação, os dados e o conhecimento que se pode inferir a partir deles. Esse cenário gerou reflexos em diversos campos do conhecimento, em especial na economia, tanto que hoje se fala em economia global e digital.

A teoria do pós-industrialismo de Daniel Bell[9], a análise da economia pós-moderna de David Harvey[10] e a tese da sociedade em rede de Manuel Castells[11] nos levam ao conceito de economia global. A economia digital, por sua vez, apresenta as seguintes características: a presença física deixa de ser relevante, protagonismo dos intangíveis, economia do conhecimento, digitalização, virtualização, substituição de intermediários, inovação e obsolescência programada, presença de influenciadores digitais e se trata de uma economia globalizada.

Além da pesquisa bibliográfica[12] também tivemos conversas informais com registradores de imóveis da cidade de São Paulo, de forma a entender os desafios enfrentados por quem está tratando diariamente do tema. Também participamos de congressos na área em São Paulo e Coimbra.

Naturalmente não concordamos com alguns posicionamentos e não nos privamos de dar nossa contribuição pessoal, e isso se faz necessário porque a discordância favorece o debate.

Em nossa concepção todo trabalho acadêmico deve ser concebido necessariamente *in fieri*, estando em constante e permanente processo de

---

[8] BURKE, Peter. **Uma história social do conhecimento II**: da Enciclopédia à Wikipédia. Trad. Denise Bottmann. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 232.

[9] BELL, Daniel. **O advento da sociedade pós-industrial**. São Paulo: Cultrix, 1977.

[10] HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

[11] CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede.** São Paulo, Paz e Terra, 2016.

[12] Em razão da interdisciplinaridade de alguns temas, lançamos mão da literatura de História, Economia, Administração de Empresas e *Cibercultura*.

revisão e desenvolvimento. Desse modo, não temos a intenção de que os estudos aqui apresentados sejam conclusivos. Ao contrário, nosso objetivo é disseminar novas ideias, reflexões e provocações a fim de fomentar debates sobre o impacto das novas tecnologias em uma atividade tão tradicional como o registro de imóveis.

Concluímos essa introdução com a reflexão de Klaus Schawb:

> "De que tipo de pensamento e de instituições precisamos para construir um mundo onde todos tenham a oportunidade de desfrutar dos mais altos níveis possíveis de desenvolvimento humano? Para viabilizarmos um futuro tão justo e inclusivo, teremos de reajustar nossa mentalidade e nossas instituições"[13].

* Esclaremos que todos os links disponíveis nesta tese foram testados antes do depósito, em 20 de outubro de 2021. Esta deve ser a data considerada em cada link.

[13] SCHWAB, Klaus. **Aplicando a quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2018, p. 42.

PARTE I - PASSADO

1. FORMAÇÃO DO BRASIL: SOMOS UM PAÍS BUROCRÁTICO E CARTORIALISTA?

Contam os livros de história que entre os poderes conferidos pelo Rei de Portugal (Dom João III) a Martim Afonso de Souza para a primeira expedição colonizadora à América Portuguesa, em 1530, estava o de nomear tabeliães e oficiais de justiça, bem como premiar pessoas que considerasse dignas de mérito com a doação de terras de sesmaria. Nesse sentido é muito elucidativa a colocação de Belmiro Valverde Jobim Castor, que transcrevemos a seguir:

> "(...) não é pouco para uma vila habitada por algumas dezenas de degredados, náufragos e índios amistosos já gozar, em 1531, de tantas garantias jurídicas e administrativas. Nem é pouco para os colonos saberem que El Rey se preocupava com seus vestires, tendo tantas outras cousas a fazer. Daí porque, talvez seja coincidência, talvez seja premonição, o fato de que o primeiro português a fincar os pés no Brasil e aqui permanecer como degredado tivesse o apelido de 'Bacharel de Cananéia', precursor inconteste da sociedade bacharelesca que começava a nascer e cujo ranço 'cartorialista' e formalista passaria a fazer parte integrante de nossa genética social"[14]. (grifos nossos)

A história ainda registra que em 1548, Tomé de Souza, o Primeiro Governador-Geral, antes da partida de Portugal recebeu de Sua Majestade instruções detalhadas a respeito da vigilância sobre os deslocamentos dos colonos (que não deveriam internar-se no país nem viajar para outra capitania sem autorização prévia), o controle da produção (mediante a obrigatoriedade de concessões régias para estabelecer engenhos de cana), o controle dos preços (que deveriam ser fixados) e até mesmo a imposição de restrições à

[14] CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. Os contornos do Estado e da burocracia no Brasil. In: Cadernos Adenauer II (2001), n. 3. **Burocracia e reforma do Estado**. São Paulo: Konrad Adenauer, julho 2001, p. 10.

vestimenta dos habitantes locais, proibidos de usar sedas e brocados. Helio Vianna denominou esse tipo de administração colonial imposta por Dom João III de um sistema “quase feudal”[15].

Alberto Guerreiro Ramos assim sintetizou o processo de formação do Brasil: por aqui, o Estado chegou antes da nação, precedeu a sociedade. Afirma ainda que desde sua criação o Brasil se viu às voltas com leis, ordenações, alvarás, ouvidores, funcionários, cartórios e tabelionatos, ou seja, com as manifestações visíveis do poder do Estado e da burocracia estatal[16].

A pergunta que fazemos é: poderia ter sido diferente? A história nos mostra que os colonizadores, independentemente de suas nacionalidades, impuseram aos povos e territórios subjugados suas instituições e seus valores jurídicos e administrativos. No caso do Brasil, que era povoado por sociedades indígenas caracterizadas por uma organização social não estatal e sem meios eficazes de se defender dos recém-chegados, isso foi ainda mais fácil.

Tratando dos efeitos da colonização, ensina Everett Hagen que, de um modo geral, e isso se aplica ao caso do Brasil, os colonizadores impuseram sua presença e conquistaram pela força a sociedade local. Ao fazê-lo, demonstraram que a estrutura política e de poder social então existentes não merecia sequer ser conservada. Isso modificou de alto a baixo a vida econômica com a imposição de impostos, por exemplo. Além disso, o sistema europeu de posse da terra destruiu, concomitantemente, direitos familiares e das sociedades indígenas. Por fim, mas não menos importante, os colonizadores ainda indicavam seu desdém pela cultura local das mais diversas formas: da construção de casas diferentes ao uso de vestimentas inadequadas para a temperatura dos trópicos[17].

---

[15] VIANNA, Helio. **Formação brasileira**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1935, p. 97.

[16] RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1983, p. 399.

[17] HAGEN, Everett E. **As origens do desenvolvimento**. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fórum Editora, 1969, p. 150.

A história do Brasil começa com a de Portugal e esta registra características de formação e desenvolvimento do Estado bem diversas das que foram experimentadas em outras partes da Europa.

Conforme destacado por Reinhard Bendix, o feudalismo na Europa foi marcado por um processo de tensão permanente entre os monarcas e a aristocracia feudal, que resultou em diferentes combinações de poderes e encargos do rei e dos senhores das terras. Para manter e reforçar esse equilíbrio, a concessão de títulos de nobreza para senhores feudais e suas famílias era uma ferramenta poderosa de cooptação por parte dos reis[18].

Também tratando desse tema, Raymundo Faoro destaca que os monarcas portugueses, ao invés de se aproximarem da aristocracia rural, cercaram-se de um "estamento burocrático", formado por parentes e amigos do Rei, militares e funcionários leais, cujo poder e prestígio derivavam da proximidade com o poder administrativo. Em Portugal, o que dava a condição de nobre a alguém era a intimidade com o Rei e a corte, tornando-o capaz de fazer favores, conceder ou negar autorizações, praticar pequenas e grandes vilanias conta inimigos e adversários, participando de bons negócios e recebendo favores e prebendas[19].

Analisando os contornos do Estado e da burocracia no Brasil, Belmiro Valverde Jobim Castor relata que quando o processo de colonização do Brasil se iniciou, o estamento burocrático português rapidamente se apossou da nova terra. O Estado era uma força centrípeta a arrastar para seu núcleo tudo que se passava na colônia, e a burocracia cartorial não perdeu tempo em se instalar e passar a controlar a iniciativa dos locais, submetendo-os ao mesmo processo que lhe havia garantido o poder na metrópole, ou seja, uma combinação entre o exercício de um rígido controle governamental sobre as atividades mais comezinhas, por um lado, e de recompensas generosas pela obediência e subserviência dos súditos, por outro.

---

[18] BENDIX, Reinhard. **Construção nacional e cidadania: estudos de nossa ordem social em mudança**. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Edusp, 1996, p. 361.

[19] FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 4. ed. São Paulo: Globo, 2011, p. 35.

Na colônia tudo dependia de autorizações, alvarás, cartas régias, concessões e permissões governamentais. Nada se decidia sem que o Estado fosse ouvido e assentisse, assim como nada se decidia fora do capital do país, quando não da própria corte em Lisboa[20].

Esse cenário confirma o que é mencionado por Max Weber, segundo o qual "o tipo puro do funcionário burocrático é nomeado por uma instância superior"[21]. Outra observação de Max Weber que também se aplica ao Brasil, é que em territórios recém-colonizados estão pouco desenvolvidas tanto a necessidade de uma administração especificamente instruída quanto a dominação de convenções estamentais[22].

A vida econômica no Brasil refletia esse estado de coisas. Oliveira Lima lembra que aquilo que não fosse monopólio da Coroa poderia ser objeto de concessão ou autorização, mas muitas atividades eram sumariamente proibidas. Exemplos: até a vinda de Dom João VI não era permitido plantar amoreiras para não estimular a cultura do bicho da seda e a tecelagem, e a fabricação de tecidos rendia aos empresários a destruição dos teares e a deportação para Portugal. Também não se permitia o cultivo das oliveiras, a fim de não se viabilizar a produção local de azeite[23].

Essa tradição colonial nos deixou algumas heranças: a primeira, no nosso entender, é a constatação de Alberto Guerreiro Ramos[24], segundo o qual o Brasil se formou Estado antes de se fazer nação. A segunda é a presença dominante do Estado, cujo braço político-administrativo,

---

[20] CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. Os contornos do Estado e da burocracia no Brasil. In: Cadernos Adenauer II (2001), n. 3. **Burocracia e reforma do Estado**. São Paulo: Konrad Adenauer, julho 2001, p. 14.

[21] WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999, v. 2, p. 202.

[22] WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999, v. 2, p. 201.

[23] LIMA, Oliveira. **Dom João VI no Brasil**: 1808-1821. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1945, p. 116.

[24] Citada no início deste capítulo.

representado pela burocracia estatal, sempre foi personagem central na vida dos indivíduos e das organizações brasileiras. A terceira, muito bem observada por Belmiro Valverde Jobim Castor, foi o nascimento de uma elite econômica fortemente associada ao Estado e dependente dele para obter proteção contra a concorrência, limitar artificialmente a oferta ou gozar de vantagens e benefícios. Na síntese do citado autor, instalou-se no Brasil um "capitalismo protegido"[25].

De fato, o período colonial foi marcado por uma administração predominantemente patrimonialista, em que não havia uma separação clara entre bens públicos e privados pela própria estrutura do Estado. É um tipo de administração típica das monarquias absolutistas que antecederam o capitalismo e a democracia.

A administração colonial portuguesa fez uso da burocracia não apenas para exercer a centralização do poder, mas também para angariar apoio e isolar desafetos. Os funcionários que poderiam ter origem plebeia eram treinados no respeito à "letra da lei", característica do direito romano. Essa é a origem de uma das principais características da administração pública brasileira: o formalismo, que foi combinado com um sistema de acomodação das demandas pessoais, base do clientelismo[26].

A transferência da corte portuguesa para o Rio de Janeiro em 1808 e a consequente elevação do Brasil à parte integrante do Reino Unido de Portugal constituíram as bases para a construção do Estado Nacional e da administração pública brasileira. A coroa portuguesa veio acompanhada de milhares de pessoas trazendo consigo todo o aparato necessário ao funcionamento do governo. É assim que a nova sede do reino se iniciou com uma estrutura de administração pública que já existia em Portugal. Deixou

---

[25] CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. Os contornos do Estado e da burocracia no Brasil. In: Cadernos Adenauer II (2001), n. 3. **Burocracia e reforma do Estado**. São Paulo: Konrad Adenauer, julho 2001, p. 15.

[26] DIAS, Reinaldo. **Gestão pública**: aspectos atuais e perspectivas para atualização. São Paulo: Atlas, 2017, p. 58.

como herança para a administração pública brasileira a burocracia, o patrimonialismo, a distribuição de cargos e a centralização do poder[27].

Tendo como ponto de partida o cenário colonial traçado, examinaremos a seguir a origem, as características e o conceito de burocracia.

1.1. BUROCRACIA: ORIGEM, CARACTERÍSTICAS E CONCEITO

A crítica à burocracia é uma das marcas do mundo contemporâneo. Os termos “burocrata”, “burocrático” e “burocracia” são empregados como claramente ofensivos. A tais palavras costuma-se atribuir um sentido pejorativo, implicando uma crítica depreciativa a pessoas, instituições ou procedimentos. Não há quem se diga um burocrata ou descreva os seus próprios métodos de gerenciamento como “burocráticos”. A burocracia é vista como algo mau e que, num mundo perfeito, não deveria existir[28]. Todavia, é igualmente verdade que, de modo geral, poucas pessoas saberiam o que responder se lhes fosse pedida uma definição.

Burocracias são vistas como sistemas administrativos irracionais, lentos, custosos, rígidos e muitas vezes minados por corrupção. Geralmente a lentidão, o atravancamento e os procedimentos bizantinos são percebidos como atributos da burocracia, e o burocrata, como um funcionário desmotivado que, em geral, está pouco interessado nos usuários, nos clientes e mais na própria carreira, entendida como o conjunto de vantagens que se julga no direito de usufruir[29].

---

[27] DIAS, Reinaldo. **Gestão pública**: aspectos atuais e perspectivas para atualização. São Paulo: Atlas, 2017, p. 60.

[28] MISES, Ludwig von. **Burocracia**. Trad. Raul Martins. Campinas: Vide Editorial, 2018, p. 11.

[29] BERTERO, Carlos Osmar. **Ensino e pesquisa em administração**. São Paulo: Cengage Learning, 2006, p. 45.

Paradoxalmente, no entanto, a existência do modelo burocrático é indispensável para a organização da sociedade. A fim de encontrar respostas sobre o que é a burocracia, quais os efeitos no nosso país, e em especial no registro de imóveis, se faz necessária a presente análise.

Para que possamos formar nossas próprias convicções é preciso entender o que é um sistema social burocraticamente organizado ou uma organização. Os estudos acerca desse assunto partem da obra de Max Weber, que foi o primeiro a estudar sistematicamente as organizações burocráticas. Sua teoria sobre burocracia faz parte de sua principal obra "Economia e sociedade"[30]. Por essa razão vamos nos referir a ele insistentemente.

Além de Max Weber, há mais dois estudiosos que são referência quando se estuda burocracia: Ludwig von Mises, economista austríaco, e David Beetham, professor de política da Universidade de Leeds.

A burocracia é antiga: no antigo Egito, na China Imperial e em Roma já havia imponentes sistemas burocráticos. O termo "burocracia" vem do francês *bureau*, que significa departamento, escritório, sala[31].

Há uma estreita correlação entre o desenvolvimento industrial e o aparecimento e o crescimento das organizações. Não se trata de um elo acidental. O desenvolvimento industrial desenrolou-se nas duas principais organizações que conhecemos: as empresas e o Estado. Quanto mais esses entes se organizavam, quanto mais o trabalho era racionalizado e sistematizado por meio das organizações, maior era o desenvolvimento.

Se formos analisar detidamente, perceberemos que o progresso de uma nação depende de sua capacidade de organizar a atividade humana. Vejamos: a organização é necessária para a criação de um Estado, para a

---

[30] Título original: *Wirtschaft und Gesellschaft*.

[31] GIANTURCO, Adriano. **A ciência da política**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2021, p. 115.

formação de um exército, para propagar ideologias e religiões e para levar adiante o desenvolvimento econômico[32].

O aparecimento e a predominância das organizações na sociedade industrial, sua influência no condicionamento social dos indivíduos e a posição estratégica em relação ao desenvolvimento, fizeram com que as organizações atraíssem a atenção de estudiosos das mais variadas áreas.

Pode-se afirmar, assim, que a sociedade cunhada a partir da Revolução Industrial se caracteriza pelo grande número de organizações. Além da predominância das organizações há outras duas razões que tornam particularmente importante o estudo do tema: a) as organizações têm um papel essencial na formação da personalidade das pessoas; b) as organizações e sua boa administração são condições do desenvolvimento de qualquer país. Um sistema social pode ser muito ou pouco organizado, e a variedade é vasta: famílias são sistemas sociais que têm uma estrutura organizacional simples. Um exército, no entanto, precisa ser altamente organizado[33].

Por exemplo, o que o Vaticano, a Nasa e a BMW têm em comum? Segundo David Beetham a resposta é simples: todas elas são organizações burocráticas, não importa se a instituição em questão é pública ou privada, religiosa ou secular, interessada no lucro ou na evangelização[34].

Assim, tem-se desde o agrupamento sem organização até o agrupamento completamente organizado. De um lado temos os agrupamentos não organizados, como o povo, e no extremo oposto estariam as organizações burocráticas, que podem ser chamadas simplesmente de “organizações” ou de “burocracias”. Isso significa que, quanto mais um sistema social é organizado, mais se aproxima do modelo ideal da organização burocrática. Um sistema

---

[32] MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2004, p. 22.

[33] MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2004, p. 23.

[34] BEETHAM, David. **A burocracia**. Trad. M. F. Gonçalves de Azevedo. Lisboa: Editorial Estampa, 1987, p. 29.

social é ou não uma organização na medida em que é burocraticamente organizado[35].

Na administração empresarial, diferentemente, costuma-se afirmar que uma empresa burocratizada é antiquada, pouco competitiva e fadada ao desaparecimento. Mesmo na literatura popular de administração fala-se em "desburocratização", como se burocracia fosse algo inadequado e a ser eliminado. Na área pública, quando se fala em modernização ou reforma da administração pública, coloca-se como objetivo eliminar a burocracia e simplificar os procedimentos. Atualmente já se fala da burocracia como coisa do passado. Especialmente no mundo empresarial, se diz com frequência que as formas desejáveis e atuais de organização são pós-burocráticas[36].

Pondera Ludwig von Mises que o sentido pejorativo e a insinuação antipática que se dá à burocracia não se restringe a alguns países, como os Estados Unidos e a maior parte das democracias, pois se trata de um fenômeno universal. Em sua obra publicada em 1944 ele menciona que mesmo na Prússia, modelo ideal de governo autoritário, não havia quem quisesse ser chamado de burocrata[37].

> "O oficial de alto-escalão do rei prussiano orgulhava-se muito de sua dignidade e do poder que dela decorria. Presunçoso, deleitava-se com a reverência que lhe rendiam os subordinados e o populacho. Estava perfeitamente convencido de sua própria importância e infalibilidade. Mas teria julgado uma imprudência, se não um insulto, alguém ter a pachorra de chamar-lhe de 'burocrata'. Era, de acordo com a sua própria estima, não um burocrata, mas um servo civil, o mandatário de

---

[35] MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2004, p. 24.

[36] BERTERO, Carlos Osmar. **Ensino e pesquisa em administração**. São Paulo: Cengage Learning, 2006, p. 45.

[37] MISES, Ludwig von. **Burocracia**. Trad. Raul Martins. Campinas: Vide Editorial, 2018, p. 11.

> sua Majestade, um funcionário do estado a trabalhar incansavelmente em prol do bem-estar da nação”[38].

No mesmo sentido observa David Beetham, segundo o qual a burocracia é algo que gostamos de odiar porque ela apresenta simultaneamente as imagens contraditórias de ineficiência confusa e de poder ameaçador. De um lado tem-se a incompetência e, de outro, o obstrucionismo, a intriga bizantina. Em termos políticos, a Direita tenta limitá-la em nome do mercado livre. O Centro prefere reformá-la em nome da abertura e da responsabilidade. E a Esquerda quer substituí-la em prol da participação e da autogestão. No entanto, ela ostenta uma impressionante capacidade para resistir a todos esses ataques[39].

A par dessas duas menções depreende-se que em geral as pessoas empregam a palavra burocracia com conotação negativa. Isso ocorre porque a burocracia tem dois sentidos: a) *sentido popular*, que indica papelada, perda de tempo, apego excessivo à forma, excesso de regulamentos e normas, ineficiência, lentidão. Ou seja, o que comumente se chama de burocracia são as disfunções, os defeitos do sistema; b) *sentido científico*: objeto de estudo da Administração e da Sociologia, indica qualquer sociedade, organização ou grupo que se baseie em leis racionais. Isso significa que a burocracia é o oposto dos defeitos mencionados, pois é justamente uma máquina profissional, que se baseia em regras definidas, executadas por funcionários recrutados e preparados para desempenhar as tarefas descritas com exatidão. Para Max Weber, que foi o primeiro a estudar sistematicamente as organizações burocráticas, a burocracia apresenta três características principais: formalidade, impessoalidade e profissionalismo[40].

Para a presente pesquisa vamos nos ater ao *sentido científico*, tendo como base a análise do tema por meio da Teoria Geral da

---

[38] MISES, Ludwig von. **Burocracia**. Trad. Raul Martins. Campinas: Vide Editorial, 2018, p. 11-12.

[39] BEETHAM, David. **A burocracia**. Trad. M. F. Gonçalves de Azevedo. Lisboa: Editorial Estampa, 1987, p. 11.

[40] MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2004, p. 24.

Administração, que oferece estudos bem fundamentados sobre a “Teoria da Burocracia na Administração”, de Max Weber. Para tanto, faremos uma breve introdução às “Teorias da Administração”.

Frederick Winslow Taylor e Jules Henri Fayol são considerados os precursores da moderna Administração por terem formulado as bases do pensamento administrativo. Em razão das teorias criadas por eles, a abordagem clássica da administração é desdobrada em duas orientações: *Escola da Administração Científica* (Taylorismo) - desenvolvida nos Estados Unidos em 1903; e *Teoria Clássica da Administração* (Fayolismo): desenvolvida na França em 1916[41].

A partir da década de 1940, com os estudos do economista e sociólogo Max Weber, surge a *Teoria da Burocracia na Administração*. O modelo burocrático constitui um terceiro pilar da *Teoria Tradicional da Organização*, ao lado do Taylorismo (*Administração Científica*) e do Fayolismo (*Teoria Clássica*). Foi o ponto de partida dos sociólogos e cientistas políticos no estudo das organizações[42].

Tratando da natureza, dos pressupostos e do desenvolvimento da burocracia, Max Weber faz uma consideração que sintetiza a organização burocrática em regras, leis ou ordenamentos:

> “O funcionamento específico do funcionalismo moderno manifesta-se da forma seguinte. Rege o princípio das competências oficiais fixas, ordenadas, de forma geral, mediante regras: leis ou regulamentos administrativos, isto é: 1) existe uma distribuição fixa das atividades regularmente necessárias para realizar os fins do complexo burocraticamente dominado, como deveres oficiais; 2) os

[41] Desenvolvemos com mais profundidade essas teorias no item 5.1., ao tratarmos do princípio da eficiência como diretriz do registro eletrônico de imóveis. CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 27.

[42] CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 95.

> poderes de mando, necessários para cumprir estes deveres, estão também fixamente distribuídos, e os meios coativos (físicos, sacros ou outros) que eventualmente podem empregar estão também fixamente delimitados por regras; 3) para o cumprimento regular e contínuo dos deveres assim distribuídos e o exercício dos direitos correspondentes criam-se providências planejadas, contratando pessoas com qualificação regulamentada de forma geral. Estes três fatores constituem, na dominação baseada no direito público, a existência de uma autoridade burocrática, e na dominação da economia privada, a de uma 'empresa' burocrática"[43].

Max Weber propôs um modelo de organização racional capaz de atender ao crescente tamanho e complexidade das empresas, que exigiam padrões organizacionais mais sofisticados, e para os quais as teorias anteriores mostraram-se insuficientes. Para isso ele estudou os tipos de sociedade e os tipos de autoridade. Quanto à sociedade, distinguiu três tipos[44]:

a) *sociedade tradicional*: aquela em que há o predomínio de características patriarcais e patrimonialistas, como a família, o clã.

b) *sociedade carismática*: aquela em que se verifica o predomínio de características arbitrárias e personalísticas. A título de exemplo vale mencionar os grupos revolucionários e os partidos políticos.

c) *sociedade legal, racional, burocrática ou formal*: aquela em que há o predomínio de normas impessoais e racionalidade na escolha dos meios e dos fins. Como exemplo mencionamos as grandes empresas, os Estados modernos e os exércitos.

---

[43] WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999, v. 2, p. 198-199.

[44] WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999, v. 2, p. 13, 167 e 336.

De acordo com Weber, o terceiro tipo de organização, que é justamente a sociedade burocrática, baseia-se em leis. As pessoas aceitam as leis por acreditarem que são racionais, isto é, definidas em função do interesse das próprias pessoas e não para satisfazer os caprichos arbitrários de um dirigente.

> “A burocracia é de caráter ‘racional’: regra, finalidade, meios, impessoalidade "objetiva" dominam suas atitudes. Por isso, seu surgimento e sua divulgação tiveram por toda parte efeito ‘revolucionário’ naquele mesmo sentido especial, ainda a ser exposto, que caracteriza o avanço do racionalismo, em geral, em todas as áreas. Neste processo, a estrutura burocrática aniquilou formas estruturais da dominação que não tinham caráter racional”[45].

As pessoas que integram as organizações modernas também aceitam (ou pelo menos, esperam) que alguém personifique a autoridade da lei: guardas de trânsito, juízes, prefeitos ou gerentes. São as chamadas “figuras de autoridade”. A autoridade é a contrapartida da responsabilidade que essas pessoas têm de zelar pelo cumprimento da lei. A obediência dos integrantes da organização deve-se às leis, formalmente definidas, e às pessoas que as representam, que agem conforme uma competência pré-estabelecida[46].

Para Weber, burocracia é qualquer sociedade, organização ou grupo que se baseie em leis racionais. Assim, a palavra burocracia não tem nenhuma conotação negativa, na concepção dele. É apenas uma base para organizar as coletividades. Segundo ele, “em princípio, atrás de todo ato de uma autêntica administração burocrática encontra-se um sistema de ‘razões’

---

[45] WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999, v. 2, p. 237.

[46] MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru.**Teoria geral da administração**: da revolução urbana à revolução digital. 8. ed.São Paulo: Atlas, 2018, p. 98.

racionalmente discutíveis, isto é, a subsunção a normas ou a ponderação de fins e meios”[47].

No conceito de Weber as organizações burocráticas apresentam três características principais: a) formalidade; b) impessoalidade e c) profissionalismo. Essas três características formam o “tipo ideal de burocracia”, que é um modelo abstrato que procura retratar os elementos que constituem qualquer organização formal do mundo real. Convém notar que ideal não significa “desejável”, significa “padrão”[48].

a) *Formalidade*: burocracias são sistemas formais, legais, compostos por normas, às quais todos estão subordinados. Isso significa que a base das organizações burocráticas são normas, regulamentos e leis, que estipulam direitos e deveres dos participantes. Cada pessoa inserida em uma organização burocrática não é apenas um indivíduo, é alguém que desempenha um papel formal: cidadão, contribuinte, aluno, empregado[49].

Sendo o modelo burocrático formal, a administração se faz por escrito. Tudo deve ser escrito de forma que a administração se torne algo que possa ser ensinado e de passível apreensão, permitindo a acumulação de conhecimentos e experiências. Seguem-se orçamentos, regras sobre administração de pessoas, procedimentos produtivos, planos estratégicos, regulamentos de como proceder e códigos de ética. Atualmente, boa parte da formalização não tem mais a forma de manuscritos ou manuais impressos, mas está incorporada em *softwares* de grande auxílio ao aprimoramento da formalização burocrática[50].

Com isso o comportamento das pessoas não depende dos caprichos pessoais dos administradores. Os direitos e os deveres de cada um

---

[47] WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999, v. 2, p. 216.

[48] MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru.**Teoria geral da administração**: da revolução urbana à revolução digital. 8. ed.São Paulo: Atlas, 2018, p. 99.

[49] MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru.**Teoria geral da administração**: da revolução urbana à revolução digital. 8. ed.São Paulo: Atlas, 2018, p. 99.

[50] BERTERO, Carlos Osmar. **Ensino e pesquisa em administração**. São Paulo: Cengage Learning, 2006, p. 47.

são definidos por normas, que também criam figuras de autoridade responsáveis pelo cumprimento das leis, às quais também estão sujeitas. Na burocracia, o comportamento sempre é regulamentado de forma explícita. Por isso no tipo ideal de burocracia de Max Weber todos são iguais perante a lei[51].

b) *Impessoalidade*: as relações entre as pessoas que integram as organizações burocráticas são governadas pelos cargos que elas ocupam e pelos direitos e deveres investidos nesses cargos. A pessoa que ocupa um cargo investido de autoridade encontra-se em uma posição hierárquica superior, mas está subordinada às normas que definem os limites de seus poderes, dentro dos quais pode dar ordens e deve ser obedecido. A obediência dos subordinados não se deve à pessoa que ocupa o cargo, mas ao cargo em si. É nesse sentido que as organizações formais são impessoais[52].

c) *Profissionalismo*: a organização burocrática oferece carreira profissional e formação especializada. O integrante de uma burocracia é um funcionário que faz do cargo um meio de vida, recebendo uma remuneração em troca de seus serviços. A escolha para ocupar o cargo, em geral, deve-se a suas qualificações, que são aprimoradas por meio de treinamento especializado. A participação nas burocracias, em geral, tem um caráter ocupacional. As organizações formais são sistemas de trabalho que fornecem a seus integrantes meios de subsistência. No tipo ideal de burocracia os funcionários são preparados para o desempenho de suas tarefas e precisam ser eficientes, pois sua sobrevivência depende disso, conforme as palavras de Max Weber:

> "O cargo é profissão. Isto se manifesta, em primeiro lugar, na exigência de uma formação fixamente prescrita, que na maioria dos casos requer o emprego da plena força de trabalho por um período prolongado, e em exames

---

[51] MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru.**Teoria geral da administração**: da revolução urbana à revolução digital. 8. ed.São Paulo: Atlas, 2018, p. 99.

[52] MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru.**Teoria geral da administração**: da revolução urbana à revolução digital. 8. ed.São Paulo: Atlas, 2018, p. 99.

específicos prescritos, de forma geral, como pressupostos da nomeação”[53].

É preciso ressaltar que Max Weber não defendeu um mundo burocratizado. Ao contrário, olhava com preocupação a expansão da burocracia para diversas esferas da vida na sociedade moderna. Seu modelo ideal destinava-se a explicar e não implicava prescrições sobre formatos organizacionais ou processos administrativos[54].

Quadro 1: Características do tipo ideal de burocracia

Tipo ideal de burocracia		
Formalidade	**Impessoalidade**	**Profissionalismo**
Burocracias são organizadas por normas, às quais todos se subordinam.	Burocracias são estruturas hierárquicas e organizadas por cargos.	Burocracias oferecem carreira profissional e formação especializada.

Fonte: elaborado pela autora

Salienta Ludwig von Mises que a gestão burocrática é um gerenciamento obrigado a cumprir as regras e regulações detalhadas que são estabelecidas pela autoridade de um corpo superior. A tarefa do burocrata é levar a cabo o que lhe ordenam as regras. Isso significa que a autonomia para agir conforme seus critérios de discricionariedade está seriamente cerceada[55].

No mesmo sentido explica Max Weber que a estrutura burocrática está acompanhada pela concentração dos meios de serviço materiais nas

[53] WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999, v. 2, p. 200.

[54] BERTERO, Carlos Osmar. **Ensino e pesquisa em administração**. São Paulo: Cengage Learning, 2006, p. 46.

[55] MISES, Ludwig von. **Burocracia**. Trad. Raul Martins. Campinas: Vide Editorial, 2018, p. 61.

mãos do senhor. Assim ocorre no desenvolvimento das grandes empresas capitalistas privadas, que têm nisso sua característica essencial[56].

Em nosso entender, o pensamento que mantém a organização burocrática como a primeira opção de organização é justamente a crença na superioridade técnica que, no tipo ideal de Weber, nos parece ter todo sentido. Para melhor evidenciar isso transcrevemos a seguir as palavras do autor:

> "A razão decisiva do avanço da organização burocrática sempre foi sua superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma. A relação entre um mecanismo burocrático plenamente desenvolvido e as outras formas é análoga à relação entre uma máquina e os métodos não-mecânicos de produção de bens. Precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da documentação, continuidade, discrição, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais alcançam o ótimo numa administração rigorosamente burocrática (especialmente monocrática) exercida por funcionários individuais treinados, em comparação a todas as formas colegiais ou exercidas como atividade honorária ou acessória. Quando se trata de tarefas complexas, o trabalho burocrático remunerado não apenas é mais preciso, como também muitas vezes mais barato no resultado final do que o formalmente não-remunerado, honorário"[57].

Toda teoria tem suas falhas, suas disfunções e isso gera críticas. A par disso, a seguir trataremos dos aspectos negativos da burocracia.

---

[56] WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999, v. 2, p. 217.

[57] WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999, v. 2, p. 212.

1.2. BUROCRACIA: VANTAGENS E DISFUNÇÕES

A conceituação da burocracia, em suas origens, remetia a funcionários de Estado, seus saberes e suas práticas. A partir dos estudos de Max Weber o termo começou a ser usado de forma expandida, abrangendo profissionais da iniciativa privada. Quando uma empresa ou uma repartição pública usa do pensamento burocrático, os funcionários que ocupam seus postos são escolhidos em razão da sua especialização técnica. Nesse sentido, a burocracia expressaria, de modo geral, o necessário processo de racionalização e profissionalização das organizações do mundo contemporâneo, indispensáveis para que se consiga alcançar melhores desempenhos[58].

Desse modo, as principais vantagens da burocracia são: a) racionalidade no alcance dos objetivos; b) interpretação uniforme das normas; c) procedimentos padronizados, menores custo e possibilidade de erros; d) redução de atritos uma vez que cada funcionário conhece sua tarefa; e) uniformidade nas decisões[59].

Segundo Max Weber, a burocracia pertence aos complexos sociais mais difíceis de destruir. Por isso foi e é um instrumento de poder de grande importância para quem controla o aparelho burocrático.

> “Uma burocracia, uma vez plenamente realizada, pertence aos complexos sociais mais dificilmente destrutíveis. A burocratização é o meio específico por excelência para transformar uma "ação comunitária" (consensual) numa "ação associativa" racionalmente ordenada. Como instrumento da transformação em "relações associativas" das relações de dominação, ela era e continua sendo, por isso, um meio de

---

[58] ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Burocracia e ordem democrática**: desafios contemporâneos e experiência brasileira, p. 24. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8560/1/Burocracia.pdf

[59] DIAS, Reinaldo. **Gestão pública**: aspectos atuais e perspectivas para atualização. São Paulo: Atlas, 2017, p. 53.

> poder de primeira categoria para aquele que dispõe do aparato burocrático, pois, com possibilidades de resto iguais, uma "ação associativa", ordenada e dirigida de forma planejada, é superior a toda "ação de massas" ou "comunitária" contrária. Onde quer que a burocratização da administração tenha sido levada conseqüentemente a cabo, cria-se uma forma praticamente inquebrantável das relações de dominação[60].

No mesmo sentido de Weber, afirma Ludwig von Mises que a burocracia é instrumental, o que implica dizer que um governo não pode prescindir de burocratas e métodos burocráticos. No entender dele, as pessoas não se ressentem da burocracia como tal, mas sim da intromissão da burocracia na vida íntima de cada um[61].

Isso significa que a burocracia em si não é boa ou má. É, na verdade, um método de gerenciamento aplicável a diversas esferas da atividade humana. Há um campo – o manejo do aparato governamental – em que é forçoso haver métodos burocráticos. Especialmente sobre a crescente intervenção do Estado, assinala Ludwig von Mises:

> “O que muitos hoje em dia julgam ser um mal não é a burocracia como tal, e sim a expansão, o crescimento cada vez maior da esfera em que se aplica o gerenciamento burocrático. A expansão é a consequência inevitável da restrição progressiva que se vem fazendo à liberdade do cidadão; da tendência, inerente às políticas econômicas e sociais hodiernas, em direção à substituição da iniciativa privada pelo controle governamental”[62].

---

[60] WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999, v. 2, p. 222.

[61] MISES, Ludwig von. **Burocracia**. Trad. Raul Martins. Campinas: Vide Editorial, 2018, p. 29.

[62] MISES, Ludwig von. **Burocracia**. Trad. Raul Martins. Campinas: Vide Editorial, 2018, p. 60. Nota da autora: convém lembrar que a obra citada foi publicada em 1944 e seu autor, naturalmente, viveu os efeitos econômicos da Grande Depressão dos anos de 1930. E, como a História nos conta, aqueles anos foram marcados pelo intervencionismo estatal.

Depreende-se que se trata de um processo essencialmente conservador e contrário à inovação: o burocrata comporta-se como um indivíduo ritualista e apegado a regras. Esse é um traço característico da burocracia: as pessoas passam a ser tão somente seguidoras de regras, prescrições e procedimentos, em um sentido mecânico, operacional.

Assim, as principais disfunções da burocracia são: a) apego aos regulamentos; b) excesso de formalismo e papelada; c) resistência à mudança; d) despersonalização das relações; e) excesso de procedimentos; f) atendimento insatisfatório aos clientes; g) morosidade.

No entanto, embora seus desvios sejam mais discutidos que suas virtudes, a burocracia segue sendo um componente essencial de qualquer organização[63].

1.3. TENTATIVAS DE DESBUROCRATIZAÇÃO NO BRASIL

A reforma proposta pelo Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, foi uma tentativa de implementar a administração pública gerencial no Brasil. O objetivo da reforma era superar a rigidez burocrática e tornar a gestão mais eficiente. Antes desta norma, o Estado assumia diretamente os serviços públicos por meio da administração direta. Com o baixo rendimento e a desorganização então reinantes, viu-se como solução delegar às autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista a realização de alguns serviços públicos.

Ocorrida durante o regime militar, a reforma promoveu diversas mudanças na administração pública, com destaque para as seguintes: a) ampliou-se a função econômica do Estado com a criação de diversas empresas estatais; b) dividiu-se a administração pública em dois grupos: administração direta e indireta.

---

[63] DIAS, Reinaldo. **Gestão pública**: aspectos atuais e perspectivas para atualização. São Paulo: Atlas, 2017, p. 54.

Alguns anos depois, durante o governo do Presidente Ernesto Geisel, foi criado o Ministério da Desburocratização por meio do Decreto n. 83.740, de 18 de julho de 1979, sendo titular da pasta Hélio Beltrão. O objetivo era implementar a reforma administrativa proposta pelos militares e colocar em prática o Programa Nacional de Desburocratização, cujo propósito era a descentralização da autoridade, a melhoria e a simplificação dos processos administrativo e a promoção da eficiência.

Durante esse período foram criados os Juizados de Pequenas Causas e o Estatuto da Microempresa. A pasta foi extinta em 1986, sendo absorvida pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado.

Mais recentemente, sob a presidência de Michel Temer, foi sancionada a Lei n. 13.726, de 8 de outubro de 2018, que tinha como objetivo racionalizar atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e também instituir o selo de desburocratização e simplificação.

Esta lei previa, em seu art. 4º, a criação do governo eletrônico, como há em países como Geórgia, Lituânia e Nova Zelândia. Infelizmente, contudo, este dispositivo foi vetado, seguindo a orientação contida na Mensagem de Veto da AGU – Advocacia-Geral da União.

> **Redação proposta:**
>
> Art. 4º Os órgãos da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal <u>deverão disponibilizar em seus sítios eletrônicos mecanismo próprio para a apresentação, pelo cidadão, de requerimento relativo a seus direitos</u>.
>
> Parágrafo único. O requerimento a que se refere o *caput* tramitará eletrônica ou fisicamente, e eventuais exigências ou diligências serão comunicadas pela *internet* ou por via postal.

No entender da AGU, embora louvável, o dispositivo tratava de assunto de alta complexidade técnica, o que exigiria tempo razoável para adaptação de processos e sistemas[64].

Mais recentemente, a Lei n. 13.874/2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, acrescentou o § 3º ao art. 1º da Lei dos Registros Públicos. Com isso, o dispositivo passou a contar com a seguinte redação:

> Art. 1º Os serviços concernentes aos Registros Públicos, estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, ficam sujeitos ao regime estabelecido nesta Lei.
>
> (...)
>
> § 3º Os registros poderão ser escriturados, publicitados e conservados em meio eletrônico, obedecidos os padrões tecnológicos estabelecidos em regulamento. (grifos nossos)

O item 11, inciso X, da Exposição de Motivos da Medida Provisória n. 881/2019, que foi convertida na Lei n. 13.874, traz importante explicação sobre o protagonismo a ser dado ao documento eletrônico.

> "Equipara o documento microfilmado ou digital ao documento físico, nos termos da regulamentação. Não podemos ser um país exemplar na proteção ao meio-ambiente se ainda adotarmos a noção, passada e arcaica, de que documentos físicos devem necessariamente ser apresentados. Para isso, insere-se como norma de direito público a equivalência entre o digital, devidamente regulado, e o físico. Não só se observa o disposto constitucional de preservação ao meio-ambiente, como também se busca aumentar a produtividade dos brasileiros em decorrência da redução dos altos custos de transação referentes à produção e à manutenção de acervos

[64] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Msg/VEP/VEP-565.htm

> físicos de comprovantes de obrigações de todo tipo”[65]. (grifos nossos)

Na prática a lei permite, por exemplo, que se faça um contrato de locação apenas em versão eletrônica, sem a necessidade da versão impressa. Essa mudança de posicionamento simplifica a rotina de profissionais da área imobiliária, bem como facilita a economia digital. Um exemplo é o caso do aplicativo *Airbnb*, que faz locação por temporada, mas que tem contornos próprios: o contrato é totalmente digital e não há pagamento de intermediação imobiliária.

O dispositivo também se refere aos “custos de transação”, cuja teoria tem origem nos estudos de Ronald Coase, que em 1960 publicou o artigo “*The problem of the social cost*”, no qual defendeu que os direitos relacionados a uma relação contratual devem ser estabelecidos de modo a propiciar que o aumento do valor da produção seja superior aos custos de transação decorrente, pois somente nesta hipótese o contrato terá produzido um resultado socialmente útil. Ainda segundo Robert Coase, estes direitos devem ser estabelecidos com clareza antes da contratação, pois, do contrário, a possibilidade de que os custos de transação superem o aumento da produção inibirá a realização da transação[66].

Segundo Eduardo Tomasevicius Filho, há instituições que são capazes de reduzir os custos de transação. Contudo, há outras que podem aumentá-lo, como é justamente o caso da burocracia, pois aumenta a incerteza da relação entre as partes. Como consequência, tem-se o aumento do risco e dos custos de transação: “tempo e esforço são perdidos desnecessariamente para escapar de seus efeitos, isso quando não ocorre a corrupção ativa e passiva, o que constitui mau uso de recursos”[67].

---

[65] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-881-19.pdf

[66] BRANDELLI, Leonardo. **Transmissão da propriedade imóvel**. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 100.

[67] TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. **O princípio da boa-fé no direito civil**. São Paulo: Almedina, 2020, p. 57-58.

Importa ainda assinalar que para Ronald Coase os custos de transação sempre estarão presentes em qualquer negociação, pois se trata de um elemento inerente à atividade negocial[68]. Mas os custos podem ser reduzidos com a redução da burocracia, por exemplo.

A Lei n. 13.874/2019 é norteada pelos seguintes princípios:

> Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei:
>
> I - a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas;
>
> II - a boa-fé do particular perante o poder público;
>
> III - a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e
>
> IV - o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado.

A Exposição de Motivos da Medida Provisória n. 881 traz dados atuais sobre o impacto da liberdade econômica. É mencionado um estudo segundo o qual a liberdade econômica e a proteção à propriedade privada[69] são mais determinantes para o bem-estar da população do que características regionais e demográficas do país. Não é coincidência que o Chile, o país com maior liberdade econômica da América Latina, tem o maior IDH - Índice de Desenvolvimento Humano entre os seus vizinhos.

Dentre entre objetivos, a lei pretende atingir a diminuição do aparelho burocrático a fim de aproximar o Brasil do ambiente de negócios de países desenvolvidos, e empoderar o particular ao expandir sua proteção contra a intervenção estatal.

---

[68] BRANDELLI, Leonardo. **Transmissão da propriedade imóvel**. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 101.

[69] Pierre-Joseph Proudhon, filósofo e economista político francês, no seu clássico *Teoria da propriedade*, defende que a propriedade é egoísmo idealizado, consagrado e investido de função política e jurídica. Texto original: "*La propriété est l'égoïsme idéalisé, consacré, investi d'une fonction politique et juridique"*. PROUDHON, Pierre-Joseph. **Théorie de la propriété**. Montréal-Paris: Éditions l'Harmattan, 1997, p. 119.

Mais uma vez, são medidas que foram tomadas por países como Geórgia, Lituânia e Nova Zelândia, e que tiveram como resultado a melhoria do ambiente de negócios e a posição destes países como referência em diversos critérios avaliados pelo *Doing Business*, em especial o item “registro de propriedades”.

Por fim, entendemos que a lei inovou positivamente ao prever no art. 3º, inciso VI, a possibilidade de se afastar os efeitos de normas infralegais que se tornarem desatualizadas por força de desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, como é justamente o caso da tecnologia *blockchain*.

> Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômico do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:
>
> (...)
>
> VI - desenvolver, executar, operar ou comercializar novas modalidades de produtos e de serviços <u>quando as normas infralegais se tornarem desatualizadas por força de desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente</u>, nos termos estabelecidos em regulamento, que disciplinará os requisitos para aferição da situação concreta, os procedimentos, o momento e as condições dos efeitos; (grifos nossos)

Conforme mencionado pelo Ministro da Justiça na Exposição de Motivos, o Brasil não consegue acompanhar e se atualizar na mesma velocidade com que a tecnologia avança. O principal objetivo da lei foi desburocratizar e simplificar processos, reduzindo o campo de atuação do Estado a fim de afastar exigências desnecessárias que prejudicam o desenvolvimento econômico.

***

Em síntese conclusiva, o presente capítulo trouxe uma pergunta: somos um país burocrático e cartorialista?

Embora haja uma retórica contra a burocracia, no sentido popular do termo, não há dúvida de que estamos muito longe de abandonar o modelo burocrático, que deixou profundas raízes nas organizações públicas e privadas do Brasil. E isso se aplica a todas as organizações burocráticas, da qual o cartório de registro de imóveis é um exemplo.

Uma prova de disso é que tivemos diversas tentativas de desburocratização, nos mais diversos governos. Infelizmente, até o momento só tivemos medidas tímidas, que ainda não surtiram efeitos significativos.

A conclusão, portanto, é que embora a burocracia tenha oferecido uma resposta adequada às situações do século XX, as condições do mundo moderno exigem um agir mais condizente com a crescente complexidade da tecnologia moderna: exigindo integração entre atividades e pessoas especializadas e de competências diferente. Além disso, faz-se necessário haver mudanças radicais no comportamento administrativo e no ambiente de negócios, impondo a necessidade de maior flexibilidade das organizações.

2. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DO SISTEMA REGISTRAL BRASILEIRO

As vivências humanas expressam o contexto histórico de cada época. Por isso, o estudo do passado e a compreensão do presente não se relacionam de forma determinista, o que implica dizer que nem sempre as soluções de ontem se aplicam aos problemas e desafios de hoje. A compreensão da relação entre passado e presente é uma questão intrigante e desafiadora, porém necessária. Sem uma reflexão que considere mudanças e permanências históricas, as experiências do passado não têm utilidade no presente.

Diante disso, o objetivo deste capítulo é oferecer um panorama da evolução da legislação brasileira sobre o registro de imóveis, desde o surgimento até os dias atuais, com o advento do registro eletrônico.

Resumidamente, é possível identificar cinco fases da história da propriedade imóvel no Brasil: a) regime das sesmarias (de 1500 a 1822); b) regime de posse (de 1822 a 1850); c) regime da Lei de Terras (de 1850 a 1916); d) regime do Código Civil (de 1916 a 1973); e) regime da Lei dos Registros Públicos até o presente.

Para melhor identificar as diferenças entre as diversas normas que se sucederam, optamos por dividir a análise histórica conforme os períodos da História do Brasil: América Portuguesa (Período Colonial), Independência e República.

2.1. AMÉRICA PORTUGUESA (1500 a 1822)

A História do Brasil começa com um paradoxo: antes de descoberto, suas terras já pertenciam a Portugal[70]. Antes da chegada dos portugueses no Brasil, Portugal e Espanha já disputavam as terras (descobertas e ainda por

[70] GARCIA, Paulo. **Terras devolutas**. Belo Horizonte: Oscar Nicolai, 1958, p. 9.

descobrir). Desta disputa derivou dois instrumentos jurídicos: a segunda Bula *Inter Coetera* do Papa Alexandre VI e o Tratado de Tordesilhas[71]. Entre a descoberta do Brasil em 1500 e o início da ocupação passaram-se mais de 30 (trinta) anos. A falta de esforço inicial na colonização e ocupação do território brasileiro se deve, sobretudo, às elevadas expensas feitas com as empreitadas ao Oriente. O comércio de especiarias da índia, bem como de outras colônias e ocupações, embora vantajosas, drenavam recursos de toda a ordem, desde financeiros até humanos. Por isso as terras brasileiras não eram prioridade[72].

Como relata a historiografia, a origem da distribuição da terra no Brasil remonta ao tempo das capitanias hereditárias. Esse sistema existiu no Império Português por mais de 300 (trezentos) anos: iniciou-se em 1440 com a doação da primeira capitania, a do Machico, na Madeira; e estendeu-se até 1770, com a incorporação das últimas que ainda havia (Funchal, Porto Santo e o mesmo Machico, todas na ilha da Madeira), no contexto de centralização do poder no reinado de Dom José I. Desde os primeiros tempos das conquistas das possessões ultramarinas, as áreas conquistadas foram consideradas como de domínio real, ou seja, as terras passaram a pertencer à Coroa Portuguesa[73].

Quando se constatou a necessidade de ocupação das novas terras, dentre outras razões, pelas iminentes ameaças de invasões por outros reinos, a Coroa estava diante de uma profunda limitação de recursos que a impossibilitava de atuar com a mesma força em outra frente além da oriental.

---

[71] GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini. **O regramento jurídico das sesmarias**: o cultivo como elemento normativo do regime sesmarial no Brasil. São Paulo: Leud, 2014, p. 49.

[72] VARNHAGEN, Francisco Adolfo de (Visconde de Porto Seguro). **História Geral do Brasil**: antes da sua separação e independência de Portugal. Tomo I. 5 ed. São Paulo: Melhoramentos, 1956, p. 70.

[73] CABRAL, Gustavo César Machado. Os senhorios na América Portuguesa: o sistema de capitanias hereditárias e a prática da jurisdição senhorial (séculos XVI a XVIII). ***Jahrbuch fur geschichte lateinamerikas***, v. 52, 2015, p. 65.

Cabe lembrar que durante a maior parte do século XVI a Índia foi prioridade para Portugal[74].

Nesse contexto, a adoção do sistema de capitanias hereditárias na América tornou-se uma opção, mesmo porque o sistema já vinha sendo experimentado nas ilhas atlânticas desde o século XV. O sucesso das capitanias atlânticas àquele momento, cuja existência coincidiu com a do próprio sistema português de capitanias hereditárias, motivou a sua utilização na América Portuguesa[75].

Assim, decidido o regime político administrativo a ser implantado, em D. João III mandou dividir o litoral do Brasil em extensões de cinquenta léguas portuguesas que constituíram as capitanias, dando-as, entre os anos de 1534 e 1536, a alguns de seus fidalgos beneméritos, capazes de promover o desenvolvimento da região[76]. O resultado foi a doação de 15 (quinze) lotes[77] de terras brasileiras a 12 (doze) donatários, constituindo as "capitanias originárias".

As capitanias hereditárias foram concedidas a poucas famílias de nobres e abastados, e já indicavam os problemas de distorção fundiária que no futuro seriam obstáculos para o nosso desenvolvimento. Isso explica porque desde os primeiros anos da colonização adotou-se como base a

---

[74] CABRAL, Gustavo César Machado. Os senhorios na América Portuguesa: o sistema de capitanias hereditárias e a prática da jurisdição senhorial (séculos XVI a XVIII). ***Jahrbuch fur geschichte lateinamerikas***, v. 52, 2015, p. 67.

[75] CABRAL, Gustavo César Machado. Os senhorios na América Portuguesa: o sistema de capitanias hereditárias e a prática da jurisdição senhorial (séculos XVI a XVIII). ***Jahrbuch fur geschichte lateinamerikas***, v. 52, 2015, p. 67.

[76] PEREIRA, Luciene Maria Pires. Reflexões acerca da distribuição de terras no período colonial brasileiro: o caso das sesmarias. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História**. São Paulo, julho 2011, p. 2.

[77] Para informações mais aprofundadas sobre a dimensão dos lotes, sugerimos o estudo desenvolvido por Jorge Pimentel Cintra, em que o autor traz inúmeros dados da cartografia brasileira. CINTRA, Jorge Pimentel. Reconstruindo o mapa das capitanias hereditárias. **Anais do Museu Paulista 32**, 2. São Paulo, 2013, p. 11-45.

propriedade latifundiária e a monocultura, sustentada pelo trabalho escravo e com produção voltada à exportação[78].

Conforme ensina Capistrano de Abreu, a maioria dos donatários nunca veio ao Brasil ou desanimou com o primeiro revés. “El-rei” cedeu às pessoas a quem doou capitanias alguns dos direitos reais, levado pelo desejo de dar vigor ao regime então organizado[79].

Os vínculos estabelecidos entre o rei e os donatários eram de natureza pessoal e, a princípio, intransferível. A divisão foi arbitrária, sem atentar para limites geográficos naturais, como rios e serras, muito menos para as peculiares condições de cultura e possibilidades de exploração de cada solo[80].

Caio Prado Júnior informa que o sistema das capitanias foi em princípio um regime feudal, mas, como sabemos este ensaio de feudalismo não vingou, uma vez que os donatários tinham um direito eminente, quase soberano, sobre o território da capitania[81].

Ao receber uma capitania, o donatário obtinha junto ao rei a concessão de direitos e privilégios para que pudesse garantir a ordem em sua capitania. A título ilustrativo citamos os mais relevantes: o donatário recebia o título de Capitão-mor e Governador da capitania; estava isento do pagamento de tributos, exceto o pagamento do dízimo à Ordem de Cristo; a concessão da capitania era feita em caráter hereditário e vitalício; os donatários exerciam a justiça cível e a criminal[82].

---

[78] REZEK, Gustavo Elias Kallás. **Imóvel agrário**: agrariedade, ruralidade e rusticidade. Curitiba: Juruá, 2008, p. 83.

[79] ABREU, J. Capistrano de. **Capítulos de história colonial**: 1500-1800. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1998, p. 48-49.

[80] REZEK, Gustavo Elias Kallás. **Imóvel agrário**: agrariedade, ruralidade e rusticidade. Curitiba: Juruá, 2008, p. 83.

[81] PRADO JR., Caio. **Evolução política do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. Edição Kindle.

[82] PEREIRA, Luciene Maria Pires. Reflexões acerca da distribuição de terras no período colonial brasileiro: o caso das sesmarias. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História**. São Paulo, julho 2011, p. 5.

Segundo Capistrano de Abreu os donatários podiam fundar vilas e, dentre outras atribuições, nomear ouvidores e tabeliães. E o corregedor ou outros representantes reais não podiam sequer entrar nas capitanias para exercer jurisdição[83]. A passagem a seguir retrata bem o poder que tinham os donatários:

> "Em suma, convicto da necessidade desta organização feudal, D. João III tratou menos de acautelar sua própria autoridade que de armar os donatários com poderes bastantes para arrostarem usurpações possíveis dos solarengos vindouros, análogas às ocorridas na história portuguesa da média idade. Ao ouvidor da capitania, com ação nova a dez léguas de sua assistência e agravo e apelação em toda ela caberia o mesmo papel histórico dos juízes de fora no além-mar"[84].

Como os capitães tinham autoridade jurisdicional e administrativa dentro da sua capitania, eles podiam conceder em sesmaria as terras. Exigia-se dos donatários a posse de cabedal[85] mínimo para o desbravamento e cultura da terra, e que professassem a fé católica[86].

O sistema das capitanias hereditárias foi utilizado no Brasil por mais de 200 (duzentos) anos: de 1534 com a doação das "capitanias originárias", até 1754 quando houve a incorporação definitiva dos últimos lotes, os das capitanias da Ilha Grande de Joanes, Ilhéus, Itamaracá e Itaparica. Ao longo dos séculos em que existiu esse sistema, Portugal atravessou significativas mudanças políticas e sociais, o que se constata ao observar os marcos temporais: enquanto o início da colonização portuguesa foi marcado pela ausência da Coroa e pela predominância de empreitadas privadas, o fim das capitanias esteve associado ao centralismo do período Josefino e Pombalino,

---

[83] ABREU, J. Capistrano de. **Capítulos de história colonial**: 1500-1800. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1998, p. 48-49.

[84] ABREU, J. Capistrano de. **Capítulos de história colonial**: 1500-1800. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1998, p. 49.

[85] Cabedal: posses materiais ou recursos financeiros. Era o patrimônio do donatário.

[86] REZEK, Gustavo Elias Kallás. **Imóvel agrário**: agrariedade, ruralidade e rusticidade. Curitiba: Juruá, 2008, p. 84.

quando já não havia sentido a persistência do regime senhorial numa área muito estratégica e de importância vital para a Coroa[87].

Três razões costumam ser apontadas para a escolha do sistema de capitanias hereditárias: a) prêmios por serviços; b) evangelização e; c) promoção da colonização de territórios inóspitos[88].

Da análise de cartas de doação das capitanias brasileiras é possível verificar esses três motivos, frequentemente mencionados no início dos documentos. A título de exemplo, mencionamos a seguir um trecho da carta de doação a Duarte Coelho Pereira, da região posteriormente denominada de Capitania de Pernambuco:

> "A quantos esta minha carta virem faço saber que considerando eu quanto serviço de Deus, e meu proveito, e bem de meus Reinos, e Senhorios, e dos naturaes, e subditos delles, e ser a minha costa, e terra do Brasil mais povoada do que atégora foi assim para se nella haver de celebrar o culto, e Officios Divinos, e se exalçar a nossa Santa Fé Catholica com trazer, e provocar a ella os naturaes da dita terra, Infieis, e idolatras, como pelo muito proveito, que se seguirá a meus Reinos e Senhorios, e aos naturas, e subditos delles, de se a dita terra povoar, e aproveitar houve por bem de a mandar repartir (...)[89].

No entender de Caio Prado Júnior, o caráter mais profundo da colonização do Brasil reside na forma pela qual se distribuiu a terra. A superfície do solo e seus recursos naturais constituíam a única riqueza da colônia. Não éramos, como as Índias, um país de civilização avançada, cujo aproveitamento pelos conquistadores se pudesse fazer pelo comércio ou

---

[87] CABRAL, Gustavo César Machado. Os senhorios na América Portuguesa: o sistema de capitanias hereditárias e a prática da jurisdição senhorial (séculos XVI a XVIII). ***Jahrbuch fur geschichte lateinamerikas***, v. 52, 2015, p. 65.

[88] SALDANHA, António Vasconcelos de. **As capitanias do Brasil**: antecedentes, desenvolvimento e extinção de um fenômeno atlântico. Lisboa, Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, 2001, p. 439.

[89] Traslado da Doação da Capitania de Duarte Coelho. **Documentos Históricos**, volume 13. Rio de Janeiro, 1929, p. 68-69.

saque. Entre nós havia uma só riqueza: os recursos naturais. Por isso havia uma única forma de exploração: a agricultura ou a pecuária.

Nesse mesmo sentido afirma Raymundo Faoro que todo o povoamento, defesa e atividade comercial intentado para a colônia tinha como ponto fulcral a distribuição e o cultivo do solo. O entendimento era que a agricultura fixaria o colono à terra e, ambos, criariam as riquezas necessárias para a exportação[90].

O sistema sesmarial medieval português foi transplantado e modificado em terras brasileiras, cujo objetivo seria povoar a colônia e retirar proveito econômico. O regime das sesmarias vigorou em Portugal desde 1375 e foi reproduzido nas Ordenações Afonsinas (1446), Manuelinas (1521) e Filipinas (1603). No Brasil, foi instaurado a partir de 1534, sendo revogado somente em 1822, meses antes da proclamação da independência[91], e destacava-se a obrigatoriedade do cultivo como instrumento de aquisição de terras. Em razão das diferenças substanciais, Costa Porto não considera as sesmarias brasileiras como o mesmo instituto lusitano medieval[92].

As Cartas de Doação aos donatários estabeleciam o poder ao capitão de dar terras em sesmarias. Poderiam ser dadas a qualquer pessoa, contando que fosse cristã, e desde que observado o disposto nas Ordenações. As terras estavam isentas de qualquer foro ou tributo (exceto o dízimo à Ordem de Cristo) cuja autoridade eclesiástica revestia-se de jurisdição, servindo o dízimo para a propagação da fé[93].

Diante de todo o exposto, é possível afirmar que dentre as concessões possíveis, a terra ocupava o papel central. Para Florestan Fernandes, as concessões de sesmarias demarcavam as estruturas de poder

---

[90] FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3 ed. Globo: São Paulo, 2001, p. 147-148.

[91] FARIA, Sheila de Castro. Verbete “sesmarias”. In: VAINFAS, Ronaldo (Org.). **Dicionário do Brasil Colonial** (1500-1808). Rio de Janeiro: Objetiva, 2000, p. 529.

[92] PORTO, Costa. **O sistema sesmarial no Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 1986, p. 42.

[93] LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil**: sesmarias e terras devolutas. Porto Alegre: Livraria Sulina, 1954, p. 31.

que não podiam e nem deviam ser destruídas, na medida em que serviam de base ao fortalecimento do próprio Estado patrimonial. Assim, o latifúndio foi uma das consequências dessa concentração da propriedade da terra. Além disso, a massa da população livre foi excluída do controle do poder local e do direito de ter vínculos diretos com o Estado[94]. Em outras palavras, o sistema das capitanias hereditárias deixou marcas profundas na divisão de terras no Brasil. A distribuição desigual das terras gerou posteriormente os latifúndios, causando uma desigualdade que persiste até os dias de hoje.

Como sintetiza Rodrigo Ricupero, no processo de colonização do Brasil, a Coroa utilizou-se da iniciativa particular e nela se apoiou, sempre buscando, porém, seu controle. À época da formação do Estado essa política mostrou-se um hábil recurso: a Coroa aplicava recursos humanos e financeiros particulares para viabilizar seus projetos, cedendo, em troca desse apoio, terras, cargos, rendas e títulos nobiliárquicos[95].

Por fim, é preciso lembrar que em 1808 a Corte Portuguesa se transferiu para o Brasil. Alguns anos depois, o Rei Dom João VI, visando fomentar a seara agrícola da economia, mas ciente da situação caótica que o sistema de obtenção de terras se encontrava, expediu um Aviso Régio em 21 de outubro de 1817, ordenando que fossem criados cadastros para o recolhimento de informações sobre as terras rurais. Assim, criou-se o Inventário de Bens Rústicos, que perdurou entre 1817 e 1818. O problema do inventário é que ele se baseava nas declarações dos sesmeiros e possuidores, não sendo necessário nenhum documento para provar a posse das terras[96]. Naturalmente, isso trouxe mais problemas que soluções.

---

[94] FERNANDES, Florestan. **Circuito fechado**. São Paulo: Globo, 2010, p. 69.

[95] RICUPERO, Rodrigo. **A formação da elite colonial** (de 1530 a 1630). São Paulo: Almedina, 2020, p. 13-14.

[96] FOLLIS, Fransérgio; TRUZZI, Oswaldo. **Ocupação dos sertões de Araraquara**: das sesmarias e apossamentos à Lei de Terras de 1850. São Carlos: EDUFSCAR, 2012, p. 53.

2.2. BRASIL INDEPENDENTE (1822 a 1889)

Com a independência do Brasil em 22 de abril de 1822 e a revogação do regime de sesmarias pela Resolução n. 76, de 17 de julho de 1822[97], o jovem Império brasileiro viu-se sem um regime jurídico que regulamentasse suas terras. Assim, a legislação portuguesa continuaria vigente no Brasil (no caso, as Ordenações Filipinas) até que o Império legislasse sobre o tema. E isso só viria a ocorrer em 1850,com a Lei de Terras.

Assim, entre 1822 e 1850, não houve nenhuma legislação ordinária que regulasse a ocupação de terras, tendo apenas os sesmeiros com sesmaria confirmada a garantia de sua propriedade absoluta. Com isso, até 1850, quando a Lei de Terras foi publicada, a ocupação (posse e grilagem) tornou-se a forma primordial de se obter terras (com exceção feita da compra e da herança). O desbravamento e a ocupação de novas áreas, pequenas ou grandes, foram realizados sem um instrumento jurídico que regularizasse a ocupação, e essa situação deixava os pequenos posseiros e os indígenas suscetíveis à violência e a novas rodadas de expropriação[98].

a) Constituição de 1824[99]

A primeira Constituição brasileira, monárquica e outorgada por Dom Pedro I, garantia o direito de propriedade no art. 179, *caput*[100], e mais especificamente no inciso XXII.

---

[97] Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/conteudo/colecoes/legislacao/Legimp-F_63.pdf

[98] PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. Sob o império da grilagem: os fundamentos da absolutização da propriedade privada capitalista da terra no Brasil (1822-1850). **Terra Brasilis** (Nova Série), 8, 2017, p. 8.

Disponível em: https://journals.openedition.org/terrabrasilis/2137

[99] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 6/8/2020.

> Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brazileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.
>
> (...)
>
> XXII. E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação. (grifos nossos)

A concepção de propriedade presente no texto da Constituição Imperial revela a instituição da propriedade fundada na noção de um direito abstrato de caráter perpétuo, usufruído independentemente do exercício desse direito, sem possibilidade de perda pelo não uso ou improdutividade. A própria temática do Título 8º "'Das Disposições Geraes, e Garantias dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brazileiros", já denota a perspectiva liberal e simultaneamente oligárquica que orientava a nossa primeira Constituição.

O art. 179, a nosso ver, foi uma reprodução adaptada do art. 17 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que assegurava a propriedade como direito inviolável, nos seguintes termos:

> Art. 17. Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização[101]

---

[100] Este artigo seria equivalente hoje ao art. 5º que manteve a liberdade e a propriedade no rol de garantias. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...).

[101] Disponível em: http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-anteriores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html

Também se percebe a influência do Código Napoleônico de 1804, que assim prescreve no art. 544:

> Art. 544. A propriedade é o direito de desfrutar e dispor as coisas da maneira mais absoluta, desde que não seja proibida por lei ou por regulamento[102]. (grifos nossos)

A propriedade descrita na Constituição Imperial era privada e individual, a pública era exceção. Ao prescrever, no inciso XXII, que o direito de propriedade é garantido em toda a sua plenitude, se firmava a constatação segundo a qual o proprietário podia tudo em relação ao bem que possuía.

Com isso, a primeira Constituição brasileira fundava o Estado nacional e era influenciada moderadamente pelos ideais revolucionários de 1789. Na análise sobre a questão da propriedade privada nota-se claramente essa influência.

Dom Pedro I outorgou a Constituição depois da dissolução da Assembleia Constituinte convocada em 1822. A Carta outorgada conservou as linhas mestras do projeto constituinte, porém aparou as arestas consideradas radicais com vistas a conciliar o modelo liberal de exercício do poder político com a natureza patrimonial das instituições herdadas da administração colonial. A nova concepção individualista do Direito, instituída pela Carta de 1824, enfatizava entre os poderes do proprietário o de não usar a terra, deixá-la improdutiva ou usá-la até o ponto de destruição do que antes nela existia[103].

Nesse sentido, caso o Estado necessitasse da propriedade, mesmo que abandonada ou improdutiva, deveria indenizar o proprietário. Ressalta-se que enquanto a propriedade pública necessitava de um uso, de um emprego e destinação, a propriedade privada era independente, patrimônio disponível, intocável, que estava a serviço do arbítrio do proprietário em sua plenitude. Nota-se, assim, que a constituição de uma classe de proprietários titulados (e

---

[102] Tradução livre da autora. Texto original: "*Article 544. La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements". Disponível em:* https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000006430585&idSectionTA=LEGISCTA000006117927&cidTexte=LEGITEXT000006070721&dateTexte=20210701

[103] MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003, p. 14 e 23.

também supostamente legitimados) e legalizados (com todas as garantias legais de uso da propriedade em sua plenitude), tornava-se premente[104].

b) Lei n. 317, de 21 de outubro de 1843[105]

> Art. 35. Fica creado um Registro geral de hypothecas, nos lugares e pelo modo que o Governo estabelecer nos seus Regulamentos. (grifos nossos)

Sancionada por Dom Pedro II, a Lei n. 317 é citada em praticamente todas as obras que traçam a evolução histórica do sistema de registro de imóveis brasileiro. Em que pese esta lei ser considerada o marco inicial do desenvolvimento do registro de imóveis no Brasil, é preciso lembrar que não se trata de uma norma de direito registral em si, mas sim de uma lei que instituiu as despesas e o orçamento dos exercícios de 1843 - 1844 e 1844 - 1845. Na prática, tratou-se de uma lei orçamentária que, de forma tímida, criou o registro de hipotecas no Brasil.

Estamos nos referindo a um dispositivo em específico: o art. 35 supramencionado. O objetivo foi salvaguardar o crédito, o que efetivamente só veio a ocorrer quase três anos depois, por meio do seu regulamento (Decreto n. 482, de 1846) sobre o qual trataremos adiante.

Tratando do assunto, ensina Wilson de Souza Campos Batalha que o registro de imóveis foi “timidamente introduzido pela lei orçamentária n. 317[106]. Analisando esse cenário, Lourenço Trigo de Loureiro ressalta que a finalidade da previsão do art. 35 da Lei n. 317 era tornar público “o estado da fortuna dos cidadãos a quem nisso tiver legítimo interesse, sem necessidade

---

[104] PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. Sob o império da grilagem: os fundamentos da absolutização da propriedade privada capitalista da terra no Brasil (1822-1850). **Terra Brasilis** (Nova Série), 8, 2017, p. 8.

Disponível em: https://journals.openedition.org/terrabrasilis/2137

[105] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim317.htm. Acesso em: 15/11/2019.

[106] BATALHA, Wilson de Souza Campos. **Comentários à lei de registros públicos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 455.

de grande trabalho, nem grande dispêndio das partes”[107]. Portanto, os fins seriam:

> “1. Patentear o estado da fortuna dos cidadãos, enquanto aos bens de raiz, para pôr os capitalistas, e credores a abrigo das fraudes dos devedores probos, e de boa fé; e nisto estão postas as suas maiores vantagens;
> 2. Facilitar aos credores a consecução da justiça, que lhes for devida, nas questões das preferências.
> Para obrigar os interessados á observância desta formalidade, essencial para o complemento e perfeição de um bom regimen hypothecario, todas as nações civilisadas, que o tem estabelecido por lei, tem terminado ao mesmo tempo, que, sem elle, nenhuma hyphoteca será efficaz, nem sortirá os seus effeitos contra terceiros”[108].

Ao criar o registro de hipotecas por meio do seu art. 35, a Lei n. 317 teve como finalidade tornar a terra a base para o crédito. A esse respeito é oportuna a lição de Afrânio de Carvalho, pois, segundo ele, tendo em vista a enorme extensão territorial do Brasil e o fato de sua economia assentar-se sobretudo na agricultura, compreende-se que a ideia do registro tenha acudido em primeiro plano para a proteção do crédito, e não da propriedade. E prossegue, finalizando: “o registro de hipotecas não deu os resultados esperados por lhe faltarem os requisitos de especialidade e publicidade”[109].

Como os acervos públicos não estavam organizados o suficiente para dar a necessária segurança jurídica ao crédito, logo se percebeu que o registro de hipotecas não traria os avanços necessários ao desenvolvimento da atividade comercial. Como resultado, dentro de 7 (sete) anos publicou-se a Lei n. 601, de 1850, que será tratada mais adiante.

---

[107] LOUREIRO, Lourenço Trigo de. **Instituições de direito civil brasileiro**. Vol. II. 4. ed. Rio de Janeiro: Garnier, 1871, p. 123.

[108] LOUREIRO, Lourenço Trigo de. **Instituições de direito civil brasileiro**. Vol. II. 4. ed. Rio de Janeiro: Garnier, 1871, p. 124.

[109] CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 3 e p. 14.

c) Decreto n. 482, de 14 de novembro de 1846[110]

Quase três anos após a promulgação da Lei n. 317 publicou-se o seu regulamento: o Decreto n. 482, que trouxe inovações importantes para a proteção do crédito por meio da publicidade do registro da hipoteca. Tratava-se de um texto composto por 33 artigos e sancionado por Dom Pedro II.

> "Art. 1º O Registro geral das hypothecas, creado pelo Artigo trinta e cinco da Lei numero trezentos e dezasete, de vinte e hum de Outubro de mil oitocentos quarenta e tres, fica estabelecido em cada huma das Comarcas do Imperio, e estará provisoriamente a cargo de hum dos Tabelliães da Cidade ou Villa principal da Comarca, que for designado pelos Presidentes, nas Provincias, precedendo informações dos Juizes de Direito.
>
> § Unico. Na Côrte, e nas Capitaes das Provincias onde o Governo julgar conveniente, poderá haver hum Tabellião especial encarregado do Registro geral das hypothecas". (grifos nossos)

Nos termos do art. 13 do regulamento[111], o registro produziria os seguintes efeitos: a) anular, em favor do credor hipotecário, qualquer alienação de bens hipotecados que o devedor fizesse posteriormente ao registro, por título oneroso ou gratuito; b) autorizar ao credor hipotecário, com sentença, penhorar e executar os bens registrados, onde quer que se encontrem; c) resguardar ao credor hipotecário a preferência garantida pela hipoteca.

---

[110] Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/387864/publicacao/15632596. Acesso em 20/12/2019.

[111] Art. 13. São effeitos legaes do registro das hypothecas: 1º tornar nulla, a favor do credor hypothecario, qualquer alienação dos bens hypothecados, que o devedor possa fazer, posteriormente ao registro, por titulo, quer gratuito, quer oneroso: 2º poder o credor hypothecario, com sentença, penhorar e executar os bens registrados, em qualquer parte que elles se acharem: 3º conservar ao credor hypothecario o privilegio de preferencia, nos bens registrados que, pela hypotheca, possa haver adquirido. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/387864/publicacao/15632596

Percebe-se que em nenhum momento a lei dispôs que o registro da hipoteca era constitutivo do direito real. A propósito, o art. 6º estabelecia que para solicitar o registro o interessado precisava apresentar o título original que constituía a hipoteca. Isso deixa clara a intenção do legislador de que o registro não tinha como objetivo a transmissão do direito real[112].

Ressalta o art. 14 que os efeitos legais das hipotecas dos bens nela situados só começariam a existir a partir da data do registro[113]. E, conforme o art. 15, se duas hipotecas do mesmo devedor tenham sido registradas no mesmo dia, não haveria preferências entre elas, ainda que o tabelião declarasse que uma foi registrada antes da outra[114]. Nesse caso valeria a data em que foram lavradas as escrituras, e não a data do registro.

Embora nossa análise seja histórica, entendemos salutar fazer uma comparação com o regramento atual, que é oposto ao que dispunha o Decreto de 1846. Como bem sabemos, o atual Código Civil consagra a prioridade ao determinar que o número de ordem de registros e averbações determina a preferência entre as hipotecas[115]. Além disso, diferentemente do referido Decreto, o Código Civil proíbe o registro de duas hipotecas no mesmo dia, sobre o mesmo imóvel, em favor de pessoas diversas, salvo se as escrituras indicarem a hora da lavratura[116].

---

[112] Art. 6º As pessoas que pretenderem registrar alguma hypotheca, deverão apresentar ao Tabellião do Registro geral da Comarca onde se acharem situados os bens hypothecados: 1º o titulo que constituir a hypotheca, ou em original, ou em traslado authentico: 2º copia duplicada e fiel do mesmo titulo, assignada pela propria parte, ou seu bastante procurador, e competentemente selada.

[113] Art. 14. Depois da installação do Registro das hypothecas, em qualquer Comarca, os effeitos legaes das hypothecas dos bens n'ella situados, só começarão a existir da data do registro das mesmas hypothecas.

[114] Art. 15. No caso, porêm, em que duas hypothecas do mesmo devedor sejão registradas no mesmo dia, não terá huma preferencia sobre a outra, ainda que o Tabellião declare que huma foi registrada de manhã, e outra de tarde. Valerá, em tal caso, em igualdade de circunstancias, a data das escripturas.

[115] Art. 1.493. Os registros e averbações seguirão a ordem em que forem requeridas, verificando-se ela pela da sua numeração sucessiva no protocolo.

Parágrafo único. O número de ordem determina a prioridade, e esta a preferência entre as hipotecas.

[116] Art. 1.494. Não se registrarão no mesmo dia duas hipotecas, ou uma hipoteca e outro direito real, sobre o mesmo imóvel, em favor de pessoas diversas, salvo se as escrituras, do mesmo dia, indicarem a hora em que foram lavradas.

Vale ainda mencionar que o legislador exigia o registro tão somente das hipotecas convencionais[117], não havendo essa exigência quanto às hipotecas legais. A título de comparação, o atual Código Civil determina que as hipotecas legais, de qualquer natureza, deverão ser registradas e especializadas[118].

Analisando esse cenário, Lourenço Trigo de Loureiro assevera que, em termos de benefícios para a sociedade, muito melhor teria sido se a exigência quanto ao registro tivesse se estendido também às hipotecas legais[119].

d) Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras)[120]

A Lei de Terras tem sua origem em um Projeto de Lei apresentado em 1842 na Câmara dos Deputados. Trata-se de uma lei relativamente curta, de apenas 23 (vinte e três) artigos, mas que levou quase uma década para ser aprovada, o que indica que havia muita resistência. José Murilo de Carvalho relata que a lei foi precedida de acalorados debates no Parlamento[121].

Nesse momento o movimento abolicionista tomava corpo, assim como a pressão dos ingleses para que o Brasil acabasse com a escravidão. Isso resultou na promulgação da Lei Eusébio de Queiroz (Lei n. 541, de 4 de

---

[117] Art. 4º. Deverão ser registradas no Cartorio do Registro geral todas as hypothecas convencionaes, quer geraes, quer especiaes.

[118] Art. 1.497. As hipotecas legais, de qualquer natureza, deverão ser registradas e especializadas.

§ 1º O registro e a especialização das hipotecas legais incumbem a quem está obrigado a prestar a garantia, mas os interessados podem promover a inscrição delas, ou solicitar ao Ministério Público que o faça.

§ 2 º As pessoas, às quais incumbir o registro e a especialização das hipotecas legais, estão sujeitas a perdas e danos pela omissão.

[119] LOUREIRO, Lourenço Trigo de. **Instituições de direito civil brasileiro**. Vol. II. 4. ed. Rio de Janeiro: Garnier, 1871, p. 124.

[120] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim601.htm. Acesso em: 15/11/2019.

[121] CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem e teatro das sombras**. 12. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 310.

setembro de 1850)[122], que proibia a entrada de negros traficados no Brasil e autorizava a expulsão dos traficantes.

Tendo em vista que a abolição da escravidão era questão de tempo, a elite colonial procurou meios de impedir que os futuros libertos viessem a se tornar proprietários de terras. Portanto, não é coincidência que a Lei de Terras tenha sido publicada apenas duas semanas após a promulgação da Lei Eusébio de Queiroz.

Criticada por uns e festejada por outros, a Lei de Terras vence o tempo e permanece até hoje como o diploma legal que definiu as terras devolutas, sendo, pois, referência obrigatória[123].

> Dispõe sobre as terras devolutas no Império
>
> Art. 1º Ficam prohibidas as acquisições de terras devolutas por outro titulo que não seja o de compra. (grifos nossos)

Da leitura do supracitado art. 1º depreende-se que o único modo de aquisição das terras devolutas seria a compra e venda, acabando-se, ao menos formalmente, com a prática de aquisição da terra por meio da posse. A ocupação das terras de outro modo sujeitava à pena de prisão e multa. A lei apresentou o conceito de terras devolutas e determinou os procedimentos para revalidação de sesmarias e concessões, bem como trouxe os contornos jurídicos da posse mansa e pacífica.

Chama a atenção que, apesar da imensidão do território brasileiro, o meio ordinário de aquisição da terra deixou de ser a posse (ocupação) e passou a ser a compra da área. Desde a Independência até o advento desta lei, o solo era ocupado pela tomada da posse, sem a necessidade de qualquer título. Eis aí o ponto nevrálgico deste diploma legal: até 1850 havia a figura do posseiro e do sesmeiro, mas não existia o proprietário como hoje concebemos esse termo. Com o advento da Lei de Terras surge o proprietário particular e o proprietário-Estado.

Não podemos deixar de mencionar que a Lei de Terras surge exatamente durante uma fase de transição do trabalho escravo para o

---

[122] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm

[123] NOVOA, Helio. **Discriminação de terras devolutas**. São Paulo: Leud, 2000, p. 49.

trabalho livre, quando ex-escravizados que iam conquistando a liberdade mais precisam de terras para se instalar e trabalhar, obtendo seu próprio sustento.

A lei traçou procedimentos para venda de terras, estabeleceu critérios para preferência de compra e, ainda, os requisitos para compra de terras pelos estrangeiros. Por fim, criou-se a "Repartição Geral das Terras Publicas", encarregada de dirigir a fiscalização, a medição, a divisão e a descrição das terras devolutas.

Segundo Emilia Viotti Costa, havia um conflito entre duas diferentes concepções de propriedade da terra e de políticas de terras e de trabalho. Tais concepções representavam uma maneira moderna e outra tradicional de encarar o problema. O conflito esses dois diferentes pontos de vista reflete a transição, iniciada no século XVI e concluída apenas no século XX, de um período no qual a terra era concebida como domínio da Coroa, para um período no qual a terra tornou-se de domínio público; de um período no qual a terra era doada principalmente como recompensa por serviços prestados à Coroa (capitanias), para um período no qual a terra é acessível apenas àqueles que podem explorá-la lucrativamente; de um período no qual a propriedade da terra significava essencialmente prestígio social, para um período no qual ela representa essencialmente poder econômico[124].

e) Decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854 (Registro do Vigário ou Registro Paroquial)[125]

Decorreu-se um lapso temporal de quase 4 (quatro) anos entre a Lei de Terras de 1850 e o seu decreto regulamentador. Durante esse período ocorreram muitos debates acalorados durante as sessões do Parlamento. Em sessão de 25 de agosto de 1853 na Câmara dos Deputados são apresentados questionamentos quanto a essa demora:

> "Por exemplo, a resposta da lei das terras. Acaso já foi ela posta em execução? E o seu regulamento já está concluído?

[124] COSTA, Emília Viotti. **Da Monarquia à República**: momentos decisivos. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 143.

[125] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DIM/DIM1318.htm. Acesso em 15/11/2019.

> Como e quando o será? O orador apresenta diversas considerações em ordem a provar que a lei das terras é imperfeitíssima, ataca o direito de propriedade, e não poderá ser executada, salvo se o governo levar o seu arbítrio a ponto de reformá-la por meio do regulamento que há tanto se espera” [126].

A fim de atender ao mandamento do art. 13 da Lei n. 601, de 1850, o decreto determinava em seus arts. 91 a 107, o “registro das terras possuídas”.

> Art. 91. Todos os possuidores de terras, qualquer que seja o titulo de sua propriedade, ou possessão, são obrigados a fazer registrar as terras, que possuirem, dentro dos prazos marcados pelo presente Regulamento (...).

O decreto recebeu a alcunha de “Registro do Vigário” em razão do disposto nos arts. 97 e 105:

> Art. 97. Os Vigarios de cada huma das Freguezias do Imperio são os encarregados de receber as declarações para o registro das terras, e os incumbidos de proceder á esse registro dentro de suas Freguezias, fazendo-o por si, ou por escreventes, que poderão nomear, e ter sob sua responsabilidade.
>
> (...)
>
> (...) Art. 105. Os Vigarios, que extraviarem alguma das declarações, não fizerem o registro, ou nelle commetterem erros, que alterem, ou tornem inintelligiveis os nomes, designação, extensão, e limites, de que trata o Art. 100 deste Regulamento, serão obrigados a restituir os emolumentos, que tiverem recebido pelos documentos, que se extraviarem de seu poder, ou forem mal registrados, e alêm disto soffrerão a multa de cincoenta a duzentos mil réis, sendo tudo cobrado executivamente. (grifos nossos)

---

[126] Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Imperio/1853/1853%20Livro%202.pdf. Acesso em 12/1/2021.

Apesar de sua obrigatoriedade, o Registro do Vigário não induzia a nenhum efeito, seja em face de terceiros, seja em face do Estado. Segundo Nicolau Balbino Filho, foi um precioso instrumento probatório da posse, mas para formar título de domínio do possuidor contra o Estado dependia de legitimação. Sem essa formalidade, era apenas um documento demonstrativo da posse[127].

Um aspecto interessante e que merece ser destacado é que o Registro do Vigário não foi um cadastro de terras, uma vez que as informações dos possuidores das áreas eram incompletas; e isso ocorria em razão do art. 103, que determinava a cobrança por letras. Naturalmente, isso levava os declarantes à maior economia de palavras em suas declarações. E, na maioria dos casos, as declarações mostravam-se omissas e inexpressivas.

> Art. 103. Os Vigarios terão livros de registro por elles abertos, numerados, rubricados e encerrados. Nesses livros lançarão por si, ou por seus escreventes, textualmente, as declarações, que lhes forem apresentadas, e por esse registro cobrarão do declarante o emolumento correspondente ao numero de letras, que contiver hum exemplar, a razão de dois reaes por letra, e do que receberem farão notar em ambos os exemplares. (grifos nossos).

Em nosso entender, o Registro do Vigário foi um mero recenseamento de possuidores de terras, com fins simplesmente estatísticos.

f) Lei n. 1.237, de 24 de setembro de 1864 (Lei Hipotecária)[128]

Ainda sob a rubrica do Imperador Dom Pedro II, esta lei reformou a legislação hipotecária e estabeleceu as bases das sociedades de crédito real.

---

[127] BALBINO FILHO, Nicolau. **Direito registral imobiliário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 42.

[128] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM1237impressao.htm. Acesso em: 15/11/2019.

Tinha 16 (dezesseis) artigos e vigorou até 1890, quando foi expressamente revogada pelo Decreto n. 370[129].

Para o nosso objeto de estudo vale mencionar dois dispositivos em especial: os arts. 7º e 8º. O art. 7º inaugura o Título III da lei, denominado "do registro geral". Por isso a lei é considerada o embrião do sistema de registro de imóveis em nosso país.

> Art. 7º O registro geral comprehende: a transcripção dos titulos da transmissão dos immoveis susceptiveis de hypotheca e a instituição dos onus reaes. (grifos nossos)

Da leitura do art. 7º é possível extrair as seguintes consequências: a) o Brasil substituiu a tradição pela transcrição (e não pela inscrição) como modo de transferência. Com isso, o contrato continuava a gerar efeitos obrigacionais; b) não foi instituído um sistema de registro de imóveis para todos os imóveis, mas tão somente para os imóveis suscetíveis de hipotecas e ônus reais.

Assim, depreende-se que o alvorecer do registro de imóveis no Brasil nada mais é do que a composição de interesses econômicos e políticos, uma vez que tem suas raízes na proteção do crédito. A *ratio* da tutela, assim, não foi a salvaguarda da propriedade em si, mas o crédito.

Examinemos em seguida o art. 8º:

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

Da análise desse dispositivo podemos inferir que, mais uma vez, o legislador referiu-se somente aos bens suscetíveis de hipoteca e à instituição de ônus reais sobre esses bens. Além disso, abriu caminho para o princípio da

---

[129] Vide art. 408 do Decreto n. 370, de 2 de maio de 1890. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D370.htm#art408

publicidade registral ao estabelecer que a transmissão *inter vivos*, seja por título oneroso ou gratuito, somente teriam efeitos perante terceiros após a transcrição, e a contar da data dela.

Assim, enquanto a simples entrega (tradição) da coisa não deixava vestígios, a transcrição marcava o registro e adentrava o fólio real. Ademais, a transcrição alcançava tanto a propriedade quanto as hipotecas e ônus reais. Ensina Afrânio de Carvalho que o registro não era constitutivo, e sim declaratório da propriedade. Na prática o contrato continuou a transmitir a propriedade (princípio da consensualidade), mas somente a transcrição gerava publicidade[130].

Ressalte-se, mais uma vez, que a transmissão da propriedade já havia ocorrido com o contrato. Logo, o registro do título oneroso ou gratuito gerava efeitos perante terceiros, mas a transferência em si já via ocorrido.

Por isso a máxima “quem não registra não é dono” é verdadeira em relação à transmissão *inter vivos* desde 1864. Além disso, o registro do título é causal e se mantém ligado ao título aquisitivo. Logo, se havia defeito no contrato anterior de aquisição da propriedade, o registro também será defeituoso, pois são interligados. Ou seja, a tradição não saneia o título aquisitivo[131].

Como ensina Lysippo Garcia, apesar de não conter um sistema registrário completo, a Lei n. 1.237 foi um avanço na formalização do registro sob a tutela estatal, tendo grande importância na medida em que instituiu o registro de imóveis por ato *inter vivos* e a constituição de ônus reais, determinando ainda que a transmissão não se operava a respeito de terceiros, senão pela transcrição e desde a sua data, e que esta não induziria prova de domínio[132].

---

[130] CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 11.

[131] FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente; KÜMPEL, Vitor Frederico. **Registro de imóveis brasileiro**. São Paulo: YK, 2020, p. 40.

[132] GARCIA, Lysippo. **A inscrição**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1927, p. 93.

Em síntese, a Lei Hipotecária manteve o sistema do título, sendo o registro necessário somente para produzir efeitos perante terceiros.

g) Decreto n. 3.453, de 26 de abril de 1865[133]

Este decreto regulamentou a Lei n. 1.237, de 1864 (Lei Hipotecária) e foi o último ato normativo de Dom Pedro II em matéria de direito hipotecário. Tratava-se de uma norma extensa, composta por 336 (trezentos e trinta e seis) artigos e vigorou até 1890, quando foi expressamente revogado pelo Decreto n. 370[134].

Naturalmente, o decreto manteve as disposições da Lei n. 1.237 no sentido de que o registro do título de transmissão era elemento necessário para que ele produzisse efeitos perante terceiros[135]. Mais uma vez percebe-se que o registro do título gerava oponibilidade *erga omnes*, e não a constituição da propriedade, que já havia sido transmitido pelo contrato[136].

Mais uma vez percebe-se que naquele momento importava mais a salvaguarda da concessão de crédito e a circulação de riquezas, do que propriamente a transferência e o registro do direito real de propriedade.

Depreende-se do art. 257 a separação entre a propriedade *inter partes* e a propriedade *erga omnes*, ao determinar que, sem o registro, os títulos obrigavam apenas as partes contratantes[137]. Em suma, o direito se transmitia pelo contrato, sem a necessidade do registro, sendo este um usado tão somente para dar oponibilidade *erga omes*.

---

[133] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/DIM3453impressao.htm

[134] Vide art. 408 do Decreto n. 370, de 2 de maio de 1890. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D370.htm#art408

[135] Art. 256. Não opera seus effeitos a respeito dos terceiros senão pela transcripção e desde a data della, a transmissão entre vivos por titulo oneroso ou gratuito dos immoveis susceptiveis de hypotheca (art. 8° da lei).

[136] KÜMPEL, Vitor Frederico. **Sistemas de transmissão imobiliária**. São Paulo: YK, 2021, p. 253.

[137] Art. 257. Até a transcripção, os referidos actos são simples contractos que só obrigão as partes contractantes.

Para Afrânio de Carvalho esta norma trouxe inegável avanço no que tange à publicidade, uma vez que instituiu a “dupla eficácia da publicidade”: *inter partes* (a transcrição do título transformava com segurança o vínculo obrigacional em direito real) e entre terceiros (a transcrição tornava o vínculo real conhecido, com vistas a ser respeitado)[138].

O princípio da publicidade ganhou os contornos que até hoje conhecemos por meio do art. 81 deste Decreto, que viria a ser praticamente reproduzido pelo art. 17 da Lei dos Registros Públicos, sobre a qual trataremos mais adiante. Objetivando um caráter elucidativo transcrevemos a seguir os dois artigos:

> (Decreto n. 3.453/1865) Art. 81. Qualquer pessoa é competente para requerer as certidões do registro, sem importar ao official o interesse que ella possa ter. (grifos nossos)
>
> (Lei n. 6.015/1973) Art. 17. Qualquer pessoa pode requerer certidão do registro sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido. (grifos nossos)

Por fim, o art. 13 do Decreto n. 3.453 determinou a criação de 8 (oito) livros de registro, a saber:

> Art. 13. Os livros que o registro geral deve ter são os seguintes:
> N. 1. Protocollo, com 600 folhas.
> N. 2. Inscripção especial, com 600 ditas.
> N. 3. Inscripção geral, com 600 ditas.
> N. 4. Transcripção das transmissões, com 900 ditas.
> N. 5. Transcripção dos onus reaes, com 600 ditas.
> N. 6. Transcripção do penhor de escravos, com 600 ditas.
> N. 7. Indicador real, com 600 ditas.
> N. 8. Indicador pessoal, com 600 ditas.

---

[138] CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 5.

2.3. BRASIL REPÚBLICA (a partir de 1889)

h) Decreto n. 169-A, de 19 de janeiro de 1890[139]

Primeira norma do período republicano, levou a rubrica do Marechal Deodoro da Fonseca e de Ruy Barbosa, então Ministro da Economia. Este decreto revogou a Lei n. 1.237, de 24 de setembro de 1864. Era, portanto, uma nova legislação hipotecária, mas substancialmente pouco foi alterado. Tratava-se de uma norma composta por 23 artigos, dos quais, tendo em vista o nosso objeto de estudo, nos interessam mais de perto os arts. 3º, 8º e 7º.

Uma das poucas novidades do Decreto foi a obrigatoriedade do princípio da especialização para todas as hipotecas legais. Durante a vigência da Lei n. 1.237/1864 a especialização não era exigida para os casos de hipotecas legais das mulheres casadas, dos menores e interditos.

> (Decreto n. 169-A/1890) Art. 3º Esta hypotheca compete: (...)
> § 10. As hypothecas legaes de toda e qualquer especie em nenhum caso valerão contra terceiros, sem a indispensavel formalidade da inscripção e especialisação. (grifos nossos)
>
> (Lei n. 1.237/1864) Art. 3º Esta hypotheca compete: (...)
> § 10. Exceptuadas as hypothecas legaes das mulheres casadas, dos menores e interdictos, as demais devem ser especialisadas.(grifos nossos)

Quanto à função do registro do título, o legislador praticamente reproduziu o art. 256 do Decreto n. 3.453, de 26 de abril de 1865, mantendo o entendimento segundo o qual o registro do título era fator gerador de oponibilidade a terceiros de um direito já constituído *inter partes* por meio de um contrato.

> (Decreto n. 169-A/1890) Art. 8º A transmissão inter-vivos por titulo oneroso ou gratuito dos bens susceptiveis de hypothecas (art. 2º, § 1º), assim como a instituição dos onus reaes (art. 6°),

[139] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D169-Aimpressao.htm. Acesso em 15/11/2019.

> não operam seus effeitos a respeito de terceiro, sinão pela transcripção, e desde a data della. (grifos nossos)
>
> (Decreto n. 3.453/1865) Art. 256. Não opera seus effeitos a respeito dos terceiros senão pela transcripção e desde a data della, a transmissão entre vivos por titulo oneroso ou gratuito dos immoveis susceptiveis de hypotheca (art. 8° da lei). (grifos nossos)

Por fim, o art. 7º do Decreto n. 169-A/1890 reproduziu *ipsis litteris* o mesmo art. 7º da revogada Lei n. 1.237/1864, reiterando um sistema de sistema de registro não para todos os imóveis, mas tão somente para os imóveis suscetíveis de hipotecas e ônus reais. Mais uma vez, a *ratio* da tutela, não foi a salvaguarda da propriedade em si, mas o crédito.

> Art. 7º O registro geral comprehende: a transcripção dos titulos da transmissão dos immoveis susceptiveis de hypotheca e a instituição dos onus reaes. (grifos nossos)

Em suma, não sendo o registro obrigatório, tratou-se de mais uma norma que, em termos de registro de imóveis, não dava segurança quanto à verdadeira situação do imóvel. Logo, não havia a segurança necessária para o tráfego imobiliário.

i) Decreto n. 451-B, de 31 de maio de 1890 (Registro Torrens)

Iniciado na Austrália em 1858 pelo irlandês Robert Richard Torrens, foi aplicado posteriormente em territórios do império inglês e colônias francesas e espanholas. Em 1889 houve uma primeira tentativa de introduzir esse sistema em Portugal. Ocorreu uma segunda tentativa em 1895, que também não logrou êxito[140].

Foi introduzido originariamente na Austrália e hoje é adotado pela maioria das antigas colônias britânicas na Ásia, Filipinas, Estados Unidos e Nova Zelândia. Um elemento fundamental do registro Torrens é a abertura de

---

[140] MENDES, Isabel Pereira. **Estudos sobre registo predial**. Coimbra: Almedina, 2003, p. 23.

uma matrícula para o imóvel, requisito essencial para que o bem em questão seja incorporado ao sistema. Por isso o ordenamento jurídico pode prever a coexistência desse sistema, aplicável às propriedades que tenham sido matriculadas, como um sistema distinto aplicável aos imóveis que ainda não o foram. O procedimento de matrícula se inicia com o pedido do proprietário para que seu imóvel seja incorporado ao sistema[141].

Entre nós o Decreto n. 451-B, de 1890, adaptou a lei australiana que instituiu o sistema Torrens. A regulamentação ocorreu no mesmo ano, por meio do Decreto n. 955-A, de 5 de novembro de 1890. Atualmente a matéria é disciplinada pelos arts. 277 a 288 da Lei n. 6.015/1973.

Relata Maria Helena Diniz que esse sistema foi introduzido no Brasil por influência de Ruy Barbosa, que apresentou projeto com adaptações à lei australiana em conformidade com a realidade nacional. O registro Torrens consiste em um sistema registrário da propriedade imóvel rural que, mediante sentença transitada em julgado, confere um direito incontestável a quem o fizer, por tornar-se portador de um certificado ou de um título de matrícula que o protege de ulteriores impugnações. Gera presunção *juris et de jure* de certeza de que nenhuma ação poderá atingi-lo, exceto a rescisória. Assim, garante de forma absoluta a titularidade da propriedade[142].

Esse é justamente o aspecto que diferencia o registro Torrens dos demais sistemas: o valor jurídico desse certificado de registro. Como ensina Serpa Lopes, o certificado é um título de propriedade absoluto, destinado a resistir a toda e qualquer ação, seja qual for o seu fundamento jurídico[143].

Na exposição de motivos Ruy Barbosa defendia quebra do paradigma do modelo registral então adotado no Brasil. Segundo ele, o sistema Torrens teria os seguintes predicados:

> 1) Faculdade aos proprietários de aceitarem o novo sistema ou permanecer no sistema comum;

---

[141] LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 587.

[142] DINIZ, Maria Helena. **Sistemas de registro de imóveis**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 564.

[143] SERPA LOPES, Miguel Maria de. **Tratado dos registros públicos**, v. I. 4. ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1960, p. 53.

> 2) Registro de todos os direito que gravam o imóvel;
>
> 3) Garantia do Estado aos proprietários inscritos e, em consequência, responsabilidade pecuniária para com os prejudicados por erros na matricula ou na entrega dos títulos;
>
> 4) Publicidade real, e não pessoal;
>
> 5) Entrega a cada proprietário de um certificado com o valor do titulo, renovável em cada transferência da propriedade;
>
> 6) Facilidade aos proprietários de constituírem empréstimos, mediante penhor do titulo, consignado em garantia ao mutuante;
>
> 7) Substituição da incerteza pela segurança, da obscuridade e do palavreado pela brevidade e pela clareza;
>
> 8) Redução de custos e de tempo para o registro;
>
> 9) Proteção contra fraudes;
>
> 10) Restituição do valor natural aos títulos de propriedade, depreciados pela interdependência das escrituras sucessivas de aquisição e transmissão[144].

A cada transferência se entende que o domínio volta ao Estado, que transfere o imóvel ao novo adquirente. Em razão disso a inscrição é constitutiva e convalidante, uma vez que purga o título de qualquer nulidade, diante da presunção legal de que há forma originária de aquisição de propriedade (diretamente do Estado)[145].

Segundo Afrânio de Carvalho, o registro Torrens gera fé publica do novo título e está imune a qualquer reivindicação que, quando cabível, será custeada pelo fundo criado para esse fim[146].

---

[144] O texto foi adaptado pela autora para facilitar a compreensão. O texto original pode ser encontrado na Exposição de Motivos. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-451-b-31-maio-1890-516631-norma-pe.html

[145] LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 588.

[146] CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 410.

Esclarece Lamana Paiva que o registro Torrens concentrou-se principalmente nos estados do Rio Grande do Sul, Goiás e Minas Gerais. Em 2004, somente na cidade de Porto Alegre, havia ao menos 46.000 matrículas. Originariamente compreendia os imóveis urbanos e rurais. Com o advento do Código Civil de 1916, longas discussões travaram-se em torno da revogação ou não do sistema. Isso só foi superado com o Código de Processo Civil de 1939, que assim tratou da matéria em seu art. 457: "O proprietário de imóvel rural poderá requerer-lhe a inscrição no registo Torrens". Com isso, restringiu-se o ingresso futuro somente aos imóveis rurais.

Assim, entendeu-se que somente os imóveis rurais estariam submetidos ao registro Torrens, liberados os urbanos. Ocorre que tal dispositivo deve ser conjugado com o art. 3º do Decreto n. 955-A, de 1890, que mantém a seguinte redação: "O imóvel registrado para os efeitos do Decreto n. 451-B, de 31 de maio de 1890, ficará para sempre sujeito ao regime deste regulamento"[147].

Com isso, entre 1890 e 1939 o entendimento era que tanto os imóveis urbanos como os rurais poderiam aderir ao sistema. Contudo, sendo imóvel urbano ou rural, depois de inscrito, não poderia mais se desligar, considerado perpétuo o liame criado pelo art. 3º do Regulamento[148].

j) Constituição de 1891

Convocada a Assembleia Constituinte para redigir a nova Constituição, Rui Barbosa, fascinado pela experiência constitucional dos Estados Unidos, apresentou um anteprojeto de texto constitucional fortemente inspirado nos ideais do liberalismo, do presidencialismo e do federalismo. Apesar disso, a República manteve os mesmos mecanismos de dominação dos coronéis e o distanciamento do Estado em relação à sociedade. Cabe lembrar que anos antes, em 1881, as alterações introduzidas pela Lei Saraiva suprimiram o direito de voto de significativa parcela da população, permitindo

---

[147] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D00955-A.html

[148] Disponível em: http://registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2008/01/Torrens-Congresso-Santo-Domingo.pdf

a concentração de poder político nas mãos dos grandes proprietários de terras. Assim, a Constituição republicana manteve-se como um mero documento nominal, apartado da estrutura social subjacente[149].

Quanto à propriedade, a Constituição de 1891 pouco mudou em comparação com a Constituição Imperial, apenas estendeu a proteção da garantia aos estrangeiros residentes no País. Assim, a concepção de propriedade presente no texto da Constituição Imperial foi mantida na Constituição Republicana, qual seja, a propriedade fundada na noção de um direito abstrato de caráter perpétuo, usufruído independentemente do exercício desse direito, sem possibilidade de perda pelo não uso ou improdutividade.

Isso significa que se manteve como diretriz a perspectiva liberal e simultaneamente oligárquica que orientava a nossa primeira Constituição. Do mesmo modo, foi prevista a possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante prévia indenização.

> Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:
>
> (...)
>
> § 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. (grifos nossos)

Quanto às terras devolutas, estas passaram ao domínio dos Estados, com exceção das áreas reservadas à faixa de fronteira e às zonas de segurança nacional, de domínio da União.

> Art 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a

[149] LEAL, Adisson; BORGES, João Paulo. O Código Civil de 1916: tão liberal quanto era lhe permitido ser. **Revista Brasileira de História do Direito**. Brasília, volume 3, n. 1, Jan/Jun. 2017, p. 19.

> defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais[150]. (grifos nossos)

k) Código Civil de 1916

O revogado Código Civil foi instituído pela Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916, e entrou em vigor em 1º de janeiro de 1917, pondo fim à longa vigência das Ordenações do Reino.

Em nosso entender os pontos mais relevantes da codificação são os seguintes: a) a propriedade imóvel se adquire pela transcrição do título no registro de imóveis; b) princípio da continuidade; c) princípio da fé pública.

Tendo em vista nosso objeto de estudo, nos interessam mais de perto os arts. 530 e 531, que trataram da propriedade imóvel, bem como os arts. 856 a 862, que se dedicaram ao registro de imóveis.

O art. 530 dispôs que a propriedade imóvel se adquiria pela transcrição do título de transferência no registro do imóvel, pela acessão, pelo usucapião e pelo direito hereditário.

O art. 531 tratou da aquisição pela transcrição do título ao determinar que “estão sujeitos a transcrição, no respectivo registro, os títulos translativos da propriedade imóvel, por ato entre vivos”.

Desde a vigência do Código Civil de 1916 o sistema registral brasileiro afastou-se do modelo francês, pelo qual o contrato transferia a propriedade, sendo a transcrição somente meio de publicidade declarativa. E adotou parcialmente o sistema alemão, no qual a inscrição, de caráter obrigatório, tem o atributo e eficácia de publicidade constitutiva[151].

Nota-se, portanto, que o Código Civil de 1916 revolucionou o sistema de então, transformando o então “sistema do título”, advindo da tradição lusitana, e, em terras pátrias, da Lei Hipotecária de 1864, no sistema “do título e modo”, de bases germânicas. Com isso, o registro não produzia

---

[150] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em 17/11/2019.

[151] RODRIGUES, Marcelo. **Tratado de registros públicos e direito notarial**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 428.

apenas efeitos perante terceiros, mas passava efetivamente a ter efeito constitutivo da propriedade.

Com isso, o Código Civil de 1916 estabeleceu um sistema de registro constitutivo impuro. Por influência da matriz romanista do registro, foi estabelecido um sistema que, a despeito de ser consitutivo de direitos, é também causal. Desse modo, o registro de imóveis no Brasil não chega a se desprender da causa, motivo pelo qual a invalidade desta acarreta o cancelamento do registro, ao contrário do que ocorre no sistema alemão, que confere ao registro efeito independente da causa do negócio que lhe deu origem[152].

O art. 856 dispunha acerca da função do registro de imóveis, determinando, dentre outras disposições, que cabia ao registro de imóveis a transcrição dos títulos de transmissão da propriedade[153].

O art. 859 consagrava os princípios da continuidade e da fé pública ao prever que se presumia pertencer o direito real à pessoa, em cujo nome se inscreveu, ou transcreveu o título aquisitivo[154].

O art. 860 trazia a presunção *juris tantum* ao registro de imóvel, ao determinar que se o teor do registro de imóveis não exprimisse a verdade, poderia o prejudicado exigir a retificação[155].

Esses dispositivos trouxeram o princípio da presunção relativa de domínio em favor de seu titular. Diferentemente, no modelo alemão vigora o princípio da fé pública, conferindo ao registro efeito saneador de todo e qualquer vício, dele emergindo presunção absoluta de validade. É o que se convencionou chamar de “acordo jurídico-real abstrato”, em que o título que

---

[152] JARDIM, Mônica. **Efeitos substantivos do registo predial**: terceiros para efeitos de registo. Coimbra: Almedina, 2013, p. 184.

[153] Art. 856. O registro de imóveis compreende:

I. A transcrição dos títulos de transmissão da propriedade.

II. A transcrição dos títulos enumerados no art. 532.

III. A transcrição dos títulos constitutivos de ônus reais sobre coisas alheias.

IV. A inscrição das hipotecas.

[154] Art. 859. Presume-se pertencer o direito real à pessoa, em cujo nome se inscreveu, ou transcreveu.

[155] Art. 860. Se o teor do registro de imóveis não exprimir a verdade, poderá o prejudicado reclamar que se retifique.

instrumentaliza o negócio jurídico-causal, a partir do instante do registro, desse se desprende em definitivo, sanando os vícios que porventura possa transportar[156].

O art. 861 estabeleceu a circunscrição, ao determinar que as inscrições seriam feitas no registro correspondente ao lugar do imóvel. Finalmente, o art. 862 determinou que, salvo disposição em contrário, incumbe ao adquirente as despesas da transcrição dos títulos de transmissão da propriedade.

Em síntese, o registro imobiliário, como forma de aquisição de imóvel, criado pelo Código Civil e mantido pela legislação subsequente, seguiu parcialmente o sistema alemão, pelo qual somente com o assento se terá presunção de propriedade. Assim, afastou-se do sistema francês, segundo o qual o contrato, por si só, transmite o domínio, de sorte que o adquirente terá a propriedade do imóvel apenas por ter firmado o contrato. Portanto, o registro seria mero requisito necessário à eficácia do ato em relação a terceiros, não sanando as eventuais nulidades que o ato tenha. Com isso, resume Maria Helena Diniz, o registro apenas facilitará a prova[157].

Pelo sistema alemão, adotado com algumas diferenças em países como Espanha, Suíça e Áustria, o contrato tem o condão de gerar efeitos pessoais, cujo inadimplemento será resolvido em perdas e danos. Logo, somente com o registro ocorre a transferência da propriedade imobiliária. O registro prova o direito, conferindo ao seu titular uma presunção legal de veracidade. No sistema alemão há presunção *juris et de jure* do domínio da pessoa em cujo nome o imóvel foi registrado. Maria Helena Diniz ressalta que se trata de um sistema com absoluta segurança jurídica nos negócios imobiliários, pois o que estiver nos livros será tido como verídico, ainda que se prove que o assento se deu com base em contrato nulo[158].

---

[156] RODRIGUES, Marcelo. **Tratado de registros públicos e direito notarial**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 428.

[157] DINIZ, Maria Helena. **Sistemas de registro de imóveis**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 56.

[158] DINIZ, Maria Helena. **Sistemas de registro de imóveis**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 57.

O Brasil adotou em parte o sistema alemão, uma vez que o registro é obrigatório para a constituição da propriedade imobiliária, mas gera presunção *juris tantum*, que pode ser afastada por prova em contrário.

Pode-se depreender, por fim, que a ideia central de Clovis Beviláqua era assemelhar o modelo brasileiro de transmissão da propriedade ao modelo alemão no tocante à necessidade do registro como requisito para a transferência do direito real. Com isso, chegava ao fim a cisão entre propriedade *inter partes* e propriedade *erga omnes*, fazendo com que o Registro de Imóveis fornecesse segurança a terceiros por meio da publicidade[159].

O Código Civil foi regulamento por decretos, que trataremos a seguir.

l) Decreto n. 4.827, de 2 de fevereiro de 1924

Este decreto reorganizou os registros públicos instituídos pelo Código Civil. Era composto por apenas 12 (doze) artigos e já no art. 1º determinava os objetivos dos registros públicos: conferir autenticidade, segurança e validade dos atos jurídicos ou produzir efeitos perante terceiros (publicidade).

Não foi uma norma extensa, mas foi a mais relevante quanto ao tema “registros públicos” da década de 1920. Certamente essa lacuna legislativa se deve ao período particularmente conturbado que marca o fim da Primeira República.

O decreto leva a rubrica do Presidente Arthur Bernardes, que tomou posse em novembro de 1922, sob estado de sítio, situação que seria mantida até novembro de 1923. Em julho de 1924 houve nova decretação de estado de sítio, que perdurou até dezembro de 1926. As tensões políticas do período levaram à criação, em São Paulo, da primeira delegacia especializada em repressão política, o DOPS – Departamento de Ordem Política e Social[160].

---

[159] KÜMPEL, Vitor Frederico. **Sistemas de transmissão imobiliária**. São Paulo: YK, 2021, p. 257.

[160] NAPOLITANO, Marcos. **História do Brasil República**: da queda da Monarquia ao fim do Estado Novo. São Paulo: Contexto, 2021, p. 74.

Percebe-se, portanto, que o referido decreto foi publicado durante um hiato entre dois períodos de estado de sítio.

m) Decreto n. 18.542, de 24 de dezembro de 1928

Este decreto é a última norma de direito registral da Primeira República, e foi sancionado sob o governo do Presidente Washington Luis. Aprova o regulamento para execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil. Foi o primeiro regulamento geral sobre registros públicos do Brasil, trazendo disposições sobre registro de imóveis, títulos de documentos e registro civil das pessoas naturais.

O art. 1º manteve os objetivos dos registros públicos que já haviam sido estabelecidos pelo Decreto n. 4.827, de 1924: autenticidade, segurança e validade dos atos jurídicos.

O Brasil adota o sistema da transcrição desde o advento desse decreto. Cabe mencionar que há dois sistemas quanto à forma (método) de escrituração: a) o *sistema francês*, que adota a transcrição; b) o *sistema alemão* que adota a inscrição.

No *sistema francês*, da transcrição, o encarregado pelo registro se limita a lançar nos livros registrais uma cópia integral do título apresentado. No *sistema alemão*, da inscrição, o responsável pelo registro extrai do título as informações que entender necessárias à escrituração do registro, como os dados das partes, objeto, preço, condições, datas etc. Na prática, o registrador faz uma seleção dos dados que, em seu entender, são mais importantes, tendo a lei como parâmetro[161].

Um dos méritos desse decreto foi detalhar o princípio da continuidade no art. 234. Lembramos que este princípio foi trazido ao sistema registral pelo art. 859 do Código Civil de 1916.

> Art. 234. Em qualquer caso não se poderá fazer transcripção ou inscripção <u>sem prévio registro do titulo anterior</u>, salvo se este não estivesse obrigado a registro, segundo o direito então vigente, de modo a assegurar a <u>continuidade do registro de</u>

[161] FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente; KÜMPEL, Vitor Frederico. **Registro de imóveis brasileiro**. São Paulo: YK, 2020, p. 40.

> cada predio, entendendo-se por disponibilidade a faculdade de registrar alienações ou onerações dependentes assim, da transcripção anterior[162]. (grifos nossos)

Cabe ainda fazer uma menção quantos aos livros do registro de imóveis. O decreto previa em seu art. 177 que haveria 7 (sete) livros de registro: protocolo, inscrição hipotecária, transcrição das transmissões, registros diversos, emissão de debêntures, indicador real e indicador pessoal. Além desses, havia ainda um livro auxiliar e o livro-talão[163].

n) Decreto-lei n. 1.000, de 21 de novembro de 1969

Esta norma dispôs sobre a execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil e legislação posterior.

O início da sua vigência foi prorrogado por diversas vezes e acabou sendo revogado, mas teve seus méritos no sentido de simplificar os procedimentos de registro. Dispensou, por exemplo, o livro-talão.

Permitiu, ainda, que os livros do registro fossem substituídos pelo sistema de “folhas soltas”, suscetíveis de serem datilografadas. Com isso, acompanhou o progresso da tecnologia, em matéria de escrituração dos atos

---

[162] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D18542impressao.htm

[163] Art. 177. Haverá no Registro os seguintes livros:

N. 1, protocollo, com 300 folhas;

N. 2, inscripção hypothecaria, com 300 folhas;

N. 3, transcripção das transmissões, com 300 folhas;

N. 4, registros diversos, com 300 folhas;

N. 5, emissão de debentures, com 150 folhas;

N. 6, indicador real, com 300 folhas;

N. 7, indicador pessoal, com 300 folhas. (Dec. n. 370 cit. art. 11, e Dec. n. 177 A, de 1893, art. 4º.);

Paragrapho unico. Além desses, haverá um livro auxiliar e o talão. (Dec. n. 370 cit., art. 12; Cod, Civil, art. 261.)

do registro, à maneira dos progressos da escrituração bancária, comercial e pública[164].

> Art. 5º Os livros serão, em todo o país, uniformes, e obedecerão aos modelos atualmente usados, ficando sua aquisição a cargo dos respectivos serventuários, sujeitos, porém, à correição da autoridade competente.
>
> Parágrafo único. Para facilidade do serviço, poderão tais livros ser impressos e de fôlhas sôltas, obedecidos os modelos aprovados pela autoridade judiciária competente. (grifos nossos)
>
> (...)
>
> Art. 295. Os oficiais do registro, com as necessárias cautelas, poderão substituir os livros referidos neste decreto-lei pelos de fôlhas sôltas, que deverão conter os mesmos requisitos daqueles livros e cujo modêlo deverá ser prèviamente submetido à aprovação da autoridade judiciária competente. (grifos nossos)

o) Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (LRP)

Sancionada em 31 de dezembro de 1973 durante a presidência do General Médici, a lei teve um longo período de *vacatio legis*, vindo a entrar em vigor somente em 1º de janeiro de 1976. Revogou a Lei n. 4.827, de 1924 e as demais disposições em contrário, consolidando em definitivo a legislação de registros públicos no Brasil.

É uma lei extensa, composta por 299 artigos, que foi objeto de inúmeras alterações, sendo a última (até a data do depósito desta tese) promovida pela Lei n. 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Muitos autores mencionados nesta pesquisa dedicaram-se a tecer comentários à Lei dos Registros Públicos, então, tendo em vista a extensão deste trabalho, vamos

---

[164] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1000impressao.htm#art302

nos ater nesse item aos aspectos que nos permitem compreender, de forma ampla, quais foram as mais relevantes contribuições trazidas pela nova lei à evolução do registro de imóveis.

Em nosso entender, o principal mérito da Lei dos Registros Públicos foi consagrar a matrícula como figura central do ofício imobiliário, instituindo o "fólio real". Com isso, o novo diploma legal rompia com o sistema do "fólio pessoal", até então adotado no Brasil.

Surgido na Alemanha no século XIII, essa nova sistemática permite a organização dos cadastros ordenados pelos imóveis, sendo as mutações jurídicas daquele imóvel em específico anotadas na ficha. Em outros sistemas, a organização dos cadastros tem como centro a pessoa (fólio pessoal) ou a ordem de recepção dos documentos (cronológico-pessoal)[165].

Com o imóvel no centro do sistema organizacional, os lançamentos das informações deixaram de ser feitos de forma esparsa, e passaram a ser feitas de maneira concentrada, por imóvel. Atualmente, cada imóvel possui uma matrícula própria. Assim, basta o exame desta matrícula para se conhecer toda filiação dominial e a realidade jurídica do imóvel[166].

A matrícula corresponde à primeira inscrição do imóvel. Trata-se da materialização do registro que, além de descrever o imóvel, traz, em ordem sequencial, todas as modificações ou informações relativas ao imóvel e aos proprietários[167]. Convém lembrar que a matrícula em si não constitui direitos, nem transfere propriedade. Presta-se unicamente a dar início ao fólio real, trazendo os dados sobre o imóvel.

Como vimos anteriormente, o Decreto n. 3.453, de 1865, previu a criação de 8 (oito) livros. Esse número foi reduzido e passou para 7 (sete)

---

[165] BALBINO FILHO, Nicolau. **Direito registral imobiliário.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 77.

[166] LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 582.

[167] BALBINO FILHO, Nicolau. **Direito registral imobiliário.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 82.

livros durante a égide do Decreto n. 18.542, de 1928. A partir da Lei n. 6.015, de 1973, o número de livros foi reduzido para 5 (cinco), conforme o art. 173:

> Art. 173 - Haverá, no Registro de Imóveis, os seguintes livros:
> I - Livro nº 1 - Protocolo;
> II - Livro nº 2 - Registro Geral;
> III - Livro nº 3 - Registro Auxiliar;
> IV - Livro nº 4 - Indicador Real;
> V - Livro nº 5 - Indicador Pessoal.

Além disso, ainda houve a concentração de diversos atos no Livro 2. Neste livro é lançado tudo que for pertinente ao imóvel na respectiva matrícula, como alienação, hipoteca, servidão. Com a adoção da base real, ou seja, do sistema de matrículas, cada imóvel deve ser devidamente caracterizado e possuir matrícula com numeração única.

Por fim, cabe ainda mencionar a mudança na técnica de escrituração dos livros obrigatórios. Anteriormente o título era objeto de transcrição, ou seja, o seu conteúdo era integralmente reproduzido no livro próprio. Com o advento da Lei n. 6.015 manteve-se a transcrição apenas para casos excepcionais, como a transcrição da convenção de condomínio do Livro 3. Assim, passou-se a adotar, como regra geral, o registro e averbação. O registro contém um resumo, de forma narrativa, do conteúdo do título[168].

p) Constituição de 1988

Comumente a função dos “cartórios” é atrelada à burocracia[169]. Este termo restou comprometido por significar excessivo formalismo e ranço medieval preservado na contemporaneidade[170]. A par da conotação pejorativa e diferentemente da Lei dos Registros Públicos, que adota a terminologia

---

[168] LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 582.

[169] CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 12.

[170] NALINI, José Renato. Notários e registradores para o século XXI. **Revista Crítica de Direito Notarial e Registral**, v. 1, n. 1, jan-jun, 2007. Porto Alegre: Norton Editor, 2008, p. 51.

“cartório”, o Constituinte de 1988 preferiu a denominação “serviços notariais e de registro”, mantida posteriormente pela Lei n. 8.935/1994, que regulamenta a matéria. A esse respeito esclarece Walter Ceneniva:

> “As sedes de trabalho desses profissionais passaram a ser denominadas de ‘serviços’, para fugir do termo ‘cartório’, que tradicionalmente os caracterizou, e para escapar do significa pejorativo assumido no linguajar comum. Não haverá, pois, como fugir do uso clássico, considerando que o termo continua referido em outras leis vigentes e na fala do povo”[171].

Além da mudança quanto à terminologia, o regime jurídico da função notarial e de registro foi profundamente modificado pelo art. 236 da Constituição Federal, ao dispor que “os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público”. Com isso, criou-se uma espécie *sui generis* de delegação estatal.

Quanto ao direito de propriedade, o art. 5º, *caput*, garante a inviolabilidade do direito à propriedade. Este dispositivo, no entanto, deve ser conjugado com outros, como o inciso XXIII, do mesmo art. 5º, que determina que “a propriedade atenderá a sua função social”.

Assim, como adverte Carlos Alberto Dabus Maluf, a propriedade deixou de se revestir do caráter absoluto e intangível de que outrora se impregnava, e hoje o direito de propriedade está sujeito a diversas limitações impostas pelo interesse público e privado, inclusive pelos princípios da justiça e do bem comum. Como resultado, o conceito de direito de propriedade individual e ilimitado encontra-se totalmente superado[172].

---

[171] CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e dos registradores comentada**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. Edição Kindle

[172] MALUF, Carlos Alberto Dabus. Principais limitações ao direito de propriedade no Código Civil de 2002. **Revista do Advogado**. Ano XXVII, n. 90, março/2007, p. 7-9.

q) Código Civil de 2002

O atual Código Civil foi instituído pela Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e entrou em vigor em 11 de janeiro de 2003. Tendo em vista nosso objeto de estudo, nos interessam mais de perto os arts. 1.227 e 1.245 a 1.247.

Muitos autores mencionados nesta pesquisa dedicaram-se ao estudo exaustivo do Código Civil, de modo que, tendo em vista a extensão deste trabalho, vamos nos ater nesse item aos aspectos que nos parecem mais relevantes para a compreensão da evolução do registro de imóveis.

O legislador de 2002 manteve a disciplina consagrada pelo Código Civil de 1916, qual seja, a publicidade registral constitutiva para os atos *inter vivos* e a presunção relativa decorrente do registro. Desse modo, o registro imobiliário, como forma de aquisição de imóvel, continuou seguindo parcialmente o sistema alemão, afastando-se do sistema francês, segundo o qual o contrato, por si só, transmite o domínio. Vide a esse respeito o art. 1.227:

> Art. 1.227. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, <u>só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis</u> dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código. (grifos nossos)

Da análise desse dispositivo depreende-se que o atual Código Civil deu grande significado ao registro no campo dos direitos reais. Com isso, prestigiou o microssistema da Lei de Registros Públicos, em atendimento aos princípios da especialidade e da anterioridade.

Esse entendimento é complementado pelo art. 1.245 ao prever que “transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis”. Com pequena variação, substituindo-se a expressão “registro” do atual Código Civil, pelas expressões “transcrição e inscrição”, que

constavam do diploma revogado, essa regra correspondia ao art. 676 do Código de 1916.

Entre o Código Civil e a Lei dos Registros Públicos há uma sintonia e comunhão dos mesmos princípios ou princípios análogos, a demonstrar que o Código Civil é um sistema de direito privado e, a Lei de Registros Públicos, um subsistema. Por isso pode-se dizer que o Código Civil estende a sua *longa manus* sobre o registro de imóveis[173].

Quadro 2: Base legislativa da evolução do registro de imóveis no Brasil

Constituição de 1824	Art. 179, *caput*, inciso XXII
Lei n. 317/1843	Cria o registro geral das hipotecas
Decreto n. 482/1846	Regulamento da Lei n. 317/1843
Lei n. 601/1850	Lei de Terras
Decreto n. 1.318/1854	Registro do Vigário
Lei n. 1.237/1864	Lei Hipotecária
Decreto n. 3.453/1865	Regulamentou a Lei n. 1.237/1864
Decreto n. 169-A/1890	Revogou a Lei n. 1.237/1864
Decreto n. 451-B/1890	Registro Torrens
Constituição de 1891	Art. 64
Código Civil de 1916	Arts. 530 e 531 e Arts. 856 a 862
Decreto n. 4.827/1924	Regulamentou o Código Civil
Decreto n. 18.542/1928	Regulamento geral sobre registros públicos
Decreto-lei n. 1.000/1969	Simplificação dos procedimentos de registros
Lei n. 6.015/1973	Lei dos Registros Públicos
Constituição de 1988	Art. 236
Código Civil de 2002	Arts. 1.227 e 1.245 a 1.247

Fonte: elaborado pela autora

[173] ALVIM NETO, Manuel de Arruda Alvim Neto; CLÁPIS, Alexandre Laizo; CAMBLER, Everaldo Augusto Cambler. **Lei de registros públicos comentada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 481.

3. SISTEMAS DE TRANSMISSÃO IMOBILIÁRIA

Conforme ensina Orlando Gomes, no direito brasileiro não é suficiente, para a aquisição da propriedade, um negócio jurídico especializado pela causa "*adquirendi*" e acionado pelo intento translativo. É necessário completar esse negócio jurídico com outro fato jurídico "*lato sensu*" a que a lei atribui o efeito translativo. Na aquisição "*inter vivos*" da propriedade imobiliária esse fato jurídico ("*modus acquisitionis*") que consiste no registro[174] público do "*titulus adquirendi*" (negócio translativo)[175].

Registro e "*modus*" são interdependentes. O título aquisitivo é a causa da transmissão, de sorte que, se for defeituoso ou falso, impede a eficácia normal e regular do modo de aquisição. Para se saber, pois, se é válida a aquisição da propriedade de um bem imóvel entre vivos, há que se verificar se o negócio causal é hígido e se o registro foi perfeito. Em suma: o sistema brasileiro distingue-se precisamente por este encadeamento e pelo reconhecimento de efeitos exclusivamente obrigacionais aos negócios translativos[176].

Em análise comparativa, enquanto no sistema francês o registro requer-se unicamente para efeito de publicidade, no sistema alemão o registro tem o condão de constituir o direito real independentemente do título. Entre nós, o registro foi introduzido para substituir a tradição e como ato necessário à aquisição derivada da propriedade e dos direitos reais limitados. O ato registral é, desse modo, o ato de investidura da propriedade no seu adquirente. Sem que tenha sido regularmente praticado pelo registrador de

---

[174] Na publicação o autor menciona "transcrição". Fizemos as devidas adaptações para o contexto atual, por isso se o leitor consultar a obra encontrará o termo "transcrição", e não "registro", como mencionado neste trabalho.

[175] GOMES, Orlando. A introdução do princípio da continuidade do registro. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 1, ano 1, jan-jun. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978, p. 11.

[176] GOMES, Orlando. A introdução do princípio da continuidade do registro. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 1, ano 1, jan-jun. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978, p. 11.

imóveis, a propriedade não se transfere, continuando no patrimônio do alienante seja qual for o título translativo. Sob o ponto de vista formal, o assento feito pelo oficial do registro no livro próprio é indiscutível formalidade confiada a um agente público. Sob o ponto de vista material, o modo de aquisição da propriedade, se faz necessário porque os contratos não têm eficácia real no sistema pátrio[177].

Cada país tem suas próprias identidades históricas, políticas e culturais e, naturalmente, há diversos sistemas registrais pelo mundo. Tendo em vista que um dos objetivos do presente estudo é identificar as características do sistema registral brasileiro, optamos por analisar brevemente os dois sistemas que mais influenciaram o Brasil: o sistema francês e o sistema alemão.

A pureza desses sistemas foi adulterada pela conjugação com normas ou princípios que regem os outros. Na França, por exemplo, o sistema da transcrição não é hoje como era inicialmente. O mesmo ocorre nos países que adotaram o sistema alemão, como Portugal, Espanha, Áustria e Suíça, que em alguns casos foi conjugado com os princípios vigentes no sistema francês[178].

Nicholas Nogueroles Peiró[179] esclarece que, tradicionalmente, para efeito de exposição, distingue-se entre dois modelos de registro: *registro de documentos* (*deed system* ou sistema de escrituras) e *registro de direitos* (*title system* ou sistema de títulos), embora essa distinção admita uma grande variedade de nuances. Em ambos os modelos se observa uma tendência de fortalecer os registros e tornar as informações prestadas mais completas e confiáveis. Essa tendência tem se manifestado nas reformas legislativas, nas interpretações da jurisprudência e nas contribuições doutrinárias. Pode-se

---

[177] GOMES, Orlando. A introdução do princípio da continuidade do registro. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 1, ano 1, jan-jun. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978, p. 11-12.

[178] MENDES, Isabel Pereira. **Estudos sobre registo predial**. Coimbra: Almedina, 2003, p. 17.

[179] Registrador Imobiliário em Barcelona e Secretário-geral do Cinder – Centro Internacional de Direito Registral, com sede em Madri.

pensar que a diversidade de regimes dificulta a convergência, mas em verdade o que se encontra são sistemas com diferentes graus de evolução[180].

Amplamente utilizado na França e na maior parte dos Estados Unidos, o *registro de documentos* se caracteriza por trasladar e conservar os contratos privados para proporcionar provas documentais da titularidade empregadas posteriormente pelos tribunais, que aplicam a regra da prioridade, estimulando as partes a depositarem o quanto antes seus títulos. Nesse sistema somente se produzem informações, que serão utilizadas em momento ulterior. Para se adquirir um imóvel ou mesmo hipotecá-lo é necessário proceder a uma rigorosa pesquisa para depurar as informações sobre o imóvel. Nos Estados Unidos essa pesquisa costuma ficar a cargo de empresas seguradoras de títulos.[181]

Por sua vez, o registro de direitos é adotado em países como Alemanha, Espanha e Brasil. Este sistema contém informações não apenas dos títulos que ingressam, mas da própria constituição do direito. Apresentado o título ao registro, o oficial registrador procederá à aplicação dos princípios registrários ao caso concreto, surgindo a viabilidade ou não do acesso ao fólio real[182].

---

[180] PEIRÓ, Nicolás Nogueroles. La evolución de los sistemas registrales em Europa. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 61, ano 29, jul-dez. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 220. Tradução livre da autora. Texto original: *Tradicionalmente se distingue, a efectos expositivos, entre dos modelos registrales, el llamado registro de documentos (deed system) y el registro de derechos (title system), aunque esta distinción admite una gran variedad de matices. En ambos modelos se observa una tendencia dirigida a reforzar los registros y a lograr que la información suministrada sea más completa y fiable. Esta tendência se ha manifestado em las reformas legislativas, em las interpretaciones realizadas por la jurisprudência y em las aportaciones doctrinales. Podría pensarse que la diversidad de regímenes dificulta la convergência, aunque em el fondo responden a una misma tendência y ló que nos encontramos son sistemas em distinto grado de evolución.*

[181] MELO, Marcelo Augusto Santana de. Registro de imóveis e o princípio da fé pública registral. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 61, ano 29, jul-dez. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 60.

[182] MELO, Marcelo Augusto Santana de. Registro de imóveis e o princípio da fé pública registral. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 61, ano 29, jul-dez. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 61.

O registro predial tem como principal finalidade dar publicidade à situação jurídica da propriedade imobiliária de modo a garantir segurança ao tráfego imobiliário e às operações de crédito predial. A história do registro predial se desenvolve, efetivamente, em torno da ideia da proteção de terceiros interessados em transações sobre imóveis ou por estes garantidas, por meio de um sistema que torne facilmente conhecida a posição da propriedade imobiliária[183]. Nesse sentido é oportuna a lição de Pontes de Miranda:

> "O que se quer, com o registro, é que ele traduza, nos papéis ou livros do cartório, a verdade sobre as relações jurídicas, lá fora. Se não a traduz, é inexato: o oficial registrou o que não devia registrar, ou não podia; ou deixou de registrar o que devia. Inexato o registro, portanto, ou por excesso, ou por diferença, ou por omissão"[184]

Conforme explica Mónica Jardim, não há dois sistemas registrais que concedam exatamente a mesma tutela aos terceiros em face dos fatos registrados, uma vez que os sistemas registrais já não existem de modo puro, encontrando-se todos eles em transição. Ou seja, o que outrora foram modelos puros, hoje estão em fase de evolução. Os sistemas registrais desempenham funções essenciais numa economia de mercado, não só em relação ao desenvolvimento dos mercados creditícios hipotecários mas, também, em relação ao funcionamento eficiente do sistema econômico no seu conjunto. A função econômica nasce junto com o sistema registral: fomentar o crédito, ou seja, converter os direitos sobre bens imóveis em ativos econômicos capazes de servir de garantia ao crédito. Logo, o mínimo de garantia que qualquer registro imobiliário oferece é a chamada "força negativa" ou "preclusiva" da publicidade[185].

---

[183] JARDIM, Mônica. **Escritos de direito notarial e direito registal**. Coimbra: Almedina, 2017, p. 98.

[184] PONTES DE MIRANDA, F. C. **Tratado de direito privado**. Parte especial, tomo XI. 2. ed. Rio de Janeiro, Borsoi, p. 206.

[185] JARDIM, Mônica. **Escritos de direito notarial e direito registal**. Coimbra: Almedina, 2017, p. 98.

Assim, os sistemas registrais europeus poderiam ser divididos em dois grandes grupos: a) aqueles que concedem uma proteção fraca aos terceiros em face do fato registrável (sistemas registrais de documentos); b) aqueles que concedem uma proteção forte aos terceiros em face dos fatos registrados (sistemas registrais de direitos). No primeiro grupo estaria o sistema francês, em que o terceiro está protegido apenas em face dos direitos sujeitos a registro e não tornados públicos por ele. No segundo grupo estaria o sistema alemão, em que o terceiro está protegido em face dos direitos não tornados públicos, das limitações e das causas de invalidade ou ineficácia que podem afetar as situações jurídicas que constem do registro[186].

Entre nós o sistema de transmissão de bens imóveis adotou parcialmente o sistema alemão, ao contrário do sistema francês, cujo núcleo é a força do contrato, o acordo de vontade, independentemente do registro. Trata-se de um sistema *solo consensu*. O sistema pátrio está estruturado com base na teoria do título e modo. Vale dizer, o registro é constitutivo do direito[187].

3.1. SISTEMA FRANCÊS[188]

Nos sistemas jurídicos nos quais a constituição ou a transmissão dos direitos reais não se dá com base no mero acordo de vontades das

---

[186] JARDIM, Mônica. **Escritos de direito notarial e direito registal**. Coimbra: Almedina, 2017, p. 104. .

[187] MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando. **Registro público de imóveis eletrônico**: riscos e desafios. São Paulo: Quinta Editorial, 2012, p. 156.

[188] A origem da França remonta ao século V, com a formação do Reino dos Francos e as dinastias Merovíngea e, posteriormente, Carolíngea. Clóvis, neto do lendário Meroveu, unificou os francos ripuários e sálicos e reinou entre 482 e 511. E em 751 Pepino, o Breve, destronou o último rei Merovíngeo.Já a configuração política do país costuma ser considerada a partir do século IX com o *Tratado de Verdun*, de 843, que dividiu o Império Franco de Carlos Magno entre seus três filhos (Carlos III, Lotário e Luís). A porção oriental, que coube a Luís, o germânico, daria origem à Alemanha. A parte ocidental viria a se transformar na França como hoje a conhecemos. Clóvis, neto do lendário Meroveu, unificou os francos ripuários e sálicos e reinou entre 482 e 511. E em 751 Pepino, o Breve, destronou o último rei Merovíngeo. Vide a esse respeito: *The first Merovingian king of whom we have clear historical proof was the Salian ruler Chirderic, who died in 481 and was succeeded by his fifteen-year-old son Clovis. By 509 Clovis had eliminated his rival kings and had united all the Franks, both Ripuarian and Salian, under his rule*. K. F. Drew. **The laws of the salian franks**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1991, p. 5.

partes, dependendo da verificação de um *modo* (ato de execução do acordo de vontades previamente firmado), a situação jurídica dos bens é suscetível de ser facilmente conhecida por parte dos terceiros.

Ocorre que desde 1804 o direito francês consagra o sistema de *título* e, portanto, a transferência da propriedade e a constituição de outros direitos reais se concretiza por mero efeito do consentimento das partes[189].

Isso significa que, a princípio, a transferência da propriedade é ignorada pelos terceiros, em especial quando o bem fica nas mãos do vendedor (por exemplo, até o pagamento do preço) que pode cedê-la a um segundo adquirente, ao qual será posteriormente oposta a primeira aquisição[190].

O registro não é condição de existência ou de validade do ato. Também não é pressuposto para que ocorra a constituição ou a transmissão do direito cujo fato aquisitivo é publicado. O registro não sana os vícios do ato publicado, mas é condição de oponibilidade do ato em face de terceiros, protegendo, assim, o titular inscrito perante terceiros que não tenham registrado direitos conflitantes adquiridos anteriormente e cumprindo, nessa medida, o seu papel enquanto instrumento de informação e proteção que assegura a prevenção de conflitos[191]. Além da própria França, o sistema francês é aplicado nos seguintes países: Bélgica, Itália e Luxemburgo.

ANTIGUIDADE E IDADE MÉDIA

Não se pode negar, na França, a grande influência do direito romano que se impunha por perfeição técnica, mas apresentava deficiências em algumas matérias, como o direito das coisas, ainda hoje considerado

---

[189] Vide arts. 1.138 e 1.583, ambos do Código Civil

[190] JARDIM, Mónica. O sistema registral francês. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 71, ano 29, jul-dez. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 326.

[191] JARDIM, Mónica. O sistema registral francês. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 71, ano 29, jul-dez. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 326.

anacrônico e carente de renovação em alguns países[192]. Em termos de evolução de registro de propriedade encontramos, a princípio, duas instituições feudais: o regime do *nantissement* (no norte da França e na Bélgica) e o da *appropriance* (aplicado na Bretanha).

No direito antigo, a princípio, não eram publicadas as mutações jurídicas de direitos reais de gozo tendo por objeto imóveis nem, sequer, as constituições de hipotecas, salvo as seguintes situações[193]:

a) No norte da França, onde estava consagrado o regime do *nantissement*, o contrato constitutivo ou translativo de direito reais produzia, por si só, efeitos entre as partes. Contudo, para que gerasse eficácia *erga omnes* era necessária a sua apresentação para um juiz competente que efetuava a "desinvestidura" do alienante e a "investidura" do adquirente, sendo a ata descritiva dessas formalidades registrada nas chancelarias das cortes feudais. O *nantissement* assemelhava-se a um sistema de eficácia declaratória, podendo as pessoas interessadas no conhecimento dos atos (e somente elas) obter informações sobre os mesmos[194]. Tal inscrição purgava o imóvel de todos os direitos reais não inscritos anteriormente[195].

b) Na Bretanha, onde vigorava o sistema da *appropriance*, havia formalidades que geravam efeitos diferentes. O contrato era registrado numa chancelaria com competência territorial e depois ocorria a entrega real da coisa perante um notário que lavrava uma ata. Na sequência dava-se publicidade dos atos realizados, em três domingos consecutivos e nos lugares habituais. Oito dias depois do terceiro edital, o juiz competente, após o juramento público do oficial que havia providenciado no sentido do

---

[192] MENDES, Isabel Pereira. **Estudos sobre registo predial**. Coimbra: Almedina, 2003, p. 17.

[193] JARDIM, Mónica. O sistema registral francês. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 71, ano 29, jul-dez. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 328

[194] MENDES, Isabel Pereira. **Estudos sobre registo predial**. Coimbra: Almedina, 2003, p. 17.

[195] JARDIM, Mónica. O sistema registral francês. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 71, ano 29, jul-dez. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 327. Registre-se que, depois do Édito de Nantes de 1626, a publicação passou a ser feita num registro denominado *insinuation*.

cumprimento dessas formalidades, declarava o adquirente como titular legítimo[196]. Anote-se que os titulares de direitos reais anteriores poderiam apresentar oposição, num curto espaço de tempo, perante o tribunal. Na ausência de tal oposição, os direitos incompatíveis anunciados prevaleciam[197].

IDADE MODERNA E CONTEMPORÂNEA

Com o advento da Revolução Francesa e a modificação da estrutura estatal, foram editoras as Leis de 9 *Messidor* do ano IIII (27 de junho de 1795) e de 11 *Brumaire* do ano VII (1º de novembro de 1798). A primeira estruturou um sistema de publicidade hipotecário, enquanto a segunda inaugurou o sistema registral francês (denominado *publicité foncière* ou registro predial)[198].

O Código Hipotecário criou um meio publicitário comum de mera eficácia declaratória do atos transcritos. Mais tarde, por meio da lei de 23 de março de 1855, estabeleceu-se na França a publicidade imobiliária, baseada no antigo sistema do *nantissement*[199].

No projeto original do Código Civil francês ("Código Napoleônico") havia a previsão da publicidade para a transmissão gerada pelo registro. Tratava-se de algum documento escrito e acessível, que pudesse ser consultado por qualquer pessoa. Porém, durante a tramitação do projeto, suprimiu-se o dispositivo que previa a necessidade da publicidade. O motivo apontado para a exclusão foi o receio de que a publicidade revelasse o estado patrimonial dos então nobres decadentes[200].

---

[196] MENDES, Isabel Pereira. **Estudos sobre registo predial**. Coimbra: Almedina, 2003, p. 18.

[197] JARDIM, Mónica. O sistema registral francês. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 71, ano 29, jul-dez. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 327.

[198] CASTRO, Lucas Fernando de. **Registro de imóveis.** Curitiba: InterSaberes, 2020, p. 40.

[199] MENDES, Isabel Pereira. **Estudos sobre registo predial**. Coimbra: Almedina, 2003, p. 18.

[200] FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente; KÜMPEL, Vitor Frederico. **Registro de imóveis brasileiro**. São Paulo: YK, 2020, p. 37.

Por ocasião de sua publicação o Código trouxe consigo a ideia de que o contrato sozinho transferiria a propriedade. E, como o novo diploma tinha o objetivo de unificar o direito francês, passou a incidir a seguinte sistemática em toda a França: o contrato seria hábil a transferir a propriedade de bens móveis ou imóveis.

Ocorre, porém, que a necessidade da publicidade imobiliária mostrou-se relevante por deixar o crédito numa situação de insegurança e fragilidade: como saber se o bem assegura o crédito que ele vai garantir? Como saber se o bem já foi objeto de hipotecas anteriores? Não havia como. Ao credor restava apenas confiar no que fora declarado pelo devedor[201].

O resultado não poderia ser outro: os bancos que faziam empréstimos começaram a exigir juros maiores para compensar o risco derivado da falta de publicidade imobiliária, o que comprometeu a economia. Com isso percebeu-se a necessidade de criar um sistema de publicidade imobiliária, o que de deu com a Lei Hipotecária de 1840, que inaugurou o "regime da transcrição" ao determinar os registros das transações imobiliárias (vendas, doações, hipotecas) por meio da transcrição dos respectivos contratos[202].

Convém lembrar que os franceses têm muito respeito pelo Código Napoleônico, e o mantêm com orgulho, de tal modo que, a despeito da inegável serventia da publicidade registral, não se renunciou à regra do *Codex* segundo a qual o contrato por si só transfere a propriedade. E, para conciliar a necessidade econômica com as peculiaridades do Código Napoleônico chegou-se ao seguinte: os efeitos para terceiros só serão gerados se o contrato que transferiu a propriedade for transcrito no Ofício criado especialmente para esse fim. Por consequência, a propriedade não é

---

[201] FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente; KÜMPEL, Vitor Frederico. **Registro de imóveis brasileiro**. São Paulo: YK, 2020, p. 38.

[202] FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente; KÜMPEL, Vitor Frederico. **Registro de imóveis brasileiro**. São Paulo: YK, 2020, p. 38.

transmitida pela transcrição, mas sim pelo contrato, mas para que gere efeitos perante terceiros o contrato precisa ser transcrito[203].

No sistema francês o registro não é elemento imprescindível para a aquisição do direito de propriedade. Assim, se A transmitir para B um direito de propriedade e este não fizer o registro, posteriormente A pode apresentar-se perante C como proprietário e constituir uma hipoteca sobre o referido imóvel. Caso C solicite e obtenha o registro em seu favor, depois não lhe poderá ser oposto o direito de B, uma vez que o fato aquisitivo de B não foi registrado com anterioridade. Esse gênero de proteção é denominado atualmente de sistema de oponibilidade[204].

Note que a tutela prestada ao credor hipotecário (ou a outro subadquirente) por estes sistemas de registro não consiste em assegurá-lo de que A é proprietário. Assegura apenas que A ainda não alienou ou onerou o direito de propriedade, e isto resulta de modo implícito do registro: basta que nele não conste nenhum assento de modo a dar publicidade para alguma alienação ou oneração. Em resumo, o referido credor hipotecário apenas pode ter por certo o seguinte: qualquer alienação ou oneração efetuada por A, que não conste do assento predial, não lhe poderá ser oposta, desde que obtenha o registro prioritariamente.

Em razão dessa deficiência, a partir do século XVIII o sistema francês foi objeto de análises críticas que resultaram em consistentes reformas. Atualmente o sistema francês se aproxima, em alguns aspectos, do sistema alemão: 1) O registro é efetuado em repartições públicas, sendo que cada uma tem sua própria circunscrição; 2) O método seguido é o da transcrição do documento, mas não é feita a transcrição integral; 3) O funcionário encarregado do registro não faz a prévia qualificação do ato, limitando-se a examinar a “forma externa”. Logo, não há princípio da legalidade; 4) As transferências de bens realizam-se por mero efeito do

---

[203] FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente; KÜMPEL, Vitor Frederico. **Registro de imóveis brasileiro**. São Paulo: YK, 2020, p. 39.

[204] JARDIM, Mônica. **Escritos de direito notarial e direito registal**. Coimbra: Almedina, 2017, p. 101.

contrato, de modo que o registro serve apenas para dar oponibilidade *erga omnes*; 5) O imóvel não é a base do registro, mas a pessoa. Logo, não há como buscar o histórico do imóvel. Consequentemente, não há princípio da continuidade (ou do trato sucessivo) nesse sistema; 6) O registro, em nenhuma hipótese, pode vir a sanar a nulidade do título que lhe serve de base. Assim, não há princípio da fé publica registral.

De todos os princípios que costumam informar os demais sistemas de registro, somente o princípio da prioridade é rigorosamente seguido no sistema francês. Embora a presente análise não seja extensa, é possível depreender que no sistema francês a publicidade imobiliária não oferece plena segurança aos adquirentes e aos alienantes, segundo essa segurança conseguida apenas por meio do instituto da prescrição.

O atual regramento da aquisição da propriedade imóvel na França encontra-se no Código Civil francês de 1804, o "Código Napoleônico". Do ponto de vista estrutural o Código apresenta um título preliminar (*titre préliminaire*) com seis artigos que trata "da publicação, dos efeitos e da aplicação das leis em geral". Em seguida apresenta três livros: I – das pessoas (arts. 7 a 515); II – dos bens e das diferentes modificações da propriedade (arts. 516 a 710); III – das modalidades de aquisição da propriedade (arts. 711 a 2.281). A última modificação ao Código se deu em 14 de fevereiro de 2020, e uma parte dessa alteração entrará em vigor em 1 de setembro de 2020, e a outra parte em 1 de julho de 2021[205]. As mudanças consistem no acréscimo de dois novos livros: IV – das garantias; V – disposições aplicáveis à Mayotte[206].

---

[205] Esses breves apontamentos têm por base a análise do texto integral do Código Civil francês que se encontra no site do governo francês. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=50BB9FA455C6DA409A6BED8E702499E7.tplgfr35s_1?cidTexte=LEGITEXT000006070721&dateTexte=20210701. Acesso em 5/3/2020.

[206] Trata-se de uma pequena ilha localizada no Oceano Índico, entre o canal de Moçambique e Madagascar, e é considerada departamento ultramarino da França. Disponível em: https://diplomatique.org.br/o-cerco-a-mayotte/.

Dois dispositivos nos interessam mais de perto para o nosso objeto de pesquisa: o art. 544 e o art. 711. Ambos conservam a redação original da promulgação do Código Civil francês em 1804.

O art. 544 estabelece: “A propriedade é o direito de desfrutar e dispor as coisas da maneira mais absoluta, desde que não seja proibida por lei ou por regulamento”[207].

Por sua vez, o art. 711 assim dispõe: “A propriedade dos bens se adquire e se transmite pela sucessão, pela doação *inter vivos* ou testamentária, e como efeito das obrigações”[208].

Depreende-se da leitura dos artigos citados que, quanto à propriedade, foram abandonadas as concepções medievais de propriedade dividida e gravada, retornando-se à concepção romana de propriedade una e indivisa, tendencialmente absoluta. Quanto à transferência da propriedade, porém, afasta-se do modelo romano, adotando-se a concepção germânica de que a transferência do domínio se dá consensualmente, pelo próprio contrato[209].

Note que o supramencionado art. 711 do Código Civil francês prescreve que a propriedade se adquire e se transmite, dentre outros modos, “pelo efeito das obrigações”. Para o direito francês a venda é contrato

---

[207] Tradução livre da autora. Texto original: “*Article 544. La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements”. “Article 711. La propriété des biens s'acquiert et se transmet par succession, par donation entre vifs ou testamentaire, et par l'effet des obligations”. Disponível em:* https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000006430585&idSectionTA=LEGISCTA000006117927&cidTexte=LEGITEXT000006070721&dateTexte=20210701

[208] Tradução livre da autora. Texto original: *Article 711. La propriété des biens s'acquiert et se transmet par succession, par donation entre vifs ou testamentaire, et par l'effet des obligations”.*

[209] FACCHINI NETO, Eugênio. Code Civil francês: gênese e difusão de um modelo. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 50, Número 198 abr./jun. 2013, p. 71.

sinalagmático, a título oneroso, gerador de obrigações e translativo do direito de propriedade[210].

3.2. SISTEMA ALEMÃO

Em matéria de direito das coisas, o direito alemão se distanciou do direito romano. Começou por desconhecer a propriedade privada imobiliária, pois os imóveis eram considerados da comunidade. E quando foi permitida a apropriação individual, criaram-se formalidades destinada a garantir a prova dos atos pelos quais se operava a transferência dos bens.

Assim, no direito alemão o contrato consensual sempre foi insuficiente para a transmissão da propriedade, tornando-se necessário um contrato real feito publicamente, por meio do qual se fazia a entrega de coisas que simbolizassem o imóvel (equivalente à entrega das chaves), e ainda um ato executivo de apropriação material (*gewere*)[211].

Na Idade Média ocorreu a fusão num só ato da *traditio* e da *gewere*, deixando esta de constituir um ato material. Em meados do século XIII os atos passaram a ser registrados, mas os registros tinha mera função probatória do consentimento necessário para a validade do ato.

A partir do século XV o registro (entabulação) passa a ser considerado também elemento integrante do próprio ato. Do século XVII em diante foi estabelecida a obrigatoriedade do registro de todos os atos relativos a bens imóveis, sob pena de não produzirem efeitos, e instituído o exame prévio da legalidade[212].

---

[210] VELÁZQUEZ, Victor Hugo Tejerina. **Propriedade imobiliária e mobiliária**: sistemas de transmissão. Curitiba: Juruá, 2012, p. 68.

[211] MENDES, Isabel Pereira. **Estudos sobre registo predial**. Coimbra: Almedina, 2003, p. 20.

[212] MENDES, Isabel Pereira. **Estudos sobre registo predial**. Coimbra: Almedina, 2003, p. 20.

O sistema alemão consagra a fé pública registral em sentido rigoroso. Além da própria Alemanha, o sistema alemão é aplicado nos seguintes países: Suíça, Áustria, Espanha e Portugal. É um tipo de sistema que publica e garante titularidade e, por isso, é dotado de maior eficácia, pois concede uma proteção forte aos terceiros em face do fato registrável.

Neste sistema o registro designa, definitivamente, em face de um terceiro, que é o titular de cada direito. E tal designação fica garantida, de modo que o adquirente, verificados os requisitos impostos por lei[213], pode tê-la por segura sem necessidade de posterior exame. A lógica seguida pelo sistema alemão é simples: se o Registro é uma instituição destinada a dar segurança ao tráfego jurídico imobiliário, deve proteger definitivamente aqueles que adquiriram direitos sobre os imóveis confiando nas suas informações[214].

Isso significa que o registro, além de desempenhar a função negativa típica dos ordenamentos latinos (a garantia oferecida ao terceiro de que o não consta como registrado não existe), desempenha ainda uma função positiva, pois protege o terceiro que adquiriu de boa-fé do titular registral mesmo que o fato aquisitivo deste venha a ser considerado inválido ou ineficaz, ou mesmo que o registro no qual confiou seja inválido. Assim, a consagração do princípio da fé pública registral é o que assegura, plenamente, a referida proteção ao terceiro[215].

Convém esclarecer que, caso se verifique que o registro padece de vícios intrinsecamente registrais, ele pode ser declarado nulo ou retificado,

---

[213] Estes requisitos podem variar em função do ordenamento jurídico em causa, mas dentre os quais sempre constam: a aquisição de boa-fé, de quem conste como titular e a obtenção do registro em seu favor.

[214] JARDIM, Mônica. **Escritos de direito notarial e direito registal**. Coimbra: Almedina, 2017, p. 102.

[215] JARDIM, Mônica. **Escritos de direito notarial e direito registal**. Coimbra: Almedina, 2017, p. 103.

mas tal declaração de nulidade ou retificação não afetará a posição jurídica do terceiro[216].

Em síntese, o sistema alemão apresenta as seguintes características: 1) As repartições registrais têm competência territorial; 2) A base do sistema é o imóvel, que deve ser descrito em detalhes, para sua identificação (princípio da especialidade); 3) Por isso é possível verificar o histórico do imóvel (princípio da continuidade ou do trato sucessivo); 4) Todos os atos pelos quais se constitui, transmite, modifica ou extingue direitos reais devem ser registrados. O registro é feito por meio de inscrição esquemática e não por transcrição; 5) É respeitada a ordem de ingresso do título no registro (princípio da prioridade); 6) Antes de inscrever os atos no registro o registrador deve fazer a prévia qualificação (princípio da legalidade); 7) A inscrição no registro é indispensável para gerar efeitos *erga omnes*; 8) Considera-se que o registro é sempre verdadeiro e íntegro[217].

O Brasil se filiou parcialmente ao sistema alemão, uma vez que entre nós o título causal deve ser levado ao registro de imóveis competente para dar-lhe publicidade e constituir a mutação jurídico-real.

A principal diferença entre o sistema alemão e o brasileiro funda-se na presunção que é dada ao registro. Enquanto no primeiro a inscrição do título gera presunção absoluta (*juris et de jure*), no sistema registral brasileiro a presunção é relativa (*juris tantum*). A exceção a esse preceito é o Registro Torrens para imóveis rurais[218].

---

[216] JARDIM, Mônica. **Escritos de direito notarial e direito registal**. Coimbra: Almedina, 2017, p. 104.

[217] MENDES, Isabel Pereira. **Estudos sobre registo predial**. Coimbra: Almedina, 2003, p. 22.

[218] MELO, Marcelo Augusto Santana de. Registro de imóveis e o princípio da fé pública registral. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 61, ano 29, jul-dez. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 61.

3.2.1. PORTUGAL

Tendo em vista nosso passado colonial e o quanto isso influenciou a formação do sistema registral brasileiro, entendemos que é recomendada uma breve análise do registro de imóveis em Portugal.

Conforme relata Rui Pinto Duarte, o nascimento do registro predial em Portugal esteve ligado à evolução da hipoteca. Não por acaso o mesmo se deu no Brasil. A necessidade de melhorar os meios de dar publicidade às hipotecas levou à sua instituição, o que se deu por meio da Lei Hipotecária de 16 de outubro de 1836[219]. A partir da criação do registro de hipotecas sobre imóveis passou-se ao registro geral de direitos sobre imóveis. Desde então foram inúmeros os diplomas sobre a matéria, o que demonstra, por um lado, a falta de ideias consensuais sobre a política legislativa a ser seguida e, por outro, a enorme relevância do assunto[220].

Isso não significa que, na História do Direito português, antes dessa data e durante o longo período Medieval, não se encontre manifestações de alguns dos aspectos fundamentais que ainda hoje presidem ao registro predial. O que ocorre é que eles eram insuficientes, incompletos e, dada a sua diversificada origem, desconexos. Assim, encontram-se nesse período descrições prediais em títulos muito diversos e de origem variada, como forais e alvarás de concessão, os tombos da própria casa real e das ordens religiosas[221].

Esse era o regime que vigorava em 1868, data de entrada em vigor do primeiro Código Civil português, o Código de Seabra, e que este largamente acolheu. Aliás, esta ligação histórica do instituto manifesta-se no fato de ser a respeito do regime das hipotecas que este diploma se ocupava

---

[219] Não é coincidência que apenas alguns anos depois, em 1843, instituiu-se no Brasil o Registro geral de hipotecas, por meio da Lei n. 317, o que denota clara influência de Portugal. Além disso, tanto no Brasil como em Portugal a lei de hipotecas é considerada o marco inicial do desenvolvimento do registro de imóveis em cada país. Por fim, cabe mencionar que o objetivo das respectivas leis em cada país foi o mesmo: salvaguardar o crédito. Tratamos da Lei n. 317, de 21 de outubro de 1843 - Registro geral de hypothecas, no item 2.2. Brasil Independente.

[220] DUARTE, Rui Pinto. **O registo predial**. Coimbra: Almedina, 2020, p. 21.

[221] FERNANDES, Luís A. Carvalho. **Lições de direitos reais**. 6. ed. Lisboa: Quid Juris, 2010, p. 101.

do registro, notadamente nos arts. 949 a 1004 do Código. A origem e a causa primeira da instituição do registro revelava-se na versão primitiva do Código de Seabra, quando, no elenco das situações jurídicas sujeitas a registro, dava primazia às hipotecas. Somente com a Reforma de 1930, por efeito das alterações introduzidas pelo Decreto n. 19.126, passaram a figurar em primeiro lugar os direitos reais sobre coisas móveis, sendo a hipoteca relegada para a categoria dos ônus reais[222].

O Código de Registo Predial[223] atualmente em vigor em Portugal foi instituído pelo Decreto-Lei n. 224, de 6 julho de 1984. Esse diploma já passou por mais de trinta alterações[224], sendo que a última até o fechamento desta pesquisa se deu por intermédio da Lei n. 89, de 21 de agosto de 2017. O art. 1º do referido Código traz a função essencial do registro: "o registo predial destina-se essencialmente a dar publicidade à situação jurídica dos prédios, tendo em vista a segurança do comércio jurídico imobiliário".

Portugal vem adotando medidas no sentido de simplificar e modernizar o sistema registral. Uma dessas ações se deu por meio da Lei n. 78, de 17 de agosto de 2017[225], que criou um sistema de informação cadastral simplificada com vista à adoção de medidas para a imediata identificação da estrutura fundiária e da titularidade dos prédios rústicos e mistos.

---

[222] FERNANDES, Luís A. Carvalho. **Lições de direitos reais**. 6. ed. Lisboa: Quid Juris, 2010, p. 102.

[223] Convém esclarecer que não há uma falha de digitação. Os juristas portugueses preferem usar "registo" e não "registro", como usamos no Brasil. Rui Pinto Duarte, Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, esclarece que o "tr" nas palavras da família em causa é mais vulgar no português brasileiro do que no português europeu. DUARTE, Rui Pinto. **O registo predial**. Coimbra: Almedina. 2020, p. 29.

[224] Vide: Declaração 227/1984; Declaração 202/1984; Decreto-Lei n. 355/1985; Portaria n. 486/1987; Decreto-Lei n. 60/1990; Portaria 1046/1991; Decreto-Lei n. 80/1992; Decreto-Lei n. 30/1993; Decreto-Lei n. 255/1993; Decreto-Lei n. 227/1994; Decreto-Lei n. 267/1994; Decreto-Lei n. 67/1996; Decreto-Lei n. 375-A/1999; Decreto-Lei n. 533/1999; Decreto-Lei n. 273/2001; Decreto-Lei n. 322-A/2001; Decreto-Lei n. 194/2003; Decreto-Lei n. 323/2001; Decreto-Lei n. 38/2003; Lei n. 6/2006; Decreto-Lei n. 263-A/2007; Decreto-Lei n. 34/2008; Decreto-Lei n. 181/2008; Lei n. 64-A/2008; Decreto-Lei n. 116/2008; Decreto-Lei n. 122/2009; Lei n. 29/2009; Decreto-Lei n. 185/2009; Decreto-Lei n. 209/2012; Lei n. 23/2013; Decreto-Lei n. 125/2013; Decreto-Lei n. 201/2015; Lei n. 30/2017; Lei n. 89/2017.

Disponível em: https://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/legislacao/docs-legislacao/codigo-do-registo-predial/

[225] Disponível em: https://data.dre.pt/eli/lei/78/2017/08/17/p/dre/pt/html

Conforme dispôs o art. 31 da Lei n. 78/2017, tratava-se inicialmente de um projeto-piloto aplicável a dez municípios[226]. O art. 32 previu que no prazo da vigência da lei (31 de outubro de 2018)[227], o Governo apresentaria à Assembleia da República um relatório de avaliação desse regime, com vista à eventual extensão a todo o território nacional.

A referida lei também criou o "Balcão Único do Prédio", que consiste em um balcão físico e virtual, de responsabilidade do Instituto dos Registos e Notariado, que agrega a informação registral, matricial e georreferenciada relacionada com os prédios. Trata-se de uma plataforma de articulação do cidadão com a Administração Pública no âmbito do cadastro predial, que é operada por meio de uma plataforma integrada que se comunica com todas as bases de dados e aplicações que contêm informações prediais.

O Decreto Regulamentar n. 9-A, de 3 de novembro de 2017, traçou os contornos de aplicação da Lei n. 78. Na exposição de motivos menciona-se que "o governo constitucional estabeleceu como um dos eixos estratégicos a valorização do território". Nota-se a preocupação do atual governo com a redução dos efeitos negativos da burocracia, ao determinar que se "estabelece como prioridade a criação de 'balcões únicos' que evitem múltiplos deslocamentos para resolver o mesmo assunto e para entregar os mesmos documentos a diferentes entidades públicas, visando integrar as informações do planejamento territorial e urbano, do registo predial e do cadastro"[228].

O referido decreto prevê a adoção de soluções técnico-jurídicas que, de forma simples, eficaz, célere e pouco onerosa para o cidadão, tornem possível agregar os dados relativos aos prédios já detidos pelas várias entidades e associar novos elementos que permitam um melhor conhecimento

---

[226] Conforme art. 31 da Lei n. 78/2017: Pedrógão Grande, Castanheira de Pêra, Figueiró dos Vinhos, Góis, Pampilhosa da Serra, Penela, Sertã, Caminha, Alfândega da Fé e Proença-a-Nova.

[227] Art. 33. A presente lei produz efeitos a partir do primeiro dia do terceiro mês seguinte ao da sua publicação e vigora durante um ano contado a partir da data da respectiva produção de efeitos.

[228] Disponível em: https://data.dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/114152782/details/maximized

dos limites dos prédios rústicos e mistos, bem como dos titulares de direitos que incidam sobre os mesmos.

Conforme consta da exposição de motivos do Decreto Regulamentar n. 9-A, essas são algumas das medidas: a) atribuição do NIP - Número de Identificação do Prédio; b) o NIP constituirá um identificador único de referência; c) a harmonização das informações sobre os imóveis e seus titulares usadas pelas diferentes áreas da Administração Pública, mediante a interoperabilidade dos dados detidos pelas respectivas entidades públicas; d) a previsão de procedimentos ágeis, com definição de requisitos técnicos e regras simples; e) a criação de uma comissão administrativa para composição de interesses conflitantes, presidida por um conservador a designar por deliberação do conselho diretivo do Instituto dos Registos e Notariado.

Cabe mencionar ainda que, conforme o art. 24 do decreto, os procedimentos serão gratuitos para pessoas em situação de “insuficiência econômica”.

Em 31 de outubro de 2018 foi remetido à Assembleia da República o relatório de avaliação do sistema de informação cadastral simplificada. Salienta o relatório que se trata de um projeto inovador “por simplificar procedimentos e utilizar ferramentas inovadoras para identificar as propriedades”.

Segundo Joaquim de Seabra Lopes, os bons resultados obtidos apontam visivelmente para um projeto que corresponde às expectativas, e que tem condições para ser expandido a todo o País. Todavia, a operacionalização do regime agora previsto depende da celebração de um acordo de colaboração interinstitucional entre o Centro de Coordenação Técnica, criado pelo Ministério da Justiça, e cada município[229].

Em relação ao registro eletrônico, o art. 153.º - A do Código de Registro Predial prevê que os atos do processo de registro podem ser realizados por via eletrônica, nos termos definidos por portaria do membro do

[229] LOPES, Joaquim de Seabra. **Direito dos registos e do notariado.** 11. ed. Coimbra: Almedina, 2020, p. 7.

Governo responsável pela área da justiça, incluindo a interposição de recurso hierárquico, de impugnação judicial e os respectivos envios eletrônicos[230].

A lei ainda determina que as notificações e outras comunicações efetuadas pelos serviços de registro sejam realizadas, preferencialmente pela via eletrônica, nos termos da referida portaria, que deve prever as medidas de segurança determinadas pela Lei da Proteção de Dados Pessoais.

Por fim, durante a pesquisa que fizemos na legislação portuguesa[231], um aspecto muito positivo chamou nossa atenção. Nas leis mais recentes há um "resumo em linguagem clara" antes do texto da respectiva lei. Esse resumo encontra-se em português e em inglês. O objetivo é apresentar o conteúdo da lei em linguagem acessível ao público leigo. Para tanto, de modo geral, o resumo responde às seguintes perguntas: o que é; o que vai mudar; quais vantagens traz e quando entra em vigor. O resumo "destina-se à apresentação do teor do diploma em linguagem acessível, clara e compreensível para os cidadãos. O resumo do diploma em linguagem clara não tem valor legal e não substitui a consulta do diploma ao Diário da República"[232].

---

[230] Disponível em: https://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/legislacao/docs-legislacao/codigo-do-registo-predial/

[231] Para pesquisas sobre a legislação portuguesa sugerimos a consulta ao Diário da República eletrônico: https://dre.pt/

[232] A título exemplificativo, sugerimos a consulta a essa norma: Decreto-lei n. 149/2019. Disponível em: https://dre.pt/web/guest/home/-/dre/125085454/details/maximized?res=pt#:~:text=Pr%C3%A9dio%20r%C3%BAstico%20%C3%A9%20uma%20parte,pode%20ser%20classificada%20como%20principal.

PARTE II - PRESENTE

4. ERA DIGITAL

"Era" consiste na divisão do tempo (geralmente longo) que principia com um acontecimento marcante ou histórico e que dá origem a uma nova ordem de coisas. É um período ou uma época da história que pode ser destacada por suas características e acontecimentos marcantes e inconfundíveis. Por sua vez, "digital" é relativo a dedos ou a dígitos. Para a informática, é o dispositivo que opera exclusivamente com valores binários. Para a eletrônica é o que se utiliza de um conjunto de dígitos para mostrar informações numéricas[233]. Assim, cunhou-se o termo "era digital" para indicar uma mudança drástica provocada pelo avanço das tecnologias da informação e da computação digital.

Conforme a História nos ensina, a humanidade passou por algumas mudanças abruptas, as quais se convencionou chamar de "revolução". As revoluções ocorrem quando novas tecnologias e novas formas de perceber o mundo desencadeiam uma alteração profunda nas estruturas sociais e nos sistemas econômicos. A par disso, a primeira revolução da humanidade foi a Revolução Agrícola.

Durante 2,5 milhões de anos os humanos se alimentaram coletando plantas e caçando animais que viviam e procriavam sem sua intervenção. Tudo isso mudou há cerca de 10 mil anos, quando os *sapiens* passaram a dedicar quase todo seu tempo e esforço para manipular a vida de algumas espécies de plantas e animais. Do amanhecer ao entardecer, os humanos espalhavam sementes, aguavam plantas, arrancavam ervas daninhas do solo e conduziam ovelhas a pastos recolhidos. Esse trabalho, imaginavam,

---

[233] MICHAELIS. **Moderno dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 2015. Disponível em: https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/era%20/. Acesso em: 13/março/2021

forneceria mais frutas, grãos e carne. Assim, a Revolução Agrícola foi uma ruptura no *status quo*, revolucionando a maneira como os humanos viviam[234].

Reitera Klaus Schwab que a transição da busca por alimentos para a agricultura foi a primeira mudança profunda em nossa forma de viver e isso só foi possível graças à domesticação dos animais. A Revolução Agrícola combinou a força dos animais e dos seres humanos em benefício da produção, do transporte e da comunicação. Gradativamente a produção de alimentos aumentou, o que estimulou o crescimento da população e possibilitou assentamentos humanos cada vez maiores. Isso acabou levando à urbanização e ao surgimento das cidades[235].

A próxima mudança significativa foi a transição da Revolução Agrícola para a Revolução Industrial. A primeira Revolução Industrial ocorreu aproximadamente entre 1760 e 1840, e deu início ao que chamamos de "sociedade industrial". Provocada pela construção das ferrovias e pela invenção da máquina a vapor, ela deu início à produção mecânica.

Por volta de 1870 teve início a segunda Revolução Industrial, que se encerrou em 1930. Caracterizou-se pelo poder inovador da energia elétrica (rádio, telefone, televisão, além do motor de combustão interna, que possibilitou a existência de automóveis[236], do avião e seus ecossistemas), tendo sido responsável pelo início do que conhecemos como mundo moderno[237].

Já a terceira Revolução Industrial teve início na década de 1960. Foi impulsionada pelo desenvolvimento dos semicondutores, da computação em *mainframe* (década de 1960), da computação pessoal (décadas de 1970 e

---

[234] HARARI, Yuval Noah. **Sapiens**: uma breve história da humanidade. Trad. Janaína Marcoantonio. Porto Alegre: L&PM, 2015, p. 87.

[235] SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2018, p. 19.

[236] A segunda Revolução Industrial foi marcada pelo advento da eletricidade e da linha de montagem, o que possibilitou a produção em massa. A linha de montagem de carros de Henry Ford tornou-se o símbolo do período.

[237] SCHWAB, Klaus. **Aplicando a quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2018, p. 38.

1980) e da *internet* (década de 1990)[238]. Marcada pelo avanço das tecnologias da informação e da computação digital, a terceira Revolução Industrial dá início à era digital[239]. As duas tecnologias fundamentais da era digital são os computadores e os meios de comunicação. O surgimento da era digital pode ser entendido como o terceiro grande ciclo de mudança social da humanidade, somente comparado aos impactos sociais da descoberta do fogo (e mais adiante da Revolução Agrícola) e da Revolução Industrial[240].

Em 2010 teve início a quarta Revolução Industrial. É caracterizada pela *internet* mais ubíqua e móvel[241], por sensores menores, mais eficientes e mais baratos, e pela inteligência artificial. A consequência está sendo sentida por todos: a transformação da sociedade e da economia global[242].

É preciso anotar que a quarta Revolução Industrial não diz respeito apenas a sistemas e máquinas inteligentes e conectadas. Seu escopo é mais amplo. Ondas de novas descobertas ocorrem simultaneamente em áreas que vão desde o sequenciamento genético até a nanotecnologia, das energias renováveis à computação quântica. O que torna a quarta Revolução Industrial fundamentalmente diferente das anteriores é a fusão dessas tecnologias e a interação entre os domínios físicos, digitais e biológicos[243], resultando em IoT (*internet of things – internet* das coisas), IA (inteligência artificial), robótica e *Big data*, para citar apenas as mais expressivas.

---

[238] SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2018, p. 19.

[239] SCHWAB, Klaus. **Aplicando a quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2018, p. 38.

[240] FERREIRA, Ana Cristina. Privacidade na sociedade digital: aspectos técnicos jurídicos no direito brasileiro. In: **Direito na lusofonia**: direito e novas tecnologias. Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho, 2018, p. 9.

[241] Em menos de vinte anos de uso comercial, a internet modificou diversos aspectos da convivência humana. O principal deles foi a ampliação do conhecimento e do acesso à cultura. TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. Marco Civil da Internet: uma lei sem conteúdo normativo. **Estudos Avançados**, *30*(86), 269-285. Recuperado de https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/115093

[242] SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2018, p. 20.

[243] SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2018, p. 20.

Nesta revolução, as tecnologias emergentes e as inovações generalizadas são difundidas muita mais rápida e amplamente do que as anteriores, as quais continuam a desdobrar-se em algumas partes do mundo. Se avaliarmos objetivamente, perceberemos que a segunda Revolução Industrial ainda não foi plenamente vivida por aproximadamente 17% da população mundial, uma vez que quase 1,3 bilhão de pessoas ainda não têm acesso à eletricidade. Isso também é válido para a terceira Revolução Industrial, pois se estima que aproximadamente 3,6 bilhões de pessoas, metade da população mundial, não tem acesso à *internet*[244]. O tear mecanizado, marca da primeira Revolução Industrial, levou quase 120 anos para se espalhar fora da Europa. Em contrapartida, a *internet* espalhou-se pelo globo em menos de uma década[245].

De fato, cada era vivida pela humanidade teve o seu paradigma de riqueza: na era agrícola a terra era o fator primordial da geração de riqueza. Podia-se dizer sem titubear: 'terra é poder". Na era industrial a riqueza era gerada a partir da equação entre insumos, bens de produção, máquina a vapor e eletricidade. E hoje, na era digital, a riqueza tem como fonte o conhecimento, a informação. Não é à toa que se cunhou a expressão "sociedade da informação" para os dias atuais.

Essa crescente evolução tecnológica forneceu a base para o surgimento de uma nova sociedade: a "sociedade da informação" que, dentre

---

[244] Estudo da ONU revela que mundo tem abismo digital. O uso da Internet continua a crescer globalmente. Atualmente, 4,1 bilhões de pessoas utilizam a rede mundial. O número de usuários corresponde a 53,6% da população mundial. Segundo o relatório "*Mensurando o desenvolvimento digital: fatos e números*", de 2019, a maioria dos desconectados vive nos países menos desenvolvidos, onde apenas 20% estão conectados à Internet. A diretora do Departamento de Desenvolvimento de Telecomunicações da UIT - União Internacional de Telecomunicações, Doreen Bogdan-Martin, destaca que "conectar os 3,6 bilhões de pessoas que ainda estão *offline* ao poder das tecnologias digitais" deve ser uma das prioridades de desenvolvimento mais urgentes. Segundo ela "a colaboração entre as partes interessadas será essencial para tornar a conectividade universal e significativa uma realidade para todos." Acrescenta que "isso exigirá esforços direcionados para reduzir o custo da banda larga e políticas inovadoras para financiar o lançamento da rede para populações não conectadas". Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2019/11/1693711.

[245] SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2018, p. 20.

outras características, vive parte de sua vida no “mundo real” e parte no “mundo virtual”. A esse respeito Pierre Levy diz que a extensão do ciberespaço[246] acompanha e acelera a virtualização geral da economia e da sociedade. Daí conclui-se que a “sociedade da informação” representa uma profunda mudança na organização da sociedade e da economia, ou seja, um novo paradigma técnico-econômico.

Segundo Boaventura de Sousa Santos, essa nova e dinâmica organização social denominada de “sociedade da informação” consiste em um processo complexo que atinge as mais diversas áreas da vida social, da globalização dos sistemas produtivos e financeiros à revolução nas tecnologias e práticas de informação e comunicação[247].

Nesse contexto, cabe lembrar que em 1978 os franceses Simon Nora e Alain Minc divulgaram o relatório “a informatização da sociedade” para designar a associação crescente entre computadores e telecomunicações. Naquela ocasião eles afirmaram que veríamos a informática de massa, que irriga toda a sociedade como faz a eletricidade[248].

No mesmo ano, Yoneji Masuda elaborou o conceito de “sociedade da informação” que serviu como ponto de partida para outros estudiosos. Ele afirmava que novas tecnologias mudariam profundamente a qualidade da vida humana e criariam uma sociedade baseada no conhecimento e na inteligência. Nesse estágio, a sociedade da informação alcançaria um nível

---

[246] Pierre Levy usa o termo “ciberespaço” como sinônimo de “espaço virtual”. Quanto a isso não concordamos com o autor pois, com bem adverte Eduardo Tomasevicius Filho, “ciberespaço" significa "espaço cibernético" e, no entanto, cibernética significa organização de sistemas, uma vez que, na sua raiz, cibernética tem a mesma raiz da palavra "governador". Percebe-se, com isso, que "ciberespaço" não guarda qualquer relação com espaço virtual, até mesmo pelas dificuldades de controle da Internet. TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. Marco Civil da Internet: uma lei sem conteúdo normativo. **Estudos Avançados**, *30*(86), 269-285. Recuperado de https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/115093

[247] SANTOS, Boaventura de Sousa. **A globalização e as ciências sociais.** São Paulo: Cortez, 2011, p. 12.

[248] SIQUEIRA, Ethevaldo. **Revolução digital**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 232.

equivalente ao consumo de massa em que as pessoas possuem bens duráveis, como televisores e automóveis[249].

O termo “sociedade da informação” consolidou-se dois anos depois, em 1980, numa conferência internacional realizada na Europa cujo objetivo era discutir os contornos dessa nova sociedade[250].

A sociedade da informação tem duas características marcantes: a) o aumento exponencial da criação, transmissão e circulação de conhecimento, informação, ideias e doutrinas; b) a valorização econômica dos bens imateriais ligados ao conhecimento em níveis superiores aos bens materiais.

Em relação à primeira característica, muito se deve aos avanços tecnológicos ocorridos nas últimas décadas que assinalam a terceira e a quarta Revolução Industrial, ou seja, o advento da Era digital.

Antes restrito aos livros físicos (de papel) hoje o conhecimento se espraia pelos mais longínquos rincões do planeta, e a cada dia é mais acessível A esse respeito lembra Eduardo Tomasevicius Filho que cresceu o número de textos que substituíram o suporte material em papel pelas telas dos computadores, *tablets* e similares. Ademais, a disponibilização de obras raras escaneadas gerou novas perspectivas de pesquisa e de conhecimento histórico, sobretudo nas ciências sociais. Mas, assevera o autor, isso não significa que o conhecimento melhorou: a plena liberdade de difusão de informações exige rigor na seleção e síntese das informações. Com isso, a arquitetura descentralizada da *internet* concorreu para a nova visão acerca do

---

[249] Falecido em 1995, a influência desse sociólogo japonês foi decisiva na definição de um modelo de sociedade tecnológica para o Japão. Foi um dos pioneiros na concepção da ideia de sociedade da informação. SIQUEIRA, Ethevaldo. **Revolução digital**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 233.

[250] SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **O contrato eletrônico lesionário na sociedade da informação:** uma concepção juscibernética para o direito civil brasileiro. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007, p. 31.

conhecimento, baseada no acentrismo, na historicidade e na heterogeneidade[251].

O mesmo ocorre em relação às informações, à difusão das mais variadas ideias. Notadamente, hoje isso se dá por meio das redes sociais. Ainda que, dependendo da hipótese, tal situação possa ser prejudicial (*verbi gratia* a estimulação de atos de racismo, intolerância, terrorismo, sequestro de dados, crimes financeiros e *fake news*), certamente há ganhos em outras áreas, com destaque para o exercício da cidadania[252], uma vez que a *internet*, ao menos em nosso país, se rege pelo princípio da liberdade de expressão e da vedação da censura[253].

No tocante à segunda característica da sociedade da informação, destacamos que atualmente os bens imateriais ligados ao conhecimento (*verbi gratia* marcas, patentes e segredos industriais), ou seja, o capital intelectual de uma empresa, valem mais do que os ativos financeiros e físicos[254] (os insumos e os bens de produção da primeira Revolução Industrial). Uma

---

[251] TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. Marco Civil da Internet: uma lei sem conteúdo normativo. **Estudos Avançados**, *30*(86), 269-285. Recuperado de https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/115093

[252] MARTINS, Marcelo Guerra. Análise econômica do direito na sociedade da informação. In: LISBOA, Roberto Senise (Coord.). **O direito na sociedade da informação IV**: movimentos sociais, tecnologia e a atuação do Estado. São Paulo: Almedina, 2020, p. 162.

[253] Nesse sentido dispõe o art. 2º da Lei n. 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) ao determinar que "a disciplina do uso da internet no Brasil tem como fundamento o respeito à liberdade de expressão (...)". Tal disposição é complementada pelo art. 19 que, ao tratar da responsabilidade por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros, veda a censura, nestes termos: "Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, o provedor de aplicações de internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário". Grifos nossos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm

[254] LISBOA, Roberto Senise. O consumidor na sociedade da informação. In: PAESANI, Liliana Minardi (Coord.). **O direito na sociedade da informação**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 121.

evidência disso é que a propriedade intelectual é o maior produto de exportação dos Estados Unidos[255].

Na década de 1980 Alvin Toffler afirmava que a informação havia se tornado o negócio mais importante e o que mais crescia no mundo[256]. Yuval Noah Harari corrobora esse pensamento ao mencionar que hoje em dia os principais ativos econômicos consistem em conhecimento técnico e institucional, e não em campos de trigo, minas de ouro ou até mesmo campos de petróleo, e não se pode conquistar conhecimento por meio da guerra[257].

Já na década de 1990 John Naisbitt[258] apontava que estávamos no período das "megatendências": grandes transformações com forte impacto na vida das organizações, já que elas constituem parte integrante e inseparável da sociedade. Algumas dessas megatendências foram mencionadas por nós, como a passagem da sociedade industrial para a sociedade da informação, em que a informação passa a ser o recurso estratégico, assumindo o lugar do capital financeiro. As inovações nas tecnologias modernas tornaram essa mudança irreversível.

Outra mudança muito importante foi a substituição de tecnologias simples por outras altamente sofisticadas, disruptivas[259]. São tecnologias completamente novas e não apenas desdobramentos das atuais. A conversão da tecnologia em um produto ou serviço acabado e disponível para o consumo é cada vez mais rápida. Com isso serão criadas novas empresas com novas estruturas organizacionais mais adequadas a essas tecnologias, e que rapidamente tornarão obsoletas as grandes organizações atualmente existentes. O exemplo mais evidente disso é a tecnologia *blockchain*, que será objeto de nossa análise mais adiante. Há uma tendência para a sofisticação da tecnologia que deverá proporcionar eficiência cada vez maior, precisão

---

[255] FORGIONI, Paula A. **Fundamentos do antitruste**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 313.

[256] TOFFLER, Alvin. **A terceira onda**. 18. ed. São Paulo: Record, 1980, p. 162.

[257] HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21.** Trad. Paulo Geiger. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 193.

[258] NAISBITT, John. **Megatrends**. São Paulo: Amana Key, 1990.

[259] Tratamos especificamente das tecnologias disruptivas no capítulo 7.

mais avançada e liberação da atividade humana para atividades mais complexas, e que exijam conhecimento.

De fato estamos presenciando uma mudança de paradigmas valorativos. Vale mencionar como ativo intangível de uma empresa, por exemplo, a reputação social. Por essa razão notícias negativas como uso de trabalho escravo e desrespeito ao meio ambiente, que rapidamente se espalham por meio das redes sociais, interferem na decisão de compra do consumidor. Na sociedade atual a posse da informação prevalece sobre a posse dos bens de produção. A sociedade da informação é ainda uma sociedade de serviços e um exemplo que ilustra bem isso é o caso dos aplicativos como *Whatsapp*, *Spotify*, *Uber* e *Airbnb*. O *Whatsapp* redefiniu o mercado de telefonia. O *Spotify* mostrou que as pessoas querem ouvir música, e não necessariamente ter um cd. O *Uber* está fazendo muitas pessoas repensarem o carro: é um bem ou um serviço? E a *Airbnb* é hoje a maior rede hoteleira do mundo, sem ter um único quarto.

Situações assim nos fazem repensar modelos tradicionais, como o registro de imóveis. Se a sociedade da informação é uma sociedade de serviços, o que as pessoas esperam quando buscam os serviços registrais? Podemos pensar em rapidez, eficiência, transparência e confiança.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Regional, estima-se que 50% dos 60 milhões de domicílios urbanos do Brasil encontram-se em situação irregular[260]. A informalidade dos imóveis não distingue classes sociais, atingindo de comunidades a condomínios de alto padrão. As causas das irregularidades são diversas: invasões a loteamentos que foram criados à revelia da lei, contratos de compra e venda que nunca foram levados a registro ou imóveis vendidos de forma ilegal. Naturalmente essa condição gera prejuízos e um dos mais relevantes é a impossibilidade de se obter empréstimos com juros reduzidos, uma vez que os proprietários não podem oferecer os imóveis em garantia de financiamentos.

---

[260] Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/imoveis-irregulares-no-brasil.shtml

Uma das novidades da era digital é a colocação dos *bits* como protagonistas da história. Tendo em vista que a informação é o principal alvo dos *bits*, José de Oliveira Ascensão observa que hoje a comunicação de imagens, sons e ideias é mais fácil e mais rápida do que em qualquer outra altura da história, permitindo às empresas organizarem seus serviços e sua estratégia de comunicação como nunca antes imaginado[261].

Assim, a guinada para o estágio atual da capacidade de processamento da informação foi a transição da plataforma sobre na qual ela é sobreposta. Antes, o acúmulo, o armazenamento e a transmissão da informação davam-se na forma de átomos, até que se descobriram os *bits*[262]. A transformação de átomos em *bits*[263] trouxe consigo a possibilidade de eliminar alguns suportes físicos, tornando-os desnecessários[264].

---

[261] Chama nossa atenção que numa obra publicada em 1999 o doutrinador português fizesse menção a diversas situações que hoje são tão corriqueiras para nós: "O futuro reserva-nos ainda um maior incremento das tecnologias que permitirão o acesso directo e imediato a serviços de telecomunicações globais, proporcionando a possibilidade de em qualquer momento ouvir música clássica ou moderna, ou assistir a um filme escolhido a partir da sala de estar de cada um. O videofone será uma realidade tão banal quanto os actuais telefones e as vídeo-conferências permitirão às empresas reorganizar os seus serviços e suas estratégias de comunicação". ASCENSÃO, José de Oliveira. As auto-estradas da informação e a sociedade da informação. In: **Sociedade da informação**: estudos jurídicos. Coimbra: Almedina, 1999, p. 7.

[262] Como pontua Nicholas Negroponte, o DNA da informação é formado por *bits*, e não por átomos, e a melhor maneira de avaliar os méritos e as consequências da vida digital é refletir sobre as diferenças entre átomos e *bits*. A era digital é a era da mudança de átomos para *bits*. Um *bit* não tem cor, tamanho ou peso, e é capaz de viajar à velocidade da luz. É o menor elemento atômico no DNA da informação. Por razões práticas, considera-se que o *bit* é um 1 ou um 0. Por isso se diz que o sistema digital é binário, pois se expressa em dois dígitos, o zero e o um. NEGROPONTE, Nicholas. **A vida digital.** Trad. Sérgio Tellaroli. Sup. técnica Ricardo Rangel. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 19.

[263] O *bit* é a menor unidade de informação que um computador pode processar, formada por apenas dois dígitos. Resulta da contração de *binary digit*, ou seja, dígito binário. Tudo que circula pela Internet, pelas redes de telecomunicações ou pelos computadores em todo o mundo se reduz a combinações intermináveis de zeros e uns. Por exemplo, o número 73 é representado no sistema binário da seguinte maneira: 1001001. SIQUEIRA, Ethevaldo. **Tecnologias que mudam nossa vida.** São Paulo: Saraiva, 2007, p. 42-43.

[264] BIONI, Bruno Ricardo. **Proteção de dados pessoais**: a função e os limites do consentimento. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 6.

Em que pesem as mudanças que introduz no modo de se comunicar, a era digital não modifica as relações humanas em si, mas acelera e dinamiza o tempo da informação. Essencialmente, as condições humanas continuam condicionadas pelas mesmas referências. Um negócio jurídico, por exemplo, continua apresentando as mesmas características intrínsecas, não obstante sua celebração possa ser mais ágil sem os limites do espaço e do tempo[265].

Se a história do homem é indissociável da tecnologia, também é da comunicação, pois uma interage com a outra. Cada revolução gerou marcas na sociedade e convencionou-se o termo "sociedade 4.0", cujas características são: inteligência artificial, uso de computadores, redes sociais e velocidade nas comunicações. Mas, convém lembrar, a evolução não é algo recente. Todas as mudanças de paradigmas pelas quais a sociedade passou foram impulsionadas por uma tecnologia específica. A sociedade 1.0. foi marcada pela comunicação predominantemente oral, entre presentes e dependente dos sentidos: voz, audição e visão. A sociedade 2.0 implicou a introdução de uma novidade tecnológica muito relevante, talvez tão ou mais devastadora que a *internet*: o advento da escrita. A sociedade 3.0 também conviveu com uma novidade tecnológica que deu grande popularização à comunicação escrita: o invento de Gutenberg, que inaugura a era da comunicação social. A sociedade 4.0, por sua vez, trouxe a revolução dos computadores e da facilidade de comunicação e disseminação de informações[266].

Já estamos na sociedade 5.0. Esse conceito foi desenvolvido pelo Governo Japonês em 2016, e apresentando em 2017 na CeBIT em Hanover, Alemanha. A proposta japonesa é criar um novo contrato social e um modelo econômico incorporando totalmente as inovações tecnológicas da quarta Revolução Industrial. O conceito de sociedade 5.0 aborda as mudanças

---

[265] ALCARAZ, Maria Hylma. Reflexões sobre a proteção dos direitos fundamentais dentro do mundo digital. In: **Direito na lusofonia**: direito e novas tecnologias. Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho, 2018, p. 328.

[266] Este parágrafo baseou-se na palestra proferida pelo autor no **XLVI Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil**, São Paulo, nov.2019.

climáticas, segurança alimentar, disponibilidade limitada de recursos naturais, energia e o cumprimento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável[267]. O conceito de sociedade 5.0 está centrado no ser humano, o objetivo é colocar o mundo a favor das pessoas, reposicionando as tecnologias para melhorar a qualidade de vida, promover a inclusão tecnológica e a sustentabilidade[268].

Quadro 3: Revolução Agrícola e Revolução Industrial

<table>
<tr><th></th><th>REVOLUÇÃO AGRÍCOLA</th><th colspan="5">REVOLUÇÃO INDUSTRIAL</th></tr>
<tr><td rowspan="5">Marcos temporais</td><td rowspan="2">Sociedade 2.0</td><td>Primeira</td><td>Segunda</td><td>Terceira</td><td>Quarta</td><td>Quinta</td></tr>
<tr><td colspan="2">Sociedade 3.0</td><td colspan="2">Sociedade 4.0</td><td>Sociedade 5.0</td></tr>
<tr><td>10.000 anos</td><td>1760 a 1840</td><td>1870 a 1930</td><td>1960 a 2010</td><td>2010</td><td>2016</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Agricultura</td><td>Mundo industrial</td><td>Mundo moderno</td><td colspan="3" rowspan="2">1960: início da Era digital
1980: Sociedade da informação</td></tr>
<tr><td colspan="2">1760: Sociedade industrial</td></tr>
<tr><td>Paradigma de valor</td><td>Ativo tangível: terra</td><td colspan="2">Ativo tangível: insumos</td><td colspan="3">Ativo intangível: informação</td></tr>
<tr><td>Características</td><td>Animais</td><td>Máquina a vapor Mecanização</td><td>Energia elétrica Produção em massa</td><td>Tecnologia da informação</td><td>IoT Big data</td><td>Robótica avançada</td></tr>
</table>

Fonte: Elaborado pela autora

Quadro 4: Sociedade industrial e sociedade da informação

Sociedade industrial	Sociedade da informação
Início: 1760	Início: 1980
Substituição do trabalho humano pelas máquinas	Substituição do trabalho humano por tecnologia da informação
Sociedade de produtos	Sociedade de serviços
Empregados	Empreendedores
A empresa deve gerar lucros	A empresa precisa gerar lucros e ser ética (responsabilidade social, ambiental e políticas anticorrupção)

Fonte: Elaborado pela autora

[267] Disponível em: http://www.agenda2030.org.br/sobre/

[268] Disponível em: https://administradores.com.br/artigos/sociedade-5-0-sociedade-super-inteligente-e-o-mundo-p%C3%B3s-normalidade

Convém lembrar que já existia Direito na sociedade 2.0 e a nova tecnologia não substituiu, ela ofereceu novas e riquíssimas possibilidades ao Direito. O mesmo se deu na sociedade 3.0: a novidade tecnológica da época não suprimiu, nem mitigou a importância do Direito, ela potencializou. Do ponto de vista histórico, portanto, novas tecnologias não descartaram o papel do Direito, mas provocaram transformações. Por que então as novas tecnologias hoje são vistas como ameaçadoras? Diante disso nos cabe pensar, ainda que brevemente, sobre o papel do sistema jurídico[269].

O sistema jurídico opera dentro de limites. Não é capaz de suprimir riscos, mas permite conviver, permite tratar. O Direito, por exemplo, regula a propriedade imóvel, mas não cria a propriedade. A comunicação jurídica, portanto, é uma das formas de comunicação. Registradores tratam de um tipo de direito em especial: o direito de propriedade – que não é elemento constitutivo do Direito, tendo uma relação muito próxima e muito íntima com o sistema econômico. Do ponto de vista econômico, se não há propriedade isso é quase equivalente a dizer que não há sistema econômico. A propriedade desempenha papel fundamental para a economia. O sistema econômico não verifica se a propriedade é lícita ou ilícita, somente indaga se tem ou não tem propriedade, se dá lucro ou não. O sistema econômico funciona sob outra lógica[270]. Além da função econômica, a propriedade é um bem natural, inerente ao ser humano, à sua necessidade de refúgio e segurança[271].

Em síntese conclusiva, a sociedade da informação pode ser compreendida como um estágio de desenvolvimento social caracterizado pela capacidade que têm seus membros, como cidadãos, empresas e administração pública, para obter e compartilhar todo tipo de informação, instantaneamente, de qualquer lugar e na forma que seja mais conveniente ao

---

[269] Este parágrafo baseou-se na palestra proferida pelo autor no **XLVI Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil**, São Paulo, nov.2019.

[270] Este parágrafo baseou-se na palestra proferida pelo autor no **XLVI Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil**, São Paulo, nov.2019.

[271] GARCIA, Maria. Direito à propriedade e função social da propriedade. In: CASTRO, Daniel Aureo de (Coord.). **Direito imobiliário atual**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 18.

usuário[272]. É, pois, um novo limiar de evolução, em que se tem acesso à informação gerada por qualquer meio de comunicação[273], sendo a *internet* a protagonista dessa nova era. A sociedade da informação é resultado de uma revolução com mudanças tecnológicas que foram responsáveis pela remodelação da sociedade atual, alterando relações pessoais, econômicas, sociais, jurídicas, culturais e governamentais. A geração, processamento e a transmissão da informação tornaram-se as fontes fundamentais de produtividade e poder[274].

Assim, a revolução tecnológica que estamos vivenciando transforma nossas vidas e também a estrutura governamental, de poder e, naturalmente, o sistema jurídico. Por isso a importância de se refletir sobre o impacto das novas tecnologias no sistema registral. No nosso entender, se o século XX foi identificado como a era dos direitos, o século XXI, com a influência das novas tecnologias deverá ser lembrado como um período de reflexão, de renovação e de redefinição de antigos conceitos.

O século XX foi visto como o "século do papel", e qual seria a designação provável para o século XXI? Seria o "século digital", o "século da informação", ou o "século da comunicação"? Para Newton de Lucca a denominação não é relevante, o que importa é que o século XXI será decisivo na história da humanidade[275]. Sem dúvida precisamos desenvolver novos modelos sociais e econômicos para lidar com as rupturas tecnológicas e econômicas do século XXI[276], e isso se aplica para todas as áreas, em especial para os sistemas de registros de imóveis.

---

[272] ÁLVAREZ, Guilhermina Franco. **Tecnologías de la comunicación**: producción, sistemas y difusión digital. Madrid: Editorial Fragua, 2015, p. 109.

[273] SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **O contrato eletrônico lesionário na sociedade da informação**: uma concepção juscibernética para o direito civil brasileiro. Tese. (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007, p. 36.

[274] CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo, Paz e Terra, 2016, p. 64.

[275] DE LUCCA, Newton. **Aspectos jurídicos da contratação informática e telemática**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 129.

[276] HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21.** Trad. Paulo Geiger. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 7.

Nessa perspectiva, tomando por empréstimo as palavras de Eduardo Bittar, lembramos que refletir não significa rejeitar ou negar, mas sim projetar o futuro, medindo seus avanços e conquistas juntamente com seus riscos e retrocessos[277].

Em relação ao registro de imóveis na era digital, podemos afirmar que a atividade registral é um importante instrumento de garantia de um direito fundamental: o direito de propriedade que, por sua vez, é primordial para uma economia de mercado. Em nosso entender as novas tecnologias não irão suprimir as atividades jurídicas, mas sem dúvida exigirão um novo modelo de pensamento, mais célere, mais eficiente e com menor custo.

4.1. ECONOMIA DIGITAL

O fenômeno de maior relevância para a economia mundial desde a Revolução Industrial atende pelo nome de “economia digital”. A expressão passou a ser utilizada a partir da década de 1990 para se referir às atividades econômicas desenvolvidas por meio do uso da tecnologia digital, particularmente as transações realizadas em ambiente virtual.

O rápido desenvolvimento da tecnologia da informação e da comunicação testemunhou o nascimento da transmissão de conteúdo audiovisual pela *internet*, da impressão 3D, da *internet* das coisas, do surgimento das *criptomoedas* e do processo de migração para uma economia baseada em serviços, e não mais em produtos. Em razão dessas funcionalidades a ação humana e a presença física não são relevantes na

[277] BITTAR, Eduardo C. B. Regulação do ciberespaço, fronteiras virtuais e liberdade: desafios globais e atuais. In: DINIZ, Maria Helena (Coord.). **Atualidades jurídicas 7**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 89.

economia digital, ao passo que os intangíveis representam o grande componente de valor das empresas[278].

Segundo Idalberto Chiavenato, o aspecto mais evidente da economia digital é que ela é uma economia do conhecimento, por isso a importância dos intangíveis. Outra característica é a digitalização, ou seja, a informação está em formato digital (em *bits*)[279].

Na economia digital há uma virtualização, isto é, as coisas físicas podem tornar-se virtuais, como o escritório virtual, o congresso virtual (que a pandemia ajudou a se consolidar), a realidade virtual e a loja virtual.

Outra característica da economia digital é a substituição dos intermediários por aplicativos ou sites. Isso se deve, em especial, às redes sociais e ao crescimento do comércio eletrônico. Os clientes tendem a optar por serviços que tragam mais praticidade e economia com a eliminação de diversas etapas. Alguns exemplos muito conhecidos: os aplicativos *Uber* e *Ifood* e os sites de venda de imóveis, que permitem que proprietário e comprador negociem diretamente, sem precisar pagar a corretagem[280].

A inovação também caracteriza a economia digital. O termo mais usado para isso é “obsolescência programada”. Tornar os produtos obsoletos é um lema da economia digital, uma estratégia das empresas para que o consumidor adquira novos produtos, seja porque foi lançado uma nova versão (geralmente com inovações tecnológicas) ou porque o produto começa a apresentar algum defeito e até mesmo a assistência técnica deixa de ter as peças para eventual conserto. Na prática é a diminuição do ciclo de vida dos produtos. A indústria automobilística usa dessa estratégia para criar no consumidor a necessidade da troca de carro. A Apple é a empresa de tecnologia que mais se utiliza dessa expediente. Os celulares Iphone deixam

---

[278] MONTEIRO, Alexandre. **Tributação da economia digital**: desafios no Brasil, experiência internacional e novas perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 12.

[279] CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 329.

[280] Disponível em: https://www.terra.com.br/noticias/dino/o-fenomeno-da-desintermediacao-no-brasil,3a275019cad2295c1f65a3537f736a57ofucxr6m.html

de permitir atualizações depois de algum tempo e frequentemente viram notícia as filas que se formam para a aquisição das novas versões do Iphone. Nem mesmo durante a pandemia deixou de existir a tradicional fila de clientes para comprar a nova versão do iPhone[281].

Na economia digital todos têm voz, não é preciso ser ator de novela para ser um formador de opinião. Isso fez surgir uma nova profissão: o influenciador digital, o *Youtuber* e, mais recentemente, o *TikToker*. Há pessoas que tem milhares de seguidores em nichos específicos. Alguns são *influencers* mirins, outros são *fitness*, há os *influencers booklovers*, que indicam livros e são disputados pelas editoras, ou seja, há espaço para todos os gostos e bolsos na economia digital.

Segundo Diogo Rais e Nathalia Barbosa, o influenciador digital exerce grande influência nos gostos e escolhas dos seguidores pela relação de intimidade que estabelece. Ocorre uma identificação por parte do consumidor, e é isso que as marcas mais desejam, pois acentua o efeito persuasivo[282].

A influência dessas pessoas é tão expressiva que a doutrina já debate a responsabilidade civil do influenciador digital. Segundo Paulo Jorge Scartezzini Guimarães, o influenciador assume, perante o consumidor, uma posição de “garante”. E isso se deve ao fato de que a influência sobre o consumidor muitas vezes apresenta uma falsa segurança sobre as qualidades dos produtos ou serviços apresentados, o que pode se dar por afirmações, conselhos e recomendações vindos de alguém que goza de credibilidade junto aos seus seguidores[283].

---

[281] Disponível em: https://tecnologia.ig.com.br/2020-10-23/iphone-12-gera-fila-em-primeiro-dia-de-vendas-em-varios-paises-veja-as-fotos.html

[282] RAIS, Diogo; BARBOSA, Nathalia Sartarello. O reflexo da sociedade do hiperconsumo no Instagram e a responsabilidade civil dos influenciadores. **Revista Direitos Culturais**. Santo Ângelo, v. 13, n. 30, p. 73-88, mai-ago. 2018.

[283] GUIMARÃES, Paulo Jorge Scartezzini. **A publicidade ilícita e a responsabilidade civil das celebridades que dela participam**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 155.

A economia digital é globalizada, ou seja, os negócios e o conhecimento não conhecem fronteiras. Daí a importância de índices que permitem comparar a evolução das economias, como é o caso do relatório *Doing Business*, que trataremos a seguir.

Quadro 5: Características da economia digital

Economia digital
Presença física deixa de ser relevante
Protagonismo dos intangíveis
Economia do conhecimento
Digitalização
Virtualização
Substituição de intermediários
Inovação e obsolescência programada
Influenciadores digitais
Globalizada

Fonte: elaborado pela autora

Parece consensual que um sistema de registro de imóveis eficiente contribui com a economia e o desenvolvimento social. Como o Conselho Econômico e Social da ONU sintetizou ao analisar o tema, um sistema efetivo de registro de imóveis gera, pelo menos, os seguintes benefícios: a) garantia do direito de propriedade; b) tributação da riqueza imobiliária; c) garantia do crédito; d) redução dos litígios relativos a imóveis; e) desenvolvimento dos mercados imobiliários; f) promoção da gestão ambiental; g) produção de dados estatísticos[284].

[284] Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/256509/

4.2. RELATÓRIO *DOING BUSINESS:* CONTEÚDO E OBJETIVOS[285]

Uma das principais publicações do Banco Mundial, o relatório *Doing Business* analisa e compara as regulamentações aplicáveis a governos e empresas em todo o mundo. O primeiro relatório foi publicado em 2003 e avaliou 5 (cinco) indicadores em 133 (centro e trinta e três) economias. Desde então, o projeto se expandiu e hoje avalia 10 (dez) indicadores em 190 (cento e noventa) países, do Afeganistão ao Zimbábue.

São avaliados os seguintes aspectos: 1) abertura de empresas; 2) obtenção de alvará de construção; 3) obtenção de eletricidade; 4) registro de propriedade, 5) obtenção de crédito, 6) proteção de investidores minoritários; 7) pagamento de impostos; 8) comércio internacional; 9) execução de contratos; e 10) resolução de insolvência.

O *Doing Business* também mede a legislação sobre a contratação de trabalhadores e a contratação pública, mas esses dois aspectos não são incluídos na pontuação e na classificação em termos de facilidade de se fazer negócios.

Ao longo dos anos o projeto foi aprimorado pelas sugestões e críticas de governos, estudiosos e profissionais, porém, a meta inicial se manteve intacta: fornecer uma base objetiva para o entendimento e a melhoria do ambiente regulatório das economias em todo o mundo. Em razão disso, o *Doing Business* serve como fonte para acadêmicos, jornalistas, governos, empresários e demais interessados no ambiente de negócios de cada país.

Os dados coletados abordam três questões sobre as iniciativas governamentais para melhorar o ambiente de negócios: 1) em que momento os governos alteram suas regulamentações tendo em vista o desenvolvimento do setor privado? 2) quais são as características dos governos que mais promovem reformas? 3) quais são os efeitos das mudanças regulatórias em diferentes aspectos da atividade econômica e dos investimentos na economia?

---

[285] Disponível em: https://portugues.doingbusiness.org/pt/about-us

Na média dos 10 (dez) critérios avaliados, o Brasil se encontra na 124ª posição. Isso significa, por exemplo, que o País está atrás de economias como Uganda, Egito e Chile, que é a economia latino-americana melhor avaliada (59ª posição)[286].

É importante ressaltar, no entanto, que o relatório não avalia todas as cidades de cada país. No caso do Brasil, foram avaliadas as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. Por ser a maior cidade do País, o próprio *Doing Business* considera os dados de São Paulo como os mais relevantes. Então, na prática, o Brasil é representado pela cidade de São Paulo. E isso mascara uma realidade porque, como sabemos, a situação do Brasil não é a da capital paulista. Isso significa que a avaliação que o Brasil recebeu, que já é ruim, seria ainda pior se fosse avaliada a situação do País como um todo.

Quanto ao item "registro de propriedade", que é o nosso objeto de estudo, o Brasil ocupa a 133ª posição, atrás mesmo de regiões com histórico de conflitos, como a Cisjordânia, a Faixa de Gaza (91ª posição), a Costa do Marfim (112ª posição) e o Iraque (121ª posição).

Por outro lado, os cinco países melhores avaliados quanto a esse aspecto são: Catar, Nova Zelândia, Ruanda, Lituânia e Geórgia.

Naturalmente, a pergunta que se faz é: por que esses países foram bem avaliados? Quais medidas e ações foram tomadas por eles e que poderiam ser adotadas por nós no sentido de melhorar nosso sistema registral?

A fim de trazer informações fidedignas entramos em contato com a embaixada de cada um desses cinco países. Depois de tentativas infrutíferas de obter informações junto às representações do Catar[287] e de Ruanda[288],

---

[286] Os dados publicados pelo *Doing Business 2020* se referem ao dia 1º de maio de 2019. Em razão da pandemia ainda não houve a divulgação de novo relatório.

[287] O Catar tem embaixada em Brasília. Não obtivemos retorno por e-mail ou por telefone. Certamente a pandemia deve ter impactado o atendimento prestado pela embaixada. Informações básicas sobre o país (fonte: Wikipedia): foi um protetorado britânico até 1971, quando se tornou independente. É um dos países mais ricos do mundo, o que se deve às receitas oriundas do petróleo e do gás natural. Sua população atual é de aproximadamente 2 milhões de pessoas. Estima-se que apenas

optamos por concentrar nossa análise em três países: Geórgia, Lituânia e Nova Zelândia. O critério que escolhemos, portanto, foi objetivo: a classificação dos países no relatório *Doing Business*. Como toda escolha implica uma renúncia, optamos por deixar de comparar países muito conhecidos por adotarem tecnologias avançadas, como a Estônia. Mas, reiteramos, tivemos que optar por um critério e foi a classificação no *Doing Business*.

Para compreender como o *Doing Business* chega à pontuação que é dada a cada país, examinaremos a seguir a metodologia que embasa o relatório.

4.3. RELATÓRIO *DOING BUSINESS*: METODOLOGIA

I. SITUAÇÃO HIPOTÉTICA: PARTES E IMÓVEL

O *Doing Business* registra a sequência completa dos procedimentos necessários para que um comprador possa adquirir uma propriedade e transferi-la para o seu nome, podendo utilizá-la para três finalidades: a) expandir o seu negócio; b) usar como garantia para tomar empréstimos bancários; c) revender para outra empresa. Para que seja possível comparar

---

10% da população seja de nativos. Os demais são trabalhadores estrangeiros vindo de países como Índia, Nepal e Paquistão. Os cidadãos do Catar não pagam impostos e cremos que isso deve ter contribuído para o avanço do registro de propriedades no País, uma vez que as pessoas não precisam pagar os impostos atrelados ao registro de imóveis, como o ITBI ou ITCMD que temos no Brasil. Na Geórgia, por exemplo, o serviço registral se tornou gratuito, e essa foi uma medida adotada pelo governo daquele país para incentivar a regularização da situação cadastral dos imóveis. A iniciativa da Geórgia obteve ótimos resultados no País.

[288] Ruanda não tem representação diplomática no Brasil. A embaixada de Ruanda em Washington é cumulativamente responsável por representar o país junto ao Brasil. Do mesmo modo, também tentamos contato por e-mail e por telefone (no site do Ministério das Relações Exteriores constam os telefones da embaixada em Washington) e não conseguimos obter as informações que precisávamos. Mais uma vez, nos parece que o atendimento das embaixadas, assim como todos os setores públicos e privados, foi afetado pela pandemia. Informações básicas sobre o país (fonte: Wikipedia): a população atual é de pouco mais de 12 milhões de pessoas. A indústria de mineração é muito promissora, o que nos pode dar algum indício de motivos pelos quais o registro de propriedade foi bem avaliado no País.

economias tão díspares, o relatório estabelece critérios iguais para as supostas partes e para a suposta propriedade.

Quadro 6: Parâmetros de partes e propriedade

PARTES (comprador e vendedor)
São duas sociedades de responsabilidade limitada
A sede de ambas encontra-se na área periurbana da maior cidade do País
100% de propriedade nacional e privada
PROPRIEDADE
Valor de venda: 50 vezes o PIB *per capita* do país
Propriedade exclusiva do vendedor há 10 anos
Livre de gravames ou pendências judiciais
Registro regular
Está localizada em zona comercial periurbana
Não é preciso fazer o zoneamento da área
Propriedade: terreno com um depósito construído
Área do terreno: 557,4 metros quadrados
Área do depósito: um sobrado de 929 metros quadrados
O depósito foi construído há 10 anos e está acordo com as normas do Município
Não será feita reforma e nem acréscimos à construção (acessão)
O terreno não tem problemas de ordem ambiental (nascentes, reservas naturais)
O terreno não tem ressalvas quanto à preservação de patrimônio histórico
O imóvel não será usado com finalidade específica (não requer alvará especial)
O imóvel está desocupado

Fonte: elaborado pela autora

Como se pode perceber, o relatório simula um negócio jurídico simples, sem qualquer tipo de embaraço jurídico. Então, se pensarmos nas inúmeras situações adversas que podem ocorrer, concluiremos que o número de procedimentos, o tempo gasto e o custo são, na prática, bem menos favoráveis do que a situação hipotética apresentada.

II. INÍCIO DO PROCEDIMENTO

O relatório considera que o negócio jurídico tem início com a obtenção dos documentos necessários para a compra e venda, como a entrega da matrícula atualizada para o comprador e a realização de diligência prévia ou avaliação de risco, se for solicitado. A transação será considerada concluída quando for possível opô-la a terceiros (princípio da publicidade) e quando o comprador puder utilizar a propriedade para expandir o seu negócio, usar como garantia para tomar empréstimos bancários ou revender para outra empresa.

Todo procedimento exigido por lei ou necessário na prática é incluído na análise, seja ele de responsabilidade do vendedor, do comprador, ou se for executado por terceiros em nome de alguma das partes. O questionário de avaliação acerca dos procedimentos, do tempo gasto e do custo para realizar cada um foi respondido por advogados da área imobiliária, notários e registradores de imóveis.

III. CRITÉRIOS AVALIADOS

A avaliação do registro de propriedade tem por base 4 (quatro) critérios: a) procedimentos; b) tempo gasto; c) custo do serviço registral (% em relação ao valor da propriedade); d) índice de qualidade da administração da terra.

1º CRITÉRIO AVALIADO: QUANTIDADE DE PROCEDIMENTOS

Segundo o relatório, procedimento é qualquer interação do comprador, do vendedor ou de seus agentes com terceiros, como órgãos de governo, tabeliães, arquitetos, avaliadores e outros.

Todos os procedimentos que são exigidos por lei para o registro da imóvel são considerados, ainda que na prática não venham a ocorrer. Cada procedimento é considerado separadamente. Exemplo: o pagamento do

imposto sobre ganho de capital é considerado um procedimento, mas o custo deste tributo não é incluído.

Importante ressaltar que, embora em muitos casos seja possível que o comprador contrate um advogado ou outros profissionais para auxiliar o processo de registro, a presunção é de que não houve auxílio externo.

2º CRITÉRIO AVALIADO: TEMPO

O tempo é registrado em dias corridos e indica quantos dias são necessários para a execução de cada procedimento. Supõe-se que o tempo mínimo necessário para cada procedimento seja de 1 (um) dia, exceto se os procedimentos puderem ser feitos pela *internet.* Neste caso, o tempo mínimo registrado é de meio dia.

Embora os procedimentos possam ocorrer simultaneamente, eles não podem começar no mesmo dia, ou seja, procedimentos simultâneos começam em dias consecutivos (exceto se puderem ser feitos pela *internet*). Presume-se que o comprador não age com diligência, realizando cada procedimento no menor tempo possível.

Presume-se ainda que as partes envolvidas estejam cientes de todas as exigências para a transferência de um imóvel e de sua sequência desde o início. O tempo gasto com a obtenção de informações para a realização de um registro de propriedade não é considerado.

3º CRITÉRIO AVALIADO: CUSTO

O custo é registrado como uma porcentagem do valor da propriedade, que é presumido como sendo equivalente a 50 vezes o PIB *per capita* da economia. Cabe uma ponderação: embora o relatório considere os dados da cidade de São Paulo como sendo os dados usados para as métricas, no caso específico do critério “custo”, a metodologia do *Doing*

Business é clara ao dizer que se trata de um percentual da renda per capita "da economia", do país que está sendo avaliado.

Para ficar clara a diferença de valores, segundo o último levantamento divulgado em 2018 pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o PIB per capita do Brasil[289] foi de R$ 33.593,82, ao passo que no mesmo período o PIB *per capita* da cidade de São Paulo[290] foi de R$ 58.691,90.

Então, no caso hipotético usado como referência para avaliar o custo, o valor a ser considerado para o imóvel é de 50 vezes o PIB *per capita* do país, ou seja, aproximadamente R$ 1.680.000,00. São considerados apenas os custos exigidos por lei, como impostos de transmissão (ITBI e ITCMD), laudêmio (a depender da localidade), custas e emolumentos de cartório e eventuais custos cobrados por órgãos públicos e advogados.

4º CRITÉRIO AVALIADO: QUALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO DA TERRA

O último critério avaliado é o mais complexo, pois resulta da análise de 5 (cinco) itens: a) qualidade da infraestrutura; b) transparência das informações; c) cobertura geográfica; d) resolução de disputas fundiárias; e) igualdade dos direitos de propriedade. Além disso, cada subitem se divide em vários outros.

A fim de facilitar a compreensão do leitor e tendo em vista a extensão do trabalho em tela, sintetizamos a seguir como se dá a avaliação da qualidade da administração da terra.

---

[289] Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama

[290] Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama

Quadro 7: Parâmetros para avaliação da administração da terra

4º CRITÉRIO AVALIADO: QUALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO DA TERRA	
a) qualidade da infraestrutura (avalia 6 componentes)	1) Formato em que os títulos são mantidos no cartório de registro de imóveis (totalmente digitalizados, cópia digital ou em papel). 2) Se há um banco de dados eletrônico em pleno funcionamento. 3) Formato em que as plantas dos lotes são mantidas no órgão de mapeamento cadastral da cidade. 4) Se há um sistema totalmente digitalizado de informações geográficas. 5) Se o registro de imóveis e o órgão de mapeamento cadastral estão interligados. 6) Como os bens imóveis são identificados.

b) transparência das informações (avalia 10 componentes)	1) Acesso à informação sobre os imóveis: se é livre ou restrito. 2) Se a relação de documentos necessários para as transações imobiliárias se encontra disponível ao público (se está disponível *on line* ou se é fornecida mediante solicitação). 3) Se a tabela de custos gerais se encontra facilmente disponível ao público. 4) Se o cartório fornece dentro de um prazo específico o documento que comprove a titularidade do imóvel. 5) Se há um mecanismo específico e independente para protocolar queixas acerca dos cartórios de registro de imóveis. 6) Se há estatísticas oficiais disponíveis ao público sobre o número de transações ocorridas. 7) Se os mapas ou plantas dos lotes estão disponíveis ao público (se está disponível *on line* ou se é fornecida mediante solicitação). 8) Se a tabela de custos para acesso aos mapas ou plantas cadastrais se encontra facilmente disponível ao público. 9) Se o órgão de mapeamento se compromete formalmente a fornecer dentro de um prazo específico um mapa ou planta cadastral atualizada. 10) Se existe um mecanismo específico e independente para protocolar queixas acerca de

	problemas que tenham ocorrido no órgão encarregado do mapeamento cadastral.

c) cobertura geográfica (avalia 4 componentes)	1) Quão completa é a cobertura do registro de imóveis ou registro fundiário na maior cidade comercial. 2) Quão completa é a cobertura do registro de imóveis em nível nacional. 3) Quão completa é a cobertura do órgão de mapeamento cadastral na maior cidade do país. 4) Quão completa é a cobertura do órgão de mapeamento cadastral em nível nacional.

d) resolução de disputas fundiárias (avalia 8 componentes)	1) Se a lei exige que todas as transações de compra e venda de imóveis sejam registradas no registro de imóveis para torná-las oponíveis a terceiros. 2) Se o sistema de registro de imóveis está sujeito a uma garantia (pode ser uma garantia do governo, de uma entidade privada ou não ser exigida uma garantia). 3) Se existe um mecanismo extrajudicial específico de indenização para cobrir os prejuízos sofridos pelas partes que, com boa-fé, participaram de transação imobiliária baseada em informações errôneas fornecidas pelo cartório de registro de imóveis. 4) Se é exigida a verificação da validade legal dos documentos para uma transação imobiliária. 5) Se é exigida a verificação da identidade das partes de uma transação imobiliária. 6) Se há um banco de dados nacional para confirmar a exatidão de documentos de identidade emitidos pelo governo. 7) Qual é o tempo necessário para se obter uma decisão de um tribunal de primeira instância (sem recurso) no caso de uma disputa fundiária entre duas empresas. 8) Se há estatísticas disponíveis ao público sobre o número de disputas fundiárias.

e) igualdade dos direitos de propriedade (avalia 2 componentes)	1) Se mulheres solteiras e homens solteiros têm os mesmos direitos de propriedade perante a lei. 2) Se mulheres casadas e homens casados têm os mesmos direitos de propriedade perante a lei.

Fonte: elaborado pela autora

4.4. Registro de Propriedade: Análise de três Países Bem Avaliados

Há dois índices mundiais que são usados para medir o desenvolvimento de um país: o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano e o relatório *Doing Business*.

O Brasil obteve 0,765 no último ranking do IDH[291], divulgado pela ONU – Organização das Nações Unidas em 15 de dezembro de 2020. Com essa avaliação, caiu 5 (cinco) posições e está agora na 84ª posição de um total de 189 países[292].

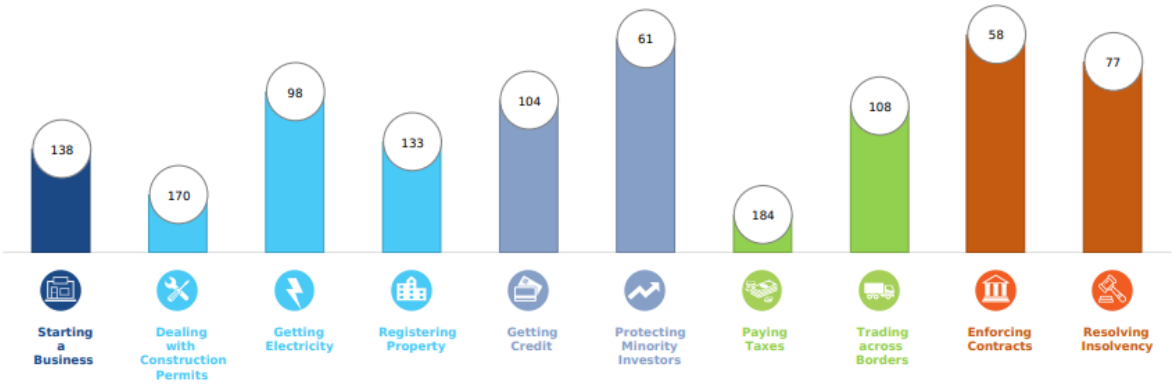
No último relatório *Doing Business* o Brasil obteve a 124ª colocação dentre 190 países avaliados. Isso significa, por exemplo, que o País está atrás de economias como Uganda, Egito e Chile, que é a economia latino-americana melhor avaliada (59ª posição).

---

[291] Idealizado pelo economista paquistanês Mahbud ul Haq, falecido em 1998, com a colaboração do indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia daquele ano, o IDH foi criado pelo PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a fim de oferecer um contraponto ao PIB – Produto Interno Bruto *per capita*, que é outro indicador muito utilizado para medir o avanço dos países. O cálculo do IDH leva em conta três indicadores: expectativa de vida, renda per capita e escolaridade. O IDH varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) até 1 (desenvolvimento humano total). Um índice até 0,499 significa um baixo desenvolvimento humano. De 0,5 a 0,799 representa um desenvolvimento médio e a partir de 0,8, o desenvolvimento é considerado alto. Disponível em: https://educacao.uol.com.br/disciplinas/geografia/indice-de-desenvolvimento-humano-idh-mede-nivel-de-qualidade-de-vida.htm#:~:text=O%20IDH%20varia%20de%20zero,o%20desenvolvimento%20%C3%A9%20considerado%20alto

[292] Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2020/12/15/veja-o-ranking-completo-de-todos-os-paises-por-idh

Gráfico 1: Classificação geral do Brasil



Fonte: Relatório *Doing Business*

Em relação ao registro de imóveis, como já mencionado, o Brasil encontra-se na 133ª posição entre os mais de 190 países avaliados pelo Banco Mundial.

A avaliação simula uma situação corriqueira: o comprador seria um autônomo que está adquirindo um imóvel com registro regular e livre de gravames ou disputas.

Gráfico 2: Avaliação dos indicadores do registro de propriedade no Brasil

Doing Business 2020 | Brazil

Registering Property - São Paulo

Indicator	São Paulo	Latin America & Caribbean	OECD high income
Procedures (number)	14	7.4	4.7
Time (days)	24.5	63.7	23.6
Cost (% of property value)	3.6	5.9	4.2
Quality of the land administration index (0-30)	16.5	12.0	23.2

Fonte: Relatório *Doing Business*

A avaliação do registro de propriedade tem por base 4 (quatro) critérios:

a) *Procedimentos*: em São Paulo são necessários 14 (catorze) procedimentos para se obter um único registro de imóvel. Esse número é praticamente o dobro dos países da América Latina e Caribe, onde são necessários 7,4 procedimentos em média. A título de comparação, nos países de alta renda esse número cai para 4,7 procedimentos para um único registro de propriedade. Na Geórgia, por exemplo, o registro de imóveis se faz totalmente *online*, com 1 (um) procedimento. Na Nova Zelândia são necessários 2 (dois), e na Lituânia 3 (três).

b) *Tempo gasto*: em São Paulo são necessários 24,5 dias. O Brasil está bem próximo da média dos países de alta renda, que é de 23,6 dias, mas esse tempo é muito alto, especialmente se pensarmos que a maioria dos procedimentos poderiam ser facilmente resolvidos sem a necessidade da ida ao cartório. A título de comparação, na Geórgia se leva apenas um dia, e na Lituânia e a Nova Zelândia são 3,5 dias.

c) *Custo do serviço registral* (% em relação ao valor da propriedade): no Brasil o custo do serviço registral é de 3,6% do valor da propriedade. A média dos países da América Latina e Caribe é de 5,9%. Nos países de alta renda a média é de 4,2% do valor da propriedade. Exemplificando, há países em que esse custo é zero, como a Geórgia, ou quase zero, como a Lituânia e a Nova Zelândia.

d) *Índice de qualidade da administração da terra*: a nota máxima é de 30. O Brasil recebeu 16,5. A média dos países da América Latina e Caribe é de 12, enquanto os países de alta renda obtiveram, em média, 23,2.

A média destes 4 (quatro) critérios resulta em uma classificação. O Brasil, conforme já mencionamos, encontra-se na 133ª posição. Mas, quais são os países melhores avaliados? Quais medidas e ações foram tomadas por eles e que poderiam ser adotadas por nós no sentido de melhorar nosso sistema registral? Os cinco países melhores avaliados quanto ao item “registro

de propriedade” são os seguintes: Catar, Nova Zelândia, Ruanda, Lituânia e Geórgia.

A fim de trazer informações fidedignas entramos em contato com a embaixada de cada um desses cinco países. Depois de tentativas infrutíferas de obter informações junto às representações do Catar e de Ruanda, optamos por concentrar nossa análise em três países: Geórgia, Lituânia e Nova Zelândia. O critério que escolhemos, portanto, foi objetivo: a classificação dos países no relatório *Doing Business*.

Para compreender como o *Doing Business* chega à pontuação que é dada a cada país, examinaremos a seguir a metodologia que embasa o relatório.

Tendo em vista as limitações de espaço e profundidade da presente pesquisa, entendemos que uma maneira didática de identificar as principais características do sistema de registro de imóveis de Geórgia, Lituânia e Nova Zelândia seria por meio de um quadro sintético. Para tanto usamos como fonte a Constituição, o Código Civil, a Lei dos Registros Públicos e a versão completa do relatório *Doing Business*.

Quadro 8: Características do sistema registral do Brasil

BRASIL **Características do sistema registral**	
Sistema de registro	Sistema do título e modo
Instituição responsável pelo registro de bens imóveis	Cartório de Registro de Imóveis
Formato em que os registros (novos e antigos) são conservados	Totalmente digital
Há um banco de dados eletrônico, completo e funcional para verificação de gravames (ônus, hipotecas etc.)?	Sim, mas não é um banco de dados único
As informações referentes aos imóveis são mantidas em um único banco de dados?	Não, cada circunscrição tem o seu banco de dados
Quem pode solicitar informações ao cartório de registro de imóveis?	Qualquer pessoa (princípio da publicidade)
Há um mecanismo específico e independente onde se possa reportar problemas ocorridos no cartório responsável pelo pelo registro de imóveis?	Sim: CNJ
A lei exige que todas as transações imobiliárias sejam registradas no órgão responsável pelo registro para gerar oponibilidade *erga omnes*?	Sim
É feito um controle de qualidade dos títulos que são apresentados ao orgão responsável pelo registro?	Sim, é feita a qualificação registral
Em caso afirmativo, quem verifica a legalidade dos documentos?	Registrador ou notário

Fonte: elaborado pela autora

4.4.1. GEÓRGIA[293]

A Geórgia[294] é um país localizado na intersecção da Europa Oriental e da Ásia Ocidental, na região do Cáucaso. Faz fronteira com Rússia, Azerbaijão, Turquia e Armênia. A capital e maior cidade é Tbilisi. A população atual é de pouco mais de 4 (quatro) milhões de habitantes, sendo que a maioria é cristã ortodoxa. Em 9 de abril de 1991, pouco antes do colapso da União Soviética, a Geórgia declarou sua independência. A forma de governo é de república unitária semipresidencial, ou seja, o presidente (eleito por voto popular para um mandato de cinco anos) é o chefe de Estado e o primeiro-ministro é o chefe de governo[295].

Na década seguinte pós-independência a Geórgia sofreu com crises econômicas e guerras separatistas, mas, mesmo ciente do agravamento das relações com a Rússia, optou por uma política externa pró-Ocidente. Além disso, fez reformas econômicas com vistas a ingressar na OTAN e na União Europeia. Hoje o país é membro de diversas organizações internacionais, com destaque para as seguintes: ONU – Organização das Nações Unidas, Conselho da Europa, OMC – Organização Mundial do Comércio, Organização de Cooperação Econômica do Mar Negro, Organização para a Segurança e Cooperação na Europa e Eurocontrol[296].

O resultado disso é que o país recebeu excelente avaliação nos dois principais índices que medem o desenvolvimento econômico das economias: o IDH[297] e o relatório *Doing Business*.

---

[293] Registro meus agradecimentos à Sra. Carmem Ruette, cônsul honorária da Geórgia no Brasil, e ao Sr. Nikolos Sakhadze, conselheiro da embaixada da Geórgia, pelas informações gentilmente prestadas sobre o seu país de origem.

[294] Na língua oficial (georgiano): საქართველო

[295] Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Ge%C3%B3rgia

[296] Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Ge%C3%B3rgia

[297] Idealizado pelo economista paquistanês Mahbud ul Haq, falecido em 1998, com a colaboração do indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia daquele ano, o IDH foi criado pelo PNUD - Programa das Nações Unidas para o

O País obteve 0,812 no último ranking do IDH, divulgado pela ONU em 15 de dezembro de 2020, por isso é considerado um país de desenvolvimento humano alto, ocupando a 61ª posição de um total de 189 países[298].

De acordo com o Banco Mundial, a Geórgia está entre os dez maiores reformadores do mundo e é um líder regional. No último relatório *Doing Business* a Geórgia obteve a 7ª colocação dentre 190 países avaliados. A boa avaliação da Geórgia deve-se, em especial, aos seguintes indicadores: abertura de empresa, registro de propriedade e proteção dos acionistas minoritários.

Gráfico 3: Classificação geral da Geórgia

Fonte: Relatório *Doing Business*

Desenvolvimento, a fim de oferecer um contraponto ao PIB – Produto Interno Bruto *per capita*, que é outro indicador muito utilizado para medir o avanço dos países. O cálculo do IDH leva em conta três indicadores: expectativa de vida, renda per capita e escolaridade. O IDH varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) até 1 (desenvolvimento humano total). Um índice até 0,499 significa um baixo desenvolvimento humano. De 0,5 a 0,799 representa um desenvolvimento médio e a partir de 0,8, o desenvolvimento é considerado alto. Disponível em: https://educacao.uol.com.br/disciplinas/geografia/indice-de-desenvolvimento-humano-idh-mede-nivel-de-qualidade-de-vida.htm#:~:text=O%20IDH%20varia%20de%20zero,o%20desenvolvimento%20%C3%A9%20considerado%20alto

[298] Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2020/12/15/veja-o-ranking-completo-de-todos-os-paises-por-idh

Em relação ao registro de imóveis, a Geórgia encontra-se na 5ª posição entre os mais de 190 países avaliados pelo Banco Mundial. Para classificar um país o relatório avalia quatro aspectos – procedimentos, tempo gasto, custo e administração da terra – e os compara aos países considerados de alta renda pela OCDE. A avaliação simula uma situação corriqueira: o comprador seria um autônomo que está adquirindo um imóvel com registro regular e livre de gravames ou disputas.

Gráfico 4: Avaliação dos indicadores do registro de propriedade na Geórgia

Doing Business 2020 | Georgia

Registering Property - Georgia

Indicator	Georgia	Europe & Central Asia	OECD high income
Procedures (number)	1	5.5	4.7
Time (days)	1	20.8	23.6
Cost (% of property value)	0.0	2.7	4.2
Quality of the land administration index (0-30)	21.5	20.4	23.2

Fonte: Relatório *Doing Business*

Da análise do gráfico é possível verificar que:

a) *Procedimentos*: a média dos países de alta renda é de 4,7 procedimentos para um único registro de propriedade. Na Geórgia basta apenas 1 único procedimento.

b) *Tempo gasto*: a média dos países de alta renda é de 23,6 dias. Na Geórgia leva-se 1 único dia.

c) *Custo do serviço registral* (% em relação ao valor da propriedade): a média dos países de alta renda é 4,2% do valor da propriedade. Na Geórgia o serviço registral é gratuito.

d) *Índice de qualidade da administração da terra*: a nota máxima é de 30, e a média dos países de alta renda é de 23,2. A Geórgia recebeu 21,5 na avaliação desse critério.

Tendo em vista as limitações de espaço e profundidade da presente pesquisa, bem como a extensão da legislação de registro público da Geórgia, entendemos que uma maneira didática de identificar as principais características do sistema registral deste País seria em formato de quadro. Para tanto usamos como fonte a Constituição, a Lei dos Registros Públicos e a versão completa do relatório *Doing Business*.

Quadro 9: Características do sistema registral da Geórgia

GEÓRGIA **Características do sistema registral**	
Sistema de registro	Sistema do título
Instituição responsável pelo registro de bens imóveis	Agência Nacional de Registro Público
Formato em que os registros (novos e antigos) são conservados	Totalmente digital
Há um banco de dados eletrônico, completo e funcional para verificação de gravames (ônus, hipotecas etc.)?	Sim
As informações referentes aos imóveis são mantidas em um único banco de dados?	Banco de dados único
Quem pode solicitar informações ao cartório de registro de imóveis?	Qualquer pessoa (princípio da publicidade)
Há um mecanismo específico e independente onde se possa reportar problemas ocorridos na agência responsável pelo registro de imóveis?	Não
A lei exige que todas as transações imobiliárias sejam registradas no órgão responsável pelo registro para gerar oponibilidade *erga omnes*?	Sim
É feito um controle de qualidade dos títulos que são apresentados ao orgão responsável pelo registro?	Sim, é feita a qualificação registral
Em caso afirmativo, quem verifica a legalidade dos documentos?	Registrador ou notário

Fonte: elaborado pela autora

Os excelentes resultados obtidos pela Geórgia decorrem de uma série de reformas: legislativa, institucional, administrativa e investimento em tecnologia. As reformas foram norteadas pelas seguintes diretrizes: a) redução da burocracia tanto no nível federal como nos níveis estadual e municipal,

com a consequente simplificação da relação entre o cidadão e o Estado; b) transparência nas relações a fim de eliminar a corrupção[299].

Vale mencionar que o País optou por uma política externa centrada no estabelecimento de relações com o Ocidente, e uma evidência dessa postura é que em março de 2021 o Senado dos Estados Unidos avaliou a Geórgia como um dos parceiros mais importantes da região. Em resposta, o primeiro-ministro declarou que a Geórgia estava pronta para realizar uma reforma eleitoral em curto espaço de tempo, bem como para preparar e implementar novas reformas do Judiciário, levando em consideração as recomendações feitas pelo Senado norte-americano[300].

Ainda segundo o primeiro-ministro, há uma preocupação frequente em melhorar a classificação do País no *Doing Business* e o principal motivo é que o relatório do Banco Mundial é usado por investidores de todo o mundo para identificar países que tenham facilidade para fazer negócios, mas também que preservem a propriedade privada, que é justamente o caso da Geórgia.

A Geórgia se posiciona como um país que investe em novas tecnologias no setor público e onde há facilidade para se fazer negócios, por isso a prioridade do governo tem sido diminuir a burocracia. Para o primeiro-ministro, deve haver um trabalho conjunto e coordenado entre o Estado, as empresas e os cidadãos[301].

O governo elegeu a proteção da propriedade imóvel como uma das suas prioridades e várias medidas foram adotadas nesse sentido. Uma delas foi a concessão de propriedade definitiva a famílias de baixa renda que viviam em imóveis estatais há anos. Desde 2013 mais de 1.300 famílias foram

---

[299] Disponível em: http://www.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=556&info_id=79024

[300] Disponível em: http://www.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=556&info_id=78977

[301] Disponível em: http://www.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=556&info_id=79024

beneficiadas por esse programa que visa transformar possuidores em proprietários[302].

Ainda tratando sobre pessoas em situação de vulnerabilidade, em função da sua localização a Geórgia tem sido o destino de refugiados. A opção do governo tem ido além do acolhimento: somente em 2019 foram construídas residências para mais de 2000 (dois mil) refugiados, e essas famílias não recebem uma moradia temporária, mas sim a propriedade do imóvel. Segundo o primeiro-ministro, só foi possível mobilizar recursos para essa importante e sensível questão humanitária graças ao crescimento econômico superior ao previsto no orçamento[303].

O preâmbulo da atual Constituição da Geórgia faz referência ao legado histórico e legal da Carta de 1921, e foi instituída por meio da Lei Constitucional n. 1.324, de 13 de outubro de 2017, sendo revista pela Lei Constitucional n. 2.071, de 23 de março de 2018.

> "Nós, os cidadãos da Geórgia - cuja firme vontade é estabelecer uma ordem social democrática, liberdade econômica e um estado legal e social; assegurar direitos humanos e liberdades universalmente reconhecidos; e para aumentar a independência do estado e as relações pacíficas com outros povos - com base nas tradições centenárias do Estado e da nação e do legado histórico e legal da Constituição da Geórgia de 1921, proclamam essa Constituição perante Deus e a nação"[304]. (grifos nossos)

---

[302] Disponível em: http://www.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=288&info_id=76623

[303] Disponível em: http://www.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=497&info_id=68726

[304] Tradução livre da autora. Texto original: *We, the citizens of Georgia – whose firm will it is to establish a democratic social order, economic freedom, and a legal and a social state; to secure universally recognised human rights and freedoms; and to enhance state independence and peaceful relations with other peoples – drawing on the centuries-old traditions of the statehood of the Georgian nation and the historical and legal legacy of the Constitution of Georgia of 1921, proclaim this Constitution before God and the nation.* Disponível em: http://www.gov.ge/files/203_30867_417344_matsne-30346-35.pdf

Da leitura do preâmbulo[305] é possível perceber que a liberdade é um valor fundamental da Geórgia[306]. É isso é compreensível quando lembramos que a ocupação soviética durou 70 (setenta) anos[307]. A proteção da propriedade privada, fundamental para a liberdade econômica preconizada no preâmbulo, é garantida pelo art. 6ª da Constituição.

> Artigo 6 - Liberdade econômica
>
> 1. A liberdade econômica é reconhecida e garantida.
>
> 2. O Estado zelará pelo desenvolvimento de uma economia livre e aberta, da livre empresa e da concorrência.
>
> 3. É proibida a abolição do direito universal à propriedade

Assim como ocorre no Brasil[308], na Geórgia[309] a competência para legislar sobre registros públicos também é privativa da União. Em relação ao

---

[305] Segundo Jorge Miranda, o preâmbulo é uma proclamação mais ou menos solene, mais ou menos significante, anteposta ao articulado constitucional, não é componente necessário de qualquer Constituição, mas tão somente um elemento natural de Constituições feitas em momento de ruptura histórica ou de grande transformação político-social. Registra ainda que há três teorias a respeito do tema: a) tese da irrelevância jurídica, segundo a qual o preâmbulo possui função política e não jurídica; b) tese da plena eficácia, que entende que o preâmbulo tem a mesma eficácia jurídica que qualquer outra disposição constitucional; c) tese da relevância jurídica indireta, segundo a qual o preâmbulo não é um preceito normativo, mas tem a função de auxiliar na identificação dos princípios e valores que nortearam o constituinte originário. Esta terceira posição é a adotada por Jorge Miranda, acrescentando que o preâmbulo não cria direitos e deveres, de modo que não há inconstitucionalidade por violação do preâmbulo. MIRANDA, Jorge. **Estudos sobre a Constituição**. Coimbra: Almedina, p. 17-24.

[306] Ainda sobre o preâmbulo, vale mencionar que em 2002 o Supremo Tribunal Federal, por meio do julgamento da ADin n. 2.076-5, de relatoria do Ministro Carlos Velloso, posicionou-se no sentido de que o preâmbulo não se situa no âmbito do Direito, mas no domínio da política, refletindo posição ideológica do constituinte. Como regra, contém proclamação ou exortação no sentido dos princípios inscritos na Constituição. Naturalmente, uma Constituição que consagra princípios democráticos não poderia conter preâmbulo que proclamasse princípios diversos.

[307] Uma evidência disso é que em 25 de fevereiro é lembrado na Geórgia como o “dia da ocupação soviética”. Em 17 de Fevereiro de 1921, o 11° Exército da Rússia soviética invadiu a Geórgia. Em 25 de fevereiro de 1921, as tropas bolcheviques tomaram Tbilissi. A maioria dos soldados que lutaram durante aqueles dias pela independência da Geórgia morreram no campo de batalha. Disponível em: http://www.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=288&info_id=78700

[308] (Constituição Federal) Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...)XXV - registros públicos.

nosso objeto de estudo, o registro de imóveis, o governo considera que o sistema registral é fundamental para o desenvolvimento da economia do país, pois hoje a terra é um dos ativos mais importantes da Geórgia e, por isso, precisa ser envolvida na rotação econômica[310].

A Lei de Registros Públicos da Geórgia tem sido objeto de frequentes reformas, sendo que as mais recentes até o término desta pesquisa foram as seguintes: Lei n. 646, de 21 de abril de 2017, Lei n. 3.233, de 20 de julho de 2018 e Lei n. 4.850, de 25 de junho de 2019. A seguir transcrevemos os artigos que julgamos mais relevantes para compreender o sistema registral da Geórgia.

Lei da Georgia sobre o Registro Público[311]

Artigo 3. Sistema e poderes dos órgãos de registro

1. A manutenção do cadastro público e o acesso às informações serão assegurados por um órgão que é uma pessoa jurídica de direito público constituída com base na lei e definida por esta lei como "órgão de registro que exerce autoridade pública-legal".

A agência é chefiada por um presidente que é nomeado e demitido pelo Ministro da Justiça da Geórgia.

2. As funções da Agência são:

A) registro;

B) garantia de acesso à informação;

(...)

---

[309] Tradução livre da autora. Texto original: *Article 7 – Basis of territorial arrangement 1. The following shall fall within the exclusive competence of the supreme state autho rities of Georgia:*

a) legislation on human rights, Georgian citizenship, migration, entry into and exit from the country, and the temporary or permanent stay of aliens and stateless persons in Georgia;

b) criminal, penitentiary, civil, intellectual property, administrative, labour and procedural legislation; legislation pertaining to land, minerals, and other natural resources(…). (grifos nossos).

[310] Disponível em: http://www.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=547&info_id=77172

[311] Disponível em: file:C:/Users/Manuella/Desktop/sajaro_reestris_shesaxeb.pdf#

> **Artigo 5. Presunção de veracidade dos dados registrados no cadastro público**
>
> A presunção de veracidade aplica-se aos dados registrados no registro público.
>
> **Artigo 6. Acesso à informação**
>
> 1. Dados cadastrados no cadastro público e protegido pela autoridade de registro
>
> A documentação é pública e disponível para qualquer pessoa (...).
>
> **Artigo 7. Princípios gerais de produção e acesso ao registro público**
>
> 1. A Agência é autorizada eletronicamente a salvar e emitir como uma cópia eletrônica criada por ele ou qualquer documento guardado com ele.

I. Reformas Institucionais, Legislativas e a Criação da Agência Nacional de Registro Público[312]

O País começou a se preocupar com a modernização do sistema registral no final da década de 1990, como se pode verificar da breve evolução legislativa traçada a seguir.

Até a independência da União Soviética, em 1991, as terras pertenciam ao Estado. O Código Civil aprovado em 1997 previa a compilação de um único banco de dados de imóveis – o Registro Público. Para concretizar esse mandamento legal foi criado o Departamento de Gestão de Terras.

Em 2004, os arquivos do antigo Gabinete Técnico de Inventário foram transferidos para a recém-criada Agência Nacional de Registro Público, uma entidade legal de direito público sob o Ministério da Justiça. A criação da agência foi a base para o estabelecimento de um novo sistema de registro bem-sucedido na Geórgia.

---

[312] Parte das informações deste item foram adaptadas dos dados que constam do site da Agência Nacional de Registro Público, e parte decorre de informações prestadas pelo serviço de atendimento ao cidadão do governo da Geórgia. Disponível em: https://napr.gov.ge/p/145.

Com a criação da Agência foram retiradas todas as restrições que haviam ao acesso das informações, adotando-se o princípio da publicidade. Além disso, os dados constantes do registro público de imóveis foram unificados em um único registro, facilitando sobremaneira a utilização do serviço pelo usuário. Por fim, adotou-se que a emissão de uma certidão eletrônica teria o mesmo valor legal que a certidão física.

Em 2016 entrou em vigor uma reforma da Lei de Registro de Terras. Naquele momento apenas 25% das áreas existentes na Geórgia estavam registradas e, segundo o primeiro-ministro, o objetivo da reforma era garantir a proteção ao direito de propriedade por meio do registro. Para que isso realmente acontecesse a reforma se baseava nos seguintes pilares: a simplificação dos procedimentos e a gratuidade dos registros. Também foi feita uma ampla campanha de incentivo para que a população procurasse o serviço registral e regularizasse seu imóvel[313]

Além das leis mencionadas, com foco no registro de imóveis, o País ainda promoveu diversas reformas legislativas em diplomas legais considerados estratégicos para a desburocratização e a facilidade de fazer negócios.

Em dezembro de 2018 foi publicado um novo Código Alfandegário, cuja finalidade era permitir uma integração mais efetiva do país à economia global. O governo entendia que a legislação alfandegária e fiscal não estavam cumprindo seu papel de auxiliar o País com o aumento do comércio exterior.

Esse novo diploma legal foi desenvolvido em uma plataforma aberta que proporcionou o engajamento de empresários e cidadãos, que apresentaram sugestões. O resultado foi a simplificação de regras de registro e de formulários de declaração. Segundo o primeiro-ministro, o objetivo é transformar a Geórgia em um centro econômico da região, por isso a importância de um código aduaneiro baseado em novas tecnologias e que considere como protagonista os interesses de empresários e usuários do

[313] Disponível em: http://www.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=440&info_id=56982

setor. O novo código aduaneiro encontra-se em total conformidade com a União Europeia, o que permitirá tirar melhor proveito do comércio livre com o bloco[314].

Em janeiro de 2020 foi publicada a Lei de Mediação, a fim de garantir uma administração da Justiça rápida e eficaz e evitar a sobrecarga por litígios civis. Por meio dessa lei, pretende-se auxiliar os cidadãos na restauração de seus direitos com rapidez e custos reduzidos. Para desenvolver a nova profissão de mediador, criou-se a Associação de Mediadores da Geórgia[315].

Em abril de 2021 entrou em vigor a nova Lei de Insolvência, que oferece estímulos para a reabilitação de empresas, maiores garantias para a proteção dos direitos e interesses jurídicos dos credores e de devedores.

Está em tramitação o novo Código de Execução, que equivale ao nosso Código de Processo Civil. Esse novo Código estabelecerá um sistema eficaz de fiscalização, beneficiando a criação de um ambiente saudável de negócios e investimentos no País, e contribuirá para a inviolabilidade dos direitos de propriedade[316].

II. Reforma Institucional e Administrativa[317]

A criação da Agência Nacional de Registro Público foi centrada no cidadão. A centralização resultou em padronização, simplificação de procedimentos, redução de tempo e de custo. Em 2008 a agência tornou-se o

---

[314] Disponível em: http://www.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=497&info_id=69112

[315] Disponível em: http://www.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=288&info_id=78014

[316] Disponível em: http://www.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=288&info_id=78014

[317] Parte das informações deste item foram adaptadas dos dados que constam do site da Agência Nacional de Registro Público, e parte decorre de informações prestadas pelo serviço de atendimento ao cidadão do governo da Geórgia. https://napr.gov.ge/p/146

primeiro órgão administrativo a introduzir os princípios do governo eletrônico na Geórgia. Um dos pontos revolucionários foi a abolição do carimbo e da assinatura na certidão eletrônica, bem como a disponibilização de cópias de documentos e decisões da agência por meio do site.

Para que a agência fosse bem sucedida foi necessário enfrentar problemas familiares para nós: falta de infraestrutura adequada, quadro de funcionários há muito estabelecido e resistente a mudanças, alto índice de corrupção. Filas e prazos longos faziam parte do dia a dia do usuário do sistema registral. A expressão "registro de imóveis" sempre foi associada a processos e procedimentos burocráticos e demorados.

Hoje todos os registros da Geórgia são feitos pela Agência Nacional de Registro Público. A título de comparação, todos os registros que na Geórgia cabem à agência, aqui no Brasil são feitos por diferentes autarquias, como o INPI - Instituto Nacional da Propriedade Industrial, a Jucesp, o INCRA e a fundação Biblioteca Nacional (responsável pelo registro de obras literárias). Até mesmo o registro de partidos políticos, que entre nós é feito pelo Registro Civil, na Geórgia este registro também cabe à Agência Nacional de Registros Públicos.

Essas mudanças só foram possíveis porque, além de compreender a importância do uso de novas tecnologias para a evolução do País, o governo da Geórgia estabeleceu como diretriz a eficiência na prestação dos serviços públicos.

O entendimento do governo é que um servidor público altamente profissional e eficiente é a garantia do desenvolvimento efetivo do país. Por isso o serviço público é simplificado e próximo dos cidadãos. Nas palavras do primeiro-ministro:

> “Devemos fazer de tudo para garantir que o servidor público seja eficiente, altamente qualificado e, o mais importante, com consciência. Esse servidor público tem a capacidade de

> desenvolver um Estado eficaz e será o melhor servidor para cada cidadão”[318].

Esta postura coloca o usuário, o cidadão, como protagonista do serviço público. E isso muda a concepção de “é isso que temos” para “o que podemos fazer para melhorar para facilitar a vida das pessoas?” Não é coincidência que o *slogan* do governo, e que resultou em um programa de aproximação das pessoas em todos os níveis de serviços, incluindo o registro de imóveis, se chama “*The State Is Your Partner*”[319].

No nosso entender, a Geórgia ensinou uma lição: não foi uma única medida que gerou uma revolução no seu sistema de registro de imóveis, mas sim um conjunto de ações em que a tecnologia foi um dos pilares. Sem dúvida o aspecto mais importante foi a liderança do governo, que avocou para si a responsabilidade e envolveu todos os atores desse processo: sociedade e profissionais do setor (funcionários dos Registros Públicos, do Arquivo Nacional, da Câmara Notarial, do Escritório Nacional de Execução e do Ministério da Justiça). Mais uma vez são esclarecedoras as palavras do primeiro-ministro:

> “É claro que as lacunas permanecem e devem ser corrigidas. Alguns de nossos cidadãos ainda não registraram suas propriedades, por isso precisamos fazer campanhas mais ativas. Mais uma vez, exorto cada cidadão a se envolver ativamente nessa reforma. Hoje, temos estatísticas elevadas de registro, cinco vezes os números anteriores à reforma, o que é indicativo da elevada dinâmica da nossa reforma. O Ministério da Justiça, em cooperação com outros Ministérios,

---

[318] Tradução livre da autora. Texto original: *We must do everything to ensure that the public servant is efficient, highly qualified and, most importantly, conscientious. Such a public servant has the capacity to develop an effective state and such a public servant will be the best servant for every citizen*. Disponível em:

http://www.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=547&info_id=77172

[319] Disponível em:

http://www.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=547&info_id=77172

vai realizar uma campanha ativa para melhorar o engajamento da população e garantir o sucesso da reforma[320].

III. REFORMA TECNOLÓGICA[321]

Além das reformas legislativa, institucional e administrativa, a reforma tecnológica foi fundamental para o desenvolvimento e o sucesso do sistema de registro eletrônico. Como resultado, em 2007, a Agência Nacional de Registro Público tornou-se o primeiro órgão administrativo do país em que todos os serviços são prestados por meio eletrônico. Com isso, a procura pelo serviço registral aumentou significativamente[322].

Em 2016 as agências de desenvolvimento e inteligência do governo conseguiram os conhecimentos e habilidades tecnológicas necessários para usar com êxito a tecnologia *blockchain*. Em abril daquele ano o CEO da *BigTech* BitFury, Valery Vavilov, e o presidente da Agência Nacional de Registro Público da Geórgia, Papuna Ugrekhelidze, assinaram um acordo sobre o projeto. Com isso, a Geórgia tornou-se pioneira ao usar a tecnologia *blockchain* para o registro de imóveis.

Em um ano cerca de 100.000 títulos de terra foram registrados sob o novo modelo. Assim como ocorre no Brasil, os litígios envolvendo propriedade imóvel são muito frequentes na Geórgia. Os registros em muitos

---

[320]Tradução livre da autora. Texto original: *Of course, gaps remain, and they must be corrected. Some of our citizens have yet to register their historical properties, so we need to carry out more active campaigns. Once again, I urge each citizen to be actively involved in this reform. Today, we have high statistics in application submission, five times the numbers prior to the reform, which is indicative of the high dynamic of our reform. The Justice Ministry, in cooperation with other Ministries, will carry out an active campaign to improve the engagement rate in order to ensure the reform's successful completion*. Disponível em: http://www.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=526&info_id=70040

[321] Parte das informações deste item foram adaptadas dos dados que constam do site da Agência Nacional de Registro Público, e parte decorre de informações prestadas pelo serviço de atendimento ao cidadão do governo da Geórgia. https://napr.gov.ge/p/148

[322] Parte das informações deste item foram adaptadas dos dados que constam do site da Agência Nacional de Registro Público, e parte decorre de informações prestadas pelo serviço de atendimento ao cidadão do governo da Geórgia. https://napr.gov.ge/p/148

casos são irregulares, em parte devido ao caos que acompanhou o colapso da União Soviética em 1991, bem como ao alto nível de corrupção que assolou a Geórgia durante os primeiros anos de independência. Em algumas áreas, especialmente em destinos turísticos ao longo da costa do Mar Negro, é comum que a terra seja objeto de conflitos.

A partir de 2017 o País adotou a tecnologia *blockchain* para todo o setor público, incluindo o registro de imóveis. Naquela oportunidade o primeiro-ministro ressaltou que a Geórgia havia se tornado o primeiro país a adotar a tecnologia *blockchain* no setor público. O país considera que as medidas adotadas para modernizar o registro público (simplificação, gratuidade, incentivo à regularização dos imóveis e uso da tecnologia *blockchain*) levaram ao sucesso da reforma[323].

Em fevereiro de 2019 foi apresentado um balanço dos impactos da reforma e constatou-se que mais de 600 mil pessoas registraram seus imóveis nesse período. O uso da tecnologia *blockchain*, além da modernização do sistema registral, também visou aumentar a confiança dos cidadãos na manutenção de registros relacionados à propriedade. Segundo o presidente da Agência Nacional de Registro Público, Papuna Ugrekhelidze, o objetivo era "aumentar a confiança, segurança e transparência dos serviços da agência, e pensamos que a tecnologia *blockchain* seria uma opção segura, transparente e acessível".

Os analistas acreditam que o projeto da Geórgia tem grande potencial para ser uma solução eficiente. Explorar a tecnologia blockchain "é uma abordagem saudável e com visão de futuro para oferecer serviços novos e inovadores", disse Vijay Michalik, especialista em tecnologia de *blockchain* e analista de pesquisa da Frost & Sullivan.

* * *

[323] Disponível em: http://www.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=440&info_id=56982

Diante do que expusemos sobre a Geórgia, fica a seguinte pergunta: o que podemos aprender? Quais medidas poderiam ser reproduzidas no Brasil?

No nosso entender, a Geórgia ensinou uma lição: não foi uma única medida que gerou uma revolução no seu sistema de registro de imóveis, mas sim um conjunto de ações em que a tecnologia foi um dos pilares. Sem dúvida o aspecto mais importante foi a liderança do governo, que avocou para si a responsabilidade e envolveu todos os atores desse processo: população e profissionais do setor

Além de compreender a importância do uso de novas tecnologias para a evolução do país, o governo da Geórgia tem como diretriz a eficiência na prestação dos serviços públicos. Entende-se que um servidor público altamente profissional e eficiente é a garantia do desenvolvimento efetivo do país. Por isso o serviço público é simplificado e próximo dos cidadãos. Nas palavras do primeiro-ministro, "devemos fazer de tudo para garantir que o servidor público seja eficiente, altamente qualificado e, o mais importante, consciencioso. Esse servidor público tem a capacidade de desenvolver um Estado eficaz e será o melhor servidor para cada cidadão"[324].

Esta postura coloca o usuário, o cidadão, como protagonista do serviço público. E isso muda a concepção de "é isso que temos" para "o que podemos fazer para melhorar para facilitar a vida das pessoas?" Não é coincidência que o *slogan* do governo, e que resultou em um programa de aproximação das pessoas em todos os níveis de serviços, incluindo o registro de imóveis, se chama "*The State Is Your Partner*"[325].

---

[324] Tradução livre da autora. Texto original: *We must do everything to ensure that the public servant is efficient, highly qualified and, most importantly, conscientious. Such a public servant has the capacity to develop an effective state and such a public servant will be the best servant for every citizen*. Disponível em:

http://www.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=547&info_id=77172

[325] Disponível em:

http://www.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=547&info_id=77172

Também vale mencionar que, por questões históricas, o País optou por uma política externa centrada no estabelecimento de relações com o Ocidente, se afastando da influência russa e dos riscos que isso traria (como uma nova perda da independência). Isso explica a busca por eficiência: é o "preço a pagar" para se "ocidentalizar", para se tornar membro da União Europeia, uma vez que, neste caso, uma eventual ofensiva russa seria considerada um ataque ao bloco europeu como um todo.

4.4.2. LITUÂNIA[326]

A Lituânia é um país localizado na região do Mar Báltico. Faz fronteira com Letônia, Bielorrússia, Polônia e Kaliningrado (exclave russo). A capital e maior cidade é Vilnius. A população atual é de aproximadamente 3 (três) milhões de habitantes, sendo que a maioria é de católicos. Em 11 de março de 1990, antes do colapso da União Soviética, a Lituânia declarou sua independência. O chefe de Estado é o presidente (eleito por voto popular para um mandato de cinco anos, podendo ser reeleito) e o primeiro-ministro é o chefe de governo.

Na década seguinte pós-independência a Lituânia concentrou a maior parte das suas relações comerciais com a Rússia, o que lhe gerou problemas em suas finanças em razão da moratória russa de 1998. Depois disso, passou a adotar uma política externa pró-Ocidente. Hoje o país é membro de diversas organizações internacionais, com destaque para as seguintes: ONU – Organização das Nações Unidas, OMC – Organização Mundial do Comércio, OTAN e União Europeia[327].

O resultado disso é que o país recebeu excelente avaliação nos dois principais índices que medem o desenvolvimento econômico das economias: o IDH e o relatório *Doing Business*.

---

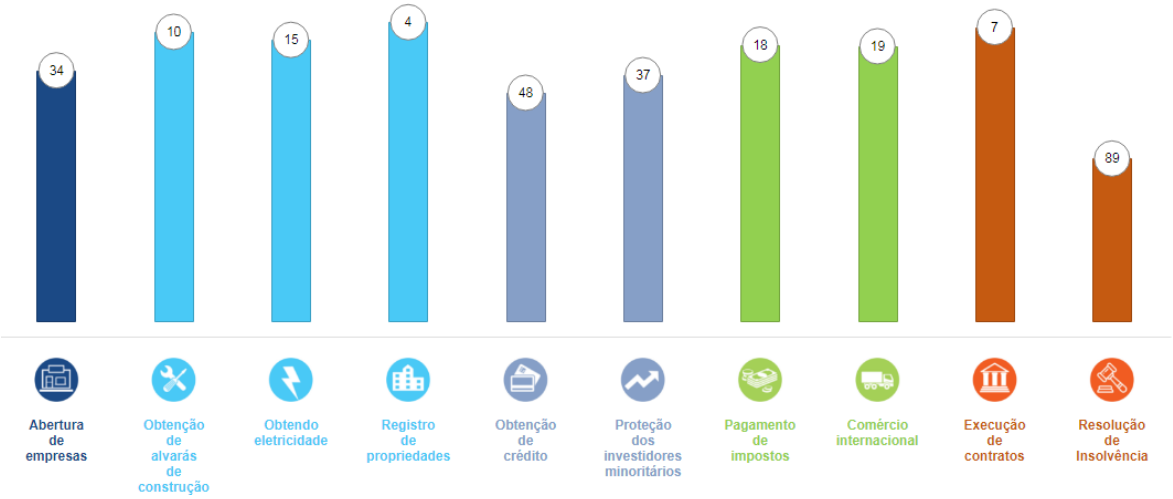
[326] Registro meus agradecimentos ao Sr. Vytautas Umbrasas, cônsul-geral da Lituânia em São Paulo, pelas informações gentilmente prestadas sobre o seu país de origem.

[327] Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Litu%C3%A2nia#Pol%C3%ADtica

O país obteve 0,882 no último ranking do IDH, divulgado pela ONU em 15 de dezembro de 2020, por isso é considerado um país de desenvolvimento humano alto, ocupando a 34ª posição de um total de 189 países[328]. A título de comparação, o Brasil caiu cinco posições na última avaliação e se encontra na 84ª posição (IDH de 0,765).

No último relatório *Doing Business* a Lituânia obteve a 11ª colocação dentre 190 países avaliados. A boa avaliação deve-se, em especial, aos seguintes indicadores: registro de propriedade, execução de contratos e obtenção de alvarás de construção.

Gráfico 5: Classificação geral da Lituânia



Fonte: Relatório *Doing Business*

Em relação ao registro de imóveis, a Lituânia encontra-se na 4ª posição entre os mais de 190 países avaliados pelo Banco Mundial. Para classificar um país o relatório avalia quatro aspectos – procedimentos, tempo gasto, custo e administração da terra – e os compara aos países considerados de alta renda pela OCDE. A avaliação simula uma situação corriqueira: o comprador seria um autônomo que está adquirindo um imóvel com registro regular e livre de gravames ou disputas.

---

328 Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2020/12/15/veja-o-ranking-completo-de-todos-os-paises-por-idh

Gráfico 6: Avaliação dos indicadores do registro de propriedade na Lituânia

Doing Business 2020 | Lithuania

Registering Property - Lithuania

Indicator	Lithuania	OECD high income
Procedures (number)	3	4.7
Time (days)	3.5	23.6
Cost (% of property value)	0.8	4.2
Quality of the land administration index (0-30)	28.5	23.2

Fonte: Relatório *Doing Business*

Da análise do gráfico é possível verificar que:

a) *Procedimentos*: a média dos países de alta renda é de 4,7 procedimentos para um único registro de propriedade. Na Lituânia esse número cai para apenas 3 procedimentos.

b) *Tempo gasto*: a média dos países de alta renda é de 23,6 dias. Na Lituânia esse tempo é de apenas 3,5 dias.

c) *Custo do serviço registral* (% em relação ao valor da propriedade): a média dos países de alta renda é 4,2% do valor da propriedade. Na Lituânia esse custo é de 0,8%.

d) *Índice de qualidade da administração da terra*: a nota máxima é de 30, e a média dos países de alta renda é de 23,2. A Lituânia recebeu 28,5 na avaliação desse critério.

Tendo em vista as limitações de espaço e profundidade da presente pesquisa, bem como a extensão da legislação de registro público da Lituânia, entendemos que uma maneira didática de identificar as principais características do sistema registral deste País seria em formato de quadro. Para tanto usamos como fonte a Constituição, a Lei dos Registros Públicos e a versão completa do relatório *Doing Business*.

Quadro 10: Características do sistema registral da Lituânia

LITUÂNIA **Características do sistema registral**	
Sistema de registro	Sistema do título
Instituição responsável pelo registro de bens imóveis	Centro de Registro
Formato em que os registros (novos e antigos) são conservados	Totalmente digital
Há um banco de dados eletrônico, completo e funcional para verificação de gravames (ônus, hipotecas etc.)?	Sim
As informações referentes aos imóveis são mantidas em um único banco de dados?	Sim
Quem pode solicitar informações ao cartório de registro de imóveis?	Qualquer pessoa (princípio da publicidade)
Há um mecanismo específico e independente onde se possa reportar problemas ocorridos na agência responsável pelo registro de imóveis?	Não
A lei exige que todas as transações imobiliárias sejam registradas no órgão responsável pelo registro para gerar oponibilidade *erga omnes*?	Sim
É feito um controle de qualidade dos títulos que são apresentados ao orgão responsável pelo registro?	Sim, é feita a qualificação registral
Em caso afirmativo, quem verifica a legalidade dos documentos?	Notário

Fonte: elaborado pela autora

A atual Constituição da Lituânia foi aprovada por meio de Referendo em 25 de outubro de 1992. Posteriormente foram feitas emendas ao texto constitucional, sendo que a última ocorreu em 2004.

Da leitura do preâmbulo é possível perceber que, assim como ocorre na Geórgia, a liberdade é um valor fundamental da Lituânia. Não por acaso, os dois países se libertaram do domínio da União Soviética na década de 1990.

> "A nação lituana, tendo criado o Estado da Lituânia há muitos séculos, tendo baseado seus fundamentos jurídicos nos Estatutos da Lituânia e nas Constituições da República da Lituânia, tendo por séculos defendido veementemente sua

> liberdade e independência, tendo preservado seu espírito, língua nativa, escrita e costumes, incorporando o direito inato do ser humano e da Nação de viver e criar livremente na terra de seus pais e antepassados - no Estado independente da Lituânia, promover a concórdia nacional na Lituânia, lutar por uma sociedade civil aberta, justa e harmoniosa e um Estado de direito, pela vontade dos cidadãos do Estado renascido da Lituânia, adota e proclama esta Constituição" [329]. (grifos nossos)

Ainda em termos constitucionais, o Tribunal Constitucional da Lituânia (K*onstitucinis Teismas*) difere-se do nosso Supremo Tribunal Federal quanto aos seguintes aspectos: a) são 9 (nove) juízes; b) o mandato é de 9 (nove) anos; c) além da reputação ilibada e notório saber jurídico, são exigidos 10 (dez) anos de experiência como advogado.

> **Art. 103 da Constituição**
>
> O Tribunal Constitucional é composto por 9 juízes, cada um nomeado para um mandato de nove anos. A cada três anos, um terço do Tribunal Constitucional deve ser reconstituído.
>
> (...)
>
> Os cidadãos da República da Lituânia com uma reputação impecável, que tenham formação superior em direito e que tenham pelo menos 10 anos de experiência profissional na área do direito ou num ramo da ciência e da educação como advogados, podem ser nomeados juízes do Tribunal Constitucional.

Tal como ocorre no Brasil, na Lituânia a propriedade recebe proteção constitucional e legal.

---

[329] Disponível em: https://wipolex.wipo.int/en/text/188281

> **Artigo 23**
> A propriedade é inviolável. Os direitos de propriedade devem ser protegidos por leis [330]. (grifos nossos)

I. HISTÓRIA[331]

Depois da independência, a Lituânia passou por mudanças significativas em sua estrutura governamental. Envolveu o desenvolvimento de leis para restaurar a propriedade da terra e organizar um sistema de gestão de bens imóveis que ajuda a restabelecer a confiança na propriedade do país.

A situação histórica e o complicado desenvolvimento da circulação pública de imóveis causaram problemas típicos de um período de transição. Com uma série de reformas legislativas, como a adoção do novo Código Civil e do novo Código de Processo Civil, as deficiências decorrentes de regulamentação legal foram eliminadas para completar a criação de um sistema jurídico abrangente que era necessário para o bom funcionamento do mercado imobiliário.

II. CADASTRO E REGISTRO DE IMÓVEIS

Após tentativas iniciais de usar informações legais e mapas topográficos como base para o desenvolvimento de um sistema cadastral para apoiar o programa de propriedade da terra, foi decidido que o levantamento histórico e os erros de dados estavam sendo perpetuados a partir do sistema antigo. A Empresa de Cadastro de Terras do Estado da Lituânia formou um comitê especial para examinar a tecnologia atual com o objetivo de implementar um sistema cadastral com base digital[332].

Com a assistência de um levantamento fundiário especial, o Instituto Estatal de Topografia da Lituânia implementou um sistema de produção de

---

[330] Disponível em: https://wipolex.wipo.int/en/text/188281

[331] Disponível em: https://intersentia.com/en/real-property-rights-in-lithuania.html

[332] Disponível em: https://www.baltic-legal.com/real-property-cadastre-and-register-of-lithuania-eng.htm

mapeamento cadastral baseado no *software Esri*. Posteriormente, o Centro de Registros da Empresa Estatal foi estabelecido e suas tarefas incluíram a integração de registros imobiliários e dados cadastrais em um único sistema. Os dados do cadastro e edificações, projetos de construção, casas e apartamentos foram integrados ao Sistema de Informação Imobiliária. As propriedades de terra são registradas no Cadastro e Registro de Imóveis, que é mantido pelo *State Enterprise Center of Registers* e supervisionado pelo Ministério da Justiça [333].

O entendimento do governo da Lituânia é que a administração eficiente da propriedade da terra requer dados geográficos confiáveis. Por isso a criação de dados georreferenciados no País começou antes da adesão à União Europeia. A atual base de dados do Centro de Registros da Lituânia contém dados reais sobre todas as transações imobiliárias feitas desde 1998. Sob a ordem do governo, a unidade de pesquisa de mercado e avaliação imobiliária também realiza avaliações anuais em massa de todas as propriedades na Lituânia. Um valor médio de mercado de terrenos e edifícios estimado no decorrer da avaliação é usado para várias necessidades econômicas do Estado, incluindo o cálculo do imposto sobre a propriedade, e está disponível ao público gratuitamente[334].

Segundo a Ministra da Justiça, Evelina Dobrovolska, o desenvolvimento da digitalização de processos e a introdução de novos serviços inovadores é um pré-requisito para a criação de um estado moderno e progressivo. No seu entender, o sistema jurídico e o serviço de registro também deve se concentrar em soluções inteligentes, de modo a permitir que as pessoas tenham acesso aos serviços de maneira mais rápida e conveniente[335].

---

[333] Disponível em: https://www.baltic-legal.com/real-property-cadastre-and-register-of-lithuania-eng.htm

[334] Disponível em: https://www.registrucentras.lt/ntr/index_en.php

[335] Disponível em: https://www.notarurumai.lt/naujienos/atsiverusi-notariniu-paslaugu-internetu-galimybe-vis-patrauklesne-klientams-teigia-teisingumo-ministerija/723

Essa declaração se alinha com a postura do governo como um todo e, trazendo para a realidade brasileira, só corrobora o quanto se faz necessária uma postura estatal moderna, simplificada, afastada de burocracias e que coloque as pessoas na posição de protagonista dos serviços prestados pelo Estado.

III. EDUCAÇÃO VOLTADA PARA A TECNOLOGIA, MINISTÉRIO DA ECONOMIA E INOVAÇÃO E CRIAÇÃO DO *BLOCKCHAIN CENTER*

A Lituânia é um dos três países Bálticos, ao lado da Estônia e da Letônia. Três países diferentes em sua história, idioma e cultura, mas que guardam períodos históricos e características em comum. Para a maioria dos brasileiros esses países são desconhecidos e seria difícil encontrá-los no mapa. Mesmo para os descendentes de seus imigrantes, conhecer a História e a cultura do Báltico é um desafio[336].

Com o fim da União Soviética e, posteriormente com a crise russa de 1998, a Lituânia e os outros países do Báltico se movimentaram numa busca pela "ocidentalização", que se manifesta no esforço por não serem chamados de "Leste Europeu" ou mesmo "Europa Oriental". Essa referência em um diálogo ou mesmo em um texto causará desconforto e estranheza, é como que se alguém chamasse um brasileiro de latino. A razão disso é que o termo "Leste Europeu" faz alusão a um arranjo histórico e geopolítico e não a uma leitura da geografia física[337].

Nos últimos anos os países Bálticos começaram a receber atenção da mídia e nas redes sociais, sobretudo em razão das atrações turísticas e dos bons resultados na educação e no setor de tecnologia. Especificamente sobre a Lituânia, o país disputa com seus vizinhos o posto de país com a *internet* pública mais rápida do mundo, assim como declara ter o maior

---

[336] ZEN, Erick Reis Godliauskas. **Báltico**: a história da Estônia, Letônia e Lituânia. São Paulo: Almedina, 2020, p. 5.

[337] ZEN, Erick Reis Godliauskas. **Báltico**: a história da Estônia, Letônia e Lituânia. São Paulo: Almedina, 2020, p. 8-9.

número de *startups* voltadas à tecnologia e ao setor de serviços para cada 100 mil habitantes[338].

A Lituânia investe firmemente nas novas tecnologias como meio de impulsionar o rápido desenvolvimento do País. Uma evidência disso é que em 2016 já havia pelo menos 320 *startups* de tecnologia no país. Segundo o primeiro-ministro, isso se deve em especial às simplificadas diretrizes elaboradas pelo Ministério das Finanças para *startups* que distribuam ofertas iniciais de *criptomoedas*. O País ocupa o terceiro lugar no ranking mundial de fundos levantados por meio das ofertas iniciais de *criptomoedas* - apenas as *startups* americanas e chinesas atraíram valores maiores. Uma amostra disso é que desde setembro de 2018 está em operação o "*blockchain center*"[339].

Um aspecto que merece destaque na Lituânia é a qualidade do ensino público fundamental e médio, que oferece às empresas jovens com excelentes conhecimentos em nível técnico. Além disso, o País tem universidades públicas, em sua maioria, que oferecem graduados com formação em matemática, ciência e tecnologia. O resultado é que a Lituânia dispõe de um banco de talentos em tecnologia da informação altamente qualificado. Outro dado relevante para o desenvolvimento do setor de tecnologia é que 97% dos lituanos em idade ativa (25 a 64 anos) são fluentes em pelo menos uma língua estrangeira. Além disso, a *internet* pública da Lituânia já foi avaliada várias vezes por empresas que medem as redes públicas de vários países, sendo considerada excelente[340].

Em agosto de 2020 a Lituânia tornou-se o primeiro país europeu a ter uma moeda digital emitida por um Banco Central[341]. Chamada de LBCOIN, é dedicada a colecionadores e vista como um teste pelas autoridades lituanas, indicando a vontade do País de seguir por esse caminho. Ao todo foram

---

[338] ZEN, Erick Reis Godliauskas. **Báltico**: a história da Estônia, Letônia e Lituânia. São Paulo: Almedina, 2020, p. 6.

[339] Disponível em: https://ministraspirmininkas.lrv.lt/lt/naujienos/premjeras-lietuva-nuolat-stiprina-pozicijas-inovaciju-srityje

[340] Disponível em: https://www.regus.com.br/work-brazil/pt-br/the-five-best-european-countries-for-startups/

[341] Disponível em: https://pt.euronews.com/2020/07/23/banco-da-lituania-emite-lbcoin

emitidos 24 mil unidades (*tokens*) da moeda digital, sob o custo unitário de 99 euros. Segundo Vitas Vasiliauskas, presidente do Conselho de Administração do Banco Central da Lituânia, a moeda digital reforça o caráter de país voltado à inovação, e complementa: "o dinheiro digital é inevitável na economia digital"[342].

A emissão da moeda digital se assenta sob uma *blockchain* pública, responsável pela verificação e registro das transações. Com a emissão da moeda digital LBCOIN, o governo pretende atingir dois objetivos: a) oferecer aos seus cidadãos e aos interessados em qualquer parte do mundo a possibilidade de testar novas tecnologias em um ambiente seguro; b) ganhar experiência sobre a emissão de moedas digitais, o que deve beneficiar a Zona do Euro como um todo[343].

Esse pioneirismo digital e, em especial, no tocante aos bancos, é resultado de uma posição que já havia sido anunciada em dezembro de 2019 por Marius Jurgilas, membro do conselho do Banco Central da Lituânia. Naquela ocasião ele declarou que "o controle parental por parte dos bancos centrais se tornou obsoleto com o advento das *criptomoedas*". E completou:

> "É fascinante acompanhar a rapidez com que a área de ativos e moedas digitais está evoluindo. A melhor postura é encarar os riscos e ganhar experiência na prática, em um ambiente controlado. (...) Para que a Zona do Euro permaneça competitiva nos negócios e protegida contra ameaças globais relacionadas à tecnologia, o sistema de pagamento europeu deve acompanhar as novas e inovadoras tecnologias e não se basear em soluções do passado"[344].

É inconteste que a Lituânia está se consolidando como um centro de tecnologia. Isso é resultado de diversos fatores, sendo que o mais

---

[342] Disponível em: https://portaldobitcoin.uol.com.br/banco-central-da-lituania-e-primeiro-na-europa-a-emitir-moeda-digital-a-lbcoin/

[343] Disponível em: https://portaldobitcoin.uol.com.br/banco-central-da-lituania-e-primeiro-na-europa-a-emitir-moeda-digital-a-lbcoin/

[344] Disponível em: https://cointelegraph.com.br/news/central-bank-parental-controls-obsolete-for-crypto-bank-of-lithuania

relevante, no nosso entender, é a tomada de posição do governo em prol da tecnologia e da inovação. É notório que a inovação é vista como fundamental para o desenvolvimento econômico, tanto que ao invés da tradicional pasta da Economia, na Lituânia se tem o Ministério da Economia e Inovação. Este Ministério é responsável, dentre outras atribuições, por gerir a *Enterprise Lithuania* – uma agência sem fins lucrativos criada para promover o empreendedorismo, fomentar a exportação e o desenvolvimento de *startups.* [345].

Segundo Roberta Rudokienė, diretora da agência, em 2012, enquanto a maioria dos governos e das empresas ainda ignorava a importância das *startups*, foi criada a *Startup Lithuania*, a fim de promover condições favoráveis para o desenvolvimento e o crescimento dessas empresas no País:

> "Atualmente a *Startup Lithuania* tem mais de 1.000 *startups* em desenvolvimento, além de um dos maiores unicórnios[346] mundiais, a Vinted, que atua no mercado *online* de roupas usadas e *vintage*, e está avaliada em mais de 3 bilhões de euros, contando com aproximadamente 45 milhões de membros em todo o mundo. Enquanto a maioria das economias do mundo passa por dificuldades, os números nos dão a certeza de que investir na tecnologia e na inovação traz excelentes resultados. Como exemplo, vale citar que no primeiro trimestre de 2021 as exportações de bens e serviços de alto valor agregado criados por *startups* lituanas atingiram o valor recorde de 348 milhões de euros, representando

[345] As informações constantes deste e dos próximos parágrafos baseiam-se na entrevista concedida por Roberta Rudokienė, diretora da agência de fomento às startups da Lituânia, em 6 de setembro de 2021 para a Revista EU-Startups. Disponível em: https://www.eu-startups.com/2021/09/we-can-already-see-that-2021-will-be-a-record-year-in-lithuania-for-attracted-investments-interview-with-the-head-of-startup-lithuania-roberta-rudokiene/

[346] Unicórnio é a denominação que se dá a uma *startup* cujo preço de mercado está estimado em mais de 1 bilhão de dólares. Para se ter ideia, as seguintes empresas são unicórnio brasileiras: Loggi, Nubank e PagSeguro. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Unic%C3%B3rnio_(startup)

> crescimento de 107% em relação ao primeiro trimestre de 2020, quando a pandemia ainda estava no início[347].

Ainda segundo a diretora da agência, no primeiro semestre de 2021 as *startups* lituanas conseguiram atrair o valor de investimento recorde de 311 milhões de euros. Naturalmente, o crescimento das *startups* gera empregos e aumento na arrecadação de impostos.

> "A título de exemplo, entre o primeiro semestre de 2020 e o primeiro semestre de 2021, o número de funcionários de *startups* teve 33% de crescimento, gerando aumento na arrecadação do setor de 30 milhões de euros para 48 milhões de euros no mesmo período. Além disso, aproveitando a situação da pandemia, houve crescimento de *startups* ligados à pesquisa e cuidados médicos"[348].

* * *

Diante do que expusemos sobre a Lituânia, fica a seguinte pergunta: o que podemos aprender? Quais medidas poderiam ser reproduzidas no Brasil?

No nosso entender, assim como a Geórgia, a Lituânia ensinou que não foi uma única medida que gerou uma revolução no seu sistema de registro de imóveis, mas sim um conjunto de ações em que a tecnologia foi um dos pilares, com destaque para os seguintes aspectos:

a) o governo assumiu o papel de protagonista, avocando para si a responsabilidade de facilitar conexões entre empreendedores e empresas interessadas em investir em *startups*.

---

[347] Disponível em: https://www.eu-startups.com/2021/09/we-can-already-see-that-2021-will-be-a-record-year-in-lithuania-for-attracted-investments-interview-with-the-head-of-startup-lithuania-roberta-rudokiene/

[348] Disponível em: https://www.eu-startups.com/2021/09/we-can-already-see-that-2021-will-be-a-record-year-in-lithuania-for-attracted-investments-interview-with-the-head-of-startup-lithuania-roberta-rudokiene/

b) a tomada de posição do governo em prol da tecnologia e da inovação, vista como fundamental para o desenvolvimento econômico. Não é à toa que ao invés da tradicional pasta da Economia, na Lituânia se tem o Ministério da Economia e Inovação. O pioneirismo digital se reflete na *internet* pública de qualidade e no uso da tecnologia, como a *blockchain*.

b) a Lituânia dispõe de ensino público de qualidade, que oferece às empresas jovens com excelentes conhecimentos.

4.4.3. NOVA ZELÂNDIA[349]

A Nova Zelândia é um país insular localizado na Oceania. A principal cidade e centro financeiro do País é Auckland, cuja população é de aproximadamente 1,5 milhões de habitantes. A capital é Wellington e tem cerca de 400 mil habitantes. A população total do País aproxima-se de 5 (cinco) milhões de habitantes, sendo que 55% da população se declara cristã. Um fato atípico é que aproximadamente 35% da população afirma não ter religião[350].

Em 26 de setembro de 1907 a Nova Zelândia declarou-se um domínio dentro do Império Britânico. Embora tenha deixado de ser colônia, só começou a desenvolver uma política externa independente após ratificar o Estatuto de Westminster, em 1947, o que tornou a Nova Zelândia um reino da Commonwealth. A rainha Elizabeth é a chefe de Estado, mas não tem influência política, sua posição é essencialmente simbólica. O poder político é exercido pelo Parlamento, sob a liderança do primeiro-ministro, que é o chefe de governo[351]. O país é membro da ONU – Organização das Nações Unidas e da OMC – Organização Mundial do Comércio.

---

[349] Registro meus agradecimentos à equipe da embaixada da Nova Zelândia, pelas informações gentilmente prestadas.

[350] Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Nova_Zel%C3%A2ndia

[351] Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Hist%C3%B3ria_da_Nova_Zel%C3%A2ndia

É um dos países mais desenvolvidos do mundo. Sua população recebe assistência médica, educação e previdência social. Por isso, o país obteve excelente avaliação nos dois principais índices que medem o desenvolvimento econômico das economias: o IDH e o relatório *Doing Business*.

O país obteve 0,931 no último ranking do IDH, divulgado pela ONU em 15 de dezembro de 2020, por isso é considerado um país de desenvolvimento humano alto, ocupando a 14ª posição de um total de 189 países[352]. A título de comparação, o Brasil caiu cinco posições na última avaliação e se encontra na 84ª posição (IDH de 0,765).

No último relatório *Doing Business* a Nova Zelândia obteve a 11ª colocação dentre 190 países avaliados. A boa avaliação deve-se, em especial, aos seguintes indicadores: registro de propriedade, execução de contratos e obtenção de alvarás de construção.

Gráfico 7: Classificação geral da Nova Zelândia

Fonte: Relatório *Doing Business*

[352] Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2020/12/15/veja-o-ranking-completo-de-todos-os-paises-por-idh

Em relação ao registro de imóveis, a Nova Zelândia encontra-se na 2ª posição entre os mais de 190 países avaliados pelo Banco Mundial. Para classificar um país o relatório avalia quatro aspectos – procedimentos, tempo gasto, custo e administração da terra – e os compara aos países considerados de alta renda pela OCDE. A avaliação simula uma situação corriqueira: o comprador seria um autônomo que está adquirindo um imóvel com registro regular e livre de gravames ou disputas.

Gráfico 8: Avaliação dos indicadores do registro de propriedade na Nova Zelândia

Doing Business 2020 | New Zealand

Registering Property - New Zealand

Indicator	New Zealand	OECD high income
Procedures (number)	2	4.7
Time (days)	3.5	23.6
Cost (% of property value)	0.1	4.2
Quality of the land administration index (0-30)	26.5	23.2

Fonte: Relatório *Doing Business*

Da análise do gráfico é possível verificar que:

a) *Procedimentos*: a média dos países de alta renda é de 4,7 procedimentos para um único registro de propriedade. Na Nova Zelândia bastam apenas 2 procedimentos para o registro de um imóvel.

b) *Tempo gasto*: a média dos países de alta renda é de 23,6 dias. Na Nova Zelândia esse tempo é de apenas 3,5 dias.

c) *Custo do serviço registral* (% em relação ao valor da propriedade): a média dos países de alta renda é 4,2% do valor da propriedade. Na Nova Zelândia o custo é quase zero: 0,1%.

d) *Índice de qualidade da administração da terra*: a nota máxima é de 30, e a média dos países de alta renda é de 23,2. A Nova Zelândia recebeu 26,5 na avaliação desse critério.

Tendo em vista as limitações de espaço e profundidade da presente pesquisa, bem como a extensão da legislação de registro público da Nova Zelândia, entendemos que uma maneira didática de identificar as principais características do sistema registral deste País seria em formato de quadro. Para tanto usamos como fonte a Lei de Registros Públicos e a versão completa do relatório *Doing Business*.

Quadro 11: Características do sistema registral da Nova Zelândia

NOVA ZELÂNDIA **Características do sistema registral**	
Sistema de registro	Registro Torrens
Instituição responsável pelo registro de bens imóveis	Centro de informações sobre a terra
Formato em que os registros (novos e antigos) são conservados	Totalmente digital
Há um banco de dados eletrônico, completo e funcional para verificação de gravames (ônus, hipotecas etc.)?	Sim
As informações referentes aos imóveis são mantidas em um único banco de dados?	Sim
Quem pode solicitar informações ao cartório de registro de imóveis?	Qualquer pessoa (princípio da publicidade)
Há um mecanismo específico e independente onde se possa reportar problemas ocorridos na agência responsável pelo registro de imóveis?	Não
A lei exige que todas as transações imobiliárias sejam registradas no órgão responsável pelo registro para gerar oponibilidade *erga omnes*?	Sim
É feito um controle de qualidade dos títulos que são apresentados ao orgão responsável pelo registro?	Sim, é feita a qualificação registral
Em caso afirmativo, quem verifica a legalidade dos documentos?	Registrador ou advogado

Fonte: elaborado pela autora

ADVENTO DO REGISTRO ELETRÔNICO DA NOVA ZELÂNDIA[353]

Pesquisando sobre o registro de propriedade nos deparamos com a seguinte afirmação no site do *Toitu Te Whenua*, que é o órgão de registro de terras da Nova Zelândia.

> "Na Nova Zelândia, podemos ter certeza de nossos direitos de propriedade por causa da forte pesquisa e da estrutura legal que dá suporte à propriedade da terra".

O registro de propriedade é feito desde 1840 pelo sistema de escrituras. Em 1870 esse sistema foi substituído pelo Registro Torrens. Isso significa que estamos falando de um sistema em que o registro é obrigatório e constitutivo do direito de propriedade.

Desde 2007 o relatório *Doing Business* já apontava o modelo neozelandês como um dos mais eficientes do mundo

A lei que regula o registro de imóveis na Nova Zelândia (*Land Transfer Act 1952*) foi alterada em 2002 para instituir o registro eletrônico no País. Desde 2003 o sistema de registro eletrônico está em operação por meio de uma plataforma única central, a LINZ - *Land Information New Zealand*, que disponibiliza os serviços eletrônicos[354]. Em 2007 o registro eletrônico se tornou obrigatório, substituindo de vez o registro em papel.

O registro de terras é regido pela Lei de Transferência de Terras de 2017. Esta lei entrou em vigor em 12 de novembro de 2018 e substituiu a Lei de Transferência de Terras de 1952. O Registro Geral de Terras, com base na LINZ - *Land Information New Zealand*, desenvolve padrões e diretrizes e define um programa de auditoria e garantia para o sistema de registro de terras. A LINZ é responsável por fornecer e manter a certeza da propriedade

---

[353] Disponível em: https://www.linz.govt.nz/land/land-registration/land-transfer-system

[354] http://www.linz.govt.nz/

privada, registrando os levantamentos e informações fundiárias e disponibilizando essas informações para apoiar a atividade econômica.

A Lei de Transferência de Terras de 2017 é uma norma extensa, formada por 250 seções. A seguir apontamos alguns aspectos que entendemos ser mais relevantes para compreender a síntese do sistema registral da Nova Zelândia.

O sistema registral está apoiado em três princípios:

> Princípio do espelho - o registro reflete de forma precisa e completa o estado do título.
>
> Princípio da cortina - os compradores de terrenos não devem se preocupar com fundos fiduciários e outros interesses que se escondem atrás da cortina do registro.
>
> Princípio do seguro - fornece garantia estatal ao título e aos interesses nele registrados e prevê perdas incorridas em decorrência de erros de registro[355].

Segundo a seção 3 da Lei de Transferência de Terras de 2017, o propósito da lei é o seguinte[356]:

> **Propósito**
>
> O objetivo desta lei é substituir a Lei de transferência de terras de 1952 por uma lei moderna que:
>
> a) continua e <u>mantém o sistema Torrens</u> de títulos de terra na Nova Zelândia; e
>
> b) retém os princípios fundamentais desse sistema, que são:
>
> i) fornecer segurança de propriedade de propriedades e interesses na terra:

[355] Disponível em: https://www.linz.govt.nz/land/land-registration/land-transfer-system

[356] Disponível em: https://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0030/latest/DLM6731038.html

ii) facilitar a transferência e as negociações com propriedades e interesses na terra:

iii) fornecer compensação por perdas decorrentes da operação do sistema:

iiii) fornecer um registro de terras que descreva e registre a propriedade de propriedades e interesses na terra; e

c) reflete o fato de que o registro de transferência de terras é mantido e operado eletronicamente e que a maioria das transações em terras são realizadas eletronicamente; e

d) por todos os meios acima, mantém a integridade do título de propriedades e interesses na terra. (grifos nossos)

Segundo a seção 11 da Lei de Transferência de Terras de 2017, o conteúdo do registro é o seguinte[357]:

Conteúdo do registro

1) O Registrador deve registrar no registro:

a) as particularidades da terra que estão sujeitas a esta Lei:

b) os detalhes de propriedades e interesses em terras que são registrados nos termos desta Lei:

c) os nomes das pessoas registradas como proprietários dessas propriedades e interesses:

d) as particularidades dos instrumentos ou outras questões que são registradas ou observadas sob esta Lei e que beneficiam, oneram ou afetam essas propriedades ou interesses:

e) os próprios instrumentos:

f) qualquer certificado, notação, endosso, memorando, informação ou assunto que se relacione com propriedades

[357] Disponível em: https://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0030/latest/DLM6731119.html

> registradas e interesses em terras e que deva ser registrado no registro sob esta lei ou qualquer outra promulgação:
>
> g) os planos depositados ao abrigo desta Lei:
>
> h) qualquer informação prescrita.
>
> 2) O Registrador pode registrar no registro:
>
> a) qualquer certificado, notação, endosso, memorando, informação ou assunto que se relacione com propriedades registradas e interesses em terra e que possa ser registrado no registro sob esta lei ou qualquer outra promulgação:
>
> b) qualquer outra informação que o Registrador considere necessária ou desejável para garantir que o registro seja completo e preciso. (grifos nossos)

* * *

Diante do que expusemos sobre a Nova Zelândia, fica a seguinte pergunta: o que podemos aprender? Quais medidas poderiam ser reproduzidas no Brasil?

No nosso entender, a Nova Zelândia acertou ao investir no registro eletrônico há duas décadas como meio de oferecer um sistema registral seguro, eficiente e de baixo custo. Outro acerto, a nosso ver, foi a adoção de uma plataforma única central, unificando os acervos das diversas circunscrições. Por fim, 5 (cinco) após a implantação do registro eletrônico, ele se tornou obrigatório, substituindo o registro em papel.

6. REGISTRO ELETRÔNICO DE IMÓVEIS NO BRASIL: BASE LEGISLATIVA

Diversos precedentes assentaram as condições necessárias para a implementação do registro eletrônico no registro de imóveis em nosso país. Fazendo uma retrospectiva histórica, infere-se que o ambiente favorável para o registro eletrônico de imóveis teve início em 2001, com a edição da Medida Provisória n. 2.200, de 28 de junho de 2001[358], que instituiu a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, das aplicações de suporte e das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transações eletrônicas seguras. Essa norma foi reeditada em duas oportunidades: primeiramente pela Medida Provisória n. 2.200-1, de 27 de julho de 2001[359], e depois pela Medida Provisória n. 2.200-2, de 24 de agosto de 2001[360].

O principal mérito dessa norma foi criar o documento eletrônico ao instituir a ICP - Infraestrutura de Chaves Públicas para 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. Além disso, determinou que as declarações constantes dos documentos em forma eletrônica produzidos com a utilização de processo de certificação disponibilizado pela Infraestrutura de Chaves Públicas seriam presumidos verdadeiros em relação aos signatários.

---

[358] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2200.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%202.200%2C%20DE,Brasil%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias.&text=O%20PRESIDENTE%20DA%20REP%C3%9ABLICA%20%2C%20no,que%20lhe%20confere%20o%20art.

[359] Convém lembrar que as Medidas Provisórias editadas antes de 11 de setembro de 2001 (data da publicação da Emenda Constitucional n. 32), continuam em vigor até que Medida Provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional. Vide art. 2º da Emenda Constitucional n. 32/2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm

[360] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2200-2.htm

Assim, foi a primeira regulamentação que fixou um modelo de assinaturas eletrônicas feitas com a utilização da certificação digital, além de consignar a validade dos documentos que tramitam por meio eletrônico. Por isso, tal diploma legal possibilitou que documentos nativos eletrônicos pudessem ser assinados no mundo virtual, mediante a utilização de um certificado digital, o que permite vincular o signatário a uma chave pública[361].

Em maio de 2005 a ARISP - Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo, em convênio com o IRIB - Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, implantou o "Sistema de Ofício Eletrônico", um serviço cujo objetivo foi viabilizar a emissão de certidões digitais ao Poder Público, por meio do intercâmbio de informações eletrônicas entre as entidades solicitantes e os registros de Imóveis, atendendo aos requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da - ICP – Brasil - Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira[362].

O Sistema de Ofício Eletrônico ofereceu notável progresso em termos de celeridade e eficiência. O objetivo era substituir os ofícios dos órgãos públicos materializados em papel por solicitações eletrônicas, meio mais ágil, seguro e eficiente de prestar a informação[363].

No ano seguinte a Lei n. 11.382, de 6 de dezembro de 2006, deu mais um passo na evolução do registro eletrônico ao criar a possibilidade da averbação de penhora por meio eletrônico[364], alterando o art. 659 do então vigente Código de Processo Civil. Essa inovação surtiu efeitos imediatos no registro de imóveis porque permitiu a remessa e o recebimento de ordens de

---

[361] KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado notarial e registral, volume** 5, tomo I. São Paulo: YK editora, 2020, p. 665.

[362] Disponível no item "sobre": https://novo.oficioeletronico.com.br/

[363] KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado notarial e registral, volume** 5, tomo I. São Paulo: YK editora, 2020, p. 665.

[364] Art. 659. A penhora deverá incidir em tantos bens quantos bastem para o pagamento do principal atualizado, juros, custas e honorários advocatícios.

(...)§ 6º Obedecidas as normas de segurança que forem instituídas, sob critérios uniformes, pelos Tribunais, a penhora de numerário e as averbações de penhoras de bens imóveis e móveis podem ser realizadas por meios eletrônicos

penhora judicial por meios exclusivamente eletrônicos, dispensando a materialização em papéis impressos.

Logo em seguida, por meio da Lei n. 11. 419, de 19 de dezembro de 2006, a inovação se estendeu aos processos eletrônicos. Essa lei dispôs sobre a informatização do processo judicial e alterou dispositivos do então vigente Código de Processo Civil[365].

Para o sistema registral nos interessa mais de perto as seguintes inovações apresentadas pela citada lei: a) considerou meio eletrônico qualquer forma de armazenamento ou tráfego de documentos e arquivos digitais; b) estabeleceu como transmissão eletrônica toda forma de comunicação à distância com a utilização de redes de comunicação, preferencialmente a *internet*; c) firmou como conceito de assinatura digital aquela baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, na forma de lei específica; d) determinou que os livros cartorários e demais repositórios dos órgãos do Poder Judiciário poderiam ser gerados e armazenados em meio totalmente eletrônico.

No nosso entender, havia um ambiente favorável para a criação do registro eletrônico, mas foram necessários mais alguns anos até o seu advento, o que se deu por meio da Medida Provisória n. 459, de 25 de março de 2009[366]. Tal norma foi convertida na Lei n. 11. 977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV[367]. Esse diploma legal dedicou o Capítulo II ao registro eletrônico, custas e emolumentos. Sintetizamos a seguir os dispositivos legais mais relevantes para o nosso objeto de estudo.

---

[365] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11419.htm

[366] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/mpv/459.htm#:~:text=MPV%20459&text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20459%2C%20DE%2025%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202009.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Programa%20Minha,urbanas%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias.

[367] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm

O art. 37 inova ao dispor que os serviços de registros públicos previsto na Lei n. 6.015/1973 instituirão sistema de registro eletrônico. A primeira observação, portanto, é que a partir desse dispositivo pode-se afirmar que surge o registro eletrônico no Brasil. A segunda observação é que o registro eletrônico a ser criado deve abranger os seguintes registros: registro civil de pessoas naturais, registro civil de pessoas jurídicas, registro de títulos e documentos e registro de imóveis.

Por sua vez, o art. 38 estabelece que "os documentos eletrônicos apresentados aos serviços de registros públicos ou por eles expedidos deverão atender aos requisitos da ICP - Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira" (conforme estabelece a Medida Provisória n. 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, citada anteriormente) "e à arquitetura e-PING (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico)".

A arquitetura e-PING é definida pela Portaria n. 92, de 24 de dezembro de 2014[368], da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Essa portaria define um conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da TIC - Tecnologia de Informação e Comunicação na interoperabilidade de serviços de Governo Eletrônico.

Tendo como premissa a necessidade de compartilhamento de informações entre órgãos e entidades do SISP - Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação, a portaria visa o pleno aproveitamento dos potenciais de intercâmbio de informações e a melhoria da prestação de serviços ao cidadão.

"Interoperabilidade" é a 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[369]. Ou seja, é a habilidade de um

---

[368] Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=50&data=26/12/2014

[369] Disponível em: http://eping.governoeletronico.gov.br/

sistema de transferir e utilizar informações de maneira uniforme e eficiente. Isso é fundamental para o registro eletrônico, pois requer a conjugação de informações de diferentes circunscrições imobiliárias em âmbito nacional.

A arquitetura e-PING adota as seguintes políticas, que devem ser seguidas como padrões de interoperabilidade: a) adotar, preferencialmente, padrões abertos nas especificações técnicas; b) padrões proprietários só serão aceitos de forma transitória, até que um padrão aberto esteja disponível[370]. A implementação dos padrões de interoperabilidade deve priorizar o uso de *software* público[371] ou de *software* livre, em conformidade com normas definidas no âmbito do SISP - Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação. Cabe mencionar que fizemos pesquisas no catálogo do Portal do *Software* Público Brasileiro e não encontramos nenhum que pudesse ser utilizado para fins de registros.

O art. 38, parágrafo único, determinou que os serviços de registros públicos disponibilizarão serviços de recepção de títulos e de fornecimento de informações e certidões em meio eletrônico. Esse dispositivo é complementado pelo art. 39, que estabeleceu o prazo de 5 (cinco) anos, a contar da publicação da lei, para que os atos registrais praticados a partir da vigência da Lei n. 6.015/1973 fossem inseridos no sistema de registro eletrônico. Saliente-se que, embora esse prazo se aplicasse apenas aos atos praticados sob a vigência da Lei n. 6.015/1973, os anteriormente praticados deveriam igualmente ser inseridos no sistema eletrônico, de forma gradativa.

---

[370] Um exemplo muito conhecido de padrão aberto é o software livre *Linux*. Outro muito usado nos dias de hoje e que teve ainda mais relevância em função das aulas remotas, é o *Moodle*.

[371] Software público é um tipo específico de software livre que atende às necessidades de modernização da administração pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e é compartilhado sem ônus no Portal do Software Público Brasileiro, resultando na economia de recursos públicos e constituindo um recurso benéfico para a administração pública e para a sociedade. A Portaria n. 46, de 28 de setembro de 2016, dispõe sobre os procedimentos para o desenvolvimento, a disponibilização e o uso do software público brasileiro. A portaria está disponível nessa URL:

https://softwarepublico.gov.br/social/articles/0004/5932/PORTARIA_N__46__DE_28_DE_SETEMBRO_DE_2016.pdf

E a razão disso foi muito bem colocada na exposição de motivos da Medida Provisória n. 459/2009, convertida na Lei n. 11.977/2009: 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[372].

Embora escrita em 2009, a exposição de motivos infelizmente poderia ser um texto dos dias de hoje ao afirmar que 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[373].

Com vistas a preencher essa 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[374].

O art. 40 trata de um aspecto muito importante: a manutenção de cópia digital de segurança. Dispõe o artigo que regulamento definirá os requisitos quanto a cópias de segurança de documentos e de livros escriturados de forma eletrônica.

---

[372] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm

[373] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm

[374] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm

Por sua vez, o art. 41 determina que a partir da implementação do sistema de registro eletrônico, os serviços de registros públicos 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.

A redação original desse artigo previa a obrigação de acesso às informações apenas para o Poder Executivo federal, mas a Medida Provisória n. 656, de 7 de outubro de 2014, posteriormente convertida na Lei n. 13.097, de 19 de janeiro de 2015, acrescentou o “Poder Judiciário”. Em nosso entender essa mudança faz todo sentido, uma vez que o art. 236 da Constituição Federal, em seu § 1º, “*in fine*" determina que caberá ao Poder Judiciário a fiscalização dos serviços notariais e de registro.

Além desse acréscimo, também foi criado um parágrafo único ao art. 41. Com isso, a garantia de acesso ao Poder Executivo federal e ao Poder Judiciário passa a ser um dever funcional, cujo descumprimento enseja a aplicação das penas previstas nos incisos II a IV da Lei n. 8.935/1994 (multa, suspensão por noventa dias, prorrogável por mais trinta, e perda da delegação).

Cabe aqui uma ponderação: em razão da Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017, que voltaremos a tratar adiante, o regramento atual é o disposto no art. 76, § 6º, do referido diploma legal, cuja redação transcrevemos:

> Art. 76. (...)
>
> § 6º Os serviços eletrônicos serão disponibilizados, sem ônus, ao Poder Judiciário, ao Poder Executivo federal, ao Ministério Público, aos entes públicos previstos nos regimentos de custas e emolumentos dos Estados e do Distrito Federal, e aos órgãos encarregados de investigações criminais, fiscalização tributária e recuperação de ativos.

Assim, com o advento da Lei n. 11.977/2009 surgiu a possibilidade da implantação de um registro de imóveis eletrônico, por meio do qual os

assentamentos registrários seriam feitos em mídias informatizadas no prazo acima mencionado. Convém lembrar que o registro eletrônico é um sistema híbrido, pois não extingue a utilização e o arquivamento físico da matrícula, mas conjuga o uso da tecnologia da informação com os repositórios tradicionais, permanecendo inalterada a forma física registral[375].

Pouco tempo depois, em setembro de 2009, o Conselho Nacional de Justiça coordenou o "I Fórum de Assuntos Fundiários". Como destaca Flauzilino Araújo dos Santos[376], a instituição do fórum teve como objetivo combater a grilagem de terras, a violência urbana e rural pela posse de terras, o trabalho em condição análoga à de escravidão e o julgamento dos crimes decorrentes de conflitos agrários, dentre outros. Entendeu-se que a melhoria desse cenário passaria pela modernização dos cartórios, fundamental para a organização fundiária do Brasil[377].

Uma das premissas do encontro foi avaliar e propor soluções para o cenário de descontrole sobre o registro de propriedade imóvel no Brasil, o que pode ser verificado por meio de três situações: a) áreas públicas escrituradas a particulares; b) áreas com mais de uma matrícula indicando diferentes proprietários; c) casos extremos em que um particular é proprietário de uma área maior que o próprio estado[378].

Isso é particularmente grave em alguns estados do Nordeste, como Bahia, Piauí, Alagoas e Ceará, e a alguns estados da região Sul, como Rio Grande do Sul e Paraná. Nestes dois últimos verifica-se a presença da pequena agricultura familiar. Paradoxalmente, no entanto, vivemos hoje um crescimento acentuado do agronegócio e da monocultura, o que implica alta mecanização da agricultura e redução do uso da mão de obra, além da agregação de pequenas por grandes propriedades. Em razão disso, muitas

---

[375] KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado notarial e registral, volume** 5, tomo I. São Paulo: YK editora, 2020, p. 410.

[376] Oficial do 1º Registro de Imóveis de São Paulo. Diretor de Tecnologia da Informação do IRIB - Instituto de Registro Imobiliário do Brasil.

[377] Boletim 362 do IRIB, p. 101.

[378] Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/assuntos-fundiarios-trabalho-escravo-e-trafico-de-pessoas/assuntos-fundiarios/i-encontro/

pessoas não são incorporadas ao atual modelo de agronegócio e são excluídas do sistema produtivo. Como resultado, muitos buscam seu espaço na realidade agrária reivindicando terras para si, o que os coloca em conflito com os grandes proprietários[379].

No caso do Nordeste, outro fator que agrava o já crítico cenário é a escassez de terras produtivas na região, o que estimula a invasão de terras e os conflitos com seus proprietários. Para agravar o quadro, em muitas regiões do País, notadamente as que têm baixa densidade demográfica, o Poder Público é menos presente, ocasionando maior desordem social e uso mais significativo da força particular na resolução de conflitos entre indivíduos[380].

O indicador de conflitos agrários ainda é muito elevado em estados das regiões Norte e Centro-Oeste. Isso pode ser explicado por diversos fatores: a) essas regiões estão localizadas a atual fronteira agrícola brasileira e sua respectiva zona de expansão; b) possuem zonas rurais bem mais extensas que as demais, seja pela extensão de seus estados, seja pela recente ocupação humana, o que faz com que haja um menor número de cidades e municípios em tais estados; c) são regiões tradicionalmente menos industrializadas[381].

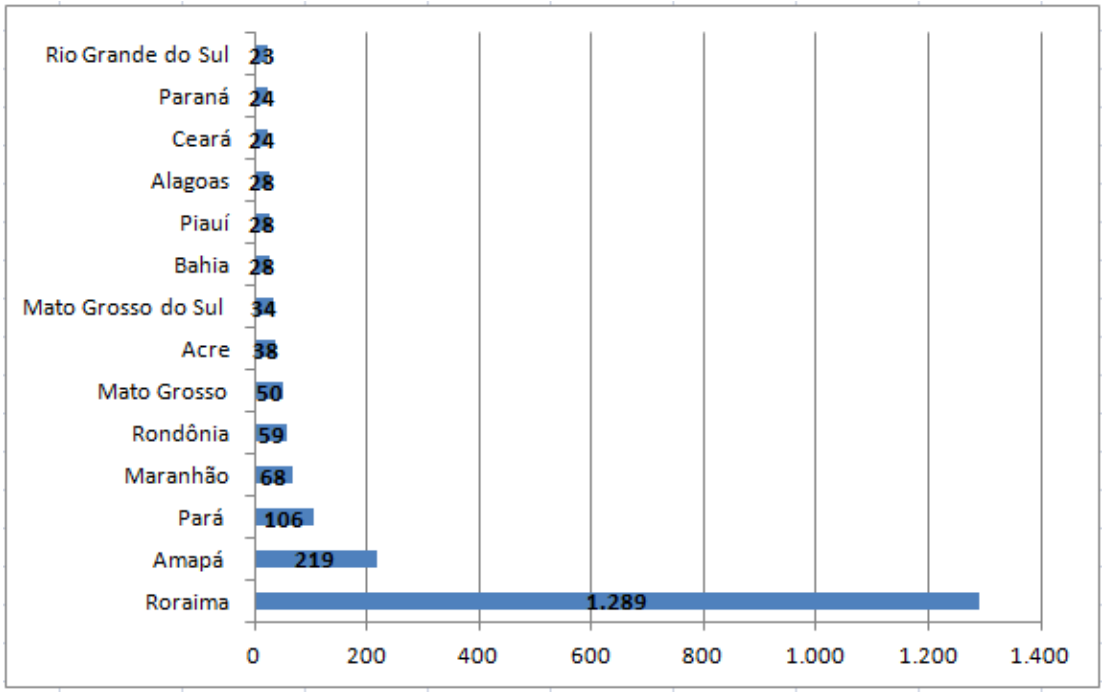
---

[379] Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/03/relatpreliminar%20-%20conflitos%20fundirios.pdf

[380] Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/03/relatpreliminar%20-%20conflitos%20fundirios.pdf

[381] Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/03/relatpreliminar%20-%20conflitos%20fundirios.pdf

Gráfico 9: Número de famílias envolvidas em conflitos por terra a cada 100 mil habitantes no ano de 2008-2009



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados apresentados no relatório do I Fórum de Assuntos Fundiários

Como sabemos, os conflitos agrários também resultam em homicídios e lesões corporais e, embora não seja o objeto do nosso estudo, não podemos nos furtar de ao menos mencionar os dados a respeito dessa triste realidade do nosso país. Temos convicção de que se houvesse uma gestão eficiente da terra, o que obrigatoriamente passa pela modernização do registro de imóveis, esse cenário seria bem diferente. Segundo os dados levantados, 74,4% dos homicídios decorrentes de conflitos agrários no Brasil foram cometidos nas regiões Norte e Nordeste, corroborando a gravidade da situação agrária nestas regiões, com destaque negativo para os estados do Pará, Maranhão e Mato Grosso[382].

Flauzilino Araújo dos Santos informa que, em razão do óbvio interesse nacional, o Ministério do Desenvolvimento Agrário colocou à

[382] Entre os anos de 1995 e 2008 foram registrados 595 homicídios no Pará, 120 no Maranhão e 111 no Mato Grosso.

disposição do Conselho Nacional de Justiça o valor de R$ 10 bilhões de reais para o projeto de implantação do registro eletrônico[383].

Os estudos para implantação do registro eletrônico foram desenvolvidos sob os auspícios do CNJ no projeto SREI – Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, que tinha por escopo a modernização dos processos dos cartórios de registro de imóveis, inicialmente da Amazônia Legal, abrangendo desde o ingresso até a manutenção e guarda permanente das informações, incluindo os antigos livros e papéis arquivados nos cartórios[384].

Para o desenvolvimento desse projeto foi criado um grupo de trabalho por meio da Portaria n. 19, de 23 de fevereiro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça[385]. Para a especificação do registro eletrônico, o grupo de trabalho levou em consideração serventias de pequeno, médio e grande porte, bem como problemas relacionados à infraestrutura básica, como falta de energia elétrica e *internet*[386], situações que devem ser equacionadas de forma segura quando se fala em registro eletrônico. Além disso, o Conselho Nacional de Justiça contratou o LSI-TEC – Laboratório de Sistemas Integrados Tecnológico, uma instituição vinculada à Escola Politécnica da USP[387].

Esses estudos foram recebidos e assimilados pelo Conselho Nacional de Justiça, que, por meio da Recomendação n. 14, de 2 de julho de

---

[383] Boletim 362 do IRIB, p. 101.

[384] Boletim 362 do IRIB, p. 101.

[385] Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_19_23022010_18102012224223.pdf

[386] Flauzilino Araújo dos Santos narra que o grupo de trabalho acompanhou o CNJ na inspeção em uma cidade no Estado do Pará. Foram quase quatro horas de barco para chegar ao cartório de registro de imóveis, que não tinha energia elétrica porque a cidade funcionava com gerador e óleo diesel. Então foi preciso tirar os livros para a parte externa do cartório e examiná-los à luz do sol. Esse cartório pode funcionar eletronicamente? Questiona o registrador e ele mesmo responde: sim, pode funcionar offline e pode atualizar uma vez a cada quinze dias ou uma vez por mês. Ele não estaria fora da infraestrutura dentro das suas possibilidades. Boletim 362 do IRIB, p. 101.

[387] Disponível em: https://academia.irib.org.br/pdfjs/web/viewer.html?file=123456789/24148/2020-0362-BIR_0098-0103.pdf

2014, disponibilizou o modelo sugerido para criação e implantação do SREI - Sistema de Registro Eletrônico Imobiliário, e o definiu como padrão para aplicação pelas Corregedorias de Justiça dos Estados e do Distrito Federal. A essa altura o projeto SREI, que inicialmente era voltado para a Amazônia Legal, foi definido para todo o território brasileiro[388].

> Art. 1°. Recomendar às Corregedorias Gerais da Justiça que na regulamentação ou na autorização de adoção de sistema de registro eletrônico por responsável por delegação de Registro de Imóveis, inclusive quando prestados com uso de centrais eletrônicas, sejam adotados os parâmetros e requisitos constantes do modelo de sistema digital para implantação de SREI - Sistemas de Registro de Imóveis Eletrônico elaborado pela Associação do Laboratório de Sistemas Integráveis Tecnológicos - LSI-TEC em cumprimento ao contrato CNJ n° 01/2011[389].

Quase dois anos antes, em 17 de dezembro de 2012, a Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo antecipou-se e publicou o Provimento n. 42[390], dispondo sobre a implantação do SREI - Serviço de Registro Eletrônico de Imóveis no Estado de São Paulo e a operação da Central de Serviços Eletrônicos Compartilhados dos Registradores de Imóveis (Central Registradores de Imóveis), plataforma desenvolvida, operada e administrada pela ARISP - Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo.

Tal provimento teve como considerações “a natureza pública das informações do registro de imóveis e os princípios da eficiência, facilidade de

---

388 Disponível em: https://academia.irib.org.br/pdfjs/web/viewer.html?file=123456789/24148/2020-0362-BIR_0098-0103.pdf

389 Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2035#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20divulga%C3%A7%C3%A3o%20do,Im%C3%B3veis%20Eletr%C3%B4nico%20%2D%20S%2DREI.

390 Disponível em: http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/abrirDetalhesLegislacao.do?cdLegislacaoEdit=106308&flBtVoltar=N

acesso do público e segurança dos registros públicos", e também o fato de que a interligação entre as serventias de registro de imóveis entre si, e com o Poder Judiciário e os órgãos da Administração Pública "atende ao interesse público, representando inegável conquista de racionalidade, economicidade e desburocratização".

O referido provimento destacava o art. 236, §1º da Constituição Federal[391], que prevê a fiscalização dos atos notariais e de registro pelo Poder Judiciário, e os arts. 38[392] e 30, inciso XIV[393], da Lei n. 8.935/1994, que preveem que os notários e os registradores estão obrigados a cumprir as normas técnicas baixadas pelo juízo competente que zelará para que os seus serviços sejam prestados com rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente.

Em 18 de junho de 2015, portanto quase 6 (seis) anos após a publicação da Lei n. 11.977/2009, a Corregedoria Nacional da Justiça editou o Provimento n. 47, estabelecendo diretrizes gerais para a implantação do SREI - Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis em âmbito nacional. Esse provimento teve por base as seguintes premissas: facilitar o intercâmbio de informações entre os ofícios de registro de imóveis, o Poder Judiciário, a administração pública e o público em geral, para eficácia e celeridade da prestação jurisdicional e do serviço público.

Além disso, também estabeleceu as competências quanto ao registro eletrônico de imóveis, no seguinte sentido: a) compete ao Poder

---

[391] Constituição Federal de 1988, art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. § 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

[392] Art. 38. O juízo competente zelará para que os serviços notariais e de registro sejam prestados com rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente, podendo sugerir à autoridade competente a elaboração de planos de adequada e melhor prestação desses serviços, observados, também, critérios populacionais e socioeconômicos, publicados regularmente pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

[393] Art. 30. São deveres dos notários e dos oficiais de registro: (...) XIV - observar as normas técnicas estabelecidas pelo juízo competente.

Judiciário regulamentar o registro público eletrônico de imóveis; b) compete à Corregedoria Nacional de Justiça estabelecer diretrizes gerais para a implantação do registro de imóveis eletrônico em todo o território nacional; c) compete às Corregedorias Gerais da Justiça dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios, no âmbito de suas atribuições, estabelecer normas técnicas específicas para a concreta prestação dos serviços registrais em meios eletrônicos [394].

Estabelece o art. 2º desse provimento que o SREI - Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis compreende o intercâmbio de documentos eletrônicos e de informações entre os ofícios de registro de imóveis, o Poder Judiciário, a administração pública e o público em geral; a recepção e o envio de títulos em formato eletrônico; a expedição de certidões e a prestação de informações em formato eletrônico; e a formação, nos cartórios competentes, de repositórios registrais eletrônicos para o acolhimento de dados e o armazenamento de documentos eletrônicos. Determina ainda que o SREI deverá ser implantado e integrado por todos os oficiais de registro de imóveis de cada estado e do Distrito Federal.

O art. 9º do provimento determinou o prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias para que os serviços eletrônicos compartilhados passassem a ser prestados. Resumidamente, o Provimento n. 47/2015 incumbiu os registradores de implantar e integrar um sistema unificado de registro de imóveis, mas manteve a operação ramificada em todas as serventias, cada qual atendendo à sua respectiva circunscrição. No nosso entender o Provimento n. 47/2015 falhou ao não adotar uma central nacional de registro eletrônico, dificultando o acesso aos mesmos serviços em todo o País.

Em 10 de maio de 2016 foi publicado o Decreto n. 8.764, que instituiu o SINTER - Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais e regulamentou o art. 41 da Lei n. 11.977/2009. O SINTER consiste em uma ferramenta de gestão pública que integraria, em um banco de dados

---

[394] Texto na íntegra disponível no site do Conselho Nacional de Justiça: http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2967. Acesso em: 11/4/2019.

espaciais, 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.

Conforme previsão legal, o SINTER seria administrado pela Secretaria da Receita Federal e trouxe uma novidade que, a nosso ver, é a mais importante de todo o decreto: cada imóvel passará a ter um identificador unívoco em âmbito nacional (art. 8º, § 1º). Na prática é a criação de um "renavam para imóveis". Isso é fundamental, pois hoje as informações estão espalhadas nos inúmeros cartórios pelo País, sem uma conexão central. Além de facilitar a busca por informações, a criação de um identificador único para cada imóvel permitirá detectar tentativas de vendas de imóveis dados em garantia, bem como dificultar lavagem de dinheiro usando bens imóveis.

Em 9 de agosto de 2016 a Corregedoria Geral de Justiça lançou o portal de integração do SREI - Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, a fim de possibilitar pedidos eletrônicos de certidão de matrícula de imóveis. No entender da Corregedora Nacional de Justiça, Ministra Nancy Andrighi, a maior preocupação por ocasião da elaboração do Provimento n. 47/2015 era que "todos os cartórios falassem a mesma linguagem"[395]. Isso confirma nossa crítica feita anteriormente no sentido de que o Provimento n. 47/2015 falhou ao não adotar uma central nacional de registro eletrônico.

Segundo a Ministra Nancy Andrighi, embora seja um sistema puramente extrajudicial, vai dar celeridade ao processo. Ela espera que a iniciativa aprimore e modernize os serviços registrais, a fim de proporcionar maior segurança no atendimento aos usuários, representando uma conquista de racionalidade, economia, e desburocratização dos serviços[396].

Em síntese, ao longo de mais de uma década diversas normas foram editadas a fim de tornar o registro de imóveis eletrônico uma realidade:

---

[395] Disponível em: http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83049-ferramenta-que-integra-cartorios-de-registro-de-imoveis-e-lancada-no-cnj. Acesso em: 20/5/2019.

[396] Disponível em: https://www.conjur.com.br/2016-ago-11/portal-integra-cartorios-registro-imoveis-lancado-cnj. Acesso em 20/5/2019.

Lei n. 11.977/2009, Provimento n. 42/2012 da CGJ/SP, Provimento n. 47/2015, da CGJ e Decreto n. 8.764/2016, que instituiu o SINTER. Isso nos leva à conclusão de que foram necessários atos de diferentes poderes (CGJ/SP, CNJ e Poder Executivo) para impor um processo de modernização do registro de imóveis no país. No nosso entender os registradores de imóveis perderam uma excelente oportunidade de apresentarem à sociedade o registro eletrônico que o art. 37 da Lei n. 11.977/2009 confiou a eles, e foi necessária a intervenção do Estado.

A par desse introito nos parece claro que havia a necessidade de uma coordenação de âmbito nacional. Em 22 de dezembro de 2016 foi publicada a Medida Provisória n. 759, posteriormente convertida na Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.

Nesse momento havia a expectativa de abertura de aproximadamente 1 (um) milhão de novas matrículas, tendo em vista os novos instrumentos para a regularização fundiária, bem como a possibilidade de ressarcimento dos atos registrais gratuitos realizados no âmbito da regularização fundiária urbana. Em face disso, os registradores se mobilizaram, notadamente no Congresso Nacional, para a previsão de um fundo para o ressarcimento dos atos de regularização fundiária.

Segundo Flauzilino Araújo dos Santos, foi uma discussão muito densa a respeito de “cobra” ou “não cobra”, mas nos últimos momentos, no texto de conversão da lei, foi feita a inclusão para que o ressarcimento fosse feito pelo FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, o mesmo fundo do Programa Minha Casa Minha Vida.

Há essa abertura para se negociar, no Ministério das Cidades, um repasse para o fundo estadual fazer o ressarcimento dos atos de regularização fundiária. Entendeu-se então que somente com procedimentos inteligentes de registro eletrônico seria viável a abertura de tantas matrículas e a prática de tantos atos registrais.

Assim, buscou-se aplicar o projeto SREI desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça e publicado na Recomendação n. 14/2014. Tanto a Medida Provisória quanto a lei de conversão deixaram consignada a criação de um ente para organizar os oficiais de Registro de Imóveis a fim de prestar serviços de registro eletrônico em caráter nacional.

Há uma reclamação por parte dos registradores no sentido de que a Lei n. 11.977/2009 dispôs em seu art. 37 que o serviço de registros públicos instituiria um sistema de registro eletrônico. Porém, a lei não disse como os oficiais se organizariam para prestar ou para instituir esse sistema de registro eletrônico.

A ideia, então, foi sair do lugar comum das entidades associativas, em que a pessoa se associa ou permanece associada voluntariamente, e criar uma forma em que todos os oficiais de Registro de Imóveis do Brasil estivessem vinculados a uma entidade, fossem eles oficiais titulares, interinos, interventores ou dos próprios tribunais, porque ainda há estados em que os cartórios são oficializados. Por essa razão, se pensou em um formato em que todos os cartórios estivessem vinculados a um ente como o Operador Nacional do Registro de Imóveis Eletrônico[397].

CRIAÇÃO DO ONR - OPERADOR NACIONAL DO REGISTRO[398]

Disso decorreu a criação do ONR - Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, por meio do art. 76 da Lei n. 13.465/2017.

> Art. 76. O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) <u>será implementado e operado</u>, em âmbito nacional, <u>pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis</u> (ONR).

---

[397] Boletim 362 do IRIB, p. 101.

[398] Tendo em vista a importância do ONR – Operador Nacional do Registro, a partir do item 6.1. examinamos com mais profundidade os seguintes aspectos: personalidade jurídica, finalidades, atribuições e constitucionalidade.

> § 1º O procedimento administrativo e os atos de registro decorrentes da Reurb serão feitos preferencialmente por meio eletrônico, na forma dos arts. 37 a 41 da Lei n. 11.977 de 7 de julho de 2009.
> § 2º O ONR será organizado como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos.
> § 3º (VETADO).
> § 4º Caberá à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça exercer a função de agente regulador do ONR e zelar pelo cumprimento de seu estatuto.
> § 5º As unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal integram o SREI e ficam vinculadas ao ONR. (...)

Da análise do referido dispositivo depreende-se:

a) personalidade jurídica do ONR: pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos;

b) objetivo e competência do ONR: implementar e operar, em âmbito nacional, o SREI - Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis;

c) fiscalização do ONR: caberá à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça exercer a função de agente regulador do ONR e zelar pelo cumprimento de seu estatuto.

A fim de atender as diretrizes da Lei n. 13.465/2017 em relação ao SREI e ao ONR, a Corregedoria Geral de Justiça editou o Provimento n. 89, de 18 de dezembro de 2019. Este ato revogou o Provimento n. 47/2015, assumindo a regulamentação das matérias nele tratadas.

Em 26 de maio de 2020, já durante a Pandemia da COVID-19, o Conselho Nacional de Justiça publicou o Provimento n. 100[399], estabelecendo normas gerais sobre a prática de atos notariais eletrônicos em todos os tabelionatos de notas do País. Embora o nosso objeto de estudo seja o registro de imóveis, mencionamos o referido provimento porque seu art. 8°, §

[399] Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3334

3°, estabelece que os custos pelo uso da plataforma eletrônica disponibilizado pelo Colégio Notarial Brasil - Conselho Federal, podem ser cobrados dos delegatários, interinos e interventores associados[400].

Em outros termos, não pode haver o repasse de custos para o usuário final do serviço. Assim, por uma questão de simetria, o registro de imóveis também não poderia fazer repasse de custos ao consumidor final.

A fim de dirimir quaisquer dúvidas quanto a isso, no mês seguinte o Conselho Nacional de Justiça publicou o Provimento n. 107, de 24 de junho de 2020[401], justamente para proibir a cobrança de quaisquer valores dos consumidores finais dos serviços prestados pelas centrais cartorárias em todo o território nacional.

Por meio desse provimento o Conselho Nacional de Justiça vedou, sob pena de responsabilidade[402], a cobrança de qualquer valor do consumidor

---

[400] Art. 8º. O Sistema de Atos Notariais Eletrônicos, e-Notariado, será implementado e mantido pelo Colégio Notarial do Brasil - Conselho Federal, CNB-CF, sem ônus ou despesas para o Conselho Nacional de Justiça e demais órgãos ou entidades do Poder Público.

§ 1º Para a implementação e gestão do sistema e-Notariado, o Colégio Notarial do Brasil - Conselho Federal deverá:

I - adotar as medidas operacionais necessárias, coordenando a implantação e o funcionamento dos atos notariais eletrônicos, emitindo certificados eletrônicos;

II - estabelecer critérios e normas técnicas para a seleção dos tabelionatos de notas autorizados a emitir certificados eletrônicos para a lavratura de atos notariais eletrônicos;

III - estabelecer normas, padrões, critérios e procedimentos de segurança referentes a assinaturas eletrônicas, certificados digitais e emissão de atos notariais eletrônicos e outros aspectos tecnológicos atinentes ao seu bom funcionamento.

§ 2º As seccionais do Colégio Notarial do Brasil atuarão para capacitar os notários credenciados para a emissão de certificados eletrônicos, segundo diretrizes do Colégio Notarial do Brasil - Conselho Federal.

§ 3º Para manutenção, gestão e aprimoramento contínuo do e-Notariado, o CNB-CF poderá ser ressarcido dos custos pelos delegatários, interinos e interventores aderentes à plataforma eletrônica na proporção dos serviços utilizados.

[401] Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3362

[402] Art. 4º As corregedorias dos estados e do Distrito Federal deverão fiscalizar todas as centrais existentes, em suas respectivas áreas de competência, a fim de verificar o cumprimento do presente provimento.

final relativamente aos serviços prestados pelas centrais registrais e notariais[403]. O art. 1º, *in fine*, procurou antever situações que pudessem contornar essa regra ao dispor "ainda que travestidas da denominação de contribuições ou taxas, sem a devida previsão legal". Também determina o provimento que os valores cobrados a partir da sua publicação deverão ser ressarcidos ao consumidor no prazo de 24 (vinte e quatro) horas[404].

Convém lembrar que o art. 38 da Lei n. 8.935/1994, que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispõe expressamente que os serviços notariais e de registro devem ser prestados "com rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente". Ainda sobre esse tema, nos parece oportuno mencionar que, conforme mandamento constitucional disposto no art. 236, § 2º, cabe à lei federal estabelecer normas para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Essa norma é justamente a Lei Geral de Emolumentos - Lei n. 10.169/2000. Seu art. 3º, inciso III, traz um mandamento cristalino no seguinte sentido: "é vedado cobrar das partes interessadas quaisquer outras quantias não expressamente previstas nas tabelas de emolumentos"[405].

A par do cenário descrito, destaca Sergio Jacomino[406] que se formou entre os registradores imobiliários a firme convicção de que os serviços prestados por meios eletrônicos não podem ser mais custosos do que os realizados fisicamente no balcão das serventias, na medida em que essa é a lógica da economia digital[407].

Parágrafo único. Sendo constatada a cobrança ilegal, processo administrativo deverá ser instaurado em face do responsável pela entidade coordenadora da central.

403 Art. 1º É proibida a cobrança de qualquer valor do consumidor final relativamente aos serviços prestados pelas centrais registrais e notariais, de todo o território nacional, ainda que travestidas da denominação de contribuições ou taxas, sem a devida previsão legal.

[404] Art. 3º Os valores cobrados a partir da publicação deste provimento deverão ser ressarcidos ao consumidor no prazo de 24 (vinte e quatro) horas.

[405] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10169.htm

[406] Presidente do IRIB - Instituto de Registro Imobiliário do Brasil por diversas gestões.

[407] Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-dez-22/sergio-jacomino-futuro-cibernetico-registro-imoveis-eletronico

O arcabouço legislativo traçado nos mostra disposições legais de diversas ordens (constitucional, leis ordinárias e provimentos do Conselho Nacional de Justiça) que, de modo especial, consolidam três comandos: a) é proibida a cobrança de qualquer valor do consumidor final relativamente ao registro eletrônico de imóveis; b) ainda que essa cobrança fosse denominada de contribuição ou taxa; c) qualquer alteração nesse sentido dependeria de expressa previsão legal.

No entanto, apenas dois meses após a publicação do Provimento n. 107 houve mais uma novidade em relação ao registro eletrônico, dessa vez por meio de emenda a uma Medida Provisória. Em 25 de agosto de 2020 foi publicada a Medida Provisória n. 996, instituindo o Programa Casa Verde e Amarela[408]. Essa MP não fazia referência ao ONR, no entanto, por meio das Emendas n. 91 e n. 210[409], ambas de autoria do Deputado Fausto Pinato (PP-SP), acrescentou-se dois parágrafos ao art. 20 da referida Medida Provisória, com o objetivo de incluí-los no art. 76 da Lei n. 13.465/2017.

> Art. 76 (...)
>
> §9° Fica criado o fundo para a implementação e custeio do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), que será

[408] Segundo a exposição de motivos da referida Medida Provisória, o *déficit* habitacional àquela época era de 6,35 milhões de moradias, que agregado à demanda habitacional futura, correspondente à quantidade de moradias que deverão ser acrescidas ao estoque habitacional para acomodar o crescimento populacional futuro e a formação de novas famílias, resultando na produção média de cerca de 1,23 milhão ao ano até 2030. Ao *déficit* propriamente dito devem ser acrescentadas as habitações inadequadas, isto é, que carecem de requisitos mínimos, como serviços de infraestrutura urbana (água, esgoto, energia elétrica ou coleta de lixo) e unidade sanitária interna ou que apresentam má conservação, problemas de regularização fundiária e adensamento excessivo (mais de 3 moradores por dormitório). As estimativas são de que em 2014, no Brasil, existiam cerca de 960 mil domicílios próprios com adensamento excessivo, cerca de 7,7 milhões de domicílios sem esgotamento sanitário, e cerca de 940 mil domicílios sem cobertura adequada. Ainda segundo a missiva, com a qual não há como discordar, a habitação consiste em questão mister nas políticas públicas, ao se projetar como uma forma material de inclusão social. Assim, a finalidade do programa seria a efetivação do direito constitucional à moradia por meio do aumento da quantidade de habitações disponíveis, especialmente voltada para a população de baixa renda. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-996-20.pdf

[409] Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8884885&ts=1619130537643&disposition=inline

> gerido pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) e subvencionado pelas unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal referidas no §5° integrantes do SREI e vinculadas ao ONR. (grifos nossos)
>
> §10 Caberá ao agente regulador do ONR referido no §4° regulamentar a receita do fundo para a implementação e custeio do registro eletrônico de imóveis, estabelecer as cotas de participação das unidades de registro de imóveis do país, fiscalizar o recolhimento e supervisionar a aplicação dos recursos e as despesas do gestor, sem prejuízo da fiscalização ordinária e própria como for prevista nos estatutos[410].

Da leitura dos parágrafos depreende-se que o objetivo era a criação de um fundo para custeio do SREI - Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, a ser gerido pelo ONR - Operador Nacional do Registro e subvencionado pelas unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal. A justificativa, conforme consta das Emendas, seria suprir a lacuna deixada pelo art. 76 da Lei n. 13.465/2017, que não previu uma fonte de custeio.

A supracitada Medida Provisória foi posteriormente convertida na Lei n. 14.118, de 13 de janeiro de 2021, cuja redação final contempla o acréscimo proposto pela emenda referida. Como resultado, o art. 76 da Lei n. 13.465/2017 passou a contar com mais dois parágrafos (§ 9º e §10). Segundo o Relator do parecer da proposta de conversão da Medida Provisória em lei, Deputado Isnaldo Bulhões, “a implementação do SREI somente seria possível com a previsão da fonte de recursos”[411].

Além da criação da fonte de custeio, também se estabeleceu as seguintes atribuições à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho

---

[410] Redação da Emenda n. 210.

[411] Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0f5ab0608etl1jtdkwnae3eb2714817.node0?codteor=1944502&filename=Tramitacao-MPV+996/2020

Nacional de Justiça, na condição de agente regulador do ONR: a) regulamentar a receita do fundo para a implementação e custeio do SREI; b) estabelecer as cotas de participação das serventias; c) fiscalizar seu recolhimento e; d) supervisionar a aplicação dos recursos e despesas do ONR.

Em 24 de março de 2001 foi publicado o Provimento n. 115, que institui a receita do fundo para implementação e custeio do SREI e estabelece a forma do seu recolhimento pelas serventias do serviço de registro de imóveis.

Segundo o provimento, o FIC/SREI - Fundo para Implementação e Custeio do Serviço de Registro Eletrônico de Imóveis será gerido pelo ONR e subvencionado pelas serventias do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal.

Nos termos do art. 3º do Provimento n. 115, constitui-se receita do FIC/SREI a cota de participação das serventias do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal que integram o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis e são vinculadas ao ONR.

Conforme art. 3º, § 1º e § 2º, a cota de participação é devida, mensalmente, por todas as serventias do serviço público de registro de imóveis e corresponde a 0,8% (oito décimos por cento) dos emolumentos brutos percebidos pelos atos praticados no serviço do registro de imóveis da respectiva serventia.

Essa situação da criação da fonte de custeio nos faz perceber como os enredos se repetem. Os anos passam, os personagens mudam, as histórias ganham novas roupagens, novos títulos, mas os assuntos são sempre os mesmos há décadas. Explico: por ocasião da promulgação da Lei Geral de Emolumentos - Lei n. 10.169/2000, que regulamenta o art. 236, § 2º, vetou-se o inciso V do art. 3º, cuja redação era a seguinte:

> Art. 3º - É vedado: (...)
>
> V - instituir taxa, contribuição, acréscimo ou percentual sobre os emolumentos, salvo se destinados a Fundo Especial de Reaparelhamento e Modernização, criados por lei, exclusivamente para as atividades jurisdicionais; (grifos nossos)

Nas razões de veto[412], ouvido o Ministro da Justiça, asseverou-se no sentido de que o referido inciso V abria uma ressalva para a vedação estabelecida no *caput* a partir da expressão "salvo se destinados a Fundo Especial de Reaparelhamento e Modernização, criados por lei, exclusivamente para as atividades jurisdicionais". Isso resultaria em inconstitucionalidade, por ensejar a criação de um adicional de emolumentos.

Àquela época o Supremo Tribunal Federal já havia firmado posicionamento quanto à matéria por meio da ADIN n. 1.778[413], em cujo acórdão ficou assentado o entendimento no sentido de que as despesas dos atos notariais e registrais que os cartórios praticam já estão cobertas pelos emolumentos. Assim, eventual receita adicional constituiria um acréscimo aos valores das custas e emolumentos já arrecadados do contribuinte. Se a base de cálculo é idêntica a dos emolumentos, qualquer receita adicional é inconstitucional.

Em resumo, a criação do fundo para custeio do SREI - Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, a ser gerido pelo ONR - Operador Nacional do Registro, não poderá gerar repasse dos custos para o consumidor final. Caberá ao Poder Judiciário, na condição de agente regulador, zelar para que a modernização do sistema registral ocorra conforme os ditames legais.

Não obstante as diversas previsões legais e entendimento jurisprudencial, a impossibilidade de repasses para o consumidor final foi objeto de críticas, notadamente por parte de Vitor Frederico Kümpel e Natália

---

[412] Mensagem de veto n. 2.113, de 29 de dezembro de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2000/Mv2113-00.htm

[413] https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347262

Sóller, segundo os quais não se pode exigir que o serviço seja prestado de forma totalmente gratuita enquanto as notas e os registros têm um custo considerável para manter as centrais eletrônicas. Entendem ainda que a o Provimento n. 107 poderia gerar uma situação de escassez de recursos financeiros para a manutenção das plataformas.

Com a devida vênia, não concordamos com o posicionamento apresentado. Em primeiro lugar, os serviços oferecidos por meio eletrônico não são prestados de forma gratuita. Em segundo lugar, como bem sabemos, toda atividade profissional impõe ônus que somente são suportados porque os bônus compensam. No caso dos cartórios, os valores de arrecadação conforme a plataforma "Justiça Aberta"[414], do Conselho Nacional de Justiça, são os seguintes:

- 1º semestre de 2018: 6 bilhões de reais[415];
- 2º semestre de 2018: 6,9 bilhões de reais[416];
- 1º semestre de 2019: 6,4 blihões de reais[417];
- 2º semestre de 2019: 7,2 bilhões de reais[418];
- 1º semestre de 2020: 5,5 bilhões de reais[419];
- 2º semestre de 2020: 7,9 bilhões de reais[420].

Os números nos indicam que se trata de uma atividade rentável, basta observar que no primeiro semestre de 2020, início da pandemia da COVID-19 no Brasil, a arrecadação teve uma leve queda em relação a anos anteriores. Já no segundo semestre de 2020 a arrecadação cresceu em

---

[414] Disponível em: https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/?

[415] R$ 6.012.306.074,27.

[416] R$ 6.927.235.519,12.

[417] R$ 6.407.949.461,34.

[418] R$ 7.230.086.083,76

[419] R$ 5.571.386.784,12.

[420] R$ 7.933.139.209,53.

relação ao mesmo período de 2019. Nota-se, portanto, que é um segmento que não conhece crise.

Não há qualquer problema em auferir lucros. Essa é a lógica do sistema capitalista e todos trabalhamos para obter lucros em nossas atividades. O que nos chama a atenção é que, embora se trate de um setor rentável, que não enfrenta nem mesmo concorrência, não tenha assumido a liderança em modernizar a sua atividade, e tenha optado por uma postura receptiva, sempre aguardando a próxima mudança legislativa.

Quadro 12: Relatório de arrecadação do 1º Semestre de 2020

Serventias Extrajudiciais		
UF	Serventias PROVIDO	Somatório das arrecadações brutas do 2º Semestre de 2020, informadas pelas serventias
AC	11	R$ 6.847.735,23
AL	32	R$ 29.511.610,50
AM	77	R$ 72.895.976,87
AP	8	R$ 7.517.871,77
BA	547	R$ 217.124.182,27
CE	418	R$ 193.282.798,29
DF	32	R$ 127.783.816,33
ES	133	R$ 99.501.039,09
GO	237	R$ 420.447.918,79
MA	140	R$ 112.267.562,15
MG	1582	R$ 1.110.282.079,51
MS	113	R$ 141.908.525,05
MT	173	R$ 214.227.769,28
PA	151	R$ 103.441.129,89
PB	321	R$ 82.896.534,64
PE	110	R$ 51.669.996,06
PI	31	R$ 12.558.099,54
PR	357	R$ 210.508.428,25
RJ	284	R$ 429.869.346,75
RN	125	R$ 42.041.981,65
RO	87	R$ 53.453.164,17
RR	9	R$ 4.529.123,82
RS	333	R$ 270.969.491,46
SC	251	R$ 224.770.450,79
SE	70	R$ 27.429.824,53
SP	1140	R$ 2.091.597.859,71
TO	175	R$ 52.197.666,36
TOTAL	6947	**R$ 5.570.438.046,52**

Fonte: Plataforma “Justiça Aberta” do Conselho Nacional de Justiça[421]

[421] Disponível em: https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/?

Quadro 13: Relatório de arrecadação do 2º Semestre de 2020

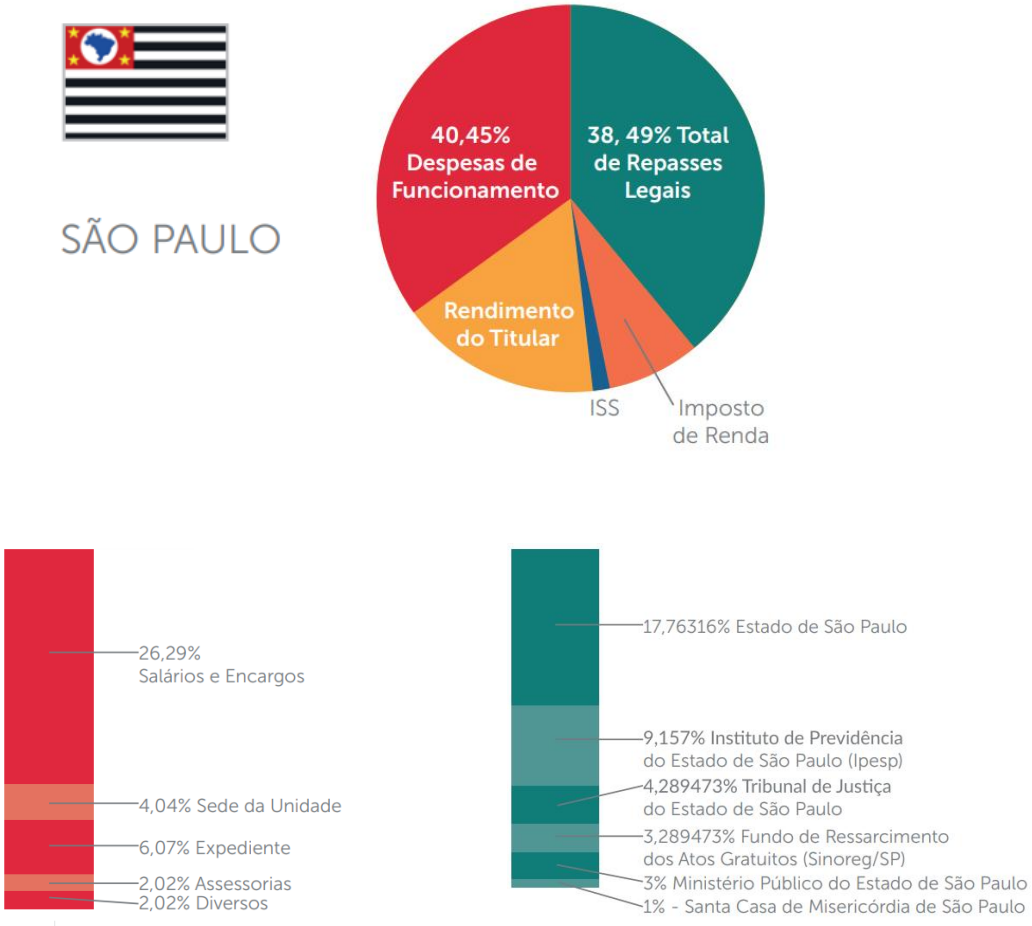
Serventias Extrajudiciais		
UF	Serventias PROVIDO	Somatório das arrecadações brutas do 2º Semestre de 2020, informadas pelas serventias
AC	11	R$ 6.847.735,23
AL	32	R$ 29.511.610,50
AM	77	R$ 72.895.976,87
AP	8	R$ 7.517.871,77
BA	547	R$ 217.124.182,27
CE	418	R$ 193.282.798,29
DF	32	R$ 127.783.816,33
ES	133	R$ 99.501.039,09
GO	237	R$ 420.447.918,79
MA	140	R$ 112.267.562,15
MG	1582	R$ 1.110.282.079,51
MS	113	R$ 141.908.525,05
MT	173	R$ 214.227.769,28
PA	151	R$ 103.441.129,89
PB	321	R$ 82.896.534,64
PE	110	R$ 51.669.996,06
PI	31	R$ 12.558.099,54
PR	357	R$ 210.508.428,25
RJ	284	R$ 782.267.836,34
RN	125	R$ 63.380.268,87
RO	87	R$ 76.150.871,15
RR	9	R$ 6.648.798,84
RS	333	R$ 362.785.549,52
SC	251	R$ 310.500.617,56
SE	70	R$ 41.324.196,12
SP	1140	R$ 3.005.463.053,48
TO	175	R$ 67.734.982,27
TOTAL	6947	**R$ 7.930.929.247,66**

Fonte: Plataforma Justiça Aberta do Conselho Nacional de Justiça[422]

Naturalmente, não se pode ter o raciocínio pueril de imaginar que a integralidade dos valores são retidos pelo titular. Toda atividade profissional e empresarial requer custos. A Anoreg - Associação dos Notários e Registradores divulgou um relatório a esse respeito em que indica o destino dos valores arrecadados. Segundo a entidade, aproximadamente 38% da arrecadação destina-se para repasses legais (como o IPESP), 40% para despesas com funcionários e outros custos, além de impostos. Isso significa que por volta de 18% seria efetivo rendimento do titular.

[422] Disponível em: https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/?

Gráfico 10: Relatório “Cartório em Números” - Item “para onde vai o dinheiro pago aos cartórios brasileiros?”[423]



Fonte: Anoreg - Associação dos Notários e Registradores[424]

Diante desses números causa estranheza que um setor financeiramente tão rentável, tanto que até mesmo no ano da pandemia conseguiu aumentar o faturamento, não tenha, desde 2009 até o momento, se empenhado para a concretização do registro eletrônico de imóveis. Em face dos valores apresentados, nos parece que não havia a necessidade da criação de um fundo para o registro eletrônico. De todo modo, o fundo está

[423] O relatório oferece dados detalhados de todos os estados da federação. Tendo em vista que a presente pesquisa se dá no bojo da Universidade de São Paulo, optamos por apresentar apenas os dados do estado de São Paulo.

[424] Disponível em: https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2020/04/Cart%C3%B3rio-em-n%C3%BAmeros-1.pdf

criado, tem o respaldo legal e a sociedade espera que efetivamente venha a ter acesso ao registro eletrônico com todos os benefícios que a tecnologia é capaz de gerar.

Temos plena convicção de que o registro de imóveis precisa estar na vanguarda da tecnologia para dialogar com as diversas instituições ligadas ao setor imobiliário. Se, por exemplo, a assinatura de um contrato de financiamento de imóvel não se dá por meio de contrato eletrônico, cabe ao registro de imóveis estabelecer o registro eletrônico como regra e, a partir daí, uma série de mudanças ocorrerão.

Diria mais, tendo em vista a opção pela criação do fundo, esperamos que o serviço registral, uma instituição centenária cuja envergadura e importância são fundamentais para a dignidade das pessoas que buscam adquirir seus imóveis, bem como para o investidor que procura mercados rentáveis e seguros economicamente, tome a eficiência como norte de sua prestação de serviço. Em tempos de era digital isso significa fazer uso do arcabouço tecnológico que hoje se tem a dispor.

Por fim, também se faz necessária uma mudança de postura que entenda que o protagonismo da prestação de serviço está no usuário final, e não no prestador do serviço. Esse, inclusive, é o cerne da Sociedade 5.0, um novo modelo centrado no ser humano[425]. O objetivo da Sociedade 5.0 é reposicionar as tecnologias em prol das pessoas, a fim de melhorar a qualidade de vida, promover a inclusão tecnológica e a sustentabilidade.

[425] Cuidamos desse tema no Capítulo 4, que trata da era digital.

Quadro 14: Base legislativa do registro eletrônico

MP n. 2.200/2001	Criação da ICP-Brasil
MP n. 2.200-1/2001	Reedição da MP
MP n. 2.200-2/2001	Reedição da MP
Lei n. 11.382/2006	Cria a penhora por meio eletrônico
Lei n. 11.419/2006	Informatização do processo judicial
MP n. 459/2009	Programa Minha Casa Minha Vida
Lei n. 11.977/2009	Conversão da MP do PMCMV
Provimento n. 42/2012	CGJ/SP
Recomendação n. 14/2014	Modelo de sistema digital para o SREI
MP n. 656/2014	Altera o art. 41 da Lei n. 11.977/2009
Portaria n. 92/2014	Cria a arquitetura e-PING
Lei n. 13.097/2015	Conversão da MP n. 656
Provimento n. 47/2015	CGJ
Decreto n. 8.764/2016	Institui o SINTER
MP n. 759/2016	Regularização fundiária e criação do ONR
Lei n. 13.465/2017	Conversão da MP n. 759
Provimento n. 89/2019	CGJ – Revogou o Provimento n. 47
Provimento n. 100/2020	CGJ
Provimento n. 107/2020	CGJ
MP n. 996/2020	Programa Casa Verde e Amarela
Emendas 91 e 210 à MP	Inclusão da fonte de custeio
Lei n. 14.118/2021	Conversão da MP n. 996 - art. 76, § 9º e § 10
Provimento n. 115/2021	Regulamenta a fonte de custeio

Fonte: elaborado pela autora

5.1. Princípio da Eficiência Como Diretriz do Registro Eletrônico

Embora o princípio da eficiência integre o rol do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, ele tem sido negligenciado pela doutrina de direito registral. Consultamos diversas obras[426] e verificamos que em todas elas há um capítulo dedicado aos princípios do sistema registral, mas em nenhum dos trabalhos considerados como referência na doutrina pátria se encontra sequer menção ao princípio da eficiência. Parece-nos que a doutrina brasileira ainda está a ver o sistema registral anterior ao advento da Constituição Federal. E, como sabemos, o regime jurídico da função notarial e registral foi profundamente modificado pelo art. 236. Tal dispositivo rompeu com o regime anterior.

A redação original do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, não trazia o princípio da eficiência, mas os seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade. O princípio da eficiência foi incluído no rol do art. 37 por intermédio da Emenda Constitucional n. 19, de 1998 (Reforma Administrativa). Esta emenda teve sua origem no "Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado", apresentado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995.

Tal plano tinha como objetivo fundamental propor uma reforma do aparelho do Estado, substituindo a administração pública burocrática pela administração pública gerencial[427]. Enquanto a administração pública burocrática se preocupa com os processos, a administração pública gerencial

---

[426] DINIZ, Maria Helena. **Sistema de registro de imóveis**. RODRIGUES, Marcelo. **Tratado de registros públicos e direito notarial**. KÜMPEL, Vitor Frederico. **Tratado notarial e registral**. VALENTE, Manoel; KÜMPEL, Vitor Frederico. **Registro de imóveis brasileiro**. SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro. **Noções fundamentais de direito registral e notarial**. Em conversa com a Professora Maria Helena Diniz, ela me explicou que não adota o princípio da eficiência em sua obra porque entende que o referido princípio se aplica ao direito administrativo.

[427] Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf. Acesso em 31-jan-2021. Vide p. 67.

é orientada para a obtenção de resultados (eficiência), sendo marcada pela descentralização de atividades, especialização de funções e avaliação de desempenho[428]. Assim, no tocante aos serviços prestados pelo Estado, conforme consta do plano, "o critério eficiência torna-se fundamental". E também: o que importa é "aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor"[429].

Nas considerações gerais da Proposta de Emenda à Constituição n. 173-A, que deu origem à Emenda Constitucional n. 19, de 1998, há uma explicação na Exposição de motivos interministerial n. 49, de 18 de agosto de 1995, por meio da qual podemos extrair a concepção do princípio da eficiência:

> "No difícil contexto do retorno à democracia, que em nosso país foi simultâneo à crise financeira do Estado, a Constituição de 1988 corporificou uma concepção de administração pública verticalizada, hierárquica, rígida, que favoreceu a proliferação de controles muitas vezes desnecessários. Cumpre agora reavaliar algumas das opções e modelos adotados, assimilando novos conceitos que reorientem a ação estatal em direção à eficiência e à qualidade dos serviços prestados ao cidadão.
>
> (...)
>
> Como resultados esperados da reforma administrativa, vale destacar o seguinte: incorporar a dimensão da eficiência na administração pública – o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis em respeito ao cidadão contribuinte. (grifos nossos).

---

[428] PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Gestão do setor público**: estratégia e estrutura para um novo Estado. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 29.

[429] Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf. Acesso em 31-jan-2021. Vide p. 53.

Para compreendermos o princípio da eficiência nos valemos, primeiramente, da clássica lição de Miguel Reale acerca dos princípios, segundo o qual são verdades fundantes de um sistema de reconhecimento, certos enunciados lógicos admitidos como condição ou base de validade das demais asserções que compõem dado campo do saber[430].

Outra concepção muito conhecida é a de Celso Antonio Bandeira de Mello: princípio é o mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compressão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. A consequência disso é que violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma, pois a desatenção ao princípio ofende não apenas um mandamento específico, mas todo o sistema de comandos. Essa seria a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o princípio atingido, porque representa uma insurgência contra todo o sistema, a subversão de seus valores fundamentais[431].

Embora tenhamos várias menções à eficiência em nossa legislação, o conceito de eficiência foi criado pela teoria geral da administração e, por isso, nos valemos dos estudos de autores que são referência nessa área.

Segundo Idalberto Chiavenato, estamos vivendo uma época de complexidades e de mudanças disruptivas. Trata-se de um momento em que há o predomínio de organizações e na qual o esforço cooperativo dos indivíduos se mostra a base fundamental da sociedade. Para ele a tarefa básica da Administração é a de transformar as organizações em entidades bem-sucedidas, competitivas e sustentáveis

Isso significa que o trabalho do administrador em qualquer organização envolve sempre uma visão crítica e inovadora. Toda organização

---

[430] REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 303.

[431] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Elementos de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1986, p. 230.

– seja ela industrial ou prestadora de serviços – precisa ser administrada para alcançar seus objetivos por meio de suas competências, recursos e com a maior eficiência, além de muita inovação no meio[432].

Naturalmente isso se aplica para os registros de imóveis, uma vez que o oficial de registro é delegatário e administrador da sua serventia. E, como prestadora de um serviço de suma importância para a cadeia imobiliária, cada serventia deve procurar atender ao usuário com a máxima eficiência. Na era digital, isso implica dizer fazer uso dos recursos tecnológicos mais avançados.

A boa administração é marcada pela eficiência e essa foi a diretriz do surgimento da administração como ciência no início do século XX, quando dois engenheiros desenvolveram os primeiros trabalhos a respeito da administração: Frederick Winslow Taylor e Jules Henri Fayol. Eles são considerados os precursores da moderna Administração. Cada qual em suas diferentes concepções formulou as bases do pensamento administrativo. Em razão dessas duas correntes a abordagem clássica da administração é desdobrada em duas orientações diferentes, mas que apresenta um objetivo comum: aumentar a eficiência das organizações.

Escola da Administração Científica (Taylorismo): desenvolvida nos Estados Unidos em 1903, a partir dos trabalhos de Frederick Winslow Taylor. Ele nasceu numa família Quaker de princípios rígidos, e foi educado com forte mentalidade de disciplina, devoção ao trabalho e poupança. Iniciou sua carreira como operário na Midvale Steel Co., passando a capataz e contramestre até chegar a engenheiro, quando se formou pelo *Stevens Institute*. Na época vigorava o sistema de pagamento por peça ou por tarefa. Os patrões procuravam ganhar o máximo na hora de fixar o preço da tarefa, enquanto os operários reduziam o ritmo de produção para contrabalancear o pagamento por peça determinado pelos patrões. Isso levou Taylor a estudar o

---

[432] CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 10.

problema de produção a fim de encontrar uma solução justa tanto para os patrões como para os empregados[433].

Essa teoria procurava uma maneira de aumentar a produtividade. E, no entender de Taylor, isso seria possível pela padronização dos métodos de trabalho, ou seja, pela substituição dos conhecimentos empíricos por métodos científicos. Por isso o conceito de eficiência é fundamental na Administração Científica. A análise do trabalho e o estudo dos tempos e movimentos buscam a melhor maneira de executar uma tarefa e elevar a eficiência. A eficiência significa a correta utilização dos recursos (meios de produção) disponíveis. A eficiência focaliza a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos de trabalho) a fim de que os recursos (pessoas, máquinas, matérias-primas etc.) sejam aplicados da forma mais racional possível. A eficiência focaliza os métodos que devem ser planejados para assegurar a otimização dos recursos disponíveis[434].

Em síntese, a Administração Científica constitui o ponto de partida da Administração por ter sido o primeiro esforço científico para analisar e padronizar os processos produtivos com o objetivo de aumentar a produtividade e a eficiência. Obteve enorme êxito na racionalização dos processos e complementou a tecnologia da época, desenvolvendo técnicas e métodos que racionalizaram a produção gerando aumento da produtividade.

Grandes indústrias, principalmente do ramo automobilístico, ainda utilizam amplamente os conceitos da Administração Científica. A cadeia mundial do McDonald's é conhecida por adotar o conceito *taylorista*[435].

Teoria Clássica da Administração (Fayolismo): desenvolvida na França em 1916, com os trabalhos pioneiros de Jules Henri Fayol. A

---

[433] CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 21.

[434] CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 35.

[435] Disponível em: https://revistapegn.globo.com/Franquias/noticia/2019/02/como-funciona-operacao-do-mcdonalds-no-brasil.html

preocupação básica de Fayol era aumentar a eficiência da empresa por meio da forma e disposição dos órgãos componentes da organização (departamentos e divisões) e de suas inter-relações estruturais. Daí a ênfase na estrutura e no funcionamento da organização. A abordagem da Teoria Clássica é inversa à da Administração Científica: de cima para baixo (da direção para a execução) e do todo (organização) para as suas partes componentes (departamentos)[436].

Complementando essas explicações, Antonio Cesar Amaru Maximiano ensina que a administração é a atividade de tomar decisões sobre recursos e objetivos, e isso abrange cinco processos ou funções: 1) planejamento; 2) organização; 3) liderança; 4) execução; e 5) controle. É a mesma coisa dizer que o trabalho dos administradores consiste em planejar, organizar, liderar, fazer executar e controlar[437]. Trazendo para o universo jurídico verificamos que isso se aplica, naturalmente com as devidas adaptações, à atuação da administração pública.

O conceito de eficiência é analisado na atividade de organizar. Nossa sociedade é uma sociedade organizacional, o que implica dizer que praticamente todas as nossas necessidades são atendidas por organizações: saúde, saneamento básico, educação, eletricidade, comunicações. Quando as organizações falham, a desordem se instala. E na sociedade organizacional tudo está relacionado, então todas as atividades são importantes, são estratégicas. Para exemplificar isso o autor nos dá o seguinte exemplo: espere até ocorrer uma greve dos coletores de lixo para entender o sentido de estratégico[438].

---

[436] CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 45.

[437] MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria geral da administração**: da revolução urbana à revolução digital. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2018. Versão digital (minhabiblioteca.com.br), capítulo 1, item 2.

[438] MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria geral da administração**: da revolução urbana à revolução digital. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2018. Versão digital (minhabiblioteca.com.br), capítulo 1, item 2.

As organizações transformam recursos em produtos e serviços, com o objetivo de resolver problemas. O desempenho de uma organização é satisfatório quando os problemas dos usuários são resolvidos por meio da utilização correta dos recursos. Duas palavras são usadas para mensurar o desempenho de uma organização: eficiência e eficácia[439].

Eficiência é a palavra usada para indicar que a organização utiliza produtivamente, ou de maneira econômica, seus recursos. Quanto mais alto o grau de produtividade ou economia na utilização dos recursos, mais eficiente é organização. Em muitos casos, isso significa usar menor quantidade de recursos para produzir mais. Eficácia, por sua vez, é a palavra usada para indicar que a organização realiza seus objetivos. Quanto mais alto o grau de realização dos objetivos, mais a organização é eficaz[440].

As organizações podem ser eficientes e eficazes, ou ineficientes e ineficazes, e criar problemas em vez de resolver. Tudo depende da forma como as organizações são administradas. O papel da boa administração é assegurar a eficiência e a eficácia das organizações. Eficiência e eficácia são avaliadas dentro de contextos, tomemos como exemplo a troca de pneu de um carro: isso pode se dar em 30 (trinta) minutos, o que seria eficiente para a maioria das pessoas, mas ineficiente para um piloto de Fórmula 1, que precisa trocar os quatro pneus em menos de 3 (três) segundos.

Em nosso entender, a eficiência resume-se na obrigatoriedade de que as atividades administrativas sejam pautadas pela organização, celeridade e qualidade, com vistas à melhoria dos serviços públicos.

Em que pesem os benefícios, a inclusão constitucional do princípio da eficiência foi mal recebida por parte da doutrina de direito administrativo, notadamente por Celso Antonio Bandeira de Mello, crítico da ideologia

---

[439] MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria geral da administração**: da revolução urbana à revolução digital. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2018. Versão digital (minhabiblioteca.com.br), capítulo 1, item 3.

[440] MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria geral da administração**: da revolução urbana à revolução digital. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2018. Versão digital (minhabiblioteca.com.br), capítulo 1, item 3.

neoliberal da Reforma Administrativa levada a efeito pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. Segundo ele, o princípio da eficiência seria um adorno agregado ao art. 37, uma faceta do princípio da "boa administração", adotado pelo direito italiano[441]. No seu entender, não havia a necessidade da inclusão do princípio da eficiência.

Com a devida vênia, discordamos da crítica feita por Celso Antonio Bandeira de Mello, pois, no nosso entender, a ideologia que possa ter colocado o principio da eficiência na pauta do Congresso Nacional não é relevante para a sua compreensão jurídica-dogmática. Além disso, não há hierarquia entre os princípios constitucionais do art. 37, de modo que o princípio da eficiência deve ser compreendido com igual importância e densidade valorativa que os demais princípios que regem a Administração Pública brasileira. E mais: a eficiência não é uma novidade no texto constitucional, uma vez que a necessidade de eficiência na atuação administrativa já era referida por duas vezes: no Título IV, que trata da organização dos poderes, e no Título V, que trata da defesa do Estado e das instituições democráticas:

> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (...)
>
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
>
> Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: (...)

---

[441] MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 122.

> § 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

Além da previsão constitucional, a eficiência também já era mencionada na legislação infraconstitucional, notadamente na Lei n. 8.935/1994 (Lei dos Cartórios):

> Art. 4º Os serviços notariais e de registro serão prestados, de modo eficiente e adequado, em dias e horários estabelecidos pelo juízo competente, atendidas as peculiaridades locais, em local de fácil acesso ao público e que ofereça segurança para o arquivamento de livros e documentos. (grifos nossos)

Resumidamente, a ideia de eficiência está intimamente relacionada com a necessidade de obter os resultados elencados pelo texto constitucional de maneira célere. O agente público tem o dever de desempenhar a função pública de forma eficiente, com o intuito de satisfazer as necessidades da população. Pelo princípio da eficiência, busca-se do agente o seu maior rendimento possível. Na atividade registral, objeto do nosso estudo, entendemos que o princípio da eficiência será observado quando:

a) Houver avaliação periódica dos prepostos;

b) Por ocasião de seleção de pessoal para a serventia, efetivamente se avalie os conhecimentos do candidato e sua experiência pregressa, de modo que o usuário da serventia possa receber atendimento técnico-especializado;

c) Em termos de responsabilidade civil, o princípio encontra guarida quando o oficial age com diligência, de modo a impedir que o Estado venha a ser alvo de ações indenizatórias a fim de reparar economicamente os danos decorrentes de falhas na prestação do serviço registral;

d) Em relação às inovações tecnológicas, procura-se oferecer ao usuário o que há de mais avançado, como implantação de sistemas que agilizem os processos internos;

e) No tocante ao controle de qualidade dos serviços prestados, oferecer canais de comunicação e relacionamento com o usuário a fim de compreender suas demandas e aprimorar os serviços conforme sua perspectiva.

Pautando sua conduta por este princípio, os agentes públicos devem agir de forma eficiente em suas atividades, ou seja, o princípio da eficiência tem a finalidade de aperfeiçoar os serviços e as atividades prestadas pela Administração Pública, de modo a otimizar os resultados e atender o melhor interesse público.

Não basta que os procedimentos estejam seguros e sob controle, é necessário atender as necessidades do cidadão-cliente-usuário do serviço. Isso se contrapõe à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. É evidente que precisamos ter controle dos processos, mas isso não pode se dar à custa do comprometimento dos resultados.

5.2. SITUAÇÃO ATUAL DO REGISTRO ELETRÔNICO DE IMÓVEIS

O advento do registro eletrônico de imóveis envolveu inúmeros atores ao longo de mais de uma década. Como visto anteriormente, a Lei n. 11.977/2009 foi o primeiro momento em que se trouxe a tecnologia ao registro de imóveis. Desde então, diversas normas e atos, de diferentes poderes (CGJ/SP, CNJ e Poder Executivo), foram editadas a fim de tornar o registro de imóveis eletrônico uma realidade.

Diante disso, pergunta-se: o registro eletrônico de imóveis foi implantado em nosso país? Qual é o status atual? Como se encontra é capaz de oferecer rapidez e praticidade ao usuário do registro de imóveis?

Preliminarmente, é importante pontuar dois aspectos com relevantes consequências práticas. Primeiro: assim como o modelo tradicional, o registro eletrônico também deve atender às finalidades dispostas

no art. 1º da Lei n. 8.935/1994, quais sejam: os serviços notariais e de registro são destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. Segundo: no nosso entender o registro eletrônico é um sistema híbrido, pois não extingue a utilização e o arquivamento físico da matrícula. Isso significa, na prática, que o registro eletrônico conjuga o uso da tecnologia da informação com os repositórios tradicionais, permanecendo inalterada a forma física registral.

Hoje o registro eletrônico de imóveis é oferecido por meio do seguinte site: https://www.registradores.org.br. Trata-se da "Central de Serviços Eletrônicos Compartilhados dos Registradores de Imóveis", que é desenvolvida, operada e administrada pela ARISP - Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo, com a cooperação do IRIB - Instituto de Registro Imobiliário do Brasil.

Em linhas gerais, consiste numa plataforma integradora de *hardwares* e *softwares* de suporte ao SREI - Serviço de Registro Eletrônico de Imóveis, voltado à prestação de serviços de interoperabilidade entre as informações constantes nas serventias extrajudiciais e os usuários, permitindo o acesso remoto e eletrônico ao registro imobiliário.

A plataforma responde pelo funcionamento de quatro sites, com públicos e finalidades diversas: https://www.registradores.org.br; https://novo.oficioeletronico.com.br; https://www.penhoraonline.org.br; https://www.indisponibilidade.org.br e. Por meio desta plataforma os cartórios de registros de imóveis podem ser acessados com a segurança do certificado digital ICP – Brasil. Dentre os quatro sites mencionados, nos interessa mais de perto o seguinte: www.registradores.org.br, que é destinado aos usuários privados, empresas e cidadãos. O outro site que oferece serviços relacionados ao registro eletrônico de imóveis é o www.novo.oficioeletronico.com.br, mas não nos deteremos sobre ele porque trata-se de um portal que visa atender o Poder Judiciário, a Administração Pública e os próprios cartórios de registro de imóveis. Para o nosso objeto de estudo vamos nos ater ao registro eletrônico sob o viés do "usuário privado", que é a terminologia usada pela plataforma.

A seguir destacamos alguns aspectos que visam responder ao questionamento feito por nós quanto ao estado da arte do registro eletrônico.

a) A “Central Registradores de Imóveis” oferece um serviço provisório

Conforme se depreende dos termos de uso, o usuário declara conhecer que o SREI será implementado e operado, em âmbito nacional, pelo ONR - Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, utilizando-se “neste momento” (frisamos) da Central Registradores de Imóveis para acessar remotamente as serventias extrajudiciais no aguardo da implementação do SAEC - Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado, que promoverá a interoperabilidade de seus sistemas com as Centrais de Serviços Eletrônicos Compartilhados dos Estados e do Distrito Federal, conforme dispõe o art. 17 do Provimento n. 89/2019 do CNJ.

Diante disso é lógico deduzir que o registro eletrônico de imóveis não está implantado conforme com os ditames estabelecidos pela lei que o instituiu. Trata-se, em nosso entender, de uma solução paliativa.

b) A maioria das serventias do País não aderiu ao registro eletrônico

Segundo alerta do próprio site, só estão disponíveis os serviços prestados eletronicamente pelos cartórios de registros de imóveis dos Estados que tenham aderido ou venham a aderir. A par disso indaga-se: é possível consultar informações de quais estados? No site há um mapa por meio do qual se verifica que apenas 12 (doze) estados aderiram à plataforma.

Além dos serviços prestados, o site traz um campo de informações que permite ao usuário descobrir qual é a serventia responsável pelos atos de registro e averbação de um determinado imóvel. Tendo em vista que no Brasil há 3.610 cartórios de registro de imóveis, essa é uma informação importante e que poderia ser facilmente acessada por meio do CEP, logradouro ou bairro da localização do imóvel. No entanto, a busca está disponível apenas para logradouros da cidade de São Paulo (capital). Ou seja, uma informação tão básica e tão necessária só está disponível para uma única cidade do País.

c) Serviços oferecidos

Partindo da premissa que apenas 12 (doze) estados aderiram à plataforma, cabe verificar: exatamente quais serviços podem ser obtidos por meio eletrônico? Até o momento[442] a Central Registradores de Imóveis oferece os seguintes serviços: a) pesquisa prévia; b) pesquisa de bens; c) matrícula online; d) certidão digital; e) e-Protocolo; f) monitor registral.

c.1) Pesquisa prévia

Consiste em um relatório informativo das matrículas associadas a um determinado CPF ou CNPJ. O relatório trará uma relação das matrículas vinculadas ao documento pesquisado nas serventias selecionadas. Até o momento[443] esse serviço está sendo prestado somente pelos cartórios dos estados de São Paulo e Espírito Santo.

As consultas abrangem atos registrados a partir de 1º de janeiro de 1976, não sendo objeto de busca os anteriores a essa data, chamados de "transcrições". Do mesmo modo, a pesquisa não abrange eventuais títulos em tramitação, que ainda não tenham sido registrados. A plataforma de registro eletrônico não faz a qualificação do titular do documento pesquisado, podendo ser ele proprietário, ex-proprietário, fiador, usufrutuário, locador etc.

Caso a pesquisa localize ocorrência nas serventias e indique o número da matrícula do imóvel, o usuário poderá solicitar a visualização dessa matrícula por meio de outro serviço (“matrícula online") ou a expedição de uma certidão digital, mediante pagamentos dos respectivos emolumentos. Entretanto, se o número da matrícula não for exibido, o usuário poderá solicitar, mediante pagamento, uma "pesquisa de bens" diretamente ao cartório que apontou ocorrência.

---

[442] Informações verificadas até a data do depósito da presente tese.

[443] Informações verificadas até a data do depósito da presente tese.

c.2) Pesquisa de bens

Trata-se de uma busca de bens imóveis e outros direitos reais registrados em determinado número de CPF ou CNPJ. Assim como a pesquisa prévia, esse serviço abrange apenas os registros feitos a partir de 1º de janeiro de 1976, não sendo objeto de busca os anteriores a essa data (transcrições). Para evitar problemas de homonímia, a consulta é efetivada somente pelo número do CPF ou CNPJ.

Como regra o resultado dessa consulta é imediato. Apenas no caso de a ocorrência ser positiva ou apresentar "base não atualizada", o pedido será enviado à serventia competente, que terá o prazo de 5 (cinco) dias para responder. Ressalte-se, contudo, que nem todas as informações referentes à pesquisa de bens estão disponíveis eletronicamente. Caso se deseje fazer uma pesquisa com todas as aquisições e alienações feitas por determinada pessoa, o interessado deverá formular o pedido pessoalmente em cada serventia. Ou seja, para uma pesquisa mais apurada não se tem a possibilidade de fazê-la por meio eletrônico. Por fim, até o momento esse serviço é oferecido por apenas 7 (sete) estados: Espírito Santo, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia e São Paulo.

c.3) Matrícula *online*

Esse serviço possibilita a visualização da imagem da matrícula do imóvel, tal como a existente na serventia. No entanto, convém anotar, a visualização da matrícula é utilizada apenas para simples consulta, sem validade jurídica de certidão. Além disso, o serviço só pode ser solicitado pelo número da matrícula em si, não sendo possível solicitar por meio do número da transcrição.

c.4) Certidão digital

Trata-se do documento expedido pelo oficial de registro de imóveis ou seu preposto, com fé pública, em formato eletrônico. A certidão digital pode abranger diversas informações contidas em livros, atos ou documentos arquivados nos registros imobiliários, como: certidão da matrícula do imóvel,

certidão de registro no Livro 3, certidão de documento registrado ou arquivado, certidão de propriedade ou negativa de propriedade etc. Esse serviço permite que o solicitante receba a certidão digital mediante *download* da versão eletrônica do documento, com o mesmo valor legal da certidão física em papel, bem como o mesmo prazo de validade de 30 dias para a prática de atos notariais.

São arquivos assinados digitalmente com certificado digital-ICP/BR. A depender da serventia, a certidão poderá ser expedida com *QRcode* ou código *hash*, o que é uma facilidade ao usuário porque permite a impressão. Caso não seja expedida nessa configuração, somente poderá ser mantida em ambiente eletrônico. Em relação à certidão digital entendemos que cabe a seguinte crítica: com o atual status de evolução da inteligência artificial, cremos que a expedição desta certidão é um exemplo de serviço operacional que poderia ser melhor atendido por meio dessa tecnologia, o que proporcionaria o atendimento imediato ao usuário.

c.5) e-Protocolo

Esse serviço possibilita o tráfego de traslados, certidões notariais e outros títulos, públicos ou particulares, elaborados sob a forma de documento eletrônico ou digitalizados conforme dispõe o Decreto n. 10.278, de 18 de março de 2020[444], para remessa às serventias registrais para prenotação (Livro 1 – Protocolo). Por meio do e-Protocolo é possível solicitar o registro ou a averbação de um título no imóvel de interesse do usuário. Para tanto, é necessário indicar os dados do cartório receptor, do título objeto da solicitação e os dados do apresentante. Em caso de escritura pública também é preciso indicar o CPF ou CNPJ e nomes do outorgado (comprador) e do outorgante (vendedor).

O serviço também possibilita o tráfego de Extrato de Instrumento Particular com efeitos de Escritura Pública (Extrato), sob forma de documento eletrônico estruturado em XML (Extensible Markup Language), apresentado

---

[444] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10278.htm

por agentes financeiros autorizados pelo Banco Central a funcionar no âmbito do SFH - Sistema Financeiro de Habitação, como: bancos múltiplos com carteira de crédito imobiliário; caixas econômicas; sociedades de crédito imobiliário; associações de poupança e empréstimo; companhias de habitação; fundações Habitacionais; institutos de previdência; companhias hipotecárias; entidades e fundações de previdência privada.

O extrato, para que possa ser recepcionado, deverá estar assinado pelo representante legal do emissor e conter declaração de que os dados correspondem ao instrumento particular com efeitos de escritura pública que se encontra em seu arquivo. Após a qualificação, se os documentos estiverem corretos, o Cartório informará, por meio da Central, o valor dos emolumentos relativos ao registro ou averbação. Caso contrário, o título será devolvido com as devidas exigências.

c.6) Monitor registral

Consiste em um serviço de informação eletrônica prestado pelos Cartórios de Registros de Imóveis, por meio da Central, para manter os interessados, titulares inscritos, proprietários e credores atualizados sobre mudanças na matrícula indicada, como registros, averbações e outras situações relacionadas. O serviço proporciona informações para o devido acompanhamento patrimonial e registral, havendo a possibilidade de atualização com tempo de espera de 48 (quarenta e oito) horas entre o ato de registro ou averbação e a comunicação pelo Cartório de Registro de Imóveis. O monitoramento da matrícula será realizado durante 30 (trinta) dias, com início no dia seguinte da solicitação.

*** * ***

Em síntese conclusiva, nota-se que o registro não está implantado, encontrando-se ainda em fase inicial, muito distante de atender às necessidades dos usuários do sistema registral em temos de rapidez, praticidade e eficiência.

6. ONR - Operador Nacional do Registro

6.1. Personalidade jurídica do ONR

O art. 76 da Lei n. 13.465/2017 assim dispôs em seu parágrafo 2º: "O ONR será organizado como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos"[445]. Isso é reafirmado pelo art. 31, inciso I, do Provimento n. 89/2019 que assim prevê:

> "I - A pessoa jurídica, constituída exclusivamente pelos oficiais de registros de imóveis, na forma prevista no art. 44 do Código Civil na modalidade de entidade civil sem fins lucrativos, deverá ser mantida e administrada conforme deliberação da assembleia geral dos oficiais de registro de imóveis, somente podendo fazer parte de seu quadro diretivo os delegatários que estejam em pleno exercício da atividade;(...)". (grifos nossos)

Primeiramente nota-se que o legislador não indicou qual seria a modalidade de pessoa jurídica de direito privado a ser adotada. Nestes termos, lembramos que conforme o art. 44 do Código Civil, são pessoas jurídicas de direito privado: a) as associações; b) as sociedades; c) as fundações; d) as organizações religiosas; e) os partidos políticos; f) as empresas individuais de responsabilidade limitada. Tendo em vista que a Lei n. 13.465/2017 foi clara ao determinar "pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos", nos parece que tal configuração não se encaixa em nenhuma das hipóteses do art. 44 do Código Civil, senão vejamos.

Não poderia ser uma associação, pois não se trata da união de pessoas que se organizaram para fins não econômicos[446]. Também não seria uma sociedade, pois não se trata da união de pessoas que reciprocamente se obrigaram a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de atividade

---

[445] Esse dispositivo reproduziu na íntegra o texto do art. 54, § 2º, da Medida Provisória n. 759/2017.

[446] (Código Civil) Art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.

econômica e a partilha dos resultados[447]. Do mesmo modo, não poderia ser uma fundação porque não temos uma dotação de bens voltada para uma finalidade específica[448]. Por fim, também podemos descartar aquelas entidades que não guardam qualquer similaridade com a pessoa jurídica idealizada para o ONR: as organizações religiosas, os partidos políticos e as empresas individuais de responsabilidade limitada.

Essa constatação nos leva a concluir que a modalidade de pessoa jurídica de direito privado a ser adotada pelo ONR não poderia ser nenhuma das seis espécies previstas pelo art. 44 do Código Civil. Isso nos conduz ao segundo questionamento: o elenco do art. 44 é *numerus clausus* ou *numerus apertus*?

A esse aspecto assim orienta o Enunciado n. 144 da III Jornada de Direito Civil: “A relação das pessoas jurídicas de direito privado constante do art. 44, incisos I a V, do Código Civil não é exaustiva”. Trata-se, portanto, de rol exemplificativo: *numerus apertus*.

Assim, tendo em vista que o rol do art. 44 do Código Civil comporta interpretação mais ampla, cabe então indagar: qual seria a competência para criação de novas espécies de pessoas jurídicas de direito privado? Segundo o art. 22, inciso I, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre direito civil. Desse modo, considerando que a criação do ONR se deu por meio de lei federal, de igual hierarquia em relação ao Código Civil, não se verifica qualquer óbice quanto a esse aspecto formal.

A partir daí surge a seguinte questão: o ONR poderia ter como natureza jurídica uma entidade *sui generis*? Pensamos que sim, especialmente em razão da própria natureza híbrida da atividade registral que,

---

[447] (Código Civil) Art. 981. Celebram contrato de sociedade as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados.

[448] (Código Civil) Art. 62. Para criar uma fundação, o seu instituidor fará, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la.

por mandamento constitucional, é de serviço público exercido em caráter privado, por delegação do Poder Público.

Assim, em 10 de março de 2020 foi instituído o Estatuto do ONR - Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, estabelecendo que o ONR fosse criado sob a forma de serviço social autônomo[449].

Segundo Hely Lopes Meireles, serviços sociais autônomos são instituídos por lei, com personalidade de direito privado, sem fins lucrativos. São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, e, embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado, cooperando nas atividades e serviços que lhes são atribuídos[450].

Por ocasião de julgamento de recurso extraordinário com repercussão geral - RE 789.874, a Ministra Rosa Weber trouxe importante ressalva decorrente da natureza dos serviços sociais autônomos.

> "Não se nega que da subvenção por recursos públicos derive a sujeição de tais entidades aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (CF, art. 37), sem que isso, no entanto, desnature a condição de pessoas jurídicas de direito privado ou a elas imponha as mesmas regras aplicáveis à atuação da Administração Pública". (grifos nossos)

Dos princípios constitucionais mencionados pela Ministra, nos interessa mais de perto o princípio da eficiência, pois, além de ser um dos vetores da atuação do registrador, é pedra fundamental da criação do ONR – Operador Nacional do Registro.

---

[449] Disponível em: https://irib.org.br/arquivos/estatuto_onr_10_2020.pdf

[450] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

6.2. FINALIDADES E ATRIBUIÇÕES

Conforme dispõe o Art. 4º do Estatuto, o Operador Nacional do Registro tem por finalidade implementar e operar, em âmbito nacional, o SREI - Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, mediante integração das unidades registrais, sob acompanhamento, regulação normativa e fiscalização da Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ – Conselho Nacional de Justiça, na função de agente regulador[451].

No SREI estão compreendidas a universalização das atividades registrais e a adoção de Governança de TI para os cartórios de registros de imóveis do País, com os seguintes objetivos:

I) Instituir o SREI - Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis em todo o território nacional[452].

II) Otimizar a utilização das novas tecnologias de informação e comunicação para informatizar procedimentos registrais internos e de gestão das serventias, visando maior eficiência na prestação dos serviços por meio de tecnologia, redução de custos e prazos, e para garantir a segurança da informação e a continuidade de negócios, observados os padrões técnicos e critérios legais e normativos.

III - promover a interconexão das unidades de registro de imóveis permitindo o intercâmbio de informações e dados entre si, com o Poder Judiciário, órgãos da Administração Publica, empresas e cidadãos por meio do protocolo eletrônico de títulos, requisição e recebimento de informações e certidões, tendo como objetivo aprimorar a qualidade e a eficiência do serviço registral, bem como melhorar o ambiente de negócios imobiliários do País.

---

[451] Vide a esse respeito o § 4º da Lei n. 13.465/2017, que assim dispõe: “Caberá à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça exercer a função de agente regulador do ONR e zelar pelo cumprimento de seu estatuto”.

[452] Conforme as diretrizes fixadas pela Recomendação n. 14, de 2 de julho de 2014 e pelo Provimento n. 89/2019, da Corregedoria Nacional de Justiça.

6.3. CONSTITUCIONALIDADE DO ONR

Em 23 de janeiro de 2018 o IAB – Instituto de Arquitetura do Brasil propôs uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADin n. 5.883) com pedido de medida cautelar, na qual questiona a constitucionalidade de alguns dispositivos da Lei n. 13.465/2017, como o art. 76, que cria o ONR – Operador Nacional de Registro[453].

Segundo alegado na inicial, o art. 76 da Lei n. 13.465/2017 violaria as seguintes disposições constitucionais:

a) art. 96, II, alíneas ‘b’ e ‘d’ (alega que houve usurpação de iniciativa legislativa do Poder Judiciário, uma vez que os referidos dispositivos estabelecem a iniciativa privativa dos Tribunais de Justiça para leis que disponham sobre serventias judiciais e extrajudiciais).

Não concordamos com essa alegação, tendo em vista que o próprio art. 76, § 1º, determinou que o procedimento administrativo e os atos de registro decorrentes da regularização fundiária urbana fossem feitos preferencialmente por meio eletrônico, na forma dos arts. 37 a 41 da Lei n. 11.977/2009.

E, uma vez que o art. 76 foi editado com fundamento na competência privativa da União para legislar sobre registros públicos (artigo 22, inciso XXV, da Constituição Federal). Além disso, o art. 76, § 5º, determina que as unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal integram o serviço de registro eletrônico e ficam vinculadas ao ONR. Com isso, ao criar o ONR, o art. 76 trata da cooperação, integração e sistematização dos registros realizados pelas serventias extrajudiciais.

Em outras palavras, não se tem usurpação de iniciativa do Poder Judiciário, não havendo afronta à delegação prevista no art. 236 da Constituição Federal.

---

[453] Até o momento do depósito da presente tese, os autos da referida ADin encontravam-se “conclusos ao Relator” desde 24 de novembro de 2020.

b) art. 236, *caput* (alega que houve violação ao sistema de delegação dos serviços notariais e de registro).

Também não concordamos com essa alegação, uma vez que as atividades a serem desempenhadas pelo ONR são diversas daquelas relacionadas à atividade-fim dos registradores e não se sobrepõem nem concorrem com as atividades registrais próprias.

O ONR não visa substituir os serviços notarias e de registro, mas tão somente colaborar, a fim de atribuir maior eficiência na gestão de informações das serventias extrajudicias. Consiste, em nosso entender, em importante ferramenta de modernização da atividade registral, mas com ela não se confunde, sendo acessória.

c) art. 236, §1º (atribuição da função fiscalizadora dos serviços notariais e de registro ao Poder Judiciário); e art. 103-B, §4º, III (atribuição da função fiscalizadora dos serviços notariais e de registro ao CNJ). Ou seja, alega que houve desrespeito à competência fiscalizatória do Poder Judiciário.

Por fim, não concordamos com esta última alegação, uma vez que o próprio art. 76, § 4º, da Lei n. 13.465/2017 previu que "caberá à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça exercer a função de agente regulador do ONR e zelar pelo cumprimento de seu estatuto".

Com isso, a própria lei expressamente determinou que o ONR será submetido à fiscalização pelo Poder Judiciário, por meio do Conselho Nacional de Justiça. Assim, não há que se falar em afronta à competência fiscalizatória do Poder Judiciário.

Em síntese conclusiva, entendemos que o ONR é constitucional.

A regulamentação do ONR se deu por meio do Provimento n. 89, de 18 de dezembro de 2019, da Corregedoria Geral de Justiça. Além das competências e atribuições do ONR, esta norma também revogou o Provimento n. 47/2015, da CGJ, e determinou que o SREI seria implantado pelo ONR até 2 de março de 2020.

Em 16 de abril de 2020 o Estatuto do ONR foi aprovado em votação eletrônica da Assembleia Geral de Registradores de Imóveis. O texto do Estatuto foi elaborado a partir de um entendimento entre o Colégio do Registro de Imóveis do Brasil e o IRIB - Instituto de Registro Imobiliário do Brasil.

Dentre as finalidades do ONR definidos no Estatuto, destacamos o disposto no art. 4º, incisos II e III: otimizar a utilização das novas tecnologias de informação e comunicação para informatizar procedimentos registrais internos e de gestão das serventias, visando maior eficiência na prestação dos serviços com base em tecnologia aplicada, redução de custos e prazos, e para garantir a segurança da informação e continuidade de negócios, observados os padrões técnicos e critérios legais e normativos; e, promover a interconexão das unidades de registro de imóveis permitindo o intercâmbio de informações e dados entre si, com o Poder Judiciário, órgãos da Administração Pública, empresas e cidadãos na protocolização eletrônica de títulos, requisição o e recebimento de informação e certidões, visando aprimorar a qualidade e a eficiência do serviço público prestado por delegação e melhorar o ambiente de negócios imobiliários do País.

No nosso entender o Estatuto falhou ao não tratar de temas relacionados à proteção de dados pessoais, definição de padrões tecnológicos de operabilidade e transparência e acesso à informação. Essas lacunas precisarão ser supridas em revisões do Estatuto, mas diante da importância da matéria, no tocante à proteção de dados pessoais, o usuário do serviço registral deverá se socorrer das regras gerais previstas na LGPD.

No cenário atual, fruto das complexidades da contemporaneidade, a impor novos desafios aos Estados, entendemos que a criação do ONR com vistas à realização otimizada das funções de segurança jurídica que competem aos registradores imobiliários é um avanço importante, mas não podemos deixar de notar que o Estatuto deixou a desejar na correta delimitação da possibilidade de uso de dados dos registradores de imóveis pelo ONR. Isso porque o compartilhamento só seria possível para finalidades bem delineadas – sob o risco de afrontar os princípios da adequação, necessidade e finalidade.

PARTE III - FUTURO

DESAFIOS E OPORTUNIDADES

7. TECNOLOGIAS DISRUPTIVAS: CONCEITO E APLICAÇÕES

A terceira parte tem início com o capítulo 7, em que trazemos o conceito e exemplos de aplicações das tecnologias disruptivas. Especificamente quanto à *blockchain*, traçamos o cenário econômico-político do seu advento, conceitos e aspectos técnicos, além de exemplos de usos da tecnologia *blockchain* nos mais variados segmentos, como: indústria alimentícia, área médica, governos, entretenimento, setor automobilístico, futebol, área jurídica e setor imobiliário.

Ainda avaliamos os fundamentos da *blockchain* que se alinham com o registro de imóveis e fechamos este capítulo tratando da *tokenização* da propriedade imóvel e dos impactos da inteligência artificial sobre o registro de imóveis.

A ideia deste capítulo é compreender de que forma as tecnologias disruptivas, como a *blockchain*, podem ser utilizadas para trazer melhorias ao sistema de registro de imóveis brasileiro. Ao final desse capítulo elencamos alguns questionamentos, como: a *blockchain* é um novo sistema de registro ou é uma tecnologia a ser usada pelos sistemas existentes? O registro de imóveis será substituído pela *blockchain*?

Há décadas o mundo vem sendo modificado pelas ideias de pessoas visionárias como Vinton Cerf[454], Robert Kahn, Tim Berners Lee[455] e Linus Torvalds[456]. Recentemente a esse rol foi acrescida a figura mítica de

---

[454] Vinton Gray Cerf é um matemático norte-americano referenciado como um dos fundadores da Internet. Juntamente com Robert Elliot Kahn foi laureado com o Prêmio Turing (considerado o Prêmio Nobel da Computação) em 2004. Robert Kahn desenvolveu o TCP e Vinton Cerf iniciou o desenvolvimento do IP para transmissão de informações pela Internet. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Robert_Kahn

[455] Timothy John Berners-Lee é um físico britânico, cientista da computação e membro do conselho consultivo do Centro de Inteligência do MIT. É o criador da World Wide Web. Em 2004 venceu o *Millennium Technology Prize*, recebendo 1 milhão de euros. Em 2016 foi laureado com o Prêmio Turing. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Tim_Berners-Lee

[456] Linus Benedict Torvalds é um engenheiro de *software* finlandês que se naturalizou norte-americano em 2010. É o criador do *software* livre Linux,

Satoshi Nakamoto. Em comum nota-se a visão de que o empreendedor empreende não só para si, e sim para um ecossistema[457].

A primeira geração da revolução digital nos trouxe a "*internet* da informação". Nesse momento estamos vivenciando a segunda geração da revolução digital: a "*internet* do valor"[458]. Esse novo momento é impulsionado pela tecnologia *blockchain*, uma tecnologia disruptiva.

Frequentemente surge uma palavra que começa a ser repetida nos mais diversos ambientes. Não é à toa que os dicionários Oxford e Collins escolhem "a palavra do ano", e um dos critérios é justamente a busca no Google. A palavra do momento, além daquelas relacionadas à pandemia, é justamente "disruptiva". Um busca no Google, por exemplo, oferece quase 2 (dois) milhões de resultados em menos de 1 (um) segundo. O que vem a ser uma "tecnologia disruptiva"?

"Disruptivo" é o que provoca ou pode causar disrupção, que acaba por interromper o seguimento normal de um processo. Que tem capacidade para romper ou alterar. Disrupção é o ato ou efeito de romper-se, é a quebra do curso normal de um processo[459]. A expressão "tecnologia disruptiva" refere-se à inovação tecnológica (produto ou serviço) capaz de substituir uma tecnologia já estabelecida[460].

Uma inovação pode ser sustentadora ou disruptiva. A inovação sustentadora visa oferecer melhorias, um desempenho melhor do que o que antes havia sido disponibilizado. A indústria automobilística usa muito desse recurso para criar necessidades nos consumidores, passando a ideia de que o a versão de automóvel que o cliente tem em casa já está ultrapassado. Por

---

amplamente utilizado em importantes sistemas como Android e Chrome. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Linus_Torvalds

[457] TAPSCOTT, Don; TAPSCOTT, Alex. ***Blockchain revolution*.** São Paulo: Senai, 2016, p. 387.

[458] TAPSCOTT, Don; TAPSCOTT, Alex. ***Blockchain revolution*.** São Paulo: Senai, 2016, p. 36.

[459] Disponível em: https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/disrup%C3%A7%C3%A3o/

[460] Disponível em: https://www.dicio.com.br/disruptivo/

sua vez, a inovação disruptiva não visa oferecer melhorias, ao contrário, ela rompe com o modelo existente e redefine o mercado por meio da introdução de novos produtos e serviços[461].

Um exemplo é a montadora Tesla, pioneira em carros elétricos nos Estados Unidos, que anunciou que licenciará o seu *software*, chamado *AutoPilot*, usado para direção semiautônoma, e que pretende vender até mesmo para montadoras rivais[462]. Nota-se que a montadora reviu o conceito de automóvel: para a Tesla, o carro é um computador sobre rodas.

A postura disruptiva da Tesla foi o diferencial para que se tornasse a montadora com maior valor de mercado[463]. Em janeiro de 2021 a Tesla alcançou como valor de mercado mais de US$ 800 bilhões de dólares, ou seja, mais alto que o valor de mercado das 10 (dez) maiores montadoras juntas, incluindo Toyota, Volkswagen, Ford, Honda, GM, Fiat Chrysler, BMW, Mercedes-Benz, Nissan e Hyundai[464].

São consideradas tecnologias disruptivas: inteligência artificial, *internet* das coisas (IoT), *Big data* e *blockchain*. Don Tapscott destaca que a tecnologia *blockchain* terá o maior impacto sobre o futuro da economia mundial. E a razão disso é que se trata de uma tecnologia simples e revolucionária que permite que transações sejam simultaneamente anônimas e seguras, mantendo um livro-razão de valor público e inviolável. Embora seja

---

[461] BURGELMAN, Robert; CHRISTENSEN, Clayton; WHEELWRIGHT, Steven. **Gestão estratégica da tecnologia e da inovação**: conceitos e soluções. Trad. Luiz Claudio de Queiroz Faria. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2012, p. 137.

[462] Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/a-corrida-tecnol%C3%B3gica-na-ind%C3%BAstria-automobil%C3%ADstica/a-56760849. A revista de negócios alemã *Wirtschaftswoche* perguntou recentemente em uma manchete se a Alemanha – referência na fabricação de automóveis – será "reduzida à bancada de trabalho das empresas de *software*". O cenário pessimista foi levantado em meio à crescente preocupação de que gigantes da tecnologia, como a Apple e a Google, entrarão no já saturado mercado automotivo, com todo o seu dinheiro e experiência em desenvolvimento de softwares.

[463] Disponível em: https://www.uol.com.br/carros/noticias/estadao-conteudo/2020/07/02/tesla-passa-toyota-e-se-torna-montadora-mais-valiosa.htm?cmpid=copiaecola

[464] Disponível em: https://olhardigital.com.br/2021/01/14/pro/tesla-ja-vale-mais-que-13-montadoras-famosas-juntas-entenda/

a tecnologia que impulsiona as *criptomoedas*, como a conhecida *bitcoin*, a estrutura básica tem o potencial de ir muito além e gravar praticamente tudo que é importante para a vida em sociedade, como registros de nascimento, de óbito, de propriedade, exames médicos, atestados diversos e até votos[465].

Por que deveríamos nos importar com tecnologias disruptivas, como a *blockchain*? A resposta é simples: porque tecnologias como a *blockchain* têm potencial de aplicação em diversas áreas e as experiências pioneiras mostram que seu uso gera avanços importantes[466]. A seguir elencamos alguns exemplos de aplicação da tecnologia *blockchain* e, na sequência, analisamos os aspectos teóricos.

7.1. INTRODUÇÃO À TECNOLOGIA *BLOCKCHAIN*

A tecnologia *blockchain* tem sido considerada como a protagonista da próxima revolução nos negócios digitais, em virtude de seu grande potencial disruptivo. Tal como se deu com a *internet* na década de 1990, que transformou a sociedade de forma profunda e definitiva, há grandes expectativas de que a *blockchain* seja a inovação tecnológica que mais estimulará mudanças nos ambientes de negócio e de prestação de serviços[467].

Praticamente em todos os segmentos, em particular no setor de serviços, alguma solução inovadora tem sido proposta com base na tecnologia *blockchain*, em complemento ou em substituição aos tradicionais processos de negócios. Há duas décadas não se via tanta empolgação em torno de uma

---

[465] TAPSCOTT, Don; TAPSCOTT, Alex. ***Blockchain revolution*.** São Paulo: Senai, 2016, p. 36.

[466] TIGRE, Paulo Bastos. Inovações em serviços de saúde. In: TIGRE, Paulo Bastos; PINHEIRO, Alessandro Maia (Coord.). **Inovação em serviços na economia do compartilhamento**. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 269.

[467] DINIZ, Eduardo Henrique; CERNEV, Adrian Kremmer. Blockchain: revolução tecnológica à vista nos serviços. In: TIGRE, Paulo Bastos; PINHEIRO, Alessandro Maia (Coord.). **Inovação em serviços na economia do compartilhamento**. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 167.

tecnologia emergente, o que pode ser explicado pelo fato da *blockchain* propor uma nova forma de organizar, validar e armazenar registros, um dos elementos fundamentais para muitas de nossas atividades sociais e de cunho administrativo, como livros de contas, certificados, rastreamentos, prontuários e tantas outras formas de documentação de fatos e transações baseiam-se na ideia de registrar algo que possa servir de prova, garantindo no futuro a autenticidade ou a continuidade de algo que ocorreu no passado[468].

Como bem sabemos, os cartórios exercem uma função de suma importância para a sociedade ao conferir publicidade, segurança e autenticidade aos atos e fatos que envolvem diversos aspectos da vida: nascimento, casamento, compra e venda de imóveis, morte, dentre outros. Ao observar como funcionam e quais são as atribuições do notário e do registrador, percebemos que muito se assemelha à estrutura da *blockchain*.

Tradicionalmente elege-se um terceiro, um intermediário idôneo, para validar e garantir a inviolabilidade e a autenticidade de nossos registros. Com a *blockchain*, o terceiro idôneo é substituído pela tecnologia criptográfica e por um controle coletivo sobre a integridade dos registros. É um modelo concebível apenas em um ambiente totalmente digital, que permite um tipo de controle compartilhado exercido em uma rede computacional distribuída e mantida pelas partes interessadas.

A autenticidade dos registros é garantida por algoritmos de consenso, e sua inviolabilidade é mantida por criptografia digital. Ao mesmo tempo sofisticada e relativamente barata, é uma tecnologia aberta e acessível. Por essa razão acredita-se em sua rápida disseminação para as diversas atividades que envolvam algum tipo de manutenção de registros, ou seja, quase tudo que fazemos em nosso cotidiano social, de pagamentos a contratos, de certificação à controladoria. As aplicações da *blockchain* foram

---

[468] DINIZ, Eduardo Henrique; CERNEV, Adrian Kremmer. Blockchain: revolução tecnológica à vista nos serviços. In: TIGRE, Paulo Bastos; PINHEIRO, Alessandro Maia (Coord.). **Inovação em serviços na economia do compartilhamento**. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 167.

iniciadas com o *bitcoin*, e seu sucesso gerou outras *criptomoedas*, com valor de mercado estimado em mais de meio trilhão de dólares[469].

A viabilidade técnica e a efetividade do uso da blockchain são observadas pelo sucesso das *criptomoedas* – em especial a *bitcoin* – como alternativa ao dinheiro e, em grande medida, ao próprio sistema financeiro tradicional. Naturalmente, uma tecnologia sozinha não possui condições de mudar a realidade, mas a adoção em larga escala e o compartilhamento propiciam o uso criativo de tecnologias que viabilizam profundas transformações em nossas vida em um curto espaço de tempo.

A seguir traçaremos o cenário econômico-político em que se deu o advento da tecnologia *blockchain*.

7.2. CENÁRIO ECONÔMICO-POLÍTICO DO ADVENTO DA *BLOCKCHAIN*

Em novembro de 2008, Satoshi Nakamoto apresentava ao mundo a *bitcoin* e sua tecnologia subjacente, que o mercado financeiro denominou de "*blockchain*", inaugurando uma nova era e todos os avanços dela decorrentes. Simultaneamente, nesse período a *internet* avançava muito e nos conduzia ao estado de mundo hiperconectado, tornando-se a pedra angular de um novo modo de negócios que utiliza informação e tecnologia como facilitadores da comunicação, transferência de dados e transações comerciais. A arquitetura *blockchain* surge para marcar o próximo passo da evolução da *internet*, estabelecendo os fundamentos dessa nova era de hiperconexão, em que os usuários pleiteiam o controle de seus próprios dados, identidade e destino[470].

---

[469] DINIZ, Eduardo Henrique; CERNEV, Adrian Kremmer. Blockchain: revolução tecnológica à vista nos serviços. In: TIGRE, Paulo Bastos; PINHEIRO, Alessandro Maia (Coord.). **Inovação em serviços na economia do compartilhamento**. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 168.

[470] REVOREDO, Tatiana. **Blockchain**. The Global Strategy. 2019. Edição Kindle.

Apesar de alguns dos conceitos constituintes da *blockchain*, como redes descentralizadas e tecnologia *hash* existirem muito antes das *criptomoedas*, foi com o aparecimento da *bitcoin* que essa tecnologia atraiu a atenção do grande público. Isso explica, em grande medida, a confusão entre *bitcoins* e *blockchain*. Curiosamente, o texto original que apresentou a *bitcoin* ao mundo nem mesmo menciona a expressão *blockchain*, apenas indicando que uma cadeia de blocos (*chain of blocks*) é produzida e carimbada de tempos em tempos em um processo conhecido como *time stamp*. Talvez por isso, nos primeiros anos de existência da *bitcoin*, não se tenha dado muita atenção à *blockchain*. Só alguns anos depois começaram a aparecer outras *criptomoedas*, com características diferentes da *bitcoin*, mas que utilizavam os mesmos princípios da *blockchain*[471].

Assim, *blockchain* é uma nova tecnologia para registro de dados que oferece alternativas para a criação de sistemas auditáveis e seguros. Estima-se que essa tecnologia possa ser aplicada em vários segmentos, como: registro da cadeia de fornecimento de insumos e produtos, aplicações de governança digital, IoT (*internet of things – internet* das coisas), saúde, gestão financeira, controle de ativos, registros de imóveis, registros de certidões (nascimento, casamento, óbito)[472], registro de marcas e patentes, dentre outras aplicações.

Cabe uma ponderação a título de contexto: não foi por acaso que a tecnologia *blockchain* nasceu em 2008, o ano da maior crise econômica global desde o crash de 1929. O que ocorreu nos mercados naquele ano foi fundamental para que a nova tecnologia encontrasse espaço para se consolidar. Nos anos anteriores à crise houve uma onda de empréstimos hipotecários (*mortgages*) nos Estados Unidos. Estes empréstimos foram concedidos a mutuários s*ubprimes*, ou seja, clientes bancários com histórico de crédito ruim, sem avaliação adequada de risco de inadimplência ou

---

[471] DINIZ, Eduardo Henrique; CERNEV, Adrian Kremmer. Blockchain: revolução tecnológica à vista nos serviços. In: TIGRE, Paulo Bastos; PINHEIRO, Alessandro Maia (Coord.). **Inovação em serviços na economia do compartilhamento**. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 169.

[472] CONCEIÇÃO, Arlindo F. da; ROCHA, Vladimir E. M. **Blockchain**. 2020. Edição Kindle.

simplesmente ignorando tais riscos. Isso era feito por duas razões: juros mais altos e garantia dos imóveis[473].

Posteriormente, esses empréstimos eram utilizados como garantia de títulos considerados de baixo risco, uma vez que eram garantidos pelas hipotecas. Os títulos gerados por esta rede financeira ficaram conhecidos por CDOs – *collateralised debt obligations* ou "obrigações de dívida garantidas". Tais títulos foram classificados por grau de risco (*rating*) conforme maior ou menor exposição à inadimplência e, na sequência, investidores adquiriram os títulos com maior classificação de crédito atribuídos por agências como Moody's e Standard & Poor's. Ocorre que as agências de classificação mantinham contato com os bancos emissores das CDOs e, portanto, suas classificações não eram isentas[474].

O colapso dos mercados foi tão drástico que obrigou o FED - *Federal Reserve*[475] e o BCE - Banco Central Europeu a injetar centenas de bilhões de dólares e a baixar as taxas de juros. Durante a crise do mercado de crédito mais de 8,7 milhões de empregos foram perdidos. O consumo e o PIB encolheram devido à escassez de crédito e ao aumento do custo dos empréstimos. Instituições tidas como altamente confiáveis foram frontalmente atingidas, como o banco de investimentos *Bear Stearns* (adquiridos pelo *JP Morgan Chase* por 236 milhões de dólares, cerca de 10% do valor de mercado do banco)[476].

---

[473] TEIXEIRA, Tarcisio; RODRIGUES, Carlos Alexandre. **Blockchain e criptomoedas.** Salvador: Juspodivm, 2019, p. 11.

[474] TEIXEIRA, Tarcisio; RODRIGUES, Carlos Alexandre. **Blockchain e criptomoedas.** Salvador: Juspodivm, 2019, p. 12.

[475] Banco Central dos Estados Unidos da América.

[476] COHAN, William D. **House of cards**: a tale of hubris and wretched excess on Wall Street. New York: Doubleday, 2009. Edição Kindle. Tradução livre da autora. Texto original: *"The first murmurings of impeding doom for the financial world originated 2.500 miles from Wall Street in an unassuming office suite just north of Orlando, Florida. There, Bennet Sedacca announced to the world at 10:15 on the morning of March 5, 2008, that venerable Bear Stearns & Co., the nation's fifth-largest investment bank, was in trouble, big trouble. 'Yep', Sedacca wrote on the Minyanville web site, which is dedicated to helping investors comprehed the financial world. 'The great credit unwind is upon us. Credit default swaps on all brokers, particularly Lehman and Bear Stearns, are blowing out"*.

Os primeiros rumores de quebra do mundo financeiro se originaram a quatro mil quilômetros de Wall Street, em uma suíte despretensiosa de escritórios ao norte de Orlando, na Flórida. Lá, Bennet Sedacca anunciou ao mundo às 10h15 da manhã de 5 de março de 2008 que o venerável Bear Stearns & Co., o quinto maior banco de investimentos dos Estados Unidos, estava com grandes problemas. "Sim", escreveu Sedacca no site *Minyanville*, dedicado a ajudar os investidores a compreender o mundo financeiro. E continuou: o grande crédito que se desenrola está sobre nós. Os *swaps* de crédito inadimplente em todos os corretores, especialmente Lehman e Bear Stearns, estão explodindo[477].

Além do cenário econômico, a atmosfera política pareceu se encaixar: a crise financeira de 2008 gerou uma desconfiança crescente na economia, o que incluiu tanto as corporações quanto os governos, que normalmente deveriam regulá-las, e foi o pontapé que levou muitas pessoas a procurarem alternativas, como a tecnologia *blockchain*. O cenário já era de suspeição e piorou ainda mais em 2013, quando Edward Snowden revelou detalhes do programa de vigilância do governo norte-americano, que monitorava cidadãos dos Estados Unidos e de outros países[478].

Esses fatos tiveram como resultado: inadimplência de contratos, redução drástica dos valores dos imóveis e bilhões de dólares de prejuízos. Além das implicações adversas, entendemos que houve uma ruptura, um questionamento por parte da sociedade sobre modelos centralizados. Como

---

[477] COHAN, William D. **House of cards**: a tale of hubris and wretched excess on Wall Street. New York: Doubleday, 2009. Edição Kindle. Texto original: "*Sedacca, the forty-eight-year-old president of Atlantic Advisors, a $3.5 billion investment management company and hedge fund, had been watching his Bloomberg screens on a daily basis as the cost of insuring the short--term obligations–known in Wall Street argot as 'credit default swaps' - of both Lehman and Bear Stearns had increased steadily since the summer of 2007 and then more rapidly in February 2008".* Tradução livre da autora: Sedacca, o presidente de 48 anos da Atlantic Advisors, uma empresa de gestão de investimentos e fundo de *hedge* de US$ 3,5 bilhões, vinha observando suas telas da Bloomberg diariamente como o custo de garantir as obrigações de curto prazo - conhecidas em Wall Street como '*swaps* de crédito padrão' - do Lehman e do Bear Stearns havia aumentado constantemente desde o verão de 2007 e depois mais rapidamente em fevereiro de 2008".

[478] MOUGAYAR, William. **Blockchain para negócios**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018. Edição Kindle.

consequência, o espírito de descentralização que embasa a *blockchain* encontrou o momento propício para o seu desenvolvimento.

Não foi coincidência, portanto, que a partir de 2014 o interesse na *blockchain* começou a se desconectar daquele inicialmente associado à *bitcoin*. Desde então, novas aplicações empresariais passaram a ser desenhadas para explorar diferentes características dessa tecnologia, como a descentralização (inexistência de autoridade central gestora), a transparência (publicidade dos registros e sua auditabilidade) e a sincronização (possibilidade de deixar e voltar a uma rede, atualizando-se no retorno). Essas características podem ser combinadas e adaptadas conforme a aplicação ou o serviço idealizado[479]. A seguir serão detalhados os principais aspectos tecnológicos da *blockchain*.

7.3. CONCEITO E ASPECTOS TÉCNICOS DA *BLOCKCHAIN*

A tecnologia *blockchain* se tornou conhecida mundialmente por meio do universo das finanças, com as chamadas *criptomoedas*, sendo *bitcoin* a mais conhecida. *Blockchain* é um banco de dados distribuído. Trata-se do primeiro protocolo de consenso que dispensa a confiança entre partes asseguradas por um terceiro para realizar comunicação e transações de algum tipo de valor. De modo geral, a tecnologia *blockchain* pode substituir todos os serviços que precisam de um intermediário, seja na aplicação ao dinheiro (como no caso da *bitcoin*), seja no registro de imóveis, em que as serventias centralizam essa informação, seja no registro de domínios ou,

[479] DINIZ, Eduardo Henrique; CERNEV, Adrian Kremmer. Blockchain: revolução tecnológica à vista nos serviços. In: TIGRE, Paulo Bastos; PINHEIRO, Alessandro Maia (Coord.). **Inovação em serviços na economia do compartilhamento**. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 169.

ainda, no registro de títulos da dívida pública. A tecnologia promete revolucionar a forma como registramos e protegemos dados[480].

É uma tecnologia baseada em um sequenciamento ou cadeia de informações armazenadas em blocos. Podem ser informações de transações financeiras ou registros de imóveis. Tais informações são registradas e concatenadas entre si com o uso de recursos criptográficos, a fim de garantir sua perenidade, confiabilidade e imutabilidade[481].

Em sua essência, *blockchain* é uma tecnologia que grava transações de uma maneira que não podem ser apagadas depois, somente admitindo uma atualização sequencial, mantendo um histórico sem fim. Trata-se de um fenômeno recente e é considerada a segunda sobreposição significativa à *internet*, assim como a *web* foi a primeira camada nos anos 1990. Esta nova camada se relaciona com confiança, que é um dos pilares do sistema registral[482].

Blockchains são enormes catalisadores de mudanças que atingem governança, modelos corporativos tradicionais, sociedade e instituições globais. A infiltração da tecnologia *blockchain* encontrará resistência, pois é uma mudança extrema. Um dos usos que permite compreender a tecnologia *blockchain* é justamente com os registros de imóveis.

Como é sabido, no sistema registral a autenticidade das informações é comprovada por meio de verificação humana e atestada por carimbos, selos holográficos e assinaturas. A tecnologia possibilita que os documentos fiquem registrados de forma segura em uma base de dados disponível em qualquer lugar e a qualquer momento. Nesse modelo, os

---

[480] RIBEIRO, Júlio Turolla. **Blockchain**: novos modelos comunicacionais descentralizados. (Tese de láurea) – Escola de Comunicação e Artes. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017, p. 17-18.

[481] DINIZ, Eduardo Henrique; CERNEV, Adrian Kremmer. Blockchain: revolução tecnológica à vista nos serviços. In: TIGRE, Paulo Bastos; PINHEIRO, Alessandro Maia (Coord.). **Inovação em serviços na economia do compartilhamento**. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 168.

[482] MOUGAYAR, William. **Blockchain para negócios**. São Paulo: Altabooks, 2017. Edição Kindle.

documentos precisam ser autenticados uma única vez. Essa verificação da identidade ocorre somente no início. Depois disso, para todos os futuros usos, eles podem ser fornecidos por meio de um *link*[483].

Trata-se de uma base de dados digital pública e descentralizada, em que se pode registrar, por meio de criptografia (códigos que protegem informações), arquivos digitais dos mais variados tipos. É uma enorme base de dados remota e inviolável. Cada item registrado é datado e dá origem a uma assinatura formada por uma sequência de letras e números – o *hash* na linguagem dos especialistas[484].

O conceito utilizado pela *blockchain* é o da tecnologia DLT (*distributed ledger technology)* e consiste em uma cadeia ordenada e consistente de blocos encadeados. A estrutura de blocos é em uma rede *peer-to-peer* (ou P2P). Sempre que um novo bloco é criado, ele é enviado para todos os nós da rede. Cada nó verifica os dados do bloco antes dele ser efetivamente incorporado na cadeia de blocos[485].

Os blocos em cadeia compõem o livro de registros ou *ledger*, que é justamente a *blockchain* daquele serviço ou *criptomoeda*. O *hash* é uma espécie de assinatura criptográfica de um bloco, calculado em função do seu conteúdo, obedecendo a padrões predefinidos. É a prova de que determinadas informações constam em um bloco a partir do qual elas foram geradas.

Outra propriedade de um *hash* é sua resistência a colisões, ou seja, a inviabilidade de se gerar *hashe*s idênticos a partir de diferentes conteúdos de entrada. *Hashes* são recursos criptográficos empregados na *blockchain* justamente em virtude de sua capacidade de fixar as informações. Isso

---

[483] Disponível em: https://www.mediacaonline.com/blog/blockchain-no-direito-e-o-que-esperar-do-futuro/. Acesso em: 10/11/2019.

[484] Disponível em: https://www.mediacaonline.com/blog/blockchain-no-direito-e-o-que-esperar-do-futuro/

[485] CONCEIÇÃO, Arlindo F. da; ROCHA, Vladimir E. Moreira. **Blockchain**. 2020. Edição Kindle, p. 83.

garante que os registros feitos em um bloco sejam imutáveis à medida que novos blocos sejam criados.

A tecnologia permite o estabelecimento de um protocolo com três etapas: 1) transações de qualquer tipo são documentadas em um livro de registros (*ledger*), que será copiado em todos os nós de uma rede distribuída; 2) essas transações são validadas em blocos a cada intervalo de tempo, por uma regra de consenso preestabelecida; 3) uma vez validados, os blocos de informação são armazenados sequencialmente, concatenados com o uso de *hashes* criptográficos, como uma assinatura digital de cada bloco[486].

Nos primórdios da *internet* o fornecimento de recursos, como sites ou arquivos, era feito usando uma arquitetura denominada "cliente-servidor". Nesse modelo um "computador-servidor" é responsável por fornecer os dados solicitados pelos clientes. Essa arquitetura continua sendo utilizada, mas possui problemas de escala. Por sua vez, a rede *peer-to-peer* pode ser entendida como uma rede conectada de computadores em que cada um deles, denominado *peer* ou nó, pode atuar tanto como cliente quanto como servidor. A *blockchain* nasce como alternativa à tradicional arquitetura "cliente-servidor". Seus principais objetivos são: a) aumentar a disponibilidade do recurso e b) aumentar a largura de banda do sistema[487]. As redes *peer-to-peer* são muito utilizadas atualmente. Um exemplo é o sistema de videoconferência *Skype*.

O bloco de uma *blockchain*, em geral, é dividido em duas partes: "cabeçalho" e "dados". O cabeçalho possui as informações responsáveis por identificar o bloco. Uma destas informações é o campo identificador, que consiste em um valor único e sequencial. Cada novo bloco inserido na cadeia

---

[486] DINIZ, Eduardo Henrique; CERNEV, Adrian Kremmer. Blockchain: revolução tecnológica à vista nos serviços. In: TIGRE, Paulo Bastos; PINHEIRO, Alessandro Maia (Coord.). **Inovação em serviços na economia do compartilhamento**. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 168.

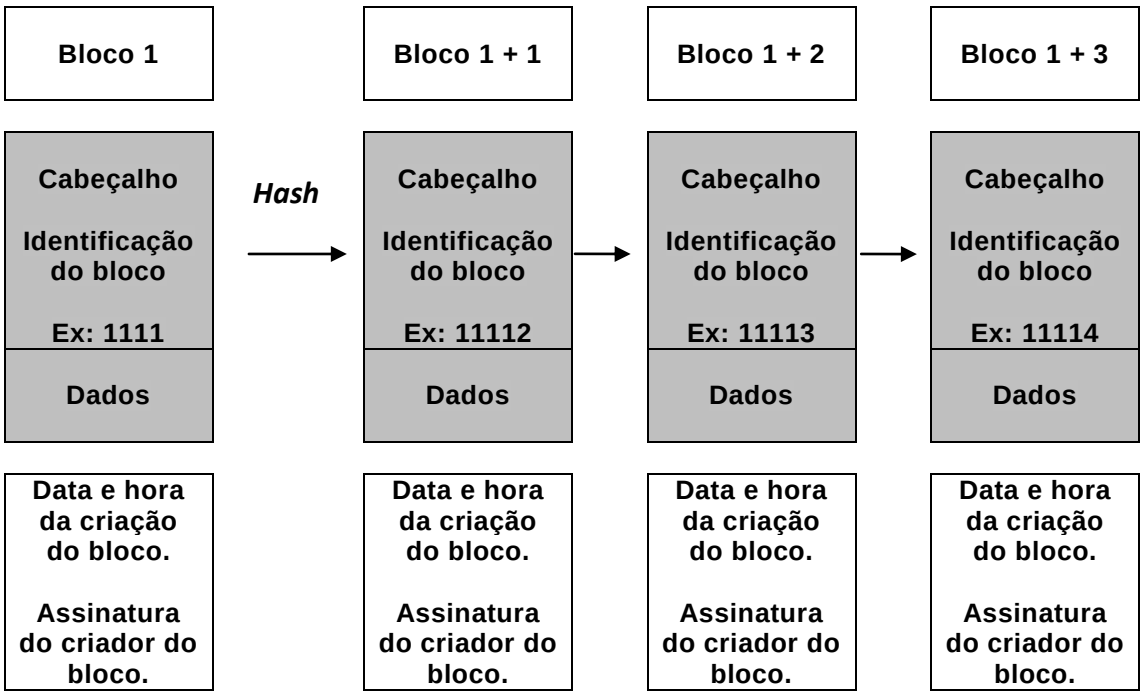
[487] CONCEIÇÃO, Arlindo F. da; ROCHA, Vladimir E. Moreira. **Blockchain**. 2020. Edição Kindle, p. 114.

terá como identificador o valor do identificador do bloco anterior incrementado em uma unidade[488].

Na parte de dados ficam armazenadas as transações pertencentes ao bloco. Estas transações podem representar qualquer tipo de dados ou atividades: em uma aplicação financeira, por exemplo, podem representar a transferência de valores. Cada transação também possui seu identificador, a informação sobre quem a criou, além de outros dados que podem ser relevantes conforme cada aplicação[489].

Outro campo é o *timestamp*, que armazena as informações de data e hora aproximada da criação do bloco. Também costuma haver um campo para assinatura, responsável por identificar e validar o criador do bloco. Além disso, o cabeçalho pode conter metadados sobre o conteúdo do bloco[490].

Figura 1: Estrutura básica de uma *blockchain*



Fonte: elaborado pela autora

[488] CONCEIÇÃO, Arlindo F. da; ROCHA, Vladimir E. Moreira. **Blockchain**. 2020. Edição Kindle, p. 88.

[489] CONCEIÇÃO, Arlindo F. da; ROCHA, Vladimir E. Moreira. **Blockchain**. 2020. Edição Kindle, p. 88.

[490] CONCEIÇÃO, Arlindo F. da; ROCHA, Vladimir E. M. **Blockchain**. 2020. Edição Kindle, p. 89.

7.4. EXEMPLOS DE USOS DA TECNOLOGIA *BLOCKCHAIN*

7.4.1. INDÚSTRIA ALIMENTÍCIA, ÁREA MÉDICA, GOVERNOS, ENTRETENIMENTO, SETOR AUTOMOBILÍSTICO E FUTEBOL

Em agosto de 2017, dez das maiores empresas de alimentos do mundo fizeram uma parceria com a IBM para integrar o *blockchain* em suas cadeias de fornecimento. Walmart, Nestlé, Unilever, McCormick, Tyson, Kroger, McLane, Driscoll's, Dole e Golden State Foods representam mais de meio trilhão de dólares em vendas globais anuais agregadas.

Por meio da parceria, a plataforma *blockchain* da IBM ajudará as empresas de alimentos a aumentar a visibilidade e a rastreabilidade da cadeia de suprimentos. Isso se mostra relevante na medida em que a cadeia alimentar global é complexa, pois reúne agricultores, armazéns, companhias de navegação, distribuidores e mercados. Envolver tantas partes diferentes também significa envolver diferentes métodos de manutenção de registros, desde planilhas de Excel até e-mails e impressões em papel[491].

Com a adoção da tecnologia *blockchain* é possível acompanhar toda a cadeia de produção e verificar o exato momento e os dados do fornecedor em cuja propriedade o alimento foi colhido, bem como é possível acompanhar e conferir todo o trajeto até o mercado. Tudo isso em questão de segundos.

Uma ferramenta muito importante, baseada em *blockchain*, usada para este fim é o *IBM food trust* (IBM, s.a, s.p). Uma plataforma fornecida pela IBM que auxilia produtores, fornecedores, mercados e todos os outros integrantes da linha de produção de alimentos uma forma de se comunicar extremamente eficiente, garantindo que os dados sobre a origem, produção e transporte dos alimentos sejam confiáveis e compartilhados com todos ao

---

[491] Disponível em: https://www.cbinsights.com/research/blockchain-grocery-supply-chain/

mesmo tempo. A *blockchain* cria um ecossistema de compartilhamento de informações que facilita o exercício da função de cada membro dessa cadeia. Diversos varejistas estão usando a *blockchain* para rastrear a cadeia de produção dos alimentos que fornecem.

Um deles é o *Walmart*, que adotou a *blockchain* para melhorar a segurança quanto à origem dos alimentos que fornece O varejista começou a usar a *blockchai*n com a IBM em 2016, começando com os embarques de carne suína na China. O vice-presidente de segurança alimentar do Walmart, Frank Yiannas, considerou o teste de carne de porco um sucesso. Ele destacou que com a *blockchain* é possível extrair informações de rastreamento de um produto em menos de três segundos, enquanto tradicionalmente levava quase uma semana.

Ainda tratando do setor de alimentos, produtores e integrantes da cadeia de produção do chocolate têm buscado na tecnologia *blockchain* uma forma de garantir a origem da sua principal matéria-prima, o cacau, que em muitos locais está ligado à pobreza dos agricultores, ao trabalho infantil, ao trabalho escravo ou em condições análogas à escravidão[492].

Embora o Brasil seja um grande produtor, a maior parte do cacau utilizado no mundo vem de Gana e da Costa do Marfim, e abastecem uma indústria que movimenta mais de 10 bilhões de dólares por ano.

O cacau passa por uma complicada cadeia de abastecimento que, de modo geral, ocorre da seguinte maneira: os agricultores vendem para um intermediário. Este transporta o cacau para o porto mais próximo e o revende para exportadores. Por sua vez, estes vendem para os comerciantes e depois para as fábricas.

Ainda hoje os métodos de colheita e processamento do cacau pouco evolui na maioria das fazendas. A maior parte dos agricultores ainda colhem o cacau usando apenas o facão. Os agricultores não têm dinheiro para

---

[492] Disponível em: https://exame.com/future-of-money/blockchain-e-dlts/industria-do-chocolate-adota-blockchain-para-controlar-producao-de-cacau/

investir em máquinas ou práticas de cultivo mais sustentáveis. E isso resulta em escravidão, trabalho infantil, desmatamento e pobreza sistemática. Na Costa do Marfim, por exemplo, muitos agricultores cultivam cacau ilegalmente em áreas florestais protegidas. Como resultado, desde 1990 o país perdeu 85% de suas florestas protegidas.

Para romper com esta situação a empresa holandesa Tony's Chocolonely está usando a tecnologia *blockchain* para rastrear os grãos. É atribuído um número exclusivo para cada lote de grãos, que são rastreados por toda a cadeia de produção. Com isso, a empresa consegue se certificar de que está adquirindo cacau de agricultores idôneos, que não empregam trabalho infantil, trabalho escravo ou práticas ambientais criminosas.

A medicina também está utilizando a *blockchain* como forma de garantir a segurança de dados entre médico e paciente, corpo clínico e planos de saúde e outras relações dentro deste cenário. Hoje os dados sobre a saúde são monitorados a partir de inúmeras fontes, como testes genéticos, exames e aplicativos de bem-estar. Uma ideia simples e eficiente é oferecer um prontuário do paciente em rede *blockchain*, que seria permanentemente abastecido com novos dados clínicos, mediante autorização do paciente, titular dos dados. Com isso, o paciente teria todo o seu histórico de exames, enfermidades e demais informações sobre sua saúde em um só lugar. Além dessas informações auxiliarem em consultas de rotina, isso seria de grande valia em caso de situações inesperadas que exigem rapidez no atendimento, como acidentes de trânsito.

A empresa britânica Medicalchain oferece a tecnologia para armazenar o histórico médico e disponibilizar da forma que cada pessoa preferir. Outra empresa que vem inovando é a eslovena Iryo, que também oferece a tecnologia para os pacientes. Com isso, a *blockchain* torna viagens e deslocamentos mais seguros, pois permite acessar dados médicos de qualquer lugar[493].

---

[493] Disponível em: https://panoramacrypto.com.br/como-a-blockchain-esta-sendo-utilizado-pela-medicina/

Diante da emergência sanitária provocada pela pandemia da COVID-19, nos parece que a principal informação que será solicitada de um viajante, além do passaporte, será se essa pessoa está imunizada, qual vacina tomou e quando se deu a aplicação. A tecnologia *blockchain* pode facilitar essa resposta para os governos de todo o mundo, e uma evidência disso é que o em abril de 2021 a Coreia do Sul anunciou que irá emitir certificados de vacinação contra a COVID-19 para seus cidadãos imunizados verificados por uma rede *blockchain*.

O primeiro-ministro, Chung Sye-kyun, afirmou que a verificação acontecerá por meio de um aplicativo que acessará a prova de vacinação registrada em rede *blockchain*. Segundo ele, o uso de um aplicativo assegurado pela tecnologia *blokchain* evitará a falsificação do certificado[494].

No mesmo período, o estado de Nova York, nos Estados Unidos, também lançou um passaporte digital de vacinação baseado em *blockchain*. O objetivo é facilitar o retorno seguro das pessoas aos locais de maior circulação. O *Excelsior Pass*, como foi chamado, é um aplicativo que exibe um *QR Code* com dados dos moradores. Os estabelecimentos usam outro aplicativo para escanear o *QR Code* e verificar se a pessoa foi vacinada contra COVID-19. O passaporte de vacinação de Nova York utiliza o *Digital Health Pass*, solução da IBM baseada em *blockchain*[495].

A tecnologia *blockchain* também está sendo usada pelos produtores de conteúdo intelectual como a Disney. Um dos maiores obstáculos que companhias de entretenimento enfrentam é a pirataria. Frequentemente filmes e séries são distribuídos na *internet* em sites não licenciados e, não raro, isso ocorre antes mesmo dos lançamentos oficiais[496].

---

[494] Disponível em: https://tecnoblog.net/427737/coreia-do-sul-lancara-certificado-de-vacinacao-contra-covid-19-protegido-por-blockchain/

[495] Disponível em: https://tecnoblog.net/426217/nova-york-lanca-passaporte-de-vacina-baseado-em-blockchain/

[496] Disponível em: https://tecnoblog.net/441909/disney-registra-patente-de-blockchain-para-combater-piratas-de-filmes/

Para contornar esse problema que traz prejuízos financeiros de grande monta, a Disney vem atuando para combater a pirataria de seu conteúdo em parceria com a *Alliance for Creativity in Entertainment*. A companhia já conseguiu tirar do ar inúmeros sites e plataformas de distribuição indevida de conteúdo.

Em maio de 2021 a empresa anunciou o registro de uma nova patente que consiste em um sistema de distribuição de mídia baseado em *blockchain*, cujo objetivo é prevenir vazamentos e pirataria de conteúdo ainda não lançados. Intitulada “configuração de *blockchain* para a entrega segura de conteúdo”, a patente se concentra nas produções para cinemas justamente porque o processo é mais vulnerável, permitindo que pessoas com as conexões certas possam fazer cópias durante ou após a entrega do conteúdo finalizado.

Evidentemente a Disney já utiliza vários mecanismos de segurança a fim de evitar a ocorrência de vazamentos, mas isso não tem se mostrado suficiente para coibir a pirataria. Segundo a própria empresa, as atuais ferramentas são reativas, e não preventivas, como as marcas d’água que são inseridas nos filmes para rastrear a pirataria após o vazamento já ter ocorrido. Na prática os processos atuais não previnem adequadamente a divulgação não autorizada.

Segundo a Disney, ao implementar um sistema baseado em *blockchain*, o processo de distribuição pode ser controlado de forma mais rígida, impossibilitando a exibição de um filme antes de ser lançado. Em contraste com os mecanismos anteriores, a *blockchai*n verifica se o conteúdo é recebido no destino pretendido antes de permitir sua reprodução.

Além dessa funcionalidade base, o sistema também pode ser configurado para outros recursos antipirataria. Por exemplo, ele pode rastrear o número de vezes que um filme é reproduzido para evitar que pessoas mal intencionadas o exibam com mais frequência do que deveriam, identificando vazamentos no processo. Em resumo, a *blockchain* tem um mecanismo de auditoria automatizado que rastreia a reprodução do conteúdo no destino para

garantir que a quantidade de reproduções seja registrada com precisão. Por isso a pirataria é coibida.

Ainda mencionando exemplos de uso da tecnologia *blockchain* pela indústria do entretenimento, em fevereiro de 2021 a operadora norte-americana de TV por satélite *Dish Network* também registrou uma patente para um sistema antipirataria que utiliza a tecnologia *blockchain*. Segundo a empresa, o novo programa seria mais barato e eficiente que as opções atuais[497].

O pedido foi registrado há dois anos e somente agora, após todos os trâmites legais, a patente foi concedida à operadora. Denominado de "gestão antipirataria", a plataforma concentra informações de direitos autorais que serão verificadas por meio de *blockchain*. Por ser pública, qualquer pessoa pode checar as informações.

A partir do momento que uma empresa carrega um arquivo no sistema idealizado, ele gera um registro na *blockchain*, vinculando o conteúdo ao proprietário por meio do pagamento de uma taxa de valor simbólico. Assim, se o programa identificar a utilização de um conteúdo autoral em um site, por exemplo, ele checará se este site detém os direitos de reprodução. Caso contrário, o arquivo será bloqueado.

Segundo a empresa, nos últimos anos a pirataria perturbou drasticamente a indústria da mídia em escala global e a natureza descentralizada torna o monitoramento mais complexo. Plataformas como o *YouTube* e redes sociais têm políticas contra esse tipo de fraude, além de uma série de mecanismos e filtros para identificar casos de violação de direitos autorais. Na prática, contudo, é muito difícil gerenciar e bloquear conteúdo protegido em meio a tantos sites e redes sociais.

Diante desse cenário, a operadora sugere a criação de um sistema que unificaria esse processo de filtragem e monitoramento através da *blockchain*. Segundo a Dish as tecnologias tradicionais antipirataria não têm

---

[497] Disponível em: https://tecnoblog.net/413200/operadora-registra-patente-de-blockchain-para-combater-pirataria-de-tv/

condições de impedir as constantes violações de direitos autorais, sendo necessária uma reformulação que unifique os participantes em um protocolo comum, a fim de monitorar e identificar com eficiência a distribuição e a reprodução não autorizada de conteúdo.

Outro exemplo de uso da tecnologia *blockchain* vem da indústria automobilística. Em janeiro de 2021 as montadoras BMW e Ford adotaram a *blockchain* para criar uma "carteira de identidade" dos veículos. Para tanto, a MOBI - *Mobility Open Blockchain Initiative*, uma entidade sem fins lucrativos que visa aprimorar o mercado automotivo, tornando-o mais sustentável, acessível e seguro através da tecnologia *blockchain*, criará um registro de dados de veículos com o histórico completo de manutenção e documentação[498].

Para criar a "carteira de identidade para veículos", a MOBI desenvolveu o VID II (*vehicle identification*). Esse sistema permite o registro do carro em rede *blockchain* e integra as informações coletadas de múltiplos bancos de dados de diferentes países. Com isso, impede-se que veículos roubados em um país sejam revendidos em outro, uma vez que o histórico é global, público e imutável.

Assim, práticas como ocultação de acidentes de trânsito, danos decorrentes de enchentes, quilometragem adulterada e até mesmo clonagem de veículos devem ser evitadas. Tal como se dá no mercado de imóveis, a documentação completa e confiável de automóveis gera melhorias para o setor, como aumento do valor de mercado para o vendedor e segurança para o comprador. Além disso, empresas de suporte a concessionárias de veículos, que verificam documentação, colherão os benefícios de um trâmite mais rápido e eficiente. O resultado serão registros transparentes, seguros e sem burocracia.

Pensando na realidade brasileira, uma iniciativa como essa poderia resultar em desestímulo a práticas criminosas, como furto e roubo de veículos,

---

[498] Disponível em: https://tecnoblog.net/404857/ford-e-bmw-usarao-blockchain-contra-fraudes-com-veiculos-usados/

além do crime de receptação (art. 180 do Código Penal). Em médio ou longo prazo isso poderia resultar em mudanças no mercado de seguros de automóveis, com redução dos valores hoje pagos pelos proprietários para assegurar seus veículos.

Os exemplos mencionados nos levam a concluir que a tecnologia *blockchain* tem aplicações nos mais variados setores e, para fechar essa introdução sobre o tema, trazemos um último exemplo que mostra a versatilidade dessa tecnologia. Em 12 de julho de 2021, data da final da Eurocopa 2020, o jogador Cristiano Ronaldo foi premiado pela sua artilharia no torneio por meio de *blockchain*. Com isso, se tornou o primeiro jogador da história a receber uma premiação digital, além do tradicional troféu[499].

A premiação incluiu um NFT (*token* não fungível), baseado numa rede *blockchain*. No troféu físico também foi incluído um código *hash* com o endereço do t*oken*, que registra em *blockchain*, de forma permanente e imutável, as informações da premiação e os lances dos gols. Além de Cristiano Ronaldo, o vice-artilheiro da competição, Patrik Schick, da República Tcheca, e o terceiro maior artilheiro, o francês Karim Benzema, também ganharam seus respectivos troféus e a premiação em *blockchain*.

Segundo a UEFA, os *tokens* são únicos e exclusivos, e serão armazenados pela entidade mundial do futebol a fim de servir como uma lembrança duradoura, incentivando os torcedores a espalhar o sentimento de satisfação que é parte integrante deste esporte. Por fim, a UEFA anunciou que pretende explorar o uso da tecnologia *blockchain* visando acelerar a transformação digital na indústria do futebol e melhorar a experiência dos torcedores ao redor do mundo.

---

[499] Disponível em: https://exame.com/future-of-money/blockchain-e-dlts/cristiano-ronaldo-ganha-premio-em-blockchain-por-artilharia-da-eurocopa/

7.4.2. ÁREA JURÍDICA

A votação por procuração para tomada de decisões corporativas é considerada um processo caro e demorado. Proprietários beneficiários objetores, cuja característica mais marcante é insistir no anonimato do voto, formam um grupo especialmente problemático de votantes por procuração. A par desse cenário, a IBM implementou uma solução de rede de votação baseada na tecnologia *blockchain*.

Por meio da IBM *Blockchain Platform*, os proprietários beneficiários objetores e seus votos são imediatamente representados dentro do ciclo de votação por procuração. Isso permite que os apoiadores da proposta tomem as decisões certas sobre investir mais e onde investir para conseguir os resultados desejados. A solução de *blockchain* preserva o anonimato, ao mesmo tempo em que assegura a transparência e a auditabilidade do processo de votação[500].

Outro exemplo de uso da tecnologia *blockchain* na área jurídica envolve uma importante questão: a prova de seguro de trabalhados temporários. As empreiteiras que admitem trabalhadores temporários exigem o envio de uma prova de seguro antes do início das atividades. Entretanto, a obtenção e o envio desta prova podem levar dias e até semanas devido a processos manuais e complicados, ou seja, a burocracia gerando perda de produtividade.

Executivos da Marsh, um grupo multinacional com filial no Brasil e que cuida de seguros e gestão de risco, viram uma oportunidade de simplificar e melhorar o processo para seus clientes utilizando a tecnologia *blockchain*. Para tanto, adotou-se a IBM *Blockchain Platform* como o ponto de partida no processo de certificados, a fim de criar um registro de prova de seguro imutável e acessível para todos os membros de rede. O objetivo é aumentar a

---

[500] Disponível em: https://www.ibm.com/blockchain/br-pt/use-cases/success-stories/#section-4

eficiência, impulsionar a confiança entre todas as partes das transações e evitar futuros passivos judiciais[501].

7.4.3. SETOR IMOBILIÁRIO

Diante dos exemplos mencionados, a questão que se coloca é: se as tecnologias disruptivas, como a *blockchain*, podem promover grandes mudanças em áreas tão diversas, como a medicina e as indústrias automobilística e alimentícia, quais aplicações do Direito comportariam a tecnologia *blockchain*? Tendo em vista que a tecnologia serve, em especial, para registros de informações, é natural pensarmos em sua adoção pelos registros públicos e pelo setor de incorporações de imóveis, que gravita em torno do serviço registral.

Posturas disruptivas também estão sendo observadas nesse segmento. Como exemplo, mencionamos que o uso de *criptomoedas* para a compra de imóveis vem crescendo no Brasil. A construtora Tecnisa já aceita a *bitcoin* como forma de pagamento desde 2014. A primeira venda ocorreu no segundo semestre de 2017, quando a *bitcoin* chegou a atingir valorização de 1.751%. Um apartamento de R$ 280 mil, por exemplo, foi vendido por 9,82 *bitcoins*. Esse foi o valor do apartamento mais barato vendido pela Tecnisa em *criptomoedas*. Segundo a construtora, de novembro de 2017 a setembro de 2018 foram vendidos 16 (dezesseis) apartamentos usando *bitcoin* como forma de pagamento.

Outra construtora que também aceita *bitcoin* como forma de pagamento é a paranaense Valor Real. De setembro de 2017 a setembro de 2018, a construtora vendeu 6 (seis) apartamentos em que os adquirentes usaram a *criptomoeda* para dar o sinal. Observando esse cenário, o Secovi-SP – Sindicato das Empresas de Compra e Venda de Imóveis, acredita no

---

[501] Disponível em: https://www.ibm.com/blockchain/br-pt/use-cases/success-stories/#section-8

crescimento do uso da *bitcoin* no setor imobiliário. Segundo Alexandre Lafer, coordenador do grupo de novos empreendedores do sindicato, espera-se um aumento expressivo de transações imobiliárias utilizando a tecnologia *blockchain*, e acrescenta que a entidade aposta na digitalização do ativo, ou seja, o imóvel passará a ter uma espécie de escritura digital que facilitará a compra e venda do imóvel[502].

Em maio de 2019 a construtora Cyrela e a *Growth Tech – startup* proprietária do projeto *Notary Ledgers*, que permite solicitar e acompanhar serviços notariais e de registro em ambiente virtual, fizeram a primeira transação imobiliária por meio da tecnologia *blockchain* no Brasil[503]. Esta plataforma, que faz uso da tecnologia da IBM Brasil, o IBM *Blockchain*, permite aos usuários solicitar e rastrear serviços notariais e registrais em um ambiente digital. O uso da tecnologia *blockchain* possibilitou a redução dos prazos envolvidos na venda de um imóvel, que geralmente leva cerca de um mês, para incríveis 20 (vinte) minutos[504].

Alguns meses depois, em outubro do mesmo ano, um bebê nascido no Rio de Janeiro foi o primeiro do mundo a ter sua certidão de nascimento registrada por meio da tecnologia *blockchain*, utilizando-se da mesma plataforma da IBM[505].

Como é sabido, nossa atual Lei dos Registros Públicos data de 1973 e, naturalmente, foi concebida em uma realidade muito diferente da atual, sobretudo no tocante aos valores sociais, políticos e econômicos. A lei foi objeto de diversas alterações, mas nenhuma destas modificações chegou a contemplar de modo efetivo as inovações tecnológicas surgidas em quase 50 (cinquenta) anos. O fato é que o mundo mudou, mas uma transação tão

---

[502] https://www1.folha.uol.com.br/sobretudo/morar/2018/09/1981794-moeda-digital-ganha-forca-no-setor-imobiliario.shtml

[503] Disponível em: https://abemd.org.br/noticias/cyrela-e-growth-tech-realizam-primeira-transacao-imobiliaria-via-blockchain-do-pais. Acesso em: 22/5/2020.

[504] Disponível em: https://www.moneytimes.com.br/construtora-cyrela-realiza-sua-primeira-venda-omnichain-com-blockchain/. Acesso em: 22/5/2020.

[505] Disponível em: https://computerworld.com.br/2019/10/31/brasil-e-pioneiro-em-registrar-primeiro-bebe-com-tecnologia-blockchain/. Acesso em: 10/6/2020

fundamental e corriqueira na vida das pessoas, como a compra e venda de um imóvel, continua sendo formalizada sob os mesmos moldes da época da promulgação da lei.

Tendo em vista toda a evolução tecnológica ocorrida nas últimas décadas, nos parece imperioso que a lei volte os seus olhos para as novas ferramentas capazes de conferir autenticidade e segurança às transações. Fazendo um paralelo, a "tecnologia" disponível na década de 1970 para conferir os mesmos atributos às transações imobiliárias era o carimbo e registro por meio dos "cartórios", e por isso foi o caminho escolhido pelo legislador.

Em junho de 2016 a agência Reuters noticiou que a Suécia estava realizando testes para colocar seu sistema de registro de imóveis em *blockchain*[506]. A segunda fase de testes começou em março de 2017. Logo depois, em julho do mesmo ano, o "registro de terrenos" sueco estava usando a tecnologia *blockchain* para registrar terrenos e imóveis, mas ainda em pequena escala. Além de usar a rede de *blockchain* da ChromaWay, uma startup sueca, o *Lantmäteriet* (autoridade registral do país) também fechou parceria com a empresa de telecomunicações Telia Co. AB e a empresa de consultoria *Kairos Future* para o desenvolvimento do projeto de registro imobiliário via *blockchain*[507].

A Geórgia, a Lituânia e a Nova Zelândia não são os únicos países que usam a tecnologia *blockchain*. O governo chinês, por exemplo, está usando a tecnologia para combater fraudes, a Estônia usou um serviço baseado em *blockchain* que permite às pessoas negociar ações e o Senegal está planejando usar a tecnologia *blockchain* para introduzir uma moeda digital nacional[508]. Além disso, Honduras e Suécia estão usando a tecnologia

---

[506] Disponível em: https://www.reuters.com/article/us-sweden-blockchain-idUSKCN0Z22KV. Acesso em 14/6/2020.

[507] Disponível em: https://cointelegraph.com.br/news/swedish-government-land-registry-soon-to-conduct-first-blockchain-property-transaction. Acesso em 14/6/2020.

[508] Disponível em: https://eurasianet.org/georgia-authorities-use-blockchain-technology-for-developing-land-registry

blockchain para registro de imóveis[509], embora ainda não se tenha chegado ao nível em que estão Geórgia, Lituânia e Nova Zelândia.

Diante disso já ouvi questionamentos de registradores no seguinte sentido: “só dá certo porque são países pequenos”. Penso justamente o contrário: o fato do Brasil ser um país de dimensões continentais nos trará benefícios muito maiores do que os que foram obtidos em países pequenos.

Se houver estímulos, como campanhas governamentais, para que as pessoas regularizem seus imóveis, os ganhos serão expressivos, como: facilidade de obtenção de crédito (usando o imóvel como garantia); menor tempo para conclusão de inventários; facilidade para locar ou vender o imóvel; obtenção de alvará para reformas ou ampliações do imóvel e, em alguns casos, até redução de IPTU.

7.4.4. FUNDAMENTOS DA *BLOCKCHAIN* QUE SE ALINHAM COM O REGISTRO DE IMÓVEIS

Os registros de imóveis têm por finalidade primordial assegurar segurança jurídica e confiança nos registros imobiliários. E isso deve se dar por meio de um procedimento eficiente em termos de tempo e de custo, ou seja, deve ser realizado com o mínimo de utilização de recursos.

No nosso entender, o ponto de vista do usuário do serviço registral deve ser o norte do sistema. Ele é o destinatário e é também quem financia o serviço, então nos parece lógico que a organização da atividade registral deva partir das necessidades dele. É um atraso pensar que a atenção à satisfação do usuário é uma preocupação apenas do setor privado. Isso também deve ser uma diretriz para todos os agentes que, assim como os registradores

[509] Disponível em: http://www.btcsoul.com/2017/01/11/suecia-comecara-teste-em-blockchain-para-registro-de-terra/

imobiliários, desejam continuar atuando com reconhecimento social de sua utilidade e confiabilidade.

A tecnologia *blockchain* vem conquistando cada vez mais espaço pelas características que apresenta no desenvolvimento de aplicações, como: confiança, integridade, imutabilidade, possibilidade de ser auditada e privacidade. A principal inovação da *blockchain* é prover um mecanismo de confiança. O fato de todos os blocos e transações serem validados por todos os nós dificulta que registros incorretos sejam inseridos na *blockchain*. Assim, a confiança não está em um nó, mas na rede de nós como um todo.

Integridade é um dos pontos mais importantes da *blockchain* e é o que dá suporte ao quesito de confiança na rede. Note que, como a informação pode estar distribuída (replicada) em vários computadores, é necessário confiar que essa informação é íntegra, ou seja, que não foi alterada por ninguém. Por isso a *blockchain* utiliza o conceito de blocos encadeados, que permitem criar um enlace entre as informações. É como se fosse uma corrente: é fácil identificar se um elo da corrente foi rompido; o que significa que a corrente não está mais íntegra e não é mais confiável.

Como criar enlace entre informações? Na *blockchain*, cada elo corresponde a um bloco de informações. Esse bloco tem um identificador único. O elo entre dois blocos subsequentes é realizado fazendo com que um bloco contenha um identificador do bloco anterior, formando o enlace. Suponha que exista uma cadeia de blocos 1-2-3-4-5. Para corromper um bloco é preciso alterar todos os blocos subsequentes, o que pode se mostrar inviável na prática.

A imutabilidade na *blockchain* refere-se ao fato de que após a confirmação de uma escrita na cadeia de blocos, as informações não poderão ser alteradas. Diante disso vem a pergunta inevitável: e se eu precisar alterar alguma informação? Na “vida real” os dados mudam: o saldo bancário, os dados que constam de exames clínicos e, mais afeto ao nosso objeto de pesquisa, o estado civil de uma pessoa e as informações sobre um imóvel.

Na *blockchain* a alteração de uma informação implica uma nova escrita em um novo bloco. Essa nova escrita pode alterar o estado anterior, isto é, o que vale é o último estado. Note que, dessa maneira, a cadeia de blocos conterá todas as modificações realizadas na informação. Isso significa que a cadeia de blocos fornece o histórico completo de uma variável e não apenas o último estado. Isso está em total sintonia com o princípio da anterioridade, um dos pilares do sistema registral.

A *blockchain* pode ser objeto de auditoria e isso é essencial para que se possa conferir, a qualquer momento, se as informações contidas na cadeia de blocos são válidas. Para verificar se as informações são válidas é necessário verificar se os blocos e as transações são válidos. Primeiramente é preciso verificar se cada bloco aponta corretamente para o bloco anterior, até chegar ao primeiro bloco. Em seguida, é necessário conferir se todas as transações de uma determinada pessoa estão coerentes. Por exemplo, a coerência no contexto de operações financeiras significa existência de saldo.

Em 25 de maio de 2020 o Senador Acir Gurgacz (PDT-RO) apresentou o Projeto de Lei n. 2.876/2020, com o objetivo de acrescentar os arts. 141-A e 181-A à Lei n. 6.015/1973. Os dispositivos teriam a seguinte redação:

> Art. 141-A. Cada registro deverá ser feito <u>também</u> no Sistema Eletrônico de *Blockchain* Nacional de <u>Registro de Títulos e Documentos</u> disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça.
>
> Art. 181-A. Cada registro deverá ser feito também no Sistema Eletrônico de *Blockchain* Nacional de <u>Registro de Imóveis</u> disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça. (grifos nossos)

Conforme consta da justificativa do Projeto de Lei, as mudanças trazidas pelo avanço tecnológico negam a tradição histórica brasileira de se manter registros apenas em meio físico, devendo haver a migração de todos os registros dos cartórios públicos para o meio eletrônico.

Com efeito, a continuidade do uso apenas do papel para a eficácia dos registros públicos não tem adesão social e gera a quebra das legítimas expectativas das pessoas e das empresas, bem como suprimem as vantagens trazidas pelo uso coerente da moderna tecnologia da informação.

Ainda segundo a justificativa, a *blockchain* tem como característica principal a sua descentralização como medida de segurança. Entre suas aplicações mais eficientes destaca-se o registro de títulos, documentos, transações e afetações em geral a bens e direitos das pessoas físicas e jurídicas.

A tecnologia é, essencialmente, muito difícil de ser fraudada, de forma que o registro de afetação de um imóvel via *blockchain* dificilmente seria perdido ou alterado. Uma vez feito o registro pelo sistema eletrônico de *blockchain*, ele seria praticamente indelével.

7.4.5. REGISTRO DE IMÓVEIS E O REGISTRO EM *BLOCKCHAIN*

Diante do que foi exposto, cabe a seguinte indagação: o registro de imóveis será substituído pela *blockchain*? É uma panaceia, a solução de todos os problemas? A resposta a essa pergunta requer que consideremos alguns aspectos, que serão expostos a seguir.

I. CONCEITO DE *BLOCKCHAIN* E EXEMPLOS DE USO DA TECNOLOGIA

Como vimos, a *blockchain* é uma tecnologia disruptiva, que permite o registro de dados por meio de sistemas auditáveis e seguros. É uma ferramenta moldável que está sendo utilizada pelos mais diversos segmentos, como: indústria alimentícia, área médica, governos, entretenimento, setor automobilístico, futebol, área jurídico e setor imobiliário.

A par dos exemplos mencionados e do sucesso alcançado por países como a Geórgia, a Lituânia e a Nova Zelândia, que estão usando a

blockchain para fazer seus registros de imóveis, é evidente que se trata de uma tecnologia com potencial para melhorar a qualidade dos serviços registrais, formulando e aperfeiçoando processos e modelos há muito estabelecidos.

II. Relação entre Direito e novas tecnologias – Papel do sistema jurídico

Como pudemos verificar no capítulo em que tratamos do desenvolvimento histórico e tecnológico até o advento da Era Digital, a humanidade passou por algumas mudanças abruptas, as quais se convencionou chamar de “revolução”. As revoluções ocorrem quando novas tecnologias e novas formas de perceber o mundo desencadeiam uma alteração profunda nas estruturas sociais e nos sistemas econômicos. Do ponto de vista histórico, novas tecnologias não descartaram o papel do Direito, mas provocaram transformações.

Como ensina Celso Fernandes Campilongo, o sistema jurídico opera dentro de limites. Não é capaz de suprimir riscos, mas permite conviver, permite tratar. O Direito, por exemplo, regula a propriedade imóvel, mas não a cria. Registradores tratam de um tipo de direito em especial: o direito de propriedade, que tem uma relação muito próxima com o sistema econômico. A propriedade desempenha um papel fundamental para a economia. O sistema econômico não verifica se a propriedade é lícita ou ilícita, somente indaga se tem ou não tem propriedade, se dá lucro ou não.

Em nosso entender as novas tecnologias não irão suprimir as atividades jurídicas, mas sem dúvida exigirão um novo modelo de pensamento, focado em resultados, e com menor custo, ou seja, um modelo mais eficiente.

Contudo, temos a plena convicção de que não adianta somente investir em tecnologia se não houver uma mudança de cultura por parte dos registradores. É necessário conjugar evolução tecnológica e evolução cultural. Isso exige, por exemplo, investimento na gestão dos cartórios e na capacitação dos empregados.

III. VISÃO DOS REGISTRADORES SOBRE A *BLOCKCHAIN*

A mudança é a lei da vida. Mudar é inevitável. O que podemos escolher é como reagir às mudanças. Há pessoas que se apegam ao passado, ao conhecido, e reagem negando iniciativas que provocam mudanças, geralmente as classificando como “desnecessárias”. Há aqueles que se mantém inertes, na esperança de que a novidade seja passageira e que não produza efeitos significativos em sua vida. Em ambos os casos há a negação da mudança, o apego às velhas fórmulas e o medo do novo. No outro extremo estão os entusiastas, que ficam eufóricos com as novidades, se empolgam e enxergam nelas a solução de todos os males.

Uma vez que o caminho não está feito, ele se faz ao andar, é preciso ter equilíbrio para dar o próximo passo. Nem o negaciosmo, nem a inércia, tampouco o entusiasmo exagerado.

Durante esses anos de pesquisa para a tese participamos de congressos no Brasil e em Portugal. O tema recorrente era justamente o impacto das novas tecnologias nas atividades notarial e registral. Diante da explanação de registradores e notários de diversas regiões do Brasil, bem como de registradores da Espanha e do Chile, pudemos perceber que a maioria enxerga as novidades tecnológicas com desconfiança e resistência. E isso também pode ser verificado por meio das publicações da área.

Poucas vozes se levantam em prol da bandeira da inovação tecnológica, como faz o registrador Caleb Mateus Ribeiro de Miranda[510].

Em nosso entender, a preservação dos fundamentos tradicionais da atividade não pode significar um anacronismo a ponto de impedir o debate que toda matéria de interesse direto ou indireto dos registradores deva merecer.

---

[510] MIRANDA, Caleb Matheus Ribeiro de. Falhas em algoritmos, responsabilidade civil e fé pública. *In*: GALHARDO, Flaviano (Coord.). **Direito registral e novas tecnologias.** Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 154.

IV. SUGESTÃO DE ADOÇÃO DA *BLOCKCHAIN* PELO REGISTRO DE IMÓVEIS BRASILEIRO

O fato do sistema registral adotado pelo Brasil ser um sistema de direitos, e não de títulos, por vezes é apontado como entrave à adoção da tecnologia *blockchain*. Mas entendemos que isso não inviabiliza a adoção da tecnologia *blockchain*, uma vez que se trata de uma ferramenta moldável, que pode servir de apoio ao registro de imóveis.

Isso poderia exigir, por exemplo, uma fase de adaptação do sistema. O que seria natural em se tratando de uma instituição cujos moldes mudaram pouco ou quase nada em tantas décadas de existência.

Não estamos sugerindo a substituição do sistema atual por um novo baseado em *blockchain*. A ideia proposta seria a de um modelo híbrido, mesclando as qualidades do atual sistema com as vantagens trazidas pela tecnologia *blockchain*. Em outras palavras, o verbo não é "substituir", é "somar" as qualidades de ambos os sistemas.

Nossa sugestão é que a migração para o registro em *blockchain* se dê em duas etapas: 1) no primeiro momento cada registro deverá ser feito "fisicamente" e também na rede *blockchain*; 2) no segundo momento, passado o período de adaptação e educação da população, o registro passaria a ser feito apenas eletrônico.

V. MODELO DE REDE: *BLOCKCHAIN* IMOBILIÁRIA E EVENTUAIS IMPACTOS NOS CUSTOS SUPORTADOS PELO USUÁRIO DO SISTEMA REGISTRAL

Entendemos que a criação de uma "*blockchain* imobiliária" poderia iniciar um processo de transição. Na prática, pensamos na adoção da tecnologia *blockchain* em dois momentos. No primeiro momento já ficariam disponíveis na *blockchain* todos os títulos que fazem parte do acervo dos cartórios. No segundo momento, os novos títulos passariam a integrar a *blockchain*.

Disso decorre outra indagação: qual seria o modelo dessa rede? O modelo já existe, e seria na forma do registro eletrônico estabelecido por meio da Recomendação n. 14, de 2 de julho de 2014[511], do Conselho Nacional de Justiça, para o SREI – Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis.

Ao contrário do que possa parecer, o benefício maior não seria do usuário do serviço registral, mas sim do cartório, que deixaria de arcar com o elevado custo de manutenção de *hardware* e *software*. Com isso, o valor a ser pago pelo usuário seria reduzido, pois arcaria apenas com os *custos de transação*.

Em termos de custo estamos nos referindo ao *custo de manutenção* e a *custo de transação*, mas ainda há o dispêndio de tempo, difícil de mensurar. Além do deslocamento do usuário ao cartório, com horário limitado, muitas vezes se desconhece qual é a circunscrição imobiliária competente, bem como quais documentos serão exigidos para o registro.

Outro benefício que a *blockchain* imobiliária traria seria a unificação dos acervos dos cartórios. A título de exemplo, lembramos que somente na cidade de São Paulo há 18 (dezoito) cartórios de registro de imóveis e, tendo em vista que o registro eletrônico não está totalmente implantado, na prática quem precisa de informações de mais de uma serventia tem que se dirigir a cada cartório individualmente.

Observando as experiências de Geórgia, Lituânia e Nova Zelândia, mencionadas neste trabalho, é possível perceber que estes países optaram, desde o princípio, pela padronização e adoção de um plataforma única.

A preocupação quanto à segurança e estabilidade dos registros poderia ser resolvida com um período de transição. O caso da Nova Zelândia, que adota o Registro Torrens, pode nos inspirar a pensar na adoção deste modelo como um momento de transição.

---

[511] Cuidamos desse tema no Capítulo 6. Registro eletrônico de imóveis no Brasil: base legislativa.

VI. SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO COMO EXEMPLO DE SOCIEDADE DE SERVIÇOS E O QUE SE PODE ESPERAR DOS CARTÓRIOS

Nesse momento estamos presenciando uma mudança de paradigmas valorativos, que nos faz repensar modelos tradicionais, como o registro de imóveis. Em nosso entender o usuário do serviço registral busca eficiência. E, em termos de registro de imóveis, a eficiência pode ser verificada por meio de 3 (três) critérios: prazo para que o serviço seja feito, número de procedimentos e custo de serviço registral. Não por acaso esses três critérios são avaliados pelo *Doing Business* para classificar os países em relação ao registro de propriedade.

Em relação ao prazo, não é razoável que em plena era digital a prestação de um serviço rotineiro do registro de imóveis demande 30 (trinta) dias[512], consoante disposto no art. 188 da Lei dos Registros Públicos. Isso fazia sentido em 1973, mas nos dias de hoje é inaceitável manter os mesmo padrões de quase 50 (cinquenta) anos atrás.

Esse prazo é reduzido para 15 (quinze) dias[513] em caso de contratos de financiamento bancário, mas, na prática, a realidade é outra. Segundo estudo da ABECIP – Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança, o prazo médio para liberação do financiamento nos bancos é de 40 dias, dos quais 30 dias se devem ao registro do título no cartório. Não raro esse prazo chega a 90 dias[514].

---

[512] Art. 188 - Protocolizado o título, proceder-se-á ao registro, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, salvo nos casos previstos nos artigos seguintes.

[513] (Lei n. 4.380/1964) Art. 61. Para plena consecução do disposto no artigo anterior, as escrituras deverão consignar exclusivamente as cláusulas, têrmos ou condições variáveis ou específicas.

(...) § 7º Todos os contratos, públicos ou particulares, serão obrigatòriamente transcritos no Cartório de Registro de Imóveis competente, dentro do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data de sua assinatura, devendo tal obrigação figurar como cláusula contratual.

(Lei n. 10.931/2004) Art. 52. Uma vez protocolizados todos os documentos necessários à averbação ou ao registro dos atos e dos títulos a que se referem esta Lei e a Lei n. 9.514, de 1997, o oficial de Registro de Imóveis procederá ao registro ou à averbação, dentro do prazo de quinze dias.

[514] Disponível em: https://www.abecip.org.br/listagem/imprensa/noticias

Uma vez que a liberação do valor financiado só ocorre após o efetivo registro do título correspondente e, como a maioria das pessoas faz financiamento bancário para deixar o aluguel, precisam continuar arcando com o valor da locação durante o prazo para liberação do financiamento. Isso é particularmente difícil para as famílias de baixa renda.

Logo, quando se trata de compra e venda de imóvel com financiamento bancário, quanto mais rápido o registro for realizado, mais rápido o vendedor receberá o preço combinado. Ainda em razão da demora nesse trâmite, nem todos os proprietários aceitam vender seus imóveis se a operação envolver financiamento imobiliário.

Por fim, a morosidade na liberação dos recursos de financiamento imobiliário também prejudica o fluxo de caixa das incorporadoras, uma vez que, de modo geral, a comercialização das unidades se dá por meio de financiamento bancário. O atraso no recebimento destes recursos gera uma reação em cadeia, como a inadimplência e endividamento das incorporadoras, prejudicando a economia como um todo.

Diante disso cabe questionar se o serviço prestado pelos registradores de imóveis é tão eficiente a ponto de desprezar ou desqualificar uma tecnologia que vem revolucionando um dos setores mais estratégicos de qualquer país, que é justamente o setor financeiro e bancário.

É preciso renovar a atividade registral.

* * *

Em nossa visão, não tem sentido criar uma oposição entre os dois modelos (o sistema registral atual e a *blockchain*), sendo mais lógico que os cartórios sigam o exemplo de outros setores, como a área financeira, e usem a *blockhain* como forma de aperfeiçoar seus procedimentos, prestando serviços com mais qualidade e em prazos menores e, consequentemente, gerando maior satisfação dos seus destinatários.

Não podemos perder de vista que estamos na era digital e na sociedade da informação, e o momento atual é de ruptura de paradigmas. Não é preciso ser um *expert* da informática para se perceber as recentes mudanças sociais provocadas por aplicativos e outras inovações tecnológicas já mencionadas no decorrer deste trabalho, como *Whatsapp*, *Spotify*, *Uber* e *Airbnb*. O *Whatsapp* redefiniu o mercado de telefonia, o *Spotify* vende facilidade e não música, e a *Uber* está fazendo muitas pessoas repensarem o carro: é um bem ou um serviço? E a *Airbnb* é hoje a maior rede hoteleira do mundo, sem ter um único quarto.

Pari passu, a pandemia acelerou as mudanças e permitiu com que muitos serviços, antes obrigatoriamente presenciais, fossem oferecidos à distância. Com isso, nos parece que a sociedade não aceitará o retrocesso de ter que se dirigir ao cartório para obter coisas simples, como a certidão atualizada de um imóvel, quando se revelou possível fazer isso a distância, por meio da *internet*, sem perder tempo, com custos menores e com a confiabilidade que tem marcado o sistema registral brasileiro.

Em nosso entender o serviço registral só tem a ganhar em termos de qualidade se abrir mão dos preconceitos e do temor da substituição, e perceber que a *blockchain* não é uma ameaça, mas sim uma oportunidade de melhorar os serviços prestados.

Em resumo, a tecnologia *blockchain* não é uma panaceia, não é a solução de todos os problemas do nosso sistema registral, mas pode servir como uma tecnologia de apoio que ajudará a modernizar o sistema registral.

Por fim, é preciso deixar claro que, ao contrário do que relatam publicações do setor registral, não se trata de animosidade gratuita ou discurso de ódio contra os cartórios. As pessoas não odeiam os cartórios, que prestam um serviço fundamental para as transações imobiliárias. O que as pessoas realmente repudiam é o processo burocrático em que cada serventia é um ente isolado.

7.5. *TOKENIZAÇÃO* DE IMÓVEIS

Em agosto de 2021 o assunto "*token*" foi destaque na mídia em razão da contratação do jogador Lionel Messi pelo Paris Saint-Germain. O atacante recebeu *tokens* como parte do pagamento referente à sua de contratação. O clube não divulgou a proporção de *tokens*, mas disse que foi "significativa". No dia em que se noticiou a contratação de Messi o *token* do PSG subiu de US$ 23,00 para US$ 61,23, e o valor vendido foi de aproximadamente U$S 1,2 bilhão[515].

O interesse dos clubes pela *tokenização* vai além do faturamento imediato, pois aposta na extensão do ciclo de consumo da marca por meio do virtual, estreitando o laço do torcedor e do fã de esporte no geral. Os *tokens* disponibilizados para os torcedores são chamados de "*fan token*" e permitem que o torcedor participe de algumas decisões do clube que, muito provavelmente, só fazem sentido para torcedores, como escolher as músicas que serão tocadas no vestiário antes do time entrar em campo[516].

A Juventus, da Itália, foi a primeira equipe a ter um *fan token*, em 2019. Em seguida outros clubes, como Barcelona e Paris-Saint Germain, também lançaram seus *fan tokens*. No Brasil, o primeiro clube a aderir à novidade foi o Atlético Mineiro, seguido pelo Corinthias. Em breve Flamengo e São Paulo também oferecerão *fan tokens*. A oferta inicial de *fan token* do Atlético Mineiro vendeu 850 mil unidades ao preço de US$ 2 cada, totalizando US$ 1,7 milhões. Desse montante metade ficou com o clube, mas ainda assim é um excelente negócio porque essa receita não existia[517].

---

[515] Disponível em: https://www.infomoney.com.br/negocios/messi-recebe-parte-do-pagamento-da-contratacao-pelo-psg-em-fan-tokens-conheca-a-cripto/

[516] Disponível em: https://www.espn.com.br/futebol/artigo/_/id/9045151/negociacao-entre-messi-e-psg-contou-com-pagamento-por-meio-de-criptomoedas-entenda-como-funciona

[517] Disponível em: https://www.infomoney.com.br/mercados/fan-tokens-e-nfts-invadem-futebol-com-promessa-de-torcedor-feliz-e-dinheiro-no-bolso/

Diante dos exemplos mencionados é preciso, primeiramente, entender: o que é *token*? Qual é sua natureza jurídica? Há regulamentação a respeito?

I. CONCEITO, MODALIDADES E NATUREZA JURÍDICA

Token é um *criptoativo* ou ativo digital. É um título que representa de situações jurídicas. O conteúdo do *token* varia conforme a emissão, podendo assumir as seguintes modalidades[518]:

a) *Token* utilitário (*utility token*): concede ao seu titular utilidade funcional, ou seja, uma permissão para acessar um produto ou ter acesso a um determinado programa de software ou integrar determinada comunidade. Exemplo: programas de milhagem.

b) *Token* monetário (*currency token*): representa uma *criptomoeda* que cumpre função de troca. Não tem lastro ou representação no mundo real. Exemplo: *bitcoin*.

c) *Token* de investimento (*equity token*): atribui ao seu titular o direito de receber um valor gerado por um ativo. Exemplo: ações de uma empresa registrada em uma *blockchain*. Importante: o que diferencia o *token* de investimento de uma ação de uma empresa é que, no caso do token o registro é feito em *blockchain*.

d) *Token* de segurança (*security token)*: representa a propriedade de um ativo real, em geral na forma fracionada de algo concreto. Exemplo: *tokenização* de imóveis.

Os ativos virtuais se mostram um desafio para os reguladores do mercado financeiro e de capitais, uma vez que não se enquadram com exatidão nos modelos existentes, suscitando interpretações diversas em relação a sua natureza jurídica e, por consequência, de sua regulamentação.

---

[518] CORDEIRO, António Menezes Cordeiro; OLIVEIRA, Ana Perestrelo de; DUARTE, Diogo Pereira (Coord.). **Fintech II**: novos estudos sobre tecnologia financeira. Coimbra: Almedina, 2019, p. 261-262.

Qual seria a entidade regulamentadora dos *tokens*: a CVM - Comissão de Valores Mobiliários ou o Bacen - Banco Central do Brasil?

Criada pela Lei n. 6.385/1976, a CVM é uma entidade autárquica em regime especial, vinculada ao Ministério da Economia, com personalidade jurídica e patrimônio próprios, dotada de autoridade administrativa independente, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes, e autonomia financeira e orçamentária. Tem como objetivo fiscalizar, normatizar, disciplinar e desenvolver o mercado de valores mobiliários no Brasil[519].

Por sua vez, o Bacen foi criado pela Lei n. 4.595/1964 e é uma autarquia federal de natureza especial, caracterizada pela ausência de vinculação a Ministério e que possui autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira estabelecida pela Lei complementar n. 179/2021. Tem como objetivo garantir a estabilidade do poder de compra da moeda, zelar por um sistema financeiro sólido, eficiente e competitivo, e fomentar o bem-estar econômico da sociedade. A instituição é responsável por executar a estratégia estabelecida pelo CMN - Conselho Monetário Nacional para manter a inflação sob controle e atua como secretaria executiva desse órgão[520].

A par das características que traçamos sobre os *tokens* e, notadamente o fato de ocorrer oferta pública para captação de recursos, entendemos que natureza jurídica do *token* é de valor mobiliário (art. 2º, inciso IX, da Lei n. 6.385/1976), estando sujeito à regulamentação pela CVM - Comissão de Valores Mobiliários.

> Art. 2º - São valores mobiliários sujeitos ao regime desta Lei: (...)
>
> IX - quando <u>ofertados publicamente</u>, <u>quaisquer outros títulos</u> ou contratos de investimento coletivo, que <u>gerem direito de participação, de parceria ou de remuneração</u>, inclusive

[519] Disponível em: https://www.gov.br/cvm/pt-br/acesso-a-informacao-cvm/institucional/sobre-a-cvm

[520] Disponível em: https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao

> resultante de prestação de serviços, cujos rendimentos advêm do esforço do empreendedor ou de terceiros.

Como consequência, nenhuma emissão pública de valores mobiliários será distribuída no mercado sem prévio registro na CVM (art. 19 da Lei n. 6.385/1976).

A CVM se manifestou a respeito dos *tokens* no Ofício-Circular n. 1/2021. Entendeu a autarquia que as operações de captações públicas de recursos (também chamadas de ICO - *Initial Coin Offerings*), que tenham como contrapartida a emissão de *tokens* para o público investidor podem se enquadrar na definição ampla de valores mobiliários positivada no art. 2º, inciso IX, da Lei n. 6.385/1976[521].

Notadamente, respaldariam essa interpretação a presença na relação contratual de direitos conferidos ao adquirente, como: participação no capital ou em acordos de remuneração pré-fixada sobre o capital investido e direito de voto em assembleias que determinam o direcionamento dos negócios do emissor.

Ainda sobre a regulamentação de *criptoativos*, informamos que há 4 (quatro) projetos de lei[522] que visam regulamentar o tema no Brasil: PL n. 2.060/2019 (dispõe sobre o regime jurídico de criptoativos); PL n. 3.825/2019 (propõe a regulamentação do mercado de *criptoativos* no País); PL n. 3.949/2019 (dispõe sobre transações com moedas virtuais e estabelece condições para o funcionamento das *exchanges* - corretoras de ativos virtuais); PL n. 4.207/2020 (dispõe sobre os ativos virtuais e sobre as pessoas jurídicas que exerçam as atividades de intermediação, custódia, distribuição, liquidação, transação, emissão ou gestão desses ativos virtuais).

---

[521] Disponível em: http://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/legislacao/oficios-circulares/sre/anexos/OFICIO_CIRCULAR_2021__em_elaboracao_26FEV_para_publicacao.pdf

[522] Disponível em: https://legis.senado.leg.br/

Todos se encontram em etapa inicial de tramitação, de modo que não é possível estimar prazo para votação, lembrando, inclusive, que eles podem ser alterados ou anexados a outros projetos.

II. Procedimento e Benefícios Para o Setor Imobiliário

O mercado imobiliário global é estimado em U$ 232 trilhões de dólares[523]. Para se ter uma dimensão do potencial do setor imobiliário, mesmo com a pandemia, o mercado imobiliário brasileiro fechou 2020 com um crescimento de 9,8% nas vendas em comparação ao ano anterior, conforme revelam os dados da Câmara Brasileira da Indústria da Construção. A expectativa é que o mercado imobiliário tenha um crescimento entre 5% e 10% em 2021.

Embora se trate de um mercado lucrativo, um dos maiores desafios do segmento é que seu principal ativo, os imóveis, têm baixa liquidez. A *tokenização* de imóveis é uma alternativa para contornar esse problema. Para *tokenizar* um imóvel o proprietário deve primeiramente escolher uma plataforma *blockchain* devidamente autorizada pela CVM para armazenar *tokens* imobiliários[524].

A *tokenização* imobiliária consiste na divisão do imóvel em frações digitais, os *tokens*. Com isso essas frações se tornam negociáveis de forma descomplicada. Trata-se, portanto, da compra de um produto físico representado por um *smart contract* [525].

Sinteticamente, a *tokenização* de um ativo imobiliário consiste na oferta pública de um empreendimento em uma plataforma digital. O

---

[523] Disponível em: https://www.blockmaster.com.br/artigos/como-o-blockchain-pode-revolucionar-o-mercado-imobiliario/

[524] Disponível em: https://www.terra.com.br/noticias/tokenizacao-no-setor-imobiliario-vira-oportunidade-para-investidores-brasileiros,f387b2f6477e8a7de4c0500f6dc2e00atqvklplv.html

[525] Disponível em: https://www.terra.com.br/noticias/tokenizacao-no-setor-imobiliario-vira-oportunidade-para-investidores-brasileiros,f387b2f6477e8a7de4c0500f6dc2e00atqvklplv.html

adquirente recebe um *token*, um código ou senha atribuídos a uma "carteira" pessoal ("personal wallet"). Essa informação é lançada em uma *blockchain* criada com essa finalidade e pode ser negociada de forma simplificada.

A *tokenização* de imóveis tem diversos benefícios, como: a) remoção de intermediários, simplificando o processo e tornando-o mais barato para os investidores comprarem ou venderem seus ativos imobiliários; b) é um excelente meio para que incorporadores obtenham recursos financeiros sem precisar recorrer a empréstimos bancários; c) os *tokens* imobiliários estão lastreados em imóveis reais e por isso correm menos riscos do que as *criptomoedas*, sujeitas à extrema volatilidade[526].

Em resumo, as ofertas de *token* abrem oportunidade para que uma empresa possa receber investimentos de qualquer parte do mundo. Dessa forma o número de possíveis investidores é ampliado, gerando consequências positivas para o investidor e para quem lança a oferta, por criar liquidez e estimular o mercado[527].

III. EXEMPLOS DE *TOKENIZAÇÃO* NA ÁREA IMOBILIÁRIA

A Toke Invest[528], corretora de ativos reais e digitais, devidamente registrada na CVM - Comissão de Valores Mobiliários, com sede em São Paulo e Curitiba, está vendendo *tokens* de um lançamento imobiliário na cidade de Sumaré, região metropolitana de Campinas.

Os *tokens* conferirão aos seus titulares direitos aquisitivos sobre frações ideais do imóvel descrito na matrícula n. 139.864 do Cartório de Registro de Imóveis de Sumaré. O valor mínimo de compra é de R$ 240,00

---

[526] Disponível em: https://www.blockmaster.com.br/artigos/como-o-blockchain-pode-revolucionar-o-mercado-imobiliario/

[527] SANFINS, Marco Aurélio**. Economia do token**: a revolução dos criptoativos. Niterói, [s.n.], 2021, p. 98.

[528] Disponível em: https://toke.app.br/home

(duzentos e quarenta reais). A operação se dará por meio da *blockchain*, e o instrumento jurídico será um contrato digital de cessão de direitos.

A título de exemplo, o imóvel tem 43 metros quadrados e está sendo vendido no lançamento por R$ 198.000,00 (cento e noventa e oito mil reais). Então, na prática, a tokenização de imóvel democratiza o acesso ao investimento imobiliário.

Outro caso: o hotel *ST Regis Aspen Resort*, em Aspen, fará uma oferta de *tokens* lastreados no seu imóvel. A ideia é vender 18 milhões de *tokens* sob o valor de $1 (um dólar) cada. O hotel pertence ao grupo Elevated Return, que detém ativos imobiliários em todo o mundo.

Segundo o presidente da empresa, Stephane De Baets, há a previsão de realizar oferta primária de hotéis em Singapura, Hong Kong, Tailândia e Washington[529].

Mais um exemplo: um edifício localizado no luxuoso bairro East Village, em Nova York, foi *tokenizado* na rede *blockchain* da Ethereum. O negócio envolve os 12 (doze) apartamentos de 518 m² cada, avaliados em US$ 30 milhões (R$ 116 milhões) e está sendo conduzido por Ryan Serhant, famoso empreendedor do ramo imobiliário. Segundo ele, a *tokenização* retira a pressão do financiamento bancário tradicional e torna o negócio mais saudável para o projeto e para todas as partes interessadas[530].

* * *

Temos a convicção de que estamos vivenciando o início de uma revolução digital no mercado imobiliário. A *tokenização* de ativos derruba barreiras e permite que os ativos digitais sejam criados e negociados com mais rapidez e menor custo.

---

[529] Disponível em: https://ibradim.org.br/como-o-blockchain-e-a-tokenizacao-estao-mudando-o-mercado-imobiliario/

[530] Disponível em: https://www.arbank.com.br/edificio-de-r-116-milhoes-em-nova-york-e-tokenizado-na-blockchain-do-ethereum/

Trata-se de uma modalidade de investimento ainda recente, de modo que os órgãos responsáveis pela regulamentação estão vivenciando e regulando ao mesmo tempo. Quanto a isso, nosso entendimento é que haja uma regulamentação mínima, apenas no sentido de promover segurança jurídica para investidores, sem desencorajar a utilização desses ativos digitais.

Ainda há um longo caminho a ser percorrido até que o investimento em imóveis com o uso de *tokens* se popularize, mas os primeiros passos já foram dados, e isso foi possível graças à utilização da tecnologia *blockchain*.

7.6. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: EXEMPLOS DE USOS NA ÁREA IMOBILIÁRIA

Embora o aparecimento do desenvolvimento da inteligência artificial como disciplina científica só tenha ocorrido a partir da Segunda Guerra Mundial, a ideia de construir uma máquina pensante ou uma criatura artificial é muito antiga. Os primeiros registros de culturas artificiais com habilidades humanas têm uma forma mítica ou por vezes lendária, tornando difícil uma separação nítida entre imaginação e realidade. A ideia é antiga, mas as condições técnicas para sua realização são recentes. Um dos episódios mais interessantes do passado mítico da inteligência artificial é a lenda do Gólem, do fim do século XVI. Também não podemos nos esquecer do famoso romance Frankenstein, do século XIX[531]. O fato é que há muito homem tem a ambição de produzir máquinas inteligentes, que executem tarefas baseadas em experiências, o que se parece com o desenvolvimento de habilidades cognitivas em humanos. Inclusive esse já foi o enredo de vários filmes. O que era uma distante ficção parece estar se tornando realidade, basta lembrarmos da robô Sophia[532].

---

[531] TEIXEIRA, João de Fernandes. **O que é inteligência artificial** (Coleção Primeiros Passos). São Paulo: Brasiliense, 1990, p. 22.

[532] Sophia é um robô desenvolvido pela empresa Hanson Robotics, de Hong Kong, capaz de reproduzir 62 expressões faciais. Projetado para aprender, adaptar-se ao comportamento humano e trabalhar com seres humanos. Em outubro de 2017,

A expressão “inteligência artificial” foi usada pela primeira vez em 1955, por John McCarthy, professor de matemática no Dartmouth College, em Hanover, New Hampshire. Segundo Jerry Kaplan, conceituar inteligência artificial é algo difícil por duas razões. Primeiro, praticamente não há consenso sobre o que venha a ser “inteligência”. Segundo, há pouca razão para acreditar que a inteligência da máquina tem muita relação com a inteligência humana, pelo menos até agora. Segundo ele, a maioria das propostas do que seja inteligência artificial está alinhada em torno do conceito de criar programas de computador ou máquinas capazes de apresentar comportamentos que consideraríamos inteligentes se exibidos por humanos[533].

Atribui-se a Alan Turing[534] a primeira tentativa de detectar se uma máquina é inteligente, por meio do chamado “Teste de Turing”, que tinha como objetivo responder à seguinte pergunta: “uma máquina pode pensar”? O computador passaria no teste se um interrogador humano, depois de propor algumas perguntas por escrito, não conseguir descobrir se as respostas escritas foram dadas por uma pessoa ou por um computador[535].

Foi durante a Guerra Fria que se percebeu uma utilidade real, diante do interesse da tradução automática do russo para o inglês. E, então, até a década de 1980 são desenvolvidos sistemas inteligentes. A partir de 1986 o

---

tornou-se o primeiro robô a receber a cidadania de um país (Arábia Saudita). Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Sophia_(rob%C3%B4). Acesso em: 8/11/2019.

[533] KAPLAN, Jerry. **Artificial intelligence**: what everyone needs to kwon. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 16. *“That's an easy question to ask and a hard one to answer - for two reasons. First, there´s little agreement about what intelligence is. Second, there´s scant reason to believe that machine intelligence bears much relationship to human intelligence, at least so far. There are many proposed definitions of artificial intelligence (AI) each with its own slant, but most are roughly aligned around the concept of creating computer programs or machines capable of behavior we would regard as intelligent if exhibited by humans”.* Tradução livre da autora.

[534] Matemático inglês (1912-1954).

[535] RUSSELL, Stuart; NORVIG, Peter. **Inteligência artificial**. Trad. Regina Célia Simille. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 4.

estudo de redes neurais ganha espaço, assim como o uso da inteligência artificial estatística[536].

O que diferencia a inteligência artificial e a programação convencional é que, na última, a máquina é instruída sobre o que deve fazer, enquanto na primeira ela é instruída sobre "como" fazer. O desafio, portanto, é conseguir que a máquina absorva e processe as informações com a finalidade pretendida[537].

Um caso emblemático que permite ilustrar o alcance da inteligência artificial ocorreu em 1997: o *Deep Blue*, computador especializado em xadrez da IBM ganhou do campeão mundial Garry Kasparov. Em uma série de cinco partidas, o campeão ganhou uma, empatou duas e perdeu duas. Um ano antes Garry Kasparov jogou com uma versão mais antiga do *Deep Blue* e ganhou a série de cinco partidas (perdeu a primeira). Claro que isso ensejou uma série de comentários e questionamento sobre o tema "homem *versus* máquina"[538].

Inteligência artificial pode ser definida como o conjunto de técnicas que possibilitam a aproximação de certo aspecto da cognição humana às máquinas, com base na análise e manipulação de dados de forma repetitiva[539]. Um exemplo bem comum no nosso dia a dia é descrito por Eduardo Tomasevicius Filho:

> "Os websites de buscas na Internet são aplicações diretas da inteligência artificial. Pela "busca heurística", antecipam ao

---

[536] DEZEM, Renata Mota Maciel Madeira. O poder judiciário e a sociedade da informação: do processo eletrônico à inteligência artificial. In: PARENTONI, Leonardo (Coord.). **Direito, tecnologia e inovação**. V. 1. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018, p. 963.

[537] DEZEM, Renata Mota Maciel Madeira. O poder judiciário e a sociedade da informação: do processo eletrônico à inteligência artificial. In: PARENTONI, Leonardo (Coord.). **Direito, tecnologia e inovação**. V. 1. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018, p. 964.

[538] VERLE, Lenara. Tecnologias do imaginário. **Revista FAMECOS**. Porto Alegre, n. 9. Dezembro/1998, p. 63.

[539] GONTIJO, Bruno Miranda. Inteligência artificial enquanto agente de investimentos. In: PARENTONI, Leonardo (Coord.). **Direito, tecnologia e inovação**. V. 1. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018, p. 501.

> usuário os resultados da busca em ordem de importância, ou já fazem a pesquisa com os critérios supostamente corretos. Ademais, indicam as perguntas mais comuns feitas por outros usuários. Redes sociais usam o mesmo método para mostrar ao usuário quais publicações supostamente gostaria de ler e ver em primeiro lugar, de acordo com o aprendizado do comportamento, e sugere amigos a partir da análise dos vínculos de relacionamentos entre seus participantes[540].

Como se poderia usar inteligência artificial no setor imobiliário? Um exemplo vem sendo dado com sucesso pela Loft[541], *startup* fundada em 2018 que faz a intermedição para a compra e venda de imóveis, está usando algoritmo para facilitar a negociação do cliente. A justificativa da empresa é que, historicamente, a negociação de um imóvel no Brasil parte de uma situação imprecisa: o valor do imóvel. Naturalmente, o vendedor quer receber o maior preço e o comprador quer pagar o menor[542].

Para resolver essa situação que gera perda de tempo e de dinheiro por ocasião da compra e venda de um imóvel, a Loft usa algoritmos que processam grandes volumes de dados. Na prática o algoritmo atua como um corretor de imóveis, pois a partir do processamento de dados consegue definir um preço justo e que facilita as negociações entre comprador e vendedor. Para ter acesso aos dados a empresa obteve grandes volumes de matrículas de cartórios de registros de imóveis. O objetivo era obter dados como localização, metragem e transações de pelo menos 20 (vinte) anos.

No início, as informações eram referentes à região dos Jardins, em São Paulo, primeira em que a Loft atuou. Como essas informações estavam impressas, foi preciso criar algoritmos de visão computacional para extrair as

---

[540] TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo (2018). Inteligência artificial e direitos da personalidade: uma contradição em termos?. **Revista da Faculdade De Direito**, *Universidade De São Paulo*, *113*, 133-149. https://doi.org/10.11606/issn.2318-8235.v113i0p133-149

[541] Em marco de 2021 a empresa recebeu um aporte de US$ 425 milhões, passando a ter valor estimado de US$ 2,2 bilhões.

[542] Disponível em: https://www.terra.com.br/noticias/tecnologia/inovacao/como-a-inteligencia-artificial-da-loft-determina-os-precos-de-apartamentos,c7386170579bbd93349432494d8de71drilkt3uk.html

informações dos documentos, como data, endereço e valores. Ainda assim, as informações eram insuficientes. Com isso, veio o passo seguinte: comprar bases de dados de prefeituras, referentes a IPTU, e dos Correios para os endereços. Hoje a Loft atua em 116 bairros de São Paulo e 14 do Rio de Janeiro.

O algoritmo também evoluiu: atualmente: está na quarta geração e cada nova versão analisa mais fontes de dados e agrega novas tecnologias e recursos de inteligência artificial. O algoritmo também usou os dados fornecidos pelos clientes da plataforma. No caso da Loft, a maneira como o cliente se relaciona com a plataforma entrega informações. Por exemplo, a opção por um tipo específico de acabamento na reforma ou a demanda por determinada planta de imóvel.

Além de dados imobiliários e dos clientes, o algoritmo da Loft avalia inflação, taxa de juros e índice de lançamentos imobiliários em determinado bairro. Além desses dados, outros passaram a alimentar o algoritmo: nível de arborização, taxas de criminalidade do bairro, do Detran (como volume de tráfego), do IBGE (como nível de emprego dos bairros) e dados do Google Maps (presença de comércio e serviços).

Hoje a empresa tem tecnologia para detectar quando um bairro está se valorizando ou não. Todas as informações são atualizadas constantemente para refletir em tempo real os valores dos imóveis. Segundo a Loft, o uso da inteligência artificial traz transparência ao processo, evitando a especulação. Em outras palavras: no mundo imaginado pela Loft, para acertar o preço de um imóvel não é mais necessário perguntar para o porteiro do prédio.

Alerta Fabio Cozman[543] que a inteligência artificial confere pragmatismo a um mercado acostumado com intuição, mas lembra que é preciso manter a transparência do algoritmo. Em suma, a empresa precisa explicar quais critérios foram utilizados pela inteligência artificial.

---

[543] Professor da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo.

8. RESPONSABILIDADE CIVIL DOS OFICIAIS DE REGISTRO: EVOLUÇÃO, STATUS ATUAL E A LGPD

8.1. A MUDANÇA DE POSICIONAMENTO DO STF

As novas demandas da sociedade, decorrentes do progresso tecnológico e do surgimento e incremento de novas atividades econômicas, poderíamos falar até mesmo em novas profissões[544], exigem a constante revisão do instituto da responsabilidade civil. Hoje se fala em responsabilidade civil e biotecnologia, responsabilidade pós-consumo no contexto da pandemia da COVID-19, responsabilidade civil das entidades religiosas, responsabilidade civil decorrente da telemedicina, enfim, a responsabilidade civil permeia a vida em sociedade.

Nesse mesmo sentido ensina Teresa Ancona Lopez ao afirmar que em nenhuma das "idades" da sociedade, a transformação dos fatos sociais se deu com tanta rapidez e intensidade como na era da globalização. O Direito, naturalmente, tenta acompanhar essa corrida, sempre alguns passos atrás[545].

A par disso e tendo em vista as recentes mudanças legislativas e jurisprudenciais no tocante ao tratamento da matéria, entendemos ser necessária a análise da responsabilidade civil dos oficiais de registro.

Segundo René Savatier, a responsabilidade civil é a obrigação que pode incumbir a outra pessoa de reparar o dano causado a outrem, por seu fato, ou pelo fato de outrem, ou de coisa dependente dele[546].

O regime jurídico da função notarial e de registro foi profundamente modificado pelo art. 236 da Constituição Federal, que dispôs: "Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do

---

[544] Exemplos: influenciadores digitais, *Youtubers, TikTokers* etc.

[545] LOPEZ, Teresa Ancona. **Princípio da precaução e evolução da responsabilidade civil**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 15.

[546] SAVATIER, René. **Traité de la responsabilité civile en droit français,** tomo I: les sources de la responsabilité civile. Préface de Georges Ripert. Paris: LGDJ, 2016, p. 15.

Poder Público". Tal dispositivo rompeu com o regime anterior[547] e ainda dispôs em seu § 1º que "Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário".

No exercício de suas funções os oficiais de registro podem infringir normas civis, penais[548], fiscais[549] ou disciplinares[550], respondendo pelas faltas praticadas. Por vezes, uma mesma conduta pode sujeitar o autor a sofrer consequência em mais de uma delas.

Até 2019, quando o STF assentou entendimento sobre o tema, tormentosa questão se colocava quanto à aplicação da responsabilidade objetiva ou subjetiva do titular do registro predial. Para a análise dessa questão nosso ponto de partida será o exame da natureza jurídica dos serviços prestados.

Conforme a doutrina de Celso Antonio Bandeira de Mello, os notários e registradores estão abrangidos no amplo conceito de "agentes

---

[547] A Emenda Constitucional n. 7/1977 acrescentou o art. 206 à Constituição Federal de 1967. Com isso, oficializou os serviços extrajudiciais, dispondo sobre o ingresso na atividade judicial e extrajudicial. Posteriormente, a Emenda Constitucional n. 22/1982 estabeleceu o seguinte regramento à atividade:

Art. 206 - Ficam oficializadas as serventias do foro judicial mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo ou que tenham sido revertidos a titulares. (grifos nossos)

Art. 207 - As serventias extrajudiciais, respeitada a ressalva prevista no artigo anterior, serão providas na forma da legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, observado o critério da nomeação segundo a ordem de classificação obtida em concurso público de provas e títulos. (grifos nossos)

Art. 208 - Fica assegurada aos substitutos das serventias extrajudiciais e do foro judicial, na vacância, a efetivação, no cargo de titular, desde que, investidos na forma da lei, contem ou venham a contar cinco anos de exercício, nessa condição e na mesma serventia, até 31 de dezembro de 1983. (grifos nossos)

[548] Considerado funcionário público para efeitos penais (art. 327 do Código Penal), o titular pode praticar crimes contra a administração pública (arts. 312 a 326) e infrações previstas em outras normas penais incriminadoras. Além disso, o art. 92, iniciso I, parágrafo único, do Código Penal prevê como efeito extrapenal da condenação a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo.

[549] As infrações fiscais estão previstas nos arts. 134, inciso VI; 135, inciso I, 136, 137, incisos I, II e III; e 138, todos do Código Tributário Nacional.

[550] As infrações disciplinares estão previstas no art. 31 da Lei n. 8.935/1994.

públicos", na categoria "particulares em colaboração com a Administração". Ou seja, são sujeitos que, sem perderem sua qualidade de particulares – portanto, de pessoas alheias à intimidade do aparelho estatal – exercem função pública, ainda que por vezes em caráter episódico. São delegados de função ou ofício público, que se distinguem dos concessionários e permissionários em que a atividade que desempenham não é *material*, como daqueles, mas é *jurídica*[551].

O serviço notarial e registral constitui-se em um plexo unitário, e individualizado, de atribuições e competências públicas, constituídas em organização técnica e administrativa, e especificadas quer pela natureza da função desempenhada (notas ou registros), quer pela área territorial onde são exercidos os atos que lhe correspondem. Inobstante estejam em pauta atividades públicas, por decisão constitucional explícita são exercidas em caráter privado por quem as titularize[552].

Nesse mister, apesar de o texto constitucional asseverar que os serviços registrais são exercidos "em caráter privado", antes o são "por delegação do Poder Público", o que significa dizer que se trata de função pública, cuida-se de serviço público. Fundamentalmente, é atividade cuja titularidade pertence ao Estado, não obstante a prestação (execução) deva ser realizada por particulares[553].

Esse tem sido o entendimento adotado pela doutrina e também pela jurisprudência quando se trata da natureza jurídica dos serviços registrais, como se depreende de julgados do STJ:

---

[551] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 255.

[552] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 256.

[553] PIRES, Luis Manuel Fonseca. Responsabilidade civil e funcional dos notários e registradores. In: YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; FIGUEIREDO, Marcelo; AMADEI, Vicente de Abreu (Coords.). **Direito notarial e registral avançado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 69.

> Recurso Especial n. 1.186.787 - MG (2010/0051549-5) – Relator: Sr. Ministro Sérgio Kukina. Data do julgamento: 24 de abril de 2014.
>
> (...) 2. Consoante a jurisprudência do STJ e a doutrina pátria, notários e registradores estão abrangidos no amplo conceito de "agentes públicos", na categoria dos "particulares em colaboração com a Administração".
>
> (...) 4. A partir do art. 236 da CF e de sua regulamentação pela Lei nº 8.935/1994, a jurisprudência pátria tem consignado a legalidade da ampla fiscalização e controle das atividades cartoriais pelo Poder Judiciário (RMS 23.945/PB, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 20/8/2009, DJe 27/8/2009), bem como a natureza pública dessas atividades, apesar de exercidas em caráter privado, por delegação do Poder Público (ADI 1.378-MC, Rel. Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgada em 30/11/1995; ADI 3.151, Rel. Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno, julgada em 8/6/2005). (grifos nossos).

A natureza jurídica do serviço prestado também é utilizada para fundamentar a jurisprudência pacífica do STJ no sentido de que a incidência do ISS sobre serviços de registros públicos deve se dar na forma variável, e não fixa, como ocorre com profissionais liberais autônomos, como advogados e médicos[554].

> AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 305.039 - SP (2013/0054765-9)
>
> (...) a prestação de serviços de registros públicos (cartorário e notarial) não se enquadra no regime especial previsto no art.

[554] O Decreto-Lei n. 406/1968 foi recepcionado pela CF/1988 e não foi revogado pela Lei Complementar n. 116/2003. Vide Art. 9º A base de cálculo do impôsto é o preço do serviço. § 1º Quando se tratar de prestação de serviços sob a forma de trabalho pessoal do próprio contribuinte, o impôsto será calculado, por meio de alíquotas fixas ou variáveis, em função da natureza do serviço ou de outros fatores pertinentes, nestes não compreendida a importância paga a título de remuneração do próprio trabalho.

> 9o., § 1o. do Decreto-Lei 406/68, pois, além de manifesta a finalidade lucrativa, não há a prestação de serviço sob a forma de trabalho pessoal do próprio contribuinte, especialmente porque o art. 236 da CF/88 e a legislação que o regulamenta permitem a formação de uma estrutura economicamente organizada para a prestação do serviço de registro público, assemelhando-se ao próprio conceito de empresa: REsp. 1.328.384/RS, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 29.05.2013, Documento: 1275939 - Inteiro Teor do Acórdão - DJe: 11/11/2013.
>
> (...)
>
> 3. Não se aplica à atividade notarial e de registros públicos a sistemática de recolhimento de ISS prevista no art. 9o., § 1o. do Decreto-Lei 406/68, porquanto tal benefício só se aplica aos casos em que há prestação de serviço especializado, com responsabilidade pessoal e sem caráter empresarial. No caso dos serviços em questão, há nítido caráter empresarial. 4. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu o caráter empresarial da atividade cartorária e que sobre ela deve incidir ISS, tomando por base a capacidade contributiva dos notários e tabeliães (ADI 3.089-2/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Rel. p/ Acórdão Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 01.8.2008). 5. A jurisprudência do STJ é pacífica ao determinar a incidência de ISS sobre serviços cartorários na forma variável. Precedentes.

Reitera o STJ que a natureza da atividade é *sui generis*, na medida em que os serviços prestados por notários e oficiais de registro são feitos em caráter privado, por delegação do Poder Público, não reconhecendo a pessoalidade na prestação do serviço.

> REsp. 1.660.423/ SP, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe: 20/06/2017.
>
> Apelação - Ação anulatória de lançamento fiscal, com pedido de tutela antecipada - ISSQN - Serviços prestados por notários

> e oficiais de registros públicos em caráter privado, por delegação do Poder Público - Inteligência do artigo 236 da Constituição Federal - Constitucionalidade da exação declarada pelo STF no julgamento da ADin n. 3089/DF - Base de cálculo que deve ser o preço do serviço - Natureza 'sui generis' da atividade - Recolhimento do tributo sobre valor fixo - Inadmissibilidade - Pessoalidade na prestação do serviço não reconhecida - Inaplicabilidade do artigo 9°, § 1°, do Decreto-Lei n. 406/68 - Sentença de procedência reformada - Recurso provido
>
> (...)
>
> Cinge-se a controvérsia a definir se o recorrente, 2° Oficial de Registro Civil, de Imóveis, Títulos e Documentos de Pessoa Jurídica de Jundiaí-SP, deve ter o ISS calculado na forma do art. 9°, § 1°, do Decreto-Lei 406/1968. O Tribunal *a quo* reformou sentença de procedência do pedido inicial. A irresignação não merece acolhida. Consoante jurisprudência consolidada do STJ, não se aplica aos serviços de registros públicos, cartorários e notariais a sistemática de recolhimento de ISS prevista no art. 9°, § 1º, do Decreto-Lei 406/1968.

No tocante à responsabilidade civil, o constituinte, por meio do art. 236, reservou ao legislador infraconstitucional o regramento da responsabilidade civil dos legatários. E isso se deu com a promulgação da Lei n. 8.935/1994, que cuidou do tema em seu art. 22. Esse dispositivo já foi objeto de duas alterações. A redação original era a seguinte:

> Art. 22. Os notários e oficiais de registro responderão pelos danos que eles e seus prepostos causem a terceiros, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos. (grifos nossos)

Posteriormente este dispositivo foi alterado pela Lei n. 13.137/2015:

> Art. 22. Os notários e oficiais de registro, temporários ou permanentes, responderão pelos danos que eles e seus prepostos causem a terceiros, inclusive pelos relacionados a direitos e encargos trabalhistas, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos. (grifos nossos)

Mais recentemente, a Lei n. 13.286/2016 promoveu uma nova alteração, e atualmente o dispositivo apresenta a seguinte redação:

> Art. 22. Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso. (grifos nossos)
>
> Parágrafo único. Prescreve em três anos a pretensão de reparação civil, contado o prazo da data de lavratura do ato registral ou notarial. (Parágrafo acrescentado)

O objetivo da mudança legislativa, a nosso ver, foi tirar do art. 22 a interpretação que resultava em responsabilidade objetiva de notários e registradores, mudando o panorama da responsabilidade civil para subjetiva, na medida em que passou a exigir os elementos culpa ou dolo como necessários para se admitir a responsabilização.

A interpretação do mencionado art. 22 não pode ser isoladamente considerada: é preciso, primeiramente, partir da matriz constitucional que delimita a matéria: o art. 236, § 1º. No nosso entender, ao dispor que a lei regulará as atividades e disciplinará a responsabilidade civil, o Constituinte não deu autorização para que isso pudesse ser feito em contradição às demais normas constitucionais.

Em verdade, o art. 236 não contempla qualquer potencial normativo hermético de modo a permitir que uma lei sobreponha-se às demais normas constitucionais a ponto de definir a natureza jurídica da responsabilidade civil dos notários e registradores de modo diverso ao que a Constituição Federal

reserva à função pública em geral. O art. 1º do texto constitucional inaugura a compreensão de nossa organização estatal e de todo o sistema jurídico pelo princípio republicano, o que encarece a relevância da noção de função pública, um agir em nome de terceiro, o povo, o único titular efetivo do poder (art. 1º, parágrafo único da CF/1988) [555].

Portanto, em interpretação tópico-sistemática o art. 236 deve ser compreendido em harmonia com o art. 1º, e ainda com o art. 37, que traz os fundamentos do regime jurídico-administrativo: os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A responsabilidade civil é objeto do § 6º:

> Art. 37. (....)
>
> § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Esta matriz constitucional da responsabilidade civil do Estado não pode ser ignorada diante de um particular serviço público, que é o prestado por notários e oficiais de registro. A nosso ver, a compreensão do art. 236 da Constituição Federal passa antes pelos art. 1º, parágrafo único, e 37, § 6º.

De tal sorte, o papel da Lei n. 8.935/1994 não é o de criar uma nova ordem de responsabilidade civil, que conflite com as demais normas constitucionais, mas tão somente definir as competências públicas, o que se deve fazer, pois apenas nesse âmbito é que se pode imputar a notários e registradores a responsabilidade por danos causados na execução dos serviços.

---

[555] PIRES, Luis Manuel Fonseca. Responsabilidade civil e funcional dos notários e registradores. In: YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; FIGUEIREDO, Marcelo; AMADEI, Vicente de Abreu (Coords.). **Direito notarial e registral avançado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 70.

Portanto, na medida em que a Constituição Federal não ensejou qualquer exceção à matriz constitucional da responsabilidade civil do Estado ou de quem o substitui, a regra é a responsabilidade objetiva por ação ou omissão, nos termos do art. 37, § 6º. Enfim, o que delimita o alcance da responsabilidade de notários e registradores não é o elemento subjetivo, dolo ou culpa, mas sim o que lhes foi atribuído pelas normas de competência, o que lhes compete e se eventualmente houve falha na prestação do serviço[556].

Em 27 de fevereiro de 2019, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 842.846, de relatoria do Ministro Luiz Fux, o STF tratou do tema, definindo o tipo de responsabilidade civil que rege a atuação dos tabeliães e registradores (se objetiva ou subjetiva). Cuidou, ainda, de saber se o Estado-membro aos quais estes agentes se acham vinculados deve responder em caráter primário, solidário ou subsidiário em relação aos delegatários.

Por unanimidade, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, uma vez que o tema versado nos autos é questão relevante dos pontos de vista econômico, político, social e jurídico, e ultrapassa os interesses subjetivos da causa. Na decisão o Plenário do STF, por maioria de votos, reafirmou jurisprudência da Corte, sendo vencidos, em parte, os Ministros Luiz Edson Fachin[557] e Luís Roberto Barroso[558] e, integralmente, o Ministro Marco Aurélio Mello[559].

---

[556] PIRES, Luis Manuel Fonseca. Responsabilidade civil e funcional dos notários e registradores. In: YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; FIGUEIREDO, Marcelo; AMADEI, Vicente de Abreu (Coords.). **Direito notarial e registral avançado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 73.

[557] O Ministro Luiz Edson Fachin divergiu do relator e votou pelo provimento parcial do recurso. No seu entender o ato notarial de registro que provoca dano a terceiro gera ao Estado responsabilidade objetiva, mas apenas subsidiária. Seu voto foi pelo acolhimento da tese da possibilidade de serem simultaneamente demandados na ação tanto o tabelião quanto o Estado, mas mantendo, no caso concreto, a sentença de procedência.

[558] O Ministro Luís Roberto Barroso adotou uma terceira via para o julgamento da matéria. Além da regra geral sobre responsabilização do Estado, prevista no art. 37 da Constituição Federal, ele considerou a regra específica prevista no art. 236 com relação à responsabilização subjetiva de notários e registradores. Na avaliação do

Em resumo, noticiam os autos que o recorrido ajuizou ação de rito ordinário visando à condenação do Estado de Santa Catarina ao pagamento de indenização por danos materiais, em decorrência de suposto erro efetuado pelo Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais por ocasião da elaboração da certidão de óbito da sua esposa. O erro na grafia do nome da falecida na certidão de óbito, ocorrido em julho de 2003, impediu o viúvo de requerer o benefício previdenciário da pensão por morte junto ao INSS - Instituto Nacional do Seguro Social.

Em sede de apelação, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina atribuiu ao Estado a responsabilidade objetiva direta, e não subsidiária, por atos praticados por tabeliães, por força do art. 37, §6º, da Constituição Federal, e condenou o Estado de Santa Catarina ao pagamento de um salário mínimo mensal entre 26 de julho de 2003 e 21 de junho de 2006. Esse período compreende a data do erro constante na certidão de óbito e a data da concessão do benefício após retificação do documento por via judicial, com acréscimo de juros moratórios e de atualização monetária.

O recurso em comento foi interposto pelo Estado de Santa Catarina contra acórdão do Tribunal de Justiça local que entendeu que o Estado, na condição de delegante dos serviços notariais, responde objetivamente pela reparação de tais danos em decorrência do art. 37, § 6° da Constituição Federal. Segundo a argumentação, a pessoa física do tabelião ou do oficial de registro é quem deveria responder pelos prejuízos causados a terceiros no exercício da atividade notarial.

Ministro, tanto a responsabilização do Estado quanto a dos tabeliães e registradores deve ser subjetiva, mas não se deve transferir o ônus da prova totalmente para o demandante. Sugeriu, assim, uma reavaliação do ônus da prova, de forma a não ficar tão desigual um dissídio entre um particular e o cartório. No caso concreto, no entanto, o Ministro acompanhou o relator pelo desprovimento ao recurso, em conformidade com a jurisprudência da Corte. Para fins de repercussão geral propôs que novas ações em casos semelhantes sejam ajuizadas contra o tabelião ou registrador, sendo facultado ao autor incluir o Estado no polo passivo para fins de responsabilidade civil.

[559] O Ministro Marco Aurélio foi o único a votar pelo provimento integral do recurso. No seu entender, o cartório deverá responder pelos prejuízos causados a terceiros no exercício da atividade notarial, pois os serviços cartoriais são exercidos em caráter privado. A seu ver, a responsabilidade do Estado é apenas subjetiva, no caso de falha do Poder Judiciário em sua função fiscalizadora da atividade cartorial.

Atuaram na condição de *amici curiae* representantes da Anoreg – Associação dos Notários e Registradores do Brasil, do IEPTB – Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil e do Colégio Notarial do Brasil. As entidades defenderam que os cartórios prestam serviços ao Estado e atuam em nome dele, e que, por se tratar de delegação de atividade, deve o Estado responder pelos danos, cabendo eventualmente ação de regresso de ressarcimento contra o delegatário em caso de comprovação de dolo ou culpa. As entidades pediram a confirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o Estado responde diretamente pelos danos.

Por maioria de votos, vencido apenas o Ministro Marco Aurélio nesta parte, o Plenário aprovou a seguinte tese para fins de repercussão geral:

> "O Estado responde objetivamente pelos atos dos tabeliães registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa".

Em outros termos, a decisão do STF definiu que a responsabilidade por danos causados a terceiros por erros cometidos por notários e registradores é do ente federativo (dos estados ou do Distrito Federal), e não da União. Diante da repercussão geral o STF fixou a tese segundo a qual a ação indenizatória deve ser proposta contra o Estado ou o Distrito Federal, conforme o caso, e este ente federativo tem o dever de regresso contra o titular do serviço notarial ou registral, sob pena de responsabilidade administrativa.

Cabe mencionar que a tese consagrada pelo STF contraria o entendimento da doutrina e da jurisprudência dos países que adotam o mesmo sistema de delegação de serviços notariais e registrais a particulares. Esse modo de organização, segundo os países que o adotam, como a Espanha.

Em síntese conclusiva, a responsabilidade civil dos notários e registradores foi considerada subjetiva. Isso significa que eles respondem somente em caso de atos ilícitos ou faltas de conduta, praticadas pessoalmente ou por meio de seus prepostos. Nesta última hipótese, os oficiais têm direito de regresso contra seus prepostos quando estes tiverem agido com dolo ou culpa próprios, ou seja, quando agirem contrariamente às regras e modelos colocados pelos titulares dos serviços.

8.2. Responsabilidade Civil do Registrador ou Notário Sob a Ótica da LGPD

As atividades típicas dos registradores envolvem o recebimento, a análise e o armazenamento de dados pessoais, o que implica a necessidade de avaliar a perspectiva da LGPD. Segundo o art. 23, § 4º, da LGPD, os serviços notariais e de registro exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, terão o mesmo tratamento dispensado às pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º, da Lei n. 12.537/2011 (Lei de Acesso à Informação). Por sua vez, o referido dispositivo da Lei de Acesso à Informação dispõe que se subordinam ao seu regime: os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo os Tribunais Contas, e Judiciário e do Ministério Público; bem como as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Município. Logo, os serviços notariais e de registro submetem-se à LGPD.

Convém notar que o regramento imposto pela LGPD encontra-se em sintonia com o art. 46 da Lei n. 8.935/1994, que determina que livros, fichas, documentos, papéis, microfilmes e sistemas de computação deverão permanecer sob a guarda e responsabilidade do titular de serviço notarial ou de registro, que zelará por sua ordem, segurança e conservação.

A par desse breve introito pode-se verificar que os oficiais de registro são agentes de tratamento de dados pessoais. A LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados, Lei n. 13.709/2018, trouxe três espécies de agentes de tratamento de dados pessoais: controlador, operador e encarregado[560], e é preciso analisar o texto legal para entender em qual das categorias o oficial de registro se enquadra.

À primeira vista pode-se afirmar que essas figuras corresponderiam, respectivamente, ao *controller*, *processor* e DPO – *data privacy officer*, conforme dispõe o GDPR europeu – *General Data Protection Regulation* (*Regulation* n. 2016/679)[561]. O art. 5º, incisos VI, VII e VIII da LGPD, com as alterações promovidas pela Medida Provisória n. 869/2018, posteriormente convertida na Lei n. 13.853/2019, trouxe os seguintes conceitos para os agentes de tratamento de dados:

> VI - *controlador*: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais;
>
> VII - *operador*: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador;
>
> VIII - *encarregado*: pessoa indicada pelo controlador e operador para atuar como canal de comunicação entre o controlador, os titulares dos dados e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD);

Quanto ao regime jurídico dos agentes de tratamento de dados, o controlador e o operador devem manter registro das operações de tratamento

---

[560] (LGPD) Art. 37. O controlador e o operador devem manter registro das operações de tratamento de dados pessoais que realizarem, especialmente quando baseado no legítimo interesse. (...) Art. 41. O controlador deverá indicar encarregado pelo tratamento de dados pessoais.

[561] LIMA, Cíntia Rosa Pereira de. Agentes de tratamento de dados pessoais (controlador, operador e encarregado pelo tratamento de dados pessoais). In: LIMA, Cíntia Rosa Pereira de (Coord.). **Comentários à Lei Geral de Proteção de Dados: Lei n. 13.709/2018**. São Paulo: Almedina, 2020, p. 279.

de dados pessoais que realizarem, especialmente quando baseado no legítimo interesse (art. 37). A ANPD poderá determinar ao controlador que elabore relatório de impacto à proteção de dados pessoais, inclusive de dados sensíveis, sobre suas operações de tratamento de dados. Este relatório deverá conter, no mínimo, a descrição dos tipos de dados coletados, a metodologia utilizada para a coleta e para a garantia da segurança das informações e a análise do controlador com relação a medidas, salvaguardas e mecanismos de mitigação de risco adotados (art. 38). O operador deverá realizar o tratamento segundo as instruções fornecidas pelo controlador (art. 39). A ANPD poderá dispor sobre padrões de interoperabilidade para fins de portabilidade, livre acesso aos dados e segurança, assim como sobre o tempo de guarda dos registros, tendo em vista especialmente a necessidade e a transparência (art. 40).

No que se refere ao encarregado, suas atividades consistem em: aceitar reclamações e comunicações dos titulares dos dados pessoais, prestar esclarecimentos e adotar providências; receber comunicações da ANPD e adotar providências; orientar os funcionários e os contratados da entidade a respeito das práticas a serem tomadas em relação à proteção de dados pessoais; e executar as demais atribuições determinadas pelo controlador ou estabelecidas em normas complementares (art. 41). A ANPD poderá estabelecer normas complementares sobre a definição e as atribuições do encarregado, inclusive hipóteses de dispensa da necessidade de sua indicação, conforme a natureza e o porte da entidade ou o volume de operações de tratamento de dados (art. 41, § 3º).

Feita essa análise indaga-se: os oficiais de registro estariam na posição de controlador, operador ou encarregado? Em nosso entender, tendo em vista que os registradores de imóveis cumprem normas do CNJ – Conselho Nacional de Justiça e da Corregedoria Geral de Justiça, nos parece mais acertado considerá-los como “operadores”. Corrobora nosso entendimento o art. 39 da LGPD, que estabelece que o operador deverá fazer o tratamento segundo as instruções fornecidas pelo controlador, que verificará a observância das próprias instruções e das normas sobre a matéria.

No tocante à responsabilidade civil, o art. 42, inciso I, da LGPD dispõe que o operador responde solidariamente pelos danos causados pelo tratamento quando descumprir as obrigações da legislação de proteção de dados ou quando não tiver seguido as instruções lícitas do controlador, hipótese em que o operador equipara-se ao controlador.

Por fim, o art. 43, incisos I, II e III da LGPD traz hipóteses de exclusão da responsabilidade dos agentes de tratamento, que são as seguintes: a) quando o agente de tratamento (operador ou controlador) provar que não fez tratamento de dados pessoais que lhes é atribuído; b) que, embora tenha feito, não houve violação à legislação de proteção de dados; c) que o dano é decorrente de culpa exclusiva do titular dos dados ou de terceiro.

CONCLUSÕES

Analisando o processo de formação do Brasil percebemos que por aqui o Estado chegou antes da nação, precedeu a sociedade. Desde sua criação, e mais fortemente com a vinda da família imperial em 1808, o Brasil se viu às voltas com leis, ordenações, alvarás, ouvidores, funcionários, cartórios e tabelionatos, ou seja, com as manifestações visíveis do poder do Estado e da burocracia estatal.

Quando o processo de colonização do Brasil se iniciou, o estamento burocrático português rapidamente se apossou da nova terra e a burocracia logo de instalou, resultando em um rígido controle governamental em todas as atividades. Na colônia tudo dependia de autorizações, cartas régias, concessões e permissões governamentais. Nada se decidia sem que o Estado fosse ouvido e assentisse, assim como nada se decidia fora do capital do país, quando não da própria corte em Lisboa.

Essa tradição colonial nos deixou algumas heranças: 1) o Brasil se formou Estado antes de se fazer nação; 2) a presença dominante do Estado, cujo braço político-administrativo, representado pela burocracia estatal, foi e é protagonista na vida dos indivíduos e das organizações brasileiras; 3) o nascimento de uma elite econômica fortemente associada ao Estado, ou seja, um “capitalismo protegido”. Em síntese, a administração pública brasileira recebeu como herança a burocracia, o patrimonialismo, a distribuição de cargos e a centralização do poder.

Costuma-se atribuir um sentido pejorativo à palavra “burocracia”, implicando uma crítica depreciativa. A burocracia é vista como algo mau e que não deveria existir. Tem dois sentidos: a) *sentido popular*, que indica papelada, perda de tempo, apego excessivo à forma, excesso de regulamentos e normas, ineficiência, lentidão. b) *sentido científico*: objeto de estudo da Administração e da Sociologia que indica qualquer sociedade, organização ou grupo que se baseie em leis racionais.

Concluímos que a burocracia em si é instrumental. É um método de gerenciamento aplicável a diversas esferas da atividade humana. Na verdade nos parece que as pessoas não se ressentem da burocracia como método,

como modelo de organização, mas sim do fato de que a os funcionários passam a ser tão somente seguidoras de regras, prescrições e procedimentos, em uma atuação mecânica e operacional.

Em outras palavras, o que as pessoas criticam são as chamadas “disfunções” da burocracia, que são facilmente percebidas no dia a dia de um cartório de registro de imóveis: a) apego aos regulamentos; b) excesso de formalismo e papelada; c) resistência à mudança; d) despersonalização das relações; e) excesso de procedimentos; f) atendimento insatisfatório aos clientes; g) morosidade.

No nosso entender não há dúvidas de que somos um país burocrático e cartorialista. E uma evidência disso é que tivemos diversas tentativas de desburocratização, nos mais diversos governos. Infelizmente foram medidas tímidas, que não surtiram efeitos significativos.

A conclusão, portanto, é que embora a burocracia tenha oferecido uma resposta adequada às situações do século XX, as condições do mundo moderno exigem um agir mais condizente com a crescente complexidade da tecnologia moderna: exigindo integração entre atividades e pessoas especializadas e de competências diferente. Além disso, faz-se necessário haver mudanças radicais no comportamento administrativo e no ambiente de negócios, impondo a necessidade de maior flexibilidade das organizações. E isso se aplica a todas as organizações burocráticas, da qual o cartório de registro de imóveis é um exemplo.

Analisando a evolução da legislação brasileira em relação ao registro de imóveis, percebemos que o alvorecer da normatização do registro de imóveis no Brasil nada mais é do que a composição de interesses econômicos e políticos, repousando suas raízes na proteção do crédito. A *ratio* da tutela, portanto, não foi a salvaguarda da propriedade em si, mas o crédito.

Ainda sobre a formação do sistema registral brasileiro, notamos que os dois sistemas que mais nos influenciaram foram o sistema francês e o sistema alemão. O sistema francês é um sistema de registro de documentos, que concede uma proteção fraca aos terceiros em face do fato registrável. O

sistema alemão é um é um sistema de registro de direitos, que concede uma proteção forte aos terceiros em face dos fatos registrados. O Brasil adotou em parte o sistema alemão, uma vez que entre nós o registro é obrigatório para a constituição da propriedade imobiliária. Aqui, no entanto, o registro gera presunção *juris tantum*, que pode ser afastada por prova em contrário.

O avanço das tecnologias da informação e da computação digital provocaram uma mudança drástica denominada de “era digital”, cujo paradigma de valor, pela primeira vez na história da humanidade, é um ativo intangível: a informação. Na era digital a riqueza tem como fonte o conhecimento, a informação. Não é à toa que se cunhou a expressão “sociedade da informação” para os dias atuais.

Uma das características da era digital é a substituição de tecnologias simples por outras altamente sofisticadas: as chamadas “tecnologias disruptivas”. São tecnologias completamente novas e não apenas desdobramentos das atuais, como é o caso da tecnologia *blockchain*.

Do ponto de vista histórico, novas tecnologias não descartaram o papel do Direito, mas provocaram transformações. O sistema jurídico opera dentro de limites. Não é capaz de suprimir riscos, mas permite conviver, permite tratar. Registradores tratam de um tipo de direito em especial: o direito de propriedade.

A revolução tecnológica que estamos vivenciando transforma nossas vidas e também a estrutura governamental, de poder e, naturalmente, o sistema jurídico. Sem dúvida precisamos desenvolver novos modelos sociais e econômicos para lidar com as rupturas tecnológicas e econômicas que se apresentam, e isso se aplica para todas as áreas, em especial para o registro de imóveis.

Em relação ao registro de imóveis na era digital, podemos afirmar que a atividade registral é um importante instrumento de garantia de um direito fundamental: o direito de propriedade que, por sua vez, é primordial para uma economia de mercado. Em nosso entender as novas tecnologias não irão suprimir as atividades jurídicas, mas sem dúvida exigirão um novo modelo de pensamento, mais célere, mais eficiente e com menor custo.

O fenômeno de maior relevância para a economia mundial desde a Revolução Industrial atende pelo nome de “economia digital”. A economia digital tem as seguintes características: a) presença física deixa de ser relevante; b) protagonismo dos intangíveis; c) economia do conhecimento; d) digitalização; e) virtualização; f) substituição de intermediários; g) inovação e obsolescência programada; h) influenciadores digitais; i) globalizada.

Na economia digital os negócios e o conhecimento não conhecem fronteiras. Daí a importância de índices que permitem comparar a evolução das economias, como é o caso do relatório *Doing Business*. Na última edição o Brasil se encontra na 124ª posição geral. E em relação ao item “registro de propriedade” o País Brasil ocupa a 133ª posição. Parece-nos consenso que um sistema de registro de imóveis eficiente contribui com a economia e o desenvolvimento social. Daí vem a seguinte pergunta: qual é a situação atual do sistema de registro de imóveis brasileiro em termos de atualização e inovação?

A nosso ver o sistema registral brasileiro não tem conseguido acompanhar e se atualizar na mesma velocidade com que a tecnologia avança. Então nos fizemos uma segunda pergunta: quais foram os acertos dos países que receberam as melhores avaliações? Quais ações foram tomadas por esses países e que poderiam ser adaptadas ou aplicadas no Brasil? Resumindo a avaliação recebida por Geórgia, Lituânia e Nova Zelândia, que ocupam respectivamente 5ª, 4ª e 2ª posição, observamos o seguinte:

1) O *número de procedimentos* para que se faça o registro de propriedade varia de 1 (um) procedimento na Geórgia para 2 (dois) na Nova Zelândia e 3 (três) na Lituânia. Em São Paulo são necessários 14 (catorze) procedimentos para se obter um único registro de imóvel.

2) O *tempo gasto* para se fazer um registro de propriedade varia de 1 (um) dia na Geórgia e na Lituânia até 3,5 dias na Nova Zelândia.Em São Paulo são necessários 24,5 dias.

3) *Custo do serviço registral:* na Geórgia o serviço registral é gratuito. Na Nova Zelândia o custo é quase zero (0,1%) e na Lituânia também (0,8%). No Brasil é de 3,6% do valor da propriedade.

Avaliando as ações tomadas pelos três países percebemos os seguintes pontos em comum: a) investimento em tecnologia no setor público; b) uso da tecnologia *blockchain* para o registro de imóveis; c) investimento no registro eletrônico como meio de oferecer um sistema registral seguro, eficiente e de baixo custo; d) obrigatoriedade do registro eletrônico após um período de adaptação, substituindo em definitivo o registro em papel; e) a eficiência na prestação dos serviços públicos foi estabelecida como diretriz para a atuação dos servidores; f) a redução da burocracia foi estabelecida como prioridade pelos governos; g) o usuário do serviço registral foi alçado à posição de protagonista do serviço (entre nós o protagonismo é do registrador); h) a propriedade imóvel foi eleita como uma das prioridades do Estado e várias legislações foram atualizadas a fim de deixar os procedimentos mais céleres e eficientes; i) transparência nas relações com o governo a fim de eliminar a corrupção; j) unificação dos acervos das diversas circunscrições; k) a centralização resultou em padronização, simplificação de procedimentos, redução de tempo e de custo, gerando confiança da população quanto aos registros públicos; l) foi feita uma ampla campanha de incentivo para que a população procurasse o serviço registral e regularizasse seu imóvel.

Concluindo, Geórgia, Lituânia e Nova Zelândia ensinaram uma lição: não foi uma única medida que gerou uma revolução nos seus sistemas internos de registro de imóveis, mas sim um conjunto de ações em que a tecnologia foi um dos pilares.

No Brasil, o advento do registro eletrônico de imóveis envolveu inúmeros atores ao longo de mais de uma década. A Lei n. 11.977/2009 foi o primeiro momento em que se trouxe a tecnologia ao registro de imóveis. Desde então, diversas normas e atos foram editadas a fim de tornar o registro de imóveis eletrônico uma realidade. No entanto, em nosso entender o registro eletrônico que temos no Brasil encontra-se ainda em fase inicial,

muito distante de atender às necessidades dos usuários do sistema registral em temos de rapidez, praticidade e eficiência.

Um dos aspectos que merece ser alterado diz respeito à obrigatoriedade do registro ser feito eletronicamente. Hoje o que temos é um sistema híbrido, pois não extingue a utilização e o arquivamento físico da matrícula. Isso significa, na prática, que o registro eletrônico conjuga o uso da tecnologia da informação com os repositórios tradicionais, permanecendo inalterada a forma física registral.

Outro aspecto que precisa ser mudado no Brasil refere-se ao protagonismo do serviço registral. No nosso entender a Lei de registros públicos foi concebida em um momento em que não se dava a devida atenção à eficiência da administração (fosse pública ou privada). O fato é que o mundo mudou e hoje, na economia digital, as pessoas buscam resultados. Então a pergunta que fica é: como alcançar melhores resultados em uma atividade tão tradicional?

Além de empregar às serventias forte orientação digital como um dos pilares do serviço, entendemos que é preciso fazer uma mudança de posicionamento. Explico: o norte do sistema deve ser o ponto de vista do usuário do serviço registral. Ele é o destinatário e é também quem financia o serviço, então nos parece lógico que a organização da atividade registral deva partir das necessidades dele: rapidez, eficiência, custo baixo.

É um atraso pensar que a atenção à satisfação do usuário é uma preocupação apenas do setor privado. Isso também deve ser uma diretriz para todos os agentes que, assim como os registradores imobiliários, desejam continuar atuando com reconhecimento social de sua utilidade e confiabilidade.

Quanto à adoção da tecnologia *blockchain*, temos convicção de que o serviço registral só tem a ganhar em termos de qualidade se abrir mão dos preconceitos e do temor da substituição, e perceber que a *blockchain* não é uma ameaça, mas sim uma oportunidade de melhorar os serviços prestados.

Em nossa visão, não tem sentido criar uma oposição entre os dois modelos (o sistema registral atual e a *blockchain*), sendo mais lógico que os

cartórios sigam o exemplo de outros setores, como a área financeira, e usem a *blockhain* como forma de aperfeiçoar seus procedimentos, prestando serviços com mais qualidade e em prazos menores e, consequentemente, gerando maior satisfação dos seus destinatários.

Em síntese, a tecnologia *blockchain* não é uma panaceia, não é a solução de todos os problemas do nosso sistema registral, mas pode servir como uma tecnologia de apoio que ajudará a modernizar o sistema registral.

Não podemos perder de vista que estamos na era digital e na sociedade da informação, e o momento atual é de ruptura de paradigmas. A reflexão sobre os modelos atuais nunca se mostrou tão necessária. Mudar é necessário e inevitável. O *Whatsapp* redefiniu o mercado de telefonia, o *Spotify* vende facilidade e não música, a *Uber* mudou o conceito de transporte individual e a *Airbnb* é hoje a maior rede hoteleira do mundo, sem ter um único quarto.

Esses exemplos demonstram que as transformações digitais estão em um processo cada vez mais acelerado e que atinge a vida de todos. A questão é: vamos ser protagonista da mudança ou vamos observar passivamente? Para que possam continuar desempenhando as relevantes funções que lhe foram outorgadas por mandamento constitucional, os registradores precisam aliar a evolução dos conhecimentos jurídicos ao progresso técnico exigível para a prestação de serviços eficientes aos usuários. Para tanto, é primordial impor uma forte orientação digital às serventias.

Por fim, a pandemia acelerou as mudanças e permitiu com que muitos serviços, antes obrigatoriamente presenciais, fossem oferecidos à distância. Com isso, nos parece que a sociedade não aceitará o retrocesso de ter que se dirigir ao cartório para obter coisas simples, como a certidão atualizada de um imóvel, quando se revelou possível fazer isso a distância, por meio da *internet*, sem perder tempo, com custos menores e com a confiabilidade que tem marcado o sistema registral brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, J. Capistrano de. **Capítulos de história colonial**: 1500-1800. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Burocracia e ordem democrática**: desafios contemporâneos e experiência brasileira.

ALCARAZ, Maria Hylma. Reflexões sobre a proteção dos direitos fundamentais dentro do mundo digital. In: **Direito na lusofonia**: direito e novas tecnologias. Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho, 2018.

ÁLVAREZ, Guilhermina Franco. **Tecnologías de la comunicación**: producción, sistemas y difusión digital. Madrid: Editorial Fragua, 2015.

ALVIM NETO, Manuel de Arruda Alvim Neto; CLÁPIS, Alexandre Laizo; CAMBLER, Everaldo Augusto Cambler. **Lei de registros públicos comentada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

ASCENSÃO, José de Oliveira. As auto-estradas da informação e a sociedade da informação. In: **Sociedade da informação**: estudos jurídicos. Coimbra: Almedina, 1999.

BALBINO FILHO, Nicolau. **Direito registral imobiliário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. **Elementos de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1986.

BATALHA, Wilson de Souza Campos. **Comentários à lei de registros públicos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

BEETHAM, David. **A burocracia**. Trad. M. F. Gonçalves de Azevedo. Lisboa: Editorial Estampa, 1987.

BELL, Daniel. **O advento da sociedade pós-industrial**. São Paulo: Cultrix, 1977.

BENDIX, Reinhard. **Construção nacional e cidadania: estudos de nossa ordem social em mudança**. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Edusp, 1996.

BERTERO, Carlos Osmar. **Ensino e pesquisa em administração**. São Paulo: Cengage Learning, 2006.

BIONI, Bruno Ricardo. **Proteção de dados pessoais**: a função e os limites do consentimento. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

BITTAR, Eduardo C. B. Regulação do ciberespaço, fronteiras virtuais e liberdade: desafios globais e atuais. In: DINIZ, Maria Helena (Coord.). **Atualidades jurídicas 7**. São Paulo: Saraiva, 2014.

BURGELMAN, Robert; CHRISTENSEN, Clayton; WHEELWRIGHT, Steven. **Gestão estratégica da tecnologia e da inovação**: conceitos e soluções. Trad. Luiz Claudio de Queiroz Faria. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2012.

BURKE, Peter. **O polímata.** São Paulo: Unesp, 2020.

BURKE, Peter. **Uma história social do conhecimento II**: da Enciclopédia à Wikipédia. Trad. Denise Bottmann. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

CABRAL, Gustavo César Machado. Os senhorios na América Portuguesa: o sistema de capitanias hereditárias e a prática da jurisdição senhorial (séculos XVI a XVIII). ***Jahrbuch fur geschichte lateinamerikas***, v. 52, 2015.

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem e teatro das sombras**. 12. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo, Paz e Terra, 2016.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. Os contornos do Estado e da burocracia no Brasil. In: Cadernos Adenauer II (2001), n. 3. **Burocracia e reforma do Estado**. São Paulo: Konrad Adenauer, julho 2001.

CASTRO, Lucas Fernando de. **Registro de imóveis.** Curitiba: interSaberes, 2020.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e dos registradores comentada**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. Edição Kindle

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CINTRA, Jorge Pimentel. Reconstruindo o mapa das capitanias hereditárias. **Anais do Museu Paulista 32**, 2. São Paulo, 2013.

COHAN, William D. **House of cards**: a tale of hubris and wretched excess on Wall Street. New York: Doubleday, 2009. Edição Kindle.

CONCEIÇÃO, Arlindo F. da; ROCHA, Vladimir E. M. **Blockchain**. 2020. Edição Kindle.

CORDEIRO, António Menezes Cordeiro; OLIVEIRA, Ana Perestrelo de; DUARTE, Diogo Pereira (Coord.). **Fintech II**: novos estudos sobre tecnologia financeira. Coimbra: Almedina, 2019.

COSTA, Emília Viotti. **Da Monarquia à República**: momentos decisivos. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

COTRIM, Gilberto. **História global**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DE LUCCA, Newton. **Aspectos jurídicos da contratação informática e telemática**. São Paulo: Saraiva, 2003.

DEZEM, Renata Mota Maciel Madeira. O poder judiciário e a sociedade da informação: do processo eletrônico à inteligência artificial. In: PARENTONI, Leonardo (Coord.). **Direito, tecnologia e inovação**. V. 1. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

DIAS, Reinaldo. **Gestão pública**: aspectos atuais e perspectivas para atualização. São Paulo: Atlas, 2017.

DINIZ, Eduardo Henrique; CERNEV, Adrian Kremmer. Blockchain: revolução tecnológica à vista nos serviços. In: TIGRE, Paulo Bastos; PINHEIRO, Alessandro Maia (Coord.). **Inovação em serviços na economia do compartilhamento**. São Paulo: Saraiva, 2019.

DINIZ, Maria Helena. **Sistemas de registro de imóveis**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DUARTE, Rui Pinto. **O registo predial**. Coimbra: Almedina, 2020.

FACCHINI NETO, Eugênio. Code Civil francês: gênese e difusão de um modelo. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 50, Número 198 abr./jun. 2013.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 4. ed. São Paulo: Globo, 2011, p. 35.

FARIA, Sheila de Castro. Verbete "sesmarias". In: VAINFAS, Ronaldo (Org). **Dicionário do Brasil Colonial** (1500-1808). Rio de Janeiro: Objetiva, 2000.

FERNANDES, Florestan. **Circuito fechado**. São Paulo: Globo, 2010.

FERNANDES, Luís A. Carvalho. **Lições de direitos reais**. 6. ed. Lisboa: Quid Juris, 2010.

FERREIRA, Ana Cristina. Privacidade na sociedade digital: aspectos técnicos jurídicos no direito brasileiro. In: **Direito na lusofonia**: direito e novas tecnologias. Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho, 2018.

FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente; KÜMPEL, Vitor Frederico. **Registro de imóveis brasileiro**. São Paulo: YK, 2020.

FIGUEIREDO, Marcelo; AMADEI, Vicente de Abreu (Coords.). **Direito notarial e registral avançado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FOLLIS, Fransérgio; TRUZZI, Oswaldo. **Ocupação dos sertões de Araraquara**: das sesmarias e apossamentos à Lei de Terras de 1850. São Carlos: EDUFSCAR, 2012.

FORGIONI, Paula A. **Fundamentos do antitruste**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

GARCIA, Maria. Direito à propriedade e função social da propriedade. In: CASTRO, Daniel Aureo de (Coord.). **Direito imobiliário atual**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

GARCIA, Paulo. **Terras devolutas**. Belo Horizonte: Oscar Nicolai, 1958.

GIANTURCO, Adriano. **A ciência da política**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2021.

GOMES, Orlando. A introdução do princípio da continuidade do registro. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 1, ano 1, jan-jun. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini. **O regramento jurídico das sesmarias**: o cultivo como elemento normativo do regime sesmarial no Brasil. São Paulo: Leud, 2014.

GONTIJO, Bruno Miranda. Inteligência artificial enquanto agente de investimentos. In: PARENTONI, Leonardo (Coord.). **Direito, tecnologia e inovação**. V. 1. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

GUIMARÃES, Paulo Jorge Scartezzini. **A publicidade ilícita e a responsabilidade civil das celebridades que dela participam**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

HAGEN, Everett E. **As origens do desenvolvimento**. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fórum Editora, 1969.

HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21.** Trad. Paulo Geiger. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

_____. **Sapiens**: uma breve história da humanidade. Trad. Janaína Marcoantonio. Porto Alegre: L&PM, 2015.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

JARDIM, Mônica. **Efeitos substantivos do registo predial**: terceiros para efeitos de registo. Coimbra: Almedina, 2013.

_____. **Escritos de direito notarial e direito registal**. Coimbra: Almedina, 2017.

_____. O sistema registral francês. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 71, ano 29, jul-dez. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

K. F. Drew. **The laws of the salian franks**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1991.

KAPLAN, Jerry. **Artificial intelligence**: what everyone needs to kwon. Oxford: Oxford University Press, 2016,[1] KÜMPEL, Vitor Frederico. **Sistemas de transmissão imobiliária**. São Paulo: YK, 2021.

KÜMPEL, Vitor Frederico. **Sistemas de transmissão imobiliária**. São Paulo: YK, 2021.

_____; FERRARI, Carla Modina. **Tratado notarial e registral, volume** 5, tomo I. São Paulo: YK editora, 2020.

LEAL, Adisson; BORGES, João Paulo. O Código Civil de 1916: tão liberal quanto era lhe permitido ser. **Revista Brasileira de História do Direito**. Brasília, volume 3, n. 1, Jan/Jun. 2017.

LEVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: editora 34, 1999.

LIMA, Cíntia Rosa Pereira de. Agentes de tratamento de dados pessoais (controlador, operador e encarregado pelo tratamento de dados pessoais). In: LIMA, Cíntia Rosa Pereira de (Coord.). **Comentários à Lei Geral de Proteção de Dados: Lei n. 13.709/2018**. São Paulo: Almedina, 2020.

LIMA, Oliveira. **Dom João VI no Brasil**: 1808-1821. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1945.

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil**: sesmarias e terras devolutas. Porto Alegre: Livraria Sulina, 1954.

LISBOA, Roberto Senise. O consumidor na sociedade da informação. In: PAESANI, Liliana Minardi (Coord.). **O direito na sociedade da informação**. São Paulo: Atlas, 2007.

LOPES, Joaquim de Seabra. **Direito dos registos e do notariado.** 11. ed. Coimbra: Almedina, 2020.

LOPEZ, Teresa Ancona. **Princípio da precaução e evolução da responsabilidade civil**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

LOUREIRO, Lourenço Trigo de. **Instituições de direito civil brasileiro**. Vol. II. 4. ed. Rio de Janeiro: Garnier, 1871.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. Principais limitações ao direito de propriedade no Código Civil de 2002. **Revista do Advogado**. Ano XXVII, n. 90, março/2007.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

MARTINS, Marcelo Guerra. Análise econômica do direito na sociedade da informação. In: LISBOA, Roberto Senise (Coord.). **O direito na sociedade da informação IV**: movimentos sociais, tecnologia e a atuação do Estado. São Paulo: Almedina, 2020.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru.**Teoria geral da administração**: da revolução urbana à revolução digital. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. Registro de imóveis e o princípio da fé pública registral. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 61, ano 29, jul-dez. São Paulo:

MELO, Marcelo Augusto Santana de. Registro de imóveis e o princípio da fé pública registral. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 61, ano 29, jul-dez. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MENDES, Isabel Pereira. **Estudos sobre registo predial**. Coimbra: Almedina, 2003.

MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando. **Registro público de imóveis eletrônico**: riscos e desafios. São Paulo: Quinta Editorial, 2012.

MICHAELIS. **Moderno dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 2015.

MIRANDA, Jorge. **Estudos sobre a Constituição**. Coimbra: Almedina.

MISES, Ludwig von. **Burocracia**. Trad. Raul Martins. Campinas: Vide Editorial, 2018.

MONTEIRO, Alexandre. **Tributação da economia digital**: desafios no Brasil, experiência internacional e novas perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2018.

MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 20042.

MOUGAYAR, William. **Blockchain para negócios**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018. Edição do Kindle.

NAISBITT, John. **Megatrends**. São Paulo: Amana Key, 1990.

NAPOLITANO, Marcos. **História do Brasil República**: da queda da Monarquia ao fim do Estado Novo. São Paulo: Contexto, 2021.

NEGROPONTE, Nicholas. **A vida digital.** Trad. Sérgio Tellaroli. Sup. técnica Ricardo Rangel. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

NOVOA, Helio. **Discriminação de terras devolutas**. São Paulo: Leud, 2000.

PEIRÓ, Nicolás Nogueroles. La evolución de los sistemas registrales em Europa. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 61, ano 29, jul-dez. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PEREIRA, Luciene Maria Pires. Reflexões acerca da distribuição de terras no período colonial brasileiro: o caso das sesmarias. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História**. São Paulo, julho 201.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Gestão do setor público**: estratégia e estrutura para um novo Estado. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. Responsabilidade civil e funcional dos notários e registradores. In: YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; FIGUEIREDO, Marcelo; AMADEI, Vicente de Abreu (Coords.). **Direito notarial e registral avançado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PONTES DE MIRANDA, F. C. **Tratado de direito privado**. Parte especial, tomo XI. 2. ed. Rio de Janeiro, Borsoi.

PORTO, Costa. **O sistema sesmarial no Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 1986.

PRADO JR., Caio. **Evolução política do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. Edição Kindle.

PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. Sob o império da grilagem: os fundamentos da absolutização da propriedade privada capitalista da terra no Brasil (1822-1850). **Terra Brasilis** (Nova Série), 8, 2017.

PROUDHON, Pierre-Joseph. **Théorie de la propriété**. Montréal-Paris: Éditions l'Harmattan, 1997.

RAIS, Diogo; BARBOSA, Nathalia Sartarello. O reflexo da sociedade do hiperconsumo no Instagram e a responsabilidade civil dos influenciadores. **Revista Direitos Culturais**. Santo Ângelo, v. 13, n. 30, p. 73-88, mai-ago. 2018.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1983.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REVOREDO, Tatiana. **Blockchain**. The Global Strategy. 2019. Edição Kindle.

REZEK, Gustavo Elias Kallás. **Imóvel agrário**: agrariedade, ruralidade e rusticidade. Curitiba: Juruá, 2008.

RICUPERO, Rodrigo. **A formação da elite colonial** (de 1530 a 1630). São Paulo: Almedina, 2020.

RODRIGUES, Marcelo. **Tratado de registros públicos e direito notarial**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

RUSSELL, Stuart; NORVIG, Peter. **Inteligência artificial**. Trad. Regina Célia Simille. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SALDANHA, António Vasconcelos de. **As capitanias do Brasil**: antecedentes, desenvolvimento e extinção de um fenômeno atlântico. Lisboa, Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, 2001.

SANFINS, Marco Aurélio**.** **Economia do token**: a revolução dos criptoativos. Niterói, [s.n.], 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A globalização e as ciências sociais.** São Paulo: Cortez, 2011.

SAVATIER, René. **Traité de la responsabilité civile en droit français,** tomo I: les sources de la responsabilité civile. Préface de Georges Ripert. Paris: LGDJ, 2016.

SERPA LOPES, Miguel Maria de. **Tratado dos registros públicos**, v. I. 4. ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1960.

SCHWAB, Klaus. **Aplicando a quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2018.

_____. **A quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2018.

SIQUEIRA, Ethevaldo. **Revolução digital**. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **Tecnologias que mudam nossa vida.** São Paulo: Saraiva, 2007.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **O contrato eletrônico lesionário na sociedade da informação**: uma concepção juscibernética para o direito civil brasileiro. Tese. (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

TAPSCOTT, Don; TAPSCOTT, Alex. ***Blockchain revolution*.** São Paulo: Senai, 2016.

TEIXEIRA, João de Fernandes. **O que é inteligência artificial** (Coleção Primeiros Passos). São Paulo: Brasiliense, 1990.

TEIXEIRA, Tarcisio; RODRIGUES, Carlos Alexandre. **Blockchain e criptomoedas.** Salvador: Juspodivm, 2019.

TIGRE, Paulo Bastos. Inovações em serviços de saúde. In: TIGRE, Paulo Bastos; PINHEIRO, Alessandro Maia (Coord.). **Inovação em serviços na economia do compartilhamento**. São Paulo: Saraiva, 2019.

TOFFLER, Alvin. **A terceira onda**. 18. ed. São Paulo: Record, 1980.

TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. Marco Civil da *internet*: uma lei sem conteúdo normativo. **Estudos Avançados**, *30*(86).

_____. Inteligência artificial e direitos da personalidade: uma contradição em termos?. **Revista da Faculdade De Direito***, Universidade De São Paulo*, *113*, 133-149.

VARNHAGEN, Francisco Adolfo de (Visconde de Porto Seguro). **História Geral do Brasil**: antes da sua separação e independência de Portugal. Tomo I. 5 ed. São Paulo: Melhoramentos, 1956.

VELÁZQUEZ, Victor Hugo Tejerina. **Propriedade imobiliária e mobiliária**: sistemas de transmissão. Curitiba: Juruá, 2012.

VERLE, Lenara. Tecnologias do imaginário. **Revista FAMECOS**. Porto Alegre, n. 9. Dezembro/1998.

VIANNA, Helio. **Formação brasileira**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1935.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999, v. 2.

ZEN, Erick Reis Godliauskas. **Báltico**: a história da Estônia, Letônia e Lituânia. São Paulo: Almedina, 2020.