

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DOUTORADO ACADÊMICO EM DIREITO

RICARDO BRAVO

A PRESUNÇÃO NO SISTEMA EXTRAJUDICIAL DE REGISTRO DE IMÓVEIS COMO
MECANISMO DE RECONHECIMENTO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS:
EFICIÊNCIA E DISTORÇÕES EM QUALIFICAÇÃO E RETIFICAÇÃO

BRASÍLIA

2022

RICARDO BRAVO

A PRESUNÇÃO NO SISTEMA EXTRAJUDICIAL DE REGISTRO DE IMÓVEIS COMO
MECANISMO DE RECONHECIMENTO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS:
EFICIÊNCIA E DISTORÇÕES EM QUALIFICAÇÃO E RETIFICAÇÃO

Tese apresentada para obtenção do título de
Doutor do Programa de Doutorado em Direito
Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito
Público.

Orientador: Prof. Dr. José Roberto Rodrigues
Afonso

BRASÍLIA

2022

RICARDO BRAVO

A PRESUNÇÃO NO SISTEMA EXTRAJUDICIAL DE REGISTRO DE IMÓVEIS COMO
MECANISMO DE RECONHECIMENTO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS:
EFICIÊNCIA E DISTORÇÕES EM QUALIFICAÇÃO E RETIFICAÇÃO

Qualificação de Tese de Doutorado apresentada
ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu
em Direito Constitucional do IDP, como requi-
sito parcial para obtenção do título de Doutor
em Direito Constitucional

Brasília, 20 de junho de 2022.

Banca Examinadora

Professor Doutor José Roberto Rodrigues Afonso

Professor Doutor Luciano Felício Fuck

Professor Doutor Atalá Correia

Professor Doutor Hércules Alexandre da Costa Benício

RESUMO

Esta pesquisa trata do sistema de registro de imóveis, parte dos cartórios extrajudiciais, que é um serviço público delegado e fiscalizado pelo Poder Judiciário que trata de interesses majoritariamente privados. Sob a ótica da teoria de sistemas e da gestão de informações, analisa-se o uso de presunções como forma de reconhecer direito no registro de imóveis, cuja linguagem é a aceitação ou não do título. Nesse processo, o raciocínio jurídico por indução, na forma de probabilidade prevalente, verdade formal, valores preferidos, limitação probatória e alteração de nível de provas se mostra essencial, gerando inclusive situações *contra legem*. Analisa-se sua utilidade no reconhecimento de direitos, como também sua relação com o incentivo ao sistema representar adequadamente os imóveis, titulares e direitos. A relação entre presunções, sistemas de informação e regulação é tratada como oportunidade para que o sistema atenda melhor sua função precípua de reconhecer propriedade como direito fundamental e facilitar sua circulação, assim como evitar distorções.

Palavras-chaves: extrajudicial; presunções; ônus da prova; propriedade.

ABSTRACT

This research deals with the property registration system, part of extrajudicial notaries, which is a public service delegated and supervised by the Judiciary that deals with mostly private interests. From the perspective of systems theory and information management, the use of presumptions is analyzed as a way of recognizing rights in the property registry, whose language is the acceptance or not of the title. In this process, legal reasoning by induction, in the form of prevailing probability, formal truth, preferred values, evidentiary limitation and alteration of the level of evidence is essential, even generating *contra legem* situations. Its usefulness in the recognition of rights is analyzed, as well as its relationship with encouraging the system to adequately represent properties, titleholders, and rights. The relationship between presumptions, information and regulation systems is treated as an opportunity for the system to better serve its primary function of recognizing property as a fundamental right and facilitating its circulation, as well as avoiding distortions.

Keywords: extrajudicial; presumptions; burden of proof; property.

SUMÁRIO

RESUMO	4
ABSTRACT	5
SUMÁRIO	6
1 INTRODUÇÃO	7
2 PRESUNÇÃO E ÔNUS DA PROVA E LIMITAÇÕES PROBATÓRIAS: POLISSEMIA DO CONCEITO E APLICAÇÃO NA QUALIFICAÇÃO E EFEITOS DOS REGISTRO	21
2.1 Presunção como conceito polissêmico e suas várias acepções: probabilidade, escolha legislativa, ônus	28
2.2 Presunção, relação com a produção e ônus da prova	35
2.3 Presunção e relação com verdade: verdade formal, otimização de custos ou arbitrariedade	40
2.4 Confiança: de fenômenos multidisciplinares internalizados no direito como elementos de garantia.....	49
2.5 Registro de imóveis: provas, presunção e indícios são analisados pelo registrador?	59
2.6 Extrajudicialização como espécie de desjudicialização e direito de acesso à Justiça multiportas que amplia o papel de presunções na qualificação registral	66
3 SISTEMAS DE REGISTRO DE IMÓVEIS E PRESUNÇÕES NA DETERMINAÇÃO DA REGISTRABILIDADE DE UM TÍTULO: EFEITO DE DECISÕES NA QUALIFICAÇÃO REGISTRAL	75
3.1 Natureza das serventias extrajudiciais e sua regulação.....	87
3.2 Qualificação registral, limites à criação do direito e efeitos para terceiros	101
3.3 Propriedade titulada como um direito fundamental a ser protegido por meio de informações precisas	110
3.3.1 Satisfação de credores e outras funções da propriedade imóvel.....	114
3.3.2 Usucapião e criação de registro por aquisição originária	119
3.4 Definição do que é registrável e em que condições: arbitrariedade, casuismo, limitações probatórias	126
3.4.1 Provas de pagamento de tributos: interpretação casuística motivada por interesse estatal?	137
3.4.2 Análise do estado civil das partes e comunicação de bens.....	147

4	ASSIMETRIA INFORMACIONAL E EXTERNALIDADES: A DEGENERAÇÃO DAS PRESUNÇÕES NA CASO CONCRETO?	152
4.1	Cadastros, dados, informação: interligação de cadastros e verificação de situações: a ponderação entre direitos de formalização, acesso a dados e necessidade de eficiência administrativa	159
4.1.1	Terras públicas, indígenas e rodovias	166
4.1.2	Marcos temporais, presunção e provas não colhidas.....	171
4.2	Regulação de novas funções registrai.....	177
4.3	Emolumentos, relações entre registros e incentivos	184
4.4	Eficiência, legitimidade e forma de absorção das presunções regulatórias	196
5	CONCLUSÕES.....	202
	REFERÊNCIAS	213

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa associa a teoria e forma de produção de provas baseada em presunções à busca da efetivação do direito real de propriedade formalizada, também chamada de propriedade titulada, no sistema registro de imóveis, assim como sua eventual malversação, por meio de distorções em sua aplicação. Dessa forma, um primeiro ponto é esclarecer ao caro leitor aspectos iniciais do sistema de registro de imóveis brasileiro, como a utilização de presunções é relevante no bojo da formalização da propriedade e, ainda, porque seria uma explicação melhor, em alguns aspectos, que outras existentes.

Uma motivação relevante para analisar elementos de eficiência e distorções no sistema de registro de imóveis brasileiro, sendo os direitos protegidos relevantes para toda a sociedade. Além disso, busca-se analisar a relevância e importância da concretização e formalização do direito à propriedade e o que isto implica relativamente a termos econômicos, sociais e na relação de auxílio e complementaridade com o Poder Judiciário.

O segundo ponto é a correlação entre os temas, e o que o uso de presunções se associa a teoria de sistemas que traz uma contribuição original na formalização de propriedade. Nesse sentido, destaca-se que um ponto fundamental para a maior parte das discussões jurídicas é a forma pela qual o sistema jurídico pode aumentar a previsibilidade das decisões, assim como reduzir a arbitrariedade das decisões. Na acepção do direito enquanto solucionador de disputas em casos concretos, em detrimento do viés normativo e regulador, uma parte ou interessado perde em detrimento do outro que obtém o direito. Nesse contexto, a motivação jurídica é relevante para explicar à parte vencida a razão ou motivo de seu suposto direito não ter sido reconhecido, ou ter cedido ao melhor direito de outrem. Já do ponto de vista do vencedor, atua de forma a lhe oferecer uma expectativa de que não mudaria de posição em outra disputa em casos análogos, especialmente por falta de coerência, previsibilidade ou por razões que não podem ou não se quer externalizar, o que são indícios de decisões ruins, que incluem as arbitrárias ou casuísticas.

A motivação jurídica é um tema que preocupa diversos filósofos e juristas. Uma definição de direito como a proposta por alguns positivistas, em que a moldura da decisão judicial¹ é

¹ Como ensina Cristine Peter, os positivistas tiveram que aceitar uma moldura mais aberta “dentro da qual o juiz-intérprete escolheria a melhor opção de conteúdo para a solução do caso concreto que lhe estava sendo apresentado para decisão”. (SILVA, Christine Oliveira Peter da. Como se Lê a Constituição: Abordagem Metodológica da Interpretação Constitucional. **Revista de Direito Público**, Porto Alegre, v. 1, n. 6, p. 136, out./dez.

definida por ela mesma, não parece ser adequada frente à magnitude de problemas que surgem de o juiz não apresentar parâmetros claros para decisão. Também não se mostra aceitável a proposição de que o juiz é a boca da lei ou de que não existem zonas cinzentas que demandam interpretação ou criação do direito².

De um lado, um sistema formal *a priori* não responde satisfatoriamente a muitos dos problemas ao quais o direito deve lidar, pois existem muitas situações em que há conflitos de valores e interesses, também chamadas de zonas cinzentas, em que estão os *hard cases* do direito. Por outro lado, não é automático ou não é uma implicação dizer que o direito se associa somente a essas zonas cinzentas ou que tais situações representam a maior parte das questões nas quais a aplicação do direito é relevante. Nesse sentido, a forma de aplicação do direito no caso concreto é simplificada, pois inúmeras situações não demandam um embate de posições com decisor imparcial, tal como direito decidido pelo Poder Judiciário, ou judicializado.

O direito judicializado costuma ter um tempo decisório e complexidade elevados, em que pese se mostrar necessário em algumas disputas. Tal cenário é importante para o reconhecimento de direitos se há disputas, mas também pode ressaltar problemas do sistema judicial, em que as decisões podem ser morosas, não se adequem a necessidades reais das partes, assim como podem ser conflitantes entre si³. Ademais, o Poder Judiciário tem, por força legal e constitucional, o poder de dar a última palavra como coisa julgada, vinculação e estabilidades processuais, o que implica definir o que é adotado no caso concreto, mas também é uma forma do exercício de poder por seus agentes ou mesmo por terceiros que se valem dessas regras.

Considerando ambos os aspectos, que o direito não é pautado apenas por casos juridicamente complexos, e que a forma de decisão dialógica da justiça estatal implica custos e de-

2004. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1368/836>. Acesso em: 1 nov. 2019).

² “O juiz não pode alterar o texto da lei, mas é demasiadamente ingênua a noção de que norma é texto. Nas leis, o que nos obriga não é o significante, mas o significado que damos a ele. É claro que o significado precisa estar bem articulado com o texto, mas não há como determinar o sentido de uma regra sem avaliar adequadamente os seus contextos de elaboração e aplicação. Porém, não é de todo incomum que a interpretação judicial se descole tanto do texto e do contexto em que foi legislado a ponto de muitos colocarem em dúvida o próprio caráter aplicativo da atividade judicial.” (COSTA, Alexandre Araújo. Judiciário e interpretação: entre Direito e Política. *Pensar*, Fortaleza, v. 18, n. 1, p. 9-46, jan./abr. 2013, p. 16.)

³ “A compatibilidade de dados entre diversas fontes é um dos fatores para aferir sua qualidade, como também é algo que pode refletir na agilidade do uso das informações, controle social, menores questionamentos. Distintamente do processo judicial, em que as decisões são, no mais das vezes, proferidas em chave individual, ou seja, elas aparecem como problema de um indivíduo, em realidade são decisões que têm impacto em uma coletividade destinatária de políticas públicas financiadas por recursos orçamentários, coletivos, portanto. A escala é, assim, uma variável que distingue as lógicas do Judiciário, do Legislativo e do Executivo. Os dois últimos funcionam na escala coletiva e o primeiro, via de regra, na escala individual.” (CASAGRANDE, Renato; FREITAS FILHO, Roberto. O problema do tempo decisório nas políticas. *Revista de informação legislativa*, v. 47, n. 187, p. 23, jul./set. 2010.).

longas, soluções podem ser buscadas como alternativas ao direito judicial. Existem várias possíveis soluções, destacando-se nessa pesquisa a possibilidade de criação de consenso ou elementos que desincentivem que o interessado recorra ao Poder Judiciário e uso de mecanismos que facilitem no caso concreto a elucidação da aplicação do direito. O desincentivo pode se relacionar a decisões cuja motivação, lastro probatório, custo de fazer prova em sentido contrário, incluído o arranjo institucional, se apresentem como acertadas e convincentes para seus destinatários, que mesmo em desacordo, não apresentam meios simples ou diretos de revertê-las. Nesse contexto, uma forma de acesso à Justiça⁴ em sentido amplo é permitir formas alternativas de soluções de conflito especializadas em temáticas, que não eliminem a possibilidade de recorrer ao Poder Judiciário, mas reduzam os motivos e incentivos a uma litigância prolongada.

Nesse contexto, aumentou-se a quantidade de atribuições dos serviços delegados extrajudiciais, incluindo os oficiais de registro de imóveis, sendo exemplos a possibilidade de realização da usucapião e retificação de matrículas processadas de forma administrativa. Trata-se de uma via expedita aplicada a um contexto fático e probatório limitado. Mesmo que vinculados ao Poder Judiciário, os delegatários não exercem função jurisdicional (ampla) e tampouco são servidores públicos. Apresentam certos atributos legais e características como fé pública, capilaridade e distribuição das delegações, assim como não oneração do erário público. Porém, os registros públicos de documentos e dados privados tem matriz constitucional e legal, mas abarcam toda e qualquer situação de documentos particulares, pois o legislador pode entender como mais eficiente de forma diversa.

Acerca da forma pela qual as soluções podem ser viabilizadas, uma solução viável passa pelo uso de presunções, tema relacionado ao direito probatório, por ser um dos meios de provas, mas que não se resume a essa acepção e utilização. Em termos de linguagem, as presunções se apresentam como definições positivas (regras de probabilidade) bem como por meio de exclusões (“simples fato”, “mera definição”), ou seja, comandos que demandam mais provas ou inversão de ônus. Tais palavras implicam vários significados e usos. Assim, a utilização de pre-

⁴ "Dada sua orientação ao mesmo tempo cumulativa e inovadora, os estudiosos caracterizaram-no como um movimento em três “ondas”. A primeira, esteve ligada à demanda por assistência judicial gratuita, de modo a ampliar o acesso dos pobres ao sistema de justiça. A segunda, por sua vez, relacionou-se com a adoção de novos procedimentos no âmbito do processo civil tradicional para permitir a representação legal de interesses de natureza coletiva, ao mesmo tempo em que surgiam agências governamentais e não governamentais de defesa dos direitos. A terceira, finalmente, refere-se às reformas na estrutura, na organização e no funcionamento do sistema de justiça que reforçaram e ampliaram o alcance das “ondas” anteriores." (CAMPOS, André; AQUINO, Luseni. Os vinte anos da Constituição Federal de 1988 e a promoção do acesso à justiça no Brasil. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, v. 3, n. 17, 2015. p. 21.)

sunções permite a aceitação tácita de comportamentos com base em costumes e boa-fé, estabelecimento de padrões probatórios inferiores ou mesmo limitações probatórias, inversão de ônus da prova, uso de argumento de autoridade, bem como pode definir consequências jurídicas para a omissão de um comportamento ou para o cumprimento de função social.

Dessa forma, as presunções deixam de ser simples regras que associam um fato e uma elevada probabilidade a uma consequência jurídica, pois mesclam elementos de probabilidade com escolhas e outros elementos não explicitados. Assim, presunções podem representar simples escolhas majoritárias⁵, forma de manutenção de decisões administrativas irregulares, argumentos de autoridade, limitações probatórias, escolhas de atribuição de ônus de prova ou nível de prova a ser exigido, ou, mesmo a situação mais provável, que é sua aceção primeira. No texto escolhas majoritárias se relacionam a elementos que tenham um extrato democrático tais como leis, regulações com participação social ou coleta de informações e opiniões dos interessados ou prejudicados. É certo que nem toda norma protege interesses das minorias, o que ressalta o papel do Poder Judiciário constitucional contra majoritário. De qualquer forma, como se apresenta nesse estudo, esse papel é pouco relevante nas questões registrais e a oposição principal ocorre entre normas e escolhas feitas em aparente democracia (maioria) e decisões que as afastam por escolhas jurídicas que não se enquadram no sopesamento da maioria.

No caso do registro de imóveis, a aceitação de títulos e dos procedimentos relaciona-se com a linguagem do sistema registral, que nem sempre está associada à legalidade. Um dos pontos relevantes relaciona-se a forma pela qual a não aceitação de um título pode ser contestada ou impugnada. Há, por exemplo, a previsão da dúvida registral, procedimento com natureza de recurso direcionado à autoridade judiciária na esfera administrativa, conforme o art. 198 da Lei n. 6.015/1973, e que pode rever a decisão por incorreta aplicação do direito como também relevar requisitos legais tidos como de cumprimento impossível. O procedimento de dúvida em si visa redução do padrão probatório, pois poderiam ser utilizadas soluções diversas e eventual arbítrio do registrador corrigido em ação ordinária. Nesse sentido, conjuntamente com presunções é utilizado com forma de atribuição inicial de direitos, que pode se estabilizar.

⁵ “Em compensação, nos Estados Unidos o povo ou seus representantes nos parlamentos estaduais ou federal podem abordar essas questões se quiserem, mas não tem qualquer certeza que suas decisões prevalecerão. Se alguém que discorda da resolução legislativa decidir levar a questão a juízo, o ponto de vista que prevalecerá em última instância será aquele dos juízes. Como coloca Ronald Dworkin - e ele é um defensor do judicial review - quanto a "questões intratáveis, controvertidas e profundas de moralidade política que filósofos, estadistas e cidadãos têm debatido há muitos séculos", o povo e seus representantes simplesmente têm que "aceitar os pronunciamentos de uma maioria de juízes, cujas reflexões sobre essas grandes questões não são tão espetaculares". (WALDRON, Jeremy. A essência da oposição ao *Judicial Review*. In: BIGONHA, Antônio Carlos Alpino; MOREIRA, Luiz. **Legitimidade da jurisdição constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 95.)

A delimitação da pesquisa quanto ao viés das presunções nos sistemas registrais justifica-se por mostrar uma explicação para a forma pela qual as decisões são feitas, destacando a não necessária existência da melhor solução somente jurídica, como também a forma pela qual eventual internalização de entradas de outros sistemas é negligenciada. Importa-se um conceito de direito processual e se mostra que é aplicada, de forma polissêmica, de forma a reduzir, limitar, condicionar a qualificação registral, o que ressalta sua relevância, e é forma de identificar um problema de distorções que ocorre no sistema registral de imóveis, que é subsistema do sistema jurídico com peculiaridades e influxos próprios.

Essa riqueza de acepções pode se mostrar útil para redução de custos e dificuldades para obtenção de direitos, facilitar a obtenção de consenso, tratar assimetria de informações e eventualmente implica distorções. Um ponto interessante na utilização de presunções é o afastamento, ao menos temporário, de outras formas de motivação e de provas específicas. Trata-se de uma vantagem como também algo que se assume como passível de gerar possibilidades para aceitação de direitos contra requisitos legais, para perpetuar situações em que o reconhecimento de direito derivou de presunções ou ser utilizado como argumento de autoridade, de forma não exaustiva.

Desde logo, importante pontuar um aspecto, que será analisado e aprofundado ao longo da pesquisa, e refere-se à hipótese de afastamento de soluções de (outras) soluções de direito. Se a prova não é feita, se há limitação a confecção de prova, se a declaração é presumida verdadeira, salvo declaração numa ação judicial de rito ordinário (algo custoso e moroso), de certa forma não se aplicam discursos sobre a melhor decisão, sobre a melhor forma de equacionar juridicamente um determinado litígio individualmente considerado.

Por exemplo, elementos que por si só não são provas, a exemplo da autodeclaração sobre os requisitos para obtenção ou fruição de um direito, podem ser tratados como suficientes. Trata-se de uma espécie de promessa (por exemplo, “comprometer-se a ajustar as inconformidades ambientais”), de autolimitação (“seu direito é isso, e não mais que isso, conforme o próprio interessado declarou”) e aceita-se a eventual ocorrência de falsidades ou inconformidades, que podem ser ignoradas, ou verificadas em momento diverso, deixando de ser motivo para não obtenção do direito. Neste exemplo, a presunção pode ser associada a uma política pública, em que elementos de legalidade determinados por escolhas majoritárias, para facilitar ou impulsionar uma regularização fundiária.

Uma situação constituída por meio de autodeclaração, se assim a lei o permitir, pode ter legitimidade, mas não seria admissível se manifestamente falsa. Mesmo que sua falsidade não seja mensurável, como ocorrem em declarações que se projetam para o futuro, a forma para

qual os direitos reais são constituídos, em regra com definitividade e eficácia perante a terceiros indefinidos, não se coaduna com flexibilizações feitas por autoridades administrativas ou judiciais, se não estão respaldadas por escolhas majoritárias. As escolhas majoritárias, nesse texto, se referem às normas e a interpretação prevalente ou mesmo procedimentos administrativos que complementem, normatizem ou regulem normas com regras gerais ou abertas, mas desde que observado meios para participação de eventuais interessados e prejudicados.

Por expressa previsão legal, algum grau de verdade é relevante no sistema de registro, mas em várias situações, a verdade, tida por correspondência com fatos e informações externas, pode ceder espaço a questões formais, consenso entre as partes/interessados e mesmo o tempo prolongado e qualificado de posse, dentre outras situações fáticas diversas do registro ou títulos. Por outro lado, o conflito de formas de aceitação de provas é uma premissa de que outros sistemas, na forma proposta por Niklas Luhmann, são de grande relevância para soluções jurídicas. Assim, o sistema político, o econômico, o jurídico e um sistema associado a facilidades de gestão de informações por meios digitais apresentam entradas relevantes na determinação da solução no caso concreto. Nesse sentido, em um determinado contexto, a repetição ou normatização de decisões gera expectativas e entradas que retroalimentam o sistema jurídico.

Tais internalizações de informação são salutares e representam o reconhecimento de que o sistema jurídico não detém o monopólio da razão, o conhecimento não pertence exclusivamente ao sistema jurídico, e num dado contexto ou paradigma, decisões podem revelar-se mais e com maior preponderância de elementos externos internalizados. Por outro lado, essa mesma facilidade se associada a presunções e considerações de que as mudanças de informações externas não são relevantes, pode justamente gerar distorções e internalizações equivocadas de informações, ou consequências jurídicas que não são aquelas previstas com base no conjunto de regras e princípios aplicáveis.

Todavia, não é porque uma questão abarca elementos não jurídicos que seja um conceito ajurídico. Um exemplo evidente e relevante é o chamado acoplamento estrutural entre os sistemas jurídico e político, a constituição, particularmente a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB)/1988. A Carta Magna traz valores como a função social e econômica da propriedade urbana e rural, regras sobre titularização de bens pelas pessoas jurídicas de direito público, ou domínio imanente, indígenas como detentores de usucapião de terras públicas, registros públicos associados aos cartórios extrajudiciais, princípio da eficiência da administração pública, reserva legal na instituição de tributos, para mencionar alguns dos principais temas que permeiam essa tese.

Neste texto, serviços extrajudiciais ou serventias extrajudiciais referem-se às serventias providas por meio de concurso (CRFB/88, art. 236), geridas de forma privada, que são regulamentadas e fiscalizadas pelo Poder Judiciário, assim como pagam repasses (taxas) a este poder. Menciona-se que o termo “cartório” é usualmente utilizado e se trata de algo reconhecido em decisões do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e a Lei nº 8.935/1994 indica o termo serviços notariais e de registro. Antes da CRFB/88, em que coexistiam serventias judiciais públicas e privadas e as chamadas serventias extrajudiciais, na terminologia da Emenda Constitucional 22/1982⁶, é utilizada como forma de referenciar univocamente tais serventias. Assim, utiliza-se desjudicialização como gênero daquilo que deixa de ser exclusivamente judicial e extrajudicialização como a espécie de desjudicialização em que se passam atribuições para as serventias extrajudiciais, ou serviços notariais e de registro. Indica-se que há imprecisão legal nos termos, a exemplo da Lei 11.441/2007 que se refere ao divórcio e inventário feito em cartório como via administrativa e a recuperação extrajudicial da lei de falências (Lei 11.0101/2005) não se relaciona com cartórios, mas se opõe a necessitar de intervenção judicial.

Nesse sentido, é da natureza do sistema jurídico que elementos externos sejam internalizados e tratados de forma e valores jurídicos. Nesse sentido, a interpretação da Constituição e as normas majoritárias geram caminhos para que se considerem influxos de outros sistemas de forma válida e legítima. De outro lado, tais influxos podem vir a ser introjetados de forma casuística em escolhas realizadas por agentes que se situam de forma mais próxima ou direta dos fatos, o que é natural e inevitável, mas abre possibilidade de distorções e falsear as escolhas que em tese se basearam em valores maiores da sociedade.

Uma forma de estudar e analisar tais situações passa pela verificação da forma pela qual direitos são reconhecidos nos registros de imóveis. Em linhas gerais, a principal forma é a aceitação ou recusa de um título, sendo esta uma manifestação de vontade qualificada de partes e interessados que permitem alterações nos direitos reais quanto a sua composição e extensão ou quanto à titularidade. Os títulos admitidos são previstos em lei como sendo escrituras públicas, judiciais, administrativos e particulares com força de escritura pública. O registro de um título permite a publicidade possível, a qual se presume atingir terceiros. Além dos títulos, há alguns

⁶ 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.

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.

procedimentos com características administrativas que permitem o reconhecimento de direitos, notadamente a retificação e o usucapião extrajudicial.

Em relação aos documentos apresentados para registros, também chamados de títulos, destaca-se a escritura pública, em que o art. 215 do CC/2002 atribui-lhe presunção de veracidade em relação ao presenciado pelo tabelião, e títulos judiciais, que advêm de um processo com contraditório, garantias formais e estabilidade, e possuem presunção de inafastabilidade das consequências em relação aos fatos apreciados. Tais títulos apresentam características específicas e que em regra não podem ser alteradas ou afastadas no processo de qualificação, mas podem apresentar indícios de irregularidades ou provas de situações incompatíveis. Nesse sentido, seria possível a qualificação pelo uso de presunções e indícios, com limitações, o que pode ser utilizado para afastar a legalidade de certas situações.

Nesse sentido, há presunções tanto no sentido de efeito do resultado do registro como no sentido de limite à qualificação do oficial de registro. Em regra, a mera possibilidade de um título não ser legal e verdadeiro não afasta a sua possibilidade de ingresso. Explica-se. A qualificação não busca avaliar se uma manifestação de vontade é falsa, algo precípua da esfera judicial, mas pode afastar um título por elementos de validade tais como falta de formalidades, não apresentação de procuração indicada, ou mesmo falta de assinaturas. Essa última situação é teratológica, mas em regra fica encoberta no traslado de uma escritura pública que possui assinatura somente do tabelião e indica ter havido a manifestação de vontade. Todavia, se chega ao conhecimento por forma documental que faltou assinatura de uma parte na escritura, o registrador pode (e deve) afastar o título, pois a manifestação é inexistente.

Pelo exposto, a viabilidade e legitimidade de muitos procedimentos depende da verificação de fatos e adstrição a parâmetros legais. A verificação de fatos ou conformidade com a norma em regra pressupõe existência de provas pré-constituídas ou produção de provas. Todavia, verifica-se que no sistema de cartórios extrajudiciais, particularmente no sistema de registro imobiliário que é o foco da tese, podem existir limitações probatórias e uso de presunções, seja na qualificação dos títulos, seja como resultado do registro. Por isso, buscar-se-á analisar a relevância de tais situações para o direito fundamental de propriedade e formas de explicar ou justificar seu uso, como necessidade de preservar hierarquias jurídicas ou simples redução de custos e tempo na produção de provas.

Em outras situações, mesmo sabendo que um documento pode ser falso, há princípios registrais que determinam a aceitação, a exemplo do princípio da prioridade. Como exemplo, se foram apresentadas para qualificação duas escrituras de venda do mesmo imóvel pela mesma pessoa, que não readquiriu o imóvel. Não há dúvida que uma ou mesmo ambas podem ser

falsas, já que poderia algo como simulação, e configura-se mesmo ilícito (venda *a non domino*), mas em termos registrais a situação é resolvida pela prioridade de apresentação, salvo se uma parte buscar a Justiça e obtiver uma ordem de indisponibilidade específica, que susta a qualificação e a prorrogação enquanto a questão não for decidida judicialmente. Em outras situações as declarações são recepcionadas como tal, mas algum efeito decorrente pode ser sindicável, a exemplo da eventual diferença em operações de permuta, que podem implicar o recolhimento de imposto sobre a diferença como condição para o registro.

O conflito de versões pode ocorrer também em relação ao que está registrado, ou seja, no fôlio real, e a situação de fato ou título que se pretende registrar. Existem muitos casos que isso decorre da simples desatualização, como por exemplo, da necessidade de registrar título anterior (continuidade subjetiva) ou de se averbar mutação no imóvel como uma construção (especialidade, continuidade objetiva). Também pode decorrer do simples fato de que a realidade se alterou sem a devida documentação. Algumas situações se tornam de difícil reversão e o direito cria mecanismos para equalizar a diferença, a exemplo da usucapião, que permite a verificação de uma situação de posse consolidada no tempo para reconhecimento de direito de propriedade.

Dessa forma, além das presunções legais, o registrador analisa conflito de presunções e mesmo que não declare a falsidade ou nulidade de documentos, pode afastar a eficácia e exigir esclarecimentos. O conflito de presunções pode ocorrer em relação a algo que foi anteriormente registrado ou em relação ao conjunto de documentos apresentados. Por exemplo, o art. 1.245 do CC/2002 prescreve que entre vivos a aquisição da propriedade ocorre pelo registro do título, esclarecendo no §1º que enquanto não registrado o alienante continua a ser havido como dono do imóvel, e no §2º que enquanto não se promover por ação própria a invalidade do registro, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel. Nesse sentido, a lei estabelece presunções legais para o efeito do registro e a inversão do ônus da prova, uma vez que requer ação própria para invalidação.

De forma exemplificativa, algumas acepções de presunções em qualificações no registro de imóveis ocorrem em relação à base de cálculo de imposto e verificação de recolhimento, mérito de título judicial em relação às partes, terceiros, validade ou aceitação de registros imprecisos, estado civil das partes, consequências do negócio entabulado, anuência e comunicação de bens. Os casos tratados são referentes a decisões sobre dúvidas suscitadas, e não diretamente a qualificação, uma vez que em regra esta é indisponível. Nesse sentido, o registrador não tem interesse direto na simples recusa de um título, mas pode ser considerado parte na forma de justificar uma cobrança de emolumentos. Já os juízes que atuam em dúvida registral podem

atuar em nome de interesse estatal, seja na forma de cobrar acréscimos voltados para órgãos públicos, seja em cobranças dos impostos reais do fisco estadual, muito do que reverte ao tribunal.

Outra forma de análise é o estudo de decisões com efeitos normativos e a regulação com as atribuições de competências constitucionais e legais, assim como validação de eventuais consequências, como expressamente prevê a Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro (LINDB), assim como formas de controlar ou verificar efeitos das decisões. A concentração de regulação e fiscalização tem o condão de gerar uma espécie de inversão da pirâmide kelseniana, em que as normas da base passam a ter mais eficácia que as do topo da pirâmide.

A relevância jurídica do tema ocorre pela necessidade de criação e otimização de meios que geram alternativa ao sistema tradicional de reconhecimento de direitos pela via judiciária estatal. Tal sistema tem mostrado deficiências, limitações, algumas intrínsecas como a rediscussão de direitos indisponíveis e outras associadas a limitações do direito estatal monista por força da globalização e complexidade da sociedade⁷. Por outro lado, a utilização de presunções pode implicar em deixar de lado muitas soluções jurídicas na busca da melhor interpretação, e mesmo ser utilizada em reconhecimento ou implementação de escolhas não majoritárias, ou que o legislador prefere não se imiscuir, pois a publicidade típica do ato legislativo incomodaria.

Neste trabalho, o foco ocorre na qualificação da usucapião e da retificação da matrícula nos termos do art. 212 da Lei 6015/1973, que indica que se o registro for omissivo, impreciso ou não exprimir a verdade, caberá retificação por meio de procedimento administrativo. Nesse sentido, e em função da literalidade da norma, uma hipótese inicial é de que a verdade é relevante na análise dos títulos registráveis. Analisa-se situação em que a base objetiva precisa ser ajustada à realidade ou a sua titularização dos direitos. Também são situações em que algum grau de verdade pode ser relevante, assim como representam situações em que a intervenção do Poder Judiciário era algo obrigatório, até recentemente. Trata-se, pois, de uma mudança na função estatal, assim como possibilidade de analisar se o papel do registrador corresponde à forma de jurisdição.

⁷ “Como podemos então resumir, se já não se deve argumentar *ad hoc* e *ad hominem*, surge uma argumentação diferente, que satisfaz de outro modo à necessidade de fundamentação, sobretudo à medida que se liga às reservas das normas identificáveis e ao desenvolvimento de conceitos e das regras de decisão, consideradas válidas também para outros casos.” (LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2016. p. 35.)

Nota-se que a viabilidade extrajudicial de muitos procedimentos depende de presunções que nem sempre correspondem aos fatos, mas refletem escolhas majoritárias ou de maior destaque à autonomia privada e declaração de vontades. Em termos de presunções, analisam-se elementos processuais e materiais da polissemia atribuída ao conceito. Um exemplo de presunção que viabiliza um procedimento é a presunção de concordância com a ausência de manifestação dos intimados em procedimento de usucapião extrajudicial, algo que decorre de mudança legislativa recente (Lei 6015/76, art. 216-A, §6º, na redação da Lei nº 13.465/2017).

A pesquisa tem como **objetivo central** investigar a aplicação de presunção em decisões jurídicas no âmbito extrajudicial e como são analisadas as provas e procedimentos em contextos em que antes a lei exigia atuação jurisdicional. Destacam-se alguns aspectos na análise, especialmente o ganho de eficiência e celeridade, mas também avaliar se o uso de presunções aumenta o risco de convalidar situações materialmente contrárias ao direito, que ganham aura de legalizadas. No trabalho, o espaço extrajudicial é tratado como aquele cenário não judicial (desjudicializado) e cujos serviços são realizados em serventias extrajudiciais, também chamadas de cartórios.

Nesse contexto, a hipótese a ser provada é a de que o uso de presunções no sistema de registro de imóveis, particularmente em relação a direitos patrimoniais no registro de imóveis, é parte do mecanismo que permite atribuir titularidade e direitos reais sobre imóveis, espécie de direito fundamental.

Os **objetivos específicos** da pesquisa consistem em:

- a) Analisar a polissemia do conceito de presunção, relacionando com teoria de sistemas, verificando-se a facilitação de reconhecimento de direitos, mas também como forma de burlar normas majoritárias;
- b) Analisar a aplicação de presunções no sistema de registro de imóveis nacional, especificamente na qualificação registral e em procedimentos para retificação e usucapião, notadamente porque apresentam qualificação mais ampla, incluindo sua relação com verdade formal e como correspondência.
- c) Investigar limites e ponderações constitucionais da atividade extrajudicial, incluindo a possibilidade de autorregulação e buscas de formas de tratar informações que permitam eficiência e eficácia em retificações e usucapiões.

Em termos de metodologia, é feita uma exploração bibliográfica em relação a autores como Niklas Luhmann sobre teorias de presunções, teoria de sistemas e informações, que geram a base teórica para se analisar decisões administrativas sobre procedimentos registrares de dúvida e os aspectos jurídicos e técnicos indicados para analisar o reconhecimento do direito, sob a

ótica de sistemas e eficiência. De forma heurística, observam-se constantes regulamentações, conflitos entre informações de fontes diversas, bem como, lacunas nas formalizações de direitos geram necessidade ou possibilidade de que se apliquem regras de probabilidade/ineficácia em muitas situações administrativas. Pretende-se verificar se as decisões administrativas em relação a aspectos objetivos de títulos registrares dependem da legalidade ou se as presunções adquirem um papel relevante, eventualmente se aproximando de regras e mesmo afastando a aplicação de leis.

Neste contexto, também se analisa o fluxo de informações e o sistema de registro como um sistema. No sentido da teoria de Niklas Luhmann, a linguagem do reconhecimento de direitos no sistema de registro de imóveis é a qualificação positiva de um título que representa direitos ou mutações na base objetiva, subjetiva ou negocial. Dessa forma, a metodologia adotada envolve a busca de conceitos e significados de presunções e sua relação com a qualificação dos títulos, tanto do ponto de vista de uma unidade imobiliária como de um conjunto ou grupo que apresentam vícios ou questões interdependentes e similares, a exemplo da necessidade de regularização fundiária. Uma vantagem da teoria de sistemas de Luhmann é justamente sua flexibilidade no sentido de admitir que soluções jurídicas adequadas podem depender de outros sistemas e das interrelações.

Pontua-se que a definição do papel do sistema de registro ocorre num momento em que há valorização de declarações concretizando elementos de autonomia da vontade e liberdade econômica (CRFB/88, art. 170). Trata-se de algo que pode trazer vantagem aos interessados diretos, mas pode gerar problemas uma vez que as situações são cristalizadas e oponíveis a terceiros. Trata-se de algo que pode ser analisado em termos de consenso entre envolvidos e benefício social⁸. Nesse sentido, tais medidas incluem diversos princípios desejáveis, mas que não necessariamente levam em consideração conflitos com segurança jurídica, previsibilidade e qualidade das informações que podem ser gerenciadas, cruzadas ou circularizadas para se aferir graus de verdade, coerência ou antecipar prejuízos a terceiros. Isso significa que vários direitos podem ser reconhecidos com a formalização, mas é importante que se diminuam os efeitos colaterais aos não diretamente envolvidos.

Em termos de desenvolvimento, o primeiro capítulo analisa conceitos e elementos de presunções com o conceito legal de presunções, e sua insuficiência para explicar a diversidade

⁸ "Analysis in terms of divergencies between private and social products concentrates attention on particular deficiencies in the system and tends to nourish the belief that any measure which will remove the deficiency is necessarily desirable. It diverts attention from those other changes in the system which are in evitably associated with the corrective measure, changes which may well produce more harm than the original deficiency." (COASE, Ronald H. The problem of social cost. **The Journal of Law & Economics**. [s. l.], v. 3, 1960. p. 43.)

de fenômenos jurídicos que se lastreiam em presunções e seus efeitos. Analisam-se conceitos/acepções de presunções e várias teorias que as explicam, com destaque ao juízo provisório, limitações probatórias, relação com ônus de prova e de evidência, verdade formal e confiança. O uso de presunções, polissêmico, pode contribuir na redução de custos de prova e transação, algo positivo, como também pode se mostrar elemento para afastar a verdade real, aceitar decisões baseadas em níveis de aceitação ou provas, mas também pode tomar forma de argumento de autoridade, de coerção.

Sua relação com a teoria de sistemas de Niklas Luhmann é ressaltada no papel de internalização de informações, assim como na relevância de entrada de outros sistemas, o que se alinha com a natureza técnica das serventias extrajudiciais. A redução de nível de provas ou simplificação pode ajudar no reconhecimento de direitos. Ademais, a aceitação de um nível de provas implica falha no apontamento de solução verdadeira em termos referenciais, mas uma solução de compromisso. Analisa-se sua aplicação no sistema registral, inclusive relacionadas ao aumento de atribuições.

Já no segundo capítulo, são analisados elementos do sistema de registro de imóveis e como a qualificação judicial é conformada pela utilização de presunções. Dessa forma, explica-se o papel do sistema de registro de imóveis, com elementos de serviços públicos, o conflito entre regulação, normatização e normalização. Um dos papéis da regulação tem sido a ampliação de atribuições do sistema registral, é evidenciada pela extrajudicialização como movimento que permite substituir partes da função estatal de dizer o direito por soluções específicas mais ágeis e especializadas. Outro papel relevante é a regulação de registros eletrônicos, porque tendem a ter papel mais relevante e mesmo substituir funções atuais, assim como distorções na regulação.

Em relação à qualificação registral, são analisadas decisões administrativas e judiciais acerca da registrabilidade de direitos e como são criados paradigmas que se assentam nelas mesmas, compondo o sistema de registro de imóveis. Analisa-se o ato jurídico de considerar um título apto a registro, o que corresponde em termos de linguagem de sistema ao reconhecimento de direitos, assim como os efeitos de presunção relativos ao que se encontra no fôlio. Destaca-se a qualificação dos títulos quanto a impostos e especialidade objetiva e objetiva, indicando que as decisões se pautam em presunções que representam escolhas não majoritárias e *contra legem*, e que podem assumir a feição de verdade formal, ônus da prova, ajuste em padrões de aceitabilidade de provas.

Nessa temática, analisam-se efeitos de decisões de corregedorias estaduais e nacional, inclusive normativos, sobre a qualificação registral, o que resulta em distorções e falha em

atender a análise consequencial prevista na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), violação de legalidade, não universalização e contraria incentivos de que mais informações fossem trazidas ao registro, em momento adequado. Dessa forma, as decisões que afastam tais incentivos ou não analisam as consequências não criam meios para mensurar o impacto, notadamente pelo caráter coercitivo das decisões.

Por fim, no terceiro capítulo analisa-se a relação do sistema de registro com informações e externalidades, tratando especificamente de como o processo de registro é afetado por cadastros, marcos temporais e fontes de dados. São analisadas formas de reconhecimento de direito que transcendem a situação jurídica de único imóvel, nas quais o uso de informações com maior qualidade seria essencial para servir de filtro, como também de auxílio a questões indiciárias ou de simples declaração. Dessa forma, expande-se a forma de visualizar a questão para identificar incentivos, distorções e questões sistêmicas.

A gestão de informações mostra que formas de planejamento, arquitetura e incentivo, inclusive no tocante a emolumentos, seriam formas de internalizar e disponibilizar elementos, o que muda o balanço de soluções jurídicas consideradas satisfatórias. Analisam-se incentivos e formas de especificar emolumentos, marcos legais, cadastros e integração pode se mostrar uma solução para limitar os vieses negativos apresentados por decisões fundadas em acepções de presunções. Não se trata de buscar uma solução jurídica ótima, mas também reconhecer que esta pode depender de parâmetros externos, mas inerentes ao sistema registral.

2 PRESUNÇÃO E ÔNUS DA PROVA E LIMITAÇÕES PROBATÓRIAS: POLISSÊMIA DO CONCEITO E APLICAÇÃO NA QUALIFICAÇÃO E EFEITOS DOS REGISTRO

Este capítulo aborda questões relativas ao conceito de presunção e como esse conceito é utilizado no direito em escopos que não se restringem a uma relação de causalidade ou probabilidade do tipo “se-então”. Além disso, explicam-se e analisam-se elementos gerais do sistema de registro de imóveis para investigar como presunções são utilizadas no sistema de registro de imóveis em vários momentos e acepções.

Em processo civil, há vários elementos acerca de ônus e presunção em si. Todavia, não é algo exclusivo de direito processual, sendo inclusive um dos meios de prova previsto no Código Civil de 2002 (art. 212, inciso “IV”). Ocorre que em regra o reconhecimento da aplicação de uma presunção ou ocorre de consenso entre as partes, ou em regra demanda um operador de direito, seja o registrado, seja o juiz, árbitro, e por isso é relevante a correlação entre os código civil e de processo civil.

A acepção usual de presunção, que é uma regra de extrapolação legal para a partir de determinados fatos inferir uma consequência jurídica provável ou esperada⁹, que para o direito é admitida salvo prova em contrário¹⁰, não abarca a riqueza de situações encontrada na conformação dos direitos no sistema registral. Trata-se de um conceito com aplicação direta no direito processual, mas que em linha com a ampliação das funções do sistema registral passa a ser relevante em diversos aspectos da qualificação dos títulos. Além da aplicação como meio de facilitar ou permitir a produção de provas, outras acepções de presunção tais como verdade formal, limitação probatória, argumento de autoridade e que permitem explicar distorções ou limitações na qualificação registral.

Em termos de conceitos legais de presunção há que distinguir as presunções absolutas, que não admitem prova em contrário, das chamadas presunções relativas, que dispensam a produção de prova pelo interessado (ônus), mas não impede a prova em contrário. As primeiras

⁹ “O termo ‘presunção’ provém da expressão de conceitos legais que são resultado da experiência comum do homem. A observação nos ensina que nós obtemos resultados semelhantes quando operam causas semelhantes em condições semelhantes. A mesma experiência nos leva a concluir que causas semelhantes operam se sob condições semelhantes nós obtemos resultados semelhantes.” (GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método**. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 454).

¹⁰ CPC Art. 374. Não dependem de prova os fatos: (...) IV - em cujo favor milita presunção legal de existência ou de veracidade.

são tratadas por Cândido Dinamarco como ficção legal¹¹ no sentido de ser algo estranho ao direito probatório.

Em relação a presunções, uma abordagem inicial parte da explicação de Luiz Guilherme Loureiro¹², de que há presunções legais e do juiz (judiciais), sendo as primeiras regras sobre provas (CPC art. 374, a exemplo dos fatos notórios) e as segundas regras de aplicação do raciocínio. As presunções judiciais ou *ad hominis* têm previsão no art. 375 do CPC (“regras de experiência comum subministradas pela observação do que ordinariamente acontece”). Já as presunções legais aparecem espalhadas em leis, em geral como flexões do verbo “presumir” (CC/2002, artigos 6º, 133, 191, 323, 574, 658, 1.201, 1.209, 1.282, 1.231, 1.297, §1º, 1.324, 1.436, §1º, 1.597) ou por ficção enquanto não desconstituído o direito (art. 1245, §2º), por uso de classificação (“é de boa-fé”, art. 1.021), indicação, “salvo se provar” (art. 1.218). No mesmo sentido, o art. 1.297 indica que “até prova em contrário”, sendo que as ressalvas sobre produção de provas e momento indicam presunções relativas. Já as presunções *ad hominem* ou de experiência não seriam diretamente aplicadas pelo registrador, já que voltadas ao juiz, mas as regras de experiência técnica ou forma de achar falsidade ou invalidade em documentos como erros em padrões de números, de selos ou verificações podem gerar elementos para não aceitação de títulos. Ademais, as presunções nas formas trazidas em lei se relacionam com provas ou regras aceitas pelo legislador como caminho ou solução mais provável¹³.

Sobre o escopo de aplicação, destaca-se a previsão do Código Civil segundo a qual as presunções não legais não eram admitidas nos casos em que a lei excluía a prova testemunhal foi revogada (Lei nº 13.105/2015). Dessa forma, a desvinculação das presunções não legais ou simples das matérias em que era possível prova testemunhal é indício de que se trata de um tema amplo, e que não é circunscrito pelo direito material¹⁴, e especialmente, não tarifado.

¹¹ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**: volume III. 8. ed., rev. e atual. - São Paulo: Malheiros, 2019. p. 137.

¹² LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 8. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 962.

¹³ “Hipótese muito conhecida é a presunção da culpa do motorista que abalroou outro veículo por trás: segundo o conhecimento das pessoas em geral, ordinariamente esse modo de colidir é resultado da desatenção do motorista de trás ou má conservação de freios ou pneus (negligência), ou de sua incapacidade de deter o veículo a tempo (imperícia), ou de condutas inaceitáveis, como a excessiva velocidade ou aproximação ao veículo da frente (imprudência). Também o silêncio da testemunha pode ser, conforme as circunstâncias, indício de um conhecimento que ela não quer revelar. É também do conhecimento comum, que se integra nas máximas de experiência do juiz, que ordinariamente a cessão de imóveis se faz a título oneroso, o qual deve ser presumido (a gratuidade, inerente ao comodato, não se presume). Dá-se o mesmo quanto à entrega de dinheiro, devendo-se presumir a obrigação de restituí-lo.” (DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**: volume III. 8. ed., rev. e atual. - São Paulo: Malheiros, 2019. p. 144.)

¹⁴ GODINHO, Robson Renault. Notas sobre o Artigo 1.072, II, do Novo CPC: a Revogação de Regras sobre Provas do Código Civil. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 61, jul./set. 2016. p. 166.

Mostra-se que o sistema de serventias extrajudiciais de imóveis e sua relação com o processo civil e o direito material é permeada de pressupostos, mecanismos de escolhas e filtros do que pode ser aceito para promover modificações nos direitos e quais os limites da análise do registrador. Ademais, analisam-se as situações em relação a acepções e uso de presunções para analisar como direitos e deveres são criados e modelados.

Uma presunção que é essencial nos registros imobiliários é aquela relacionada ao chamado princípio da legitimação tabular¹⁵, que indica que o conteúdo registrado se presume completo, exato e integral. Isso significa que o texto da matrícula, registros e averbações devem trazer os elementos necessários e suficientes para identificar o imóvel, direito real e garantias, como também titulares e mutações objetivas, associadas ao bem, ou subjetiva, associadas às pessoas (físicas, jurídicas). A expressão legal desse princípio encontra-se em artigos do Código Civil, como o art. 1.245 (§ 2º Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel.) e da Lei 6.015/1973, art. 214 (“as nulidades de pleno direito do registro, uma vez provadas, invalidam-no, independentemente de ação direta”), que indica a necessidade de ação própria para invalidação e decretação das nulidades, o que equivale a um modo de provar. Assim, a presunção de exatidão e integralidade do registro é uma presunção relativa que segundo Ricardo Dip, possui natureza intermédia, pois a prova em contrário só se torna eficaz com o cancelamento do registro¹⁶.

A descrição tabular é feita em vernáculo como também incorpora elementos de linguagens técnicas como a derivada do georreferenciamento (Lei 10.267/2001) e, como toda linguagem natural, é sujeita a discrepâncias entre representação e signos¹⁷. Assim, pode haver discrepância entre o texto e a representação visual ou outros dados, entre a linguagem natural e linguagens técnicas ou especializadas.

¹⁵ “Depende do direito normativo suposto a admissão da fé pública ou da legitimação registral. Para o direito brasileiro vigente, afirma-se sobretudo a última (cfr. arts. 859, 860, Código Civil, e 252, Lei 6.015, de 31.12.1973). Segundo o princípio da legitimação tabular, o assento registrário presume-se exato e integral. Enquanto exato, faz presumir que nada enuncia de incorreto: enquanto integral, faz presumir que não omite nenhum dado que deverá estar no registro.” (DIP, Ricardo. Estudos e comentários. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 19, n. 37, jan./abr. 1996. p. 66.)

¹⁶ DIP, Ricardo. Estudos e comentários. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 19, n. 37, jan./abr. 1996. p. 66.

¹⁷ DIP, Ricardo. Base de dados, registro informático e o acesso à informação registral versus direito à privacidade. **Educartorios**, [s. l.], 2011, p. 6. Disponível em: <https://educartorio.files.wordpress.com/2011/04/base-de-dados-rd.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2022.

Considerando que a descrição tabular¹⁸ é ainda muitas vezes dependente de linguagem natural e imprecisa, deve-se mencionar que o grau de exatidão e completude está aquém de qualquer identificação precisa em muitas situações, especialmente sem se considerar documentos auxiliares, títulos e declarações e confinantes. Entre os documentos auxiliares, cujo conteúdo não fica na matrícula, exceto eventual remissão a um indicador, estão as declarações de Cadastro de Imóvel Rural (CAR), cadastros fiscais e outros, que geram presunção contra os declarantes em caso de necessidade de elucidar as imprecisões tabulares. Os títulos hábeis a realizar mutações no fôlio real trazem informações complementares que, mesmo que não possam valer para terceiros por falta de contraditório, podem servir para meio de prova contra o apresentante (na forma de documento particular em desfavor do autor) e início de prova em caso de usucapião, mesmo em situações em que a lei veda a alienação ou registros, a exemplo de frações ideais localizadas em glebas não loteadas.

No mesmo sentido, os confinantes, histórico e mudanças diacrônicas geram elementos que podem valer contra os que se manifestam, assim como provas indiciárias¹⁹. Como o objeto dos registros são direitos reais, que em regra visam a perpetuidade, é usual que as partes originais não mais sejam titulares, assim como declarações podem não estar na forma e precisam ser adequadas para exaurir elementos, mas são indícios que podem vir tornar preciso um direito real em cujo texto não seja possível obter diretamente a presunção.

Um dos meios de buscar a adequação do fôlio real com realidade objetiva externa é o procedimento de retificação, que desde a Lei nº 10.931/2004 não é algo exclusivo da esfera judicial. A retificação pode ser intentada se “o registro ou a averbação for omissa, imprecisa ou não exprimir a verdade” (art. 212 da Lei 6.015/1973) e visa restaurar a compatibilidade entre a enunciado textual do registro e o que ele representa²⁰. Tal retificação não visa suprir elementos faltantes de títulos, a exemplo de partilhas de direitos sucessórios “*per saltum*”, em que se in-

¹⁸ “O registro predial é, na perspectiva documentária (que importa mais a estas considerações), a publicação literal das situações jurídico-imobiliárias, na forma do direito normativo. Equivale a dizer que o registro de imóveis documenta e publica as situações jurídicas prediais, do modo como o prescreve a ordem jurídica.” (DIP, Ricardo. Estudos e comentários. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 19, n. 37, jan./abr. 1996. p. 61)

¹⁹ GUEDES, Clarissa Diniz. **Persuasão racional e limitações probatórias**: enfoque comparativo entre os processos civil e penal. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/index.php?filtro=GUEDES,%20Clarissa>. Acesso em: 21 jun. 2021. p. 365.

²⁰ “A regra idealizada para o sistema é que exista compatibilidade entre a situação jurídica real e aquela escriturada no Registro de Imóveis, quer porque assim elaborada deste o início, quer porque corrigida através dos meios próprios previstos em lei. Para se alcançar a harmonia quando existente divergência utiliza-se da retificação e que, em sentido amplo, significa endireitar, corrigir ou emendar, em contraponto ao sentido estrito de correção de inexatidão ou erro proveniente de escrituração nos assentos imobiliários.” (CHICUTA, Kioitsi. Anotações sobre as recentes alterações no procedimento de retificação de registro. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 28, n. 58, jan./jun. 2005. p. 77).

ventariou diversas heranças sucessivas, pois afasta recolhimento de impostos e possíveis direitos de terceiros e tampouco se destina a realizar transposição de área pública, privada ou não titulada (posse) para a matrícula, sendo chamada pela jurisprudência de intramuros²¹. Não há uma limitação a priori de 5% de área, em analogia ao art. 500 do CC/2002, mas há a necessidade de que corrijam ou esclareçam os limites já existentes.

A importância de buscar a correção dos dados registrais e sua atualização está diretamente relacionada à função de tutela de direitos privados e de facilitação do tráfego imobiliário, relacionado a função econômica e social da propriedade, assim como direito de moradia e segurança alimentar. Ocorre que a forma e limites pelos quais as informações podem adentrar ao fôlio real, como são filtradas, moldadas por escolhas legislativas e normativas, decisões administrativas que dialogam entre si por diversas formas de presunção. Nesse sentido, tais regras e princípios podem ser vistas como forma de distribuição de riscos, que estariam idealmente relacionadas à igualdade formal e material das partes²².

Deve-se pontuar que a presunção de veracidade e completude dos dados de registros (legitimação registral) não abarca somente aquilo que foi inscrito, mas aos demais dados referentes à base imobiliária²³, o que inclui dados das pessoas e documentos que instruíram os registros no limite que foram utilizados. Dessa forma, os mapas, dados, elementos como indicações do cadastro ambiental rural (CAR) podem não servir para a oponibilidade a terceiros, se não geraram indicações na matrícula ou em registros, mas deve ser avaliado em eventuais alterações formais e em verificação da compatibilidade em relação aos que declararam. Como exemplo, se o CAR indica uma área de posse e eventual pedido de retificação busca incluir tal área como propriedade titulada por meio do procedimento de retificação, não seria possível aceitar tal modificação com base na simples declaração.

²¹ “Retificação de registro – área – aumento – aquisição da propriedade. Usucapião. Recurso especial. Retificação de registro de Imóvel. Art. 213 da lei n. 6.015/73. Pretensão de aquisição de propriedade. Impossibilidade. 1. A Lei de Registros Públicos busca dar plena validade, eficácia e segurança aos registros, visando, sobretudo, proteger o interesse dos legítimos proprietários e de terceiros. 2. Não serve o procedimento de retificação constante da Lei de Registros Públicos como forma de aquisição ou aumento de propriedade imobiliária, pois destinado apenas à correção dos assentos existentes no registro de imóveis, considerando-se a situação fática do bem. 3. Recurso especial desprovido.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.228.288-RS**. Relator: João Otávio Noronha, 3 mar. 2016, Brasília, DF: STJ, 10 mar. 2016.)

²² “Como, via de regra, a distribuição dos riscos de erros fáticos no processo civil parte do pressuposto de que as partes se encontram em posição de igualdade e, por isto, não se impõe um standard probatório muito elevado às teses fáticas de uma ou de outra, convencionou-se a suficiência da prova preponderante, baseada no critério da ocorrência ou inoocorrência mais provável do que não de determinado fato.” (GUEDES, Clarissa Diniz. **Persuasão racional e limitações probatórias**: enfoque comparativo entre os processos civil e penal. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 404.)

²³ DIP, Ricardo. Estudos e comentários. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 19, n. 37, jan./abr. 1996. p. 67.

No mesmo sentido, se uma omissão foi “corrigida” por declaração das partes e juntada de documentos que provam aspectos, a falta de prova idônea impediria uma nova correção administrativa. Já a modificação de vontade se eivada de vícios, algo associado ao título, pode ser desconstituída por meio de ação judicial própria (Lei 6015/1973, art. 215), sendo um dos casos específicos a fraude à execução.

No sistema de registro de imóveis, o uso de presunção é algo utilizado para definir que o proprietário é quem registra e que é ônus do adquirente, a qualquer título, buscar a mutação subjetiva²⁴ ou objetiva. Trata-se de uma forma de privilegiar o formal, o inscrito e uma regra de distribuição do ônus da prova²⁵, no sentido de que a mutação daquilo que foi inscrito é provada por erros de simples formais, ou de simples transposição, ou por meio de ação própria, em relação a qual se destaca o chamado usucapião tabular.

Já a forma pela qual o sistema de registros reconhece um direito é essencialmente uma redução de complexidades que se opera apoiada em presunções de veracidade e completude do registro, algo que pode ser associado de forma simples em obter ou não o registro. Nesse sentido, em seu meio é uma atividade jurídica que em seu fim aproxima-se de uma linguagem econômica na concepção de interação de sistemas de Niklas Luhmann²⁶. Pelo exposto, o título é registrado (aceito) e o direito é constituído (em alguns casos) e passa a ter eficácia perante terceiros, ou seu ingresso é obstado. A questão de serem opostas exigências ou formas de saneamento pode ser vista como o elemento temporal, que se associa a maior ou menor eficiência.

²⁴ “O princípio de inscrição justifica-se facilmente pela necessidade de dar a conhecer à coletividade a existência dos direitos reais sobre imóveis, uma vez que ela tem de respeitá-las. Quando duas pessoas ajustam uma relação real imobiliária, esta transpõe o limite dual das partes e atinge a coletividade por exigir a observância geral. Daí o apelo a um meio que, ao mesmo tempo, a traduza e a tome conhecida do público.” (CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis**. 4. ed. São Paulo: Forense, 1997. p. 137).

²⁵ “Se essa presunção registral, por um lado, abrange todos os direitos reais inscritos, por outro lado retrai-se no seu campo de operação por ser de ordem meramente processual, não atingindo, de nenhum modo, o direito material. A sua importância prática se cinge em dispensar aquele que propõe uma ação ou intentar um processo administrativo da necessidade de provar a existência do direito real que afirma, porque tem a seu favor a presunção, incumbindo ao seu adversário o encargo de provar a inexistência desse direito. Assim, numa ação reivindicatória, quem está inscrito como proprietário não precisa fazer prova de que o é, da mesma maneira que, numa ação negatória, quem está inscrito como titular de uma servidão não precisa fazer prova desta, sendo suficiente, num e noutro caso, provar somente a inscrição. Em suma, a presunção regula o ânus da prova.” (CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis**. 4. ed. São Paulo: Forense, 1997. p. 162).

²⁶ “A forma como sistemas distintos lidam com a complexidade do entorno e deles mesmos, depende de sua estrutura, desenvolvida no processo evolutivo de sua concretização. A essas estruturas correspondem códigos específicos que promovem o fechamento operacional do sistema: relativo à ciência está o código verdadeiro/não verdadeiro, à economia o ter/não ter, e assim por diante.” (BAETA NEVES, Clarissa Eckert; MONTEIRO NEVES, Fabrício. O que há de complexo no mundo complexo? Niklas Luhmann e a Teoria dos Sistemas Sociais. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 15, p. 182-207, jan./jun. 2006. p. 199).

Essencialmente, ter direito é conseguir que o registro seja efetivado, algo que deve ser visto sob o prisma da eficiência²⁷ e alternativas. Em termos de eficiência, destaca-se o tempo do atendimento ao pleito do registro, com destaque a alternativas como suscitação de dúvida²⁸, que tende a protelar a questão no tempo, pois envolve prazo impróprio para decisão. Por outro lado, a previsão legal do art. 198 da LRP é a de que no procedimento administrativo de dúvida é possível o afastamento de exigências legais que se mostram impraticáveis²⁹. Nesse sentido, cabe ao julgador ponderar se mesmo sem o cumprimento da exigência, o ingresso do título no fôlio real seria capaz de não ofender direitos de terceiros e a segurança jurídica como um todo, e se a supressão casuística de um requisito seria um meio mais eficiente em permitir a satisfação do direito, em detrimento de hipóteses viáveis, porém mais morosas como a usucapião.

O sistema de dúvida registral como espécie de recurso administrativo decidido pelo Poder Judiciário é um dos gargalos do sistema registral³⁰, seja na celeridade, seja na vinculação

²⁷ “Muitas vezes a escolha não é entre duas ou mais formas de praticar o ato, mas é entre praticar o ato ou recusar a praticá-lo. Pelo aspecto do princípio da eficiência, a recusa da prática do ato equivaleria à eficiência zero: o completo não atendimento desse princípio essencial. A única coisa que justificaria a não prática do ato seria o desatendimento do princípio da segurança jurídica, ou seja, a prática do ato ser capaz de trazer insegurança jurídica.” (TAKEDA, George. **Princípio da Eficiência em Face da Segurança Jurídica no Serviço Notarial e Registral**. In: AHUALLI, Tânia Mara; BENACCHIO, Marcelo. Direito notarial e registral homenagem às varas de registros públicos da comarca de São Paulo. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2016. Cap. 4, p. 105-108. p. 111).

²⁸ “A dúvida consiste no procedimento administrativo competente para dirimir dissenso entre o usuário do serviço e o registrador. Na impossibilidade de lavratura do registro, seja qual for o motivo, deve o registrador fornecer por escrito ao interessado uma nota explicativa em que constem todos os motivos da recusa e eventuais exigências necessárias para que possa ser feito o assento. [...] Não se conformando o interessado com a recusa, poderá ele suscitar dúvida ao juiz competente. É unânime na doutrina que não cabe o procedimento de dúvida para dirimir a chamada “dúvida doutrinária” ou supedâneo de consulta. Para que ela ocorra, imprescindível haver efetivo e concreto dissenso. Regra geral, o registro é o ato que enseja o procedimento de dúvida, porém, deve ser verificado nas Normas Estaduais se há previsão sobre a possibilidade de a averbação ser objeto do procedimento de dúvida. Por exemplo, em São Paulo, para a averbação, cabe o recurso administrativo (pedido de providência).” (EL DEBS, Martha. **Legislação Notarial e de registros públicos: Comentada Artigo por Artigo**. 5. ed. São Paulo: Jus Podium, 2021. p. 1145).

²⁹ “O quadro acima demonstra que a recusa do Oficial deveria ser mantida, não fosse a inviabilidade do cumprimento por parte da apelante. A exigência, conquanto legal, é de impossível cumprimento pela recorrente, porque fora de seu alcance, haja vista que não tem como localizar e obrigar a empresa alienante a regularizar sua situação junto ao INSS ou à Receita Federal. E, mantida a recusa do Oficial, outra saída não lhe restará a não ser ajuizar ação de usucapião, que fatalmente será julgada procedente, principalmente em razão do trânsito em julgado da r. sentença que julgou procedente o pedido de adjudicação compulsória.” (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Apelação cível nº 0021798-28.2011.8.26.0100**. Relator José Renato Nalini. Brasília, DF: STJ, 28 ago. 2012.)

³⁰ “(i) eliminação da intervenção do Ministério Público. A ausência de interesse público é patente e sua atuação traz mais problemas que benefícios; (ii) explicitação do início do prazo de resposta do interessado. Com a atual indefinição da regra, hoje há casos de preclusão, pois o interessado fica aguardando sua intimação para responder, mas certos juízes entendem que o prazo corre da distribuição judicial da dúvida, tendo em vista que o interessado já tinha sido cientificado pelo oficial registrador da sua petição de suscitação da dúvida; (iii) julgamento por um órgão especializado do Tribunal de Justiça de cada Estado e DF, de competência originária, sem tramitação em primeira instância, e com grau único de jurisdição; e (iv) tramitação sumária do feito, com prazo para a prolação da decisão.” (ABELHA, André; REIS, Eduardo Moreira. **Dúvida registral: é preciso, com urgência, solucionar o gargalo da dúvida registral**. **Colégio Notarial do Brasil**, São Paulo, 12 jan. 2022. Disponível em: <https://cnbsp.org.br/2022/01/12/artigo-duvida-registral---e-preciso-com-urgencia-solucionar-o-gargalo-por-andre-abelha-e-eduardo-moreira-reis/>. Acesso em: 25 nov. 2022.)

dos registradores, como agentes públicos fiscalizados e normatizados. Nessa pesquisa, a função da dúvida e das decisões administrativas ou judiciais com efeitos normativos, ou vinculantes são um elo entre presunções e explicações de comportamento.

Com base nisto, explica-se no capítulo o uso de presunções em diversos sentidos no fólio real, seja como elemento que facilita o tráfego imobiliário, que viabiliza transações formalizadas em custo razoável, mas também algo que permite distorções, que desincentiva a correção de lacunas, que não se pauta pela isonomia ou por análise de efeitos mais amplas, inclusive nos termos preconizados pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). As presunções são tratadas como categorias jurídicas e relacionadas a efeitos de internalização de mecanismos de sistemas (Luhmann) e de limitações da normatização pelo Estado, notadamente como mecanismo de inversão ou atribuição de ônus, como limitação probatória, como elemento para caracterizar boa-fé e proteção à confiança.

2.1 Presunção como conceito polissêmico e suas várias acepções: probabilidade, escolha legislativa, ônus

As presunções se relacionam com direito probatório e ônus da prova, mas seus usos e aplicações podem ser ampliados, implicando numa polissemia. Na origem, trata-se de um processo de reconhecimento de padrões e causalidade que associa a ocorrência de um fato, em geral, de constatação mais simples, a uma consequência jurídica cuja prova efetiva dependerá de uma prova mais abrangente, mas que é tomada como inferida³¹.

Uma acepção inicial de presunções é aquela que seriam regras de experiência, que podem ser generalizadas, o que são regras de julgamento ou escolhas a priori para novas situações. Tal acepção parece estar associada à ideia de costume e permite a impressão de que presunções são aplicadas apenas a questões de fato. A aplicação de inferências ou julgamentos por presunções podem abarcar questões de direito e questões de fato, sendo que a distinção se mostra

³¹ “Presunção é um processo racional do intelecto, pelo qual do conhecimento de um fato ou do estado de uma pessoa ou coisa infere-se com razoável probabilidade a existência de outro. A experiência pessoal do homem e a cultura dos povos mostram que existem relações razoavelmente constantes entre a ocorrência de certos fatos e a de outros, o que permite formular juízos probabilísticos sempre que se tenha conhecimento daqueles. Daí por que o homem presume, apoiado na observação daquilo que ordinariamente acontece: *prooesumptio sumitur de eo quod plerumque fit*. O momento inicial desse processo psicológico é o conhecimento de um fato-base, ou indício revelador da presença de outro fato. Seu momento final, ou seu resultado, é a aceitação de um outro fato, sem dele ter um conhecimento direto.” (DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**: volume III. 8. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 177.)

artificial³². É relevante que não se limite a aplicação por diferenciações pouco precisas para que haja maior potencial de utilidade na solução.

Deve-se indicar que o uso de presunções se associa à probabilidade, o que se distingue de verdade, exceto em acepções mais fracas como coerência³³ ou correspondência³⁴. Nesse sentido, a presunção relaciona-se com o juízo preliminar ou superficial das tutelas de urgência, no qual o fato ou direito são vistos pelo prisma da verossimilhança, que pode ser mostrar falso, mas num dado momento e dentro de limitações de cognição se mostra aceitável.

Em um viés matemático, seria uma forma de probabilidade bayesiana em que se com a soma de evidências e presunções for atingido um patamar superior a cinquenta por cento, o direito em questão estaria reconhecido³⁵. Seria uma forma de otimizar o ônus da prova (*burden of proof*) em favor de alguma das partes. Nesse sentido, o uso de presunções se assemelha a um processo científico de descoberta/revelação dos fatos. Trata-se da forma de verificar, dentre hipóteses possíveis, qual melhor se enquadra³⁶, que teriam um papel complementar ou fatos, ou na incerteza.

³² MARINONI, Luiz Guilherme. Coisa julgada sobre questão, inclusive em benefício de terceiro. **Doutrina Pátria**, [s. l.], 6 maio 2017. Disponível em: <https://www.rkladvocacia.com/coisa-julgada-sobre-questao-inclusive-em-beneficio-de-terceiro/>. Acesso em: 27 jun. 2022.

³³ “É um efeito de aparência, juízo relativo ao real, apresentando-se ora como critérios jurídicos determinados em lei para construir o fato em linguagem competente – presunção hipotética do tipo posta pelo legislador –, ora como enunciados fáticos introduzidos pelo aplicador mediante provas em direito admitidas – presunção fática do tipo posta pelo intérprete competente” (HARET, Florence Cronemberger. **Presunções no Direito Tributário**: Teoria e prática. 2010. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-28012011-090558/publico/Florence_Cronemberger_Haret_Versao_final_Arquivo_completo.pdf. Acesso em: 28 jun. 2022. p. 247.)

³⁴ “Na concepção filosófica da verdade por coerência, tanto a realidade quanto, por consequência lógica, as proposições que a descrevem são coerentes. Coerência, no entanto, não é característica própria da realidade, e, sim, fruto do trabalho intelectual daquele que constrói um sistema enunciativo coerente.” (HARET, Florence Cronemberger. **Presunções no Direito Tributário**: Teoria e prática. 2010. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-28012011-090558/publico/Florence_Cronemberger_Haret_Versao_final_Arquivo_completo.pdf. Acesso em: 28 jun. 2022. p. 246).

³⁵ KAPLOW, Louis. On the Optimal Burden of Proof. **The University of Chicago Press**, [s. l.], v. 119, p. 1104-1140, dez. 2011. Disponível em: <https://pt.booksc.org/book/58968806/69279a>. Acesso em: 27 fev. 2021. p. 1118.

³⁶ “That probing will employ both the evidence and arguments presented, but also the background knowledge of the fact-finder. One hypothesis will emerge as more plausible than the others or the factfinder will identify yet another hypothesis that it believes to be the most plausible of the possibilities it considers. The critical question is: Given the various sensible hypotheses, which better accommodates the evidence (and its interaction with common sense)? In a civil case, that hypothesis wins. In a criminal case, if there is a plausible hypothesis of guilt and none of innocence, the state wins; if there is a plausible hypothesis of innocence, the defendant wins.” (ALLEN, Ronald J. The nature of juridical proof. **The International Journal of Evidence & Proof**, [s. l.], v. 21, n. 1-2, p. 133-142, Jan. 2017. p. 140).

A natureza da probabilidade pode ser explicada de diversas formas, tais como frequência relativa em amostras, relação lógica, possibilidade ou teoria da propensão associada a decaimento radioativo³⁷. O problema da abordagem é que tais acepções pouco dizem sobre aceitação de provas. Todavia, a relação com probabilidade pode ser para transformação de dados e informação de algo não racional em algo explicável, um paradigma³⁸.

Ressalta-se que a possibilidade de criação de um sistema formal de resolução de conflitos pode se mostrar útil na persuasão, mas não explica o sistema de direito. Assim, mesmo que presunções se associam a uma lógica de probabilidade, o sistema jurídico as utiliza como um mecanismo dentre outras ferramentas cognitivas e que não podem ser reduzidas a uma análise formal de probabilidade³⁹.

Como ressalta Daniel Silveira⁴⁰, a principal diferença do raciocínio por presunções do raciocínio por inferência é que determinados caminhos ou soluções estão cristalizados e são dados a priori, na elucidação dos efeitos. Nesse sentido, presunções podem ser parte de um sistema formal ou algo relacionado a probabilidades, e a gradação dos fatores tende a ser avaliada em casos concretos.

Por um lado, deve-se considerar que um modelo de tomadas de decisões puramente científico não se amolda ao direito, ao menos de forma integral e sem adaptações⁴¹. Todavia, o

³⁷ ALLEN, Ronald J. The nature of juridical proof. *The International Journal of Evidence & Proof*, [s. l.], v. 21, n. 1-2, p. 133-142, Jan. 2017. p. 135.

³⁸ ALLEN, Ronald J. The nature of juridical proof. *The International Journal of Evidence & Proof*, [s. l.], v. 21, n. 1-2, p. 133-142, Jan. 2017. p. 139.

³⁹ "These views are fundamentally mistaken, as I shall demonstrate. As I alluded to above, there are many tools in the cognitive toolchest, of which probability is just one. Juridical proof employs many of these tools and emphatically is not largely probabilistic, at least not directly so. Rather, it employs other cognitive tools in the aid of plausible reasoning and in a way that cannot be reduced to algorithmic form. When a decision is made, certainly the aspiration is that it is 'more probable' than any of the alternative decisions that could be made, in the sense that it is the best one can do to eliminate the risk of error, but the sense of probability is arrived at through plausible reasoning, and not the other way around. Formal probability reasoning plays virtually no part in these decisions, and again could not, as I will explain, even though a final conclusion may be expressed in probability-like language." (ALLEN, Ronald J. The nature of juridical proof. *The International Journal of Evidence & Proof*, [s. l.], v. 21, n. 1-2, p. 133-142, Jan. 2017. Disponível em: <https://pt.bo-oks.org/book/64994698/8f7ec7>. Acesso em: 10 mar. 2021. p. 134).

⁴⁰ "Talvez a grande diferença entre uma presunção e um raciocínio inferencial comum é que a presunção, ao cristalizar um caminho para ligar determinadas premissas a uma conclusão, considerada, abstratamente, viabiliza uma inferência que possibilita a constatação de fatos a partir de uma regra fixa de experiência. O raciocínio da presunção exige um esforço dedutivo de aplicação de sua regra abstrata ao caso concreto. Possibilita a simplificação da investigação, ao estabelecer um caminho muitas vezes trilhado de maneira antecipada, impedindo que a falta de comprovação definitiva impeça seu reconhecimento diante de dada regra geral. Ao contrário das inferências comuns que exigem um apoio para suas máximas de experiência, a presunção estipula uma regra desvinculada e anterior à própria discussão." (SILVEIRA, Daniel Coutinho da. **Prova, argumento e decisão: Critérios de suficiência para orientação dos juízos de fato no direito processual brasileiro**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 235.)

⁴¹ "The judicial process, in sum, is not and cannot be formalised in the fashion of the quantitative sciences, yet it must reach decisions. Here is another difference between law and science. The law has to decide at the moment in question; it cannot suspend belief while a series of tests is conducted to see if anything useful emerges.

sistema de registros públicos lida com direitos privados, em que pese propriedade ser um direito fundamental e existem valores a serem considerados, há informações, cadastros que podem e devem ser aperfeiçoados. O sistema de registro auxilia no reconhecimento de garantias de direitos reais⁴², e as decisões envolvem tal função social, econômica e formas de a publicidade registral atingir interessados.

Por outro lado, o papel das presunções pode-se assemelhar a um discurso de autoridade ou seleção de informações⁴³, o que se relaciona com um julgamento formal. Nesse sentido, escolhas são feitas sobre quais parâmetros determinam a decisão. É algo diverso da probabilidade, pois muitas informações são rotuladas sem influência ou relevância, ou são descartadas, salvo prova cabal produzida externamente.

De forma semelhante à probabilidade, a presunção pode ser tida com um começo de prova ou indício, que se soma a outros para composição do melhor direito⁴⁴. No sistema extrajudicial, em que em regra o oficial de registro não analisa provas nos termos jurisdicionais, exceto em usucapião, os indícios são relevantes para usucapião ou como elemento para indeferir

Convergence to the truth based on a series of experiments is not feasible for the law. People's rights, obligations and resources are conditioned upon the outcome of trials. Society would not function if relatively quick answers to legal questions were not forthcoming, and to delay decision is to grant decision to whoever is favoured by the status quo." (ALLEN, Ronald J. The nature of juridical proof. **The International Journal of Evidence & Proof**, [s. l.], v. 21, n. 1-2, p. 133-142, Jan. 2017. Disponível em: <https://pt.bo-oks.org/book/64994698/8f7ec7>. Acesso em: 10 mar. 2021. p. 139.)

⁴² "Os direitos representam só por si certos bens, as garantias destinam-se a assegurar a fruição desses bens; os direitos são principais, as garantias acessórias e, muitas delas, adjetivas (ainda que possam ser objeto de um regime constitucional substantivo); os direitos permitem a realização das pessoas e inserem-se directa e imediatamente, por isso, nas respectivas esferas jurídicas, as garantias só nelas se projectam pelo nexo que possuem com os direitos; na acepção jusracionalista inicial, os direitos declaram-se, as garantias estabelecem-se." (MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 3. ed. rev. e actual. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. v. 4. p. 95).

⁴³ "A diferenciação especializada de inúmeros contributos isolados e a forte dispersão das informações relevantes e dos contratos externos exigem, igualmente, a organização dentro das repartições implicadas do decurso do processo de decisão segundo teores e estruturas temporais, de tal forma que se abranja o maior número possível de informações sem sobrecarga para o portador isolado de informações ou para o entrocamento isolado da rede de comunicações; que se pondere o maior número possível de alternativas, e, portanto, que as decisões sejam tomadas o mais rapidamente possível. Para isso a administração tem que ser planejada como sistemas de processo de decisão, com o objetivo de só ativar informações relevantes onde e quando desempenham uma função seletiva." (LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Córte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980. p. 167.)

⁴⁴ "Começo de prova deve ser entendido como indício que, ao mesmo tempo em que libera do isolamento a prova testemunhal, não exclui o ônus probatório da parte. Há na doutrina quem entenda que, malgrado se fale em prova por escrito, deve ser admitido como começo de prova tudo que seja suficiente para demonstrar a verossimilhança da afirmação do fato, ainda que não seja por escrito¹⁸. Diante da regra expressa, pode parecer que essa interpretação não encontra respaldo no texto e simplesmente o ignora, mas razões de direito comparado e da interpretação histórica de textos semelhantes autorizam essa abertura semântica que confere maior amplitude ao significado do texto¹⁹. A fim de que se dê algum sentido ao comando da norma, é essencial que o começo de prova por escrito emane da parte, ou de quem a represente, contra a qual será utilizada a prova, não podendo originar-se, direta ou indiretamente, de terceiro." (GODINHO, Robson Renault. Notas sobre o Artigo 1.072, II, do Novo CPC: a Revoção de Regras sobre Provas do Código Civil. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 61, jul./set. 2016. p. 168).

registro. Ocorre que muitas vezes as decisões administrativas ou afastam a análise de um indício, ou indicam que basta tal informação para que se aceite o direito. No primeiro caso se indica a impossibilidade de o oficial de registro recusar um título outorgado por meio de procuração em que o mandante veio a falecer⁴⁵, porque de um lado alega-se que a análise seria formal e de outro que existem possibilidades (como o negócio realizado em boa-fé, CC/2002, art. 689) no qual o mandato continuaria válido, mesmo com a morte.

A decisão, todavia, se vale da presunção (de boa-fé) e da formação do título, que é algo diverso da validade do título, especialmente porque a análise registral é feita em momento diverso. Nesse sentido, o que se evidencia é que decisões administrativas definem que determinados indícios ou situações configuram presunções, e que só podem ser afastadas em ação judicial, que é a segunda situação. Isso evidencia que presunções (de boa-fé, de validade) podem assumir a feição de definir quem é o sujeito a quem recai o ônus da prova⁴⁶, mesmo em títulos extrajudiciais.

As presunções também se prestam a complementar informações em caso de lacunas ou impossibilidade de produção de provas. Trata-se de algo muito comum em falecimentos ou situações em que os fatos ficam distantes no tempo ou com dificuldades probatórias, o que significa que o padrão é determinado pela lei⁴⁷. No registro, as presunções podem ser utilizadas

⁴⁵ "Isso, pois, indica que, nada obstante a morte do mandante, o ato jurídico praticado pelo mandatário, em nome do mandante pode, em determinadas situações, ser válido. E, daí, pela simples possibilidade eventual de ser considerado válido, não cabe ao registrador, em qualificação registrária (marcada pela restrição cognitiva do título: formal, sem espaço de dilação probatória e de análise dos elementos intrínsecos do negócio), truncar o ingresso do respectivo título ao registro imobiliário sob a afirmação de sua invalidade, ficando esta assertiva reservada à esfera jurisdicional (essa sim, de ampla cognição: não só formal, mas também material, em que é possível a investigação dos elementos extrínsecos e intrínsecos do negócio). (...) Inexiste nos autos ou na documentação apresentada ao registrador, no entanto, qualquer indício de que o mandatário conhecesse tais fatos extintivos do mandato, ou circunstância que abalasse a presunção de boa-fé daqueles que compareceram à lavratura do ato notarial, na verdade praticado em complementação ao compromisso de venda e compra firmado pelos alienantes em data próxima à da outorga da procuração, ocasião em que os mandatários receberam a parcela do preço que lhes cabia e atribuíram aos então compromissários compradores a obrigação, posteriormente cumprida, de pagar as parcelas de financiamento bancário." (Apelação Cível nº 51.301-0/2, da Comarca de Campinas, j. 05.11.1998, rel. Des. Sérgio Augusto Nigro Conceição)." (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação Cível n.º 3000311-26.2013.8.26.0408**. Registro de imóveis – Dúvida julgada procedente – Recusa de ingresso de escritura de venda e compra com cessão de direitos – Vendedores, representados por procurador, falecidos na época da lavratura do ato – Afirmação de invalidade do ato pela cessação dos poderes outorgados – Exame que extrapola os limites da qualificação do título, restrita aos aspectos formais – Recurso provido. Relator: Hamilton Elliot Akel, 23 fev. 2015. São Paulo: TJSP, 30 abr. 2015.)

⁴⁶ ALVIM, Arruda. **Manual de direito processual civil**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 983.

⁴⁷ "5- O cotitular de conta corrente conjunta não pode sofrer constrição em virtude de negócio jurídico celebrado pelo outro cotitular e por ele inadimplido, podendo, nessa hipótese, comprovar os valores que compõem o patrimônio de cada um e, na ausência ou na impossibilidade de prova nesse sentido, far-se-á a divisão do saldo de modo igualitário. Precedentes. 6- Esse mesmo entendimento deve se aplicar na hipótese de superveniente falecimento de um dos cotitulares da conta corrente conjunta, na medida em que a atribuição de propriedade exclusiva sobre a totalidade do saldo ao cotitular remanescente representaria grave ofensa aos direitos sucessórios dos herdeiros necessários, de modo que a importância titularizada pelo falecido deverá, obrigatoriamente,

para dimensionar impostos, divisões patrimoniais, validação de regras, especialmente se não justificadas. Em regra, o requerente deve declarar no título sua aplicação, ou mostrar que tem provas para elidi-las.

Um elemento relevante é que a aplicabilidade de presunções em direito processual, e por extensão, em formas de produzir e analisar provas no sistema de registro, tem limitações legais sendo suprimidas. A anterior vinculação entre presunção e prova testemunhal é relevante ao se analisar o CPC art. 442, que explicita que a prova testemunhal é sempre admissível, não dispondo a lei em contrário. Como indica Robson Renault Godinho⁴⁸, a prova testemunhal vale sempre que a lei não dispuser em contrário, e, um exemplo de restrição, é justamente aquilo que deve ser provado por instrumento público, e a restrição implícita daquilo que não é captável pelos sentidos.

De um lado, isso ressalta a abrangência que podem ter as presunções na resolução de aplicações de direito. De outro, permite-se vislumbrar a utilidade. Prova testemunhal em regra não se coaduna com prova no sistema registral, que se vale de títulos, e, exceção a isso é indicada como sendo a usucapião e a justificação de posse, algo analisado no capítulo a seguir. Ocorre que mesmo na seara judicial a prova testemunhal possui dificuldades, uma vez que ela é produzida em audiência de instrução⁴⁹ e julgamento, que é posterior às tutelas, e só ocorre caso não se prove por documentos. Essa dinâmica ressalta que o uso de inferências por presunções pode ter muito mais utilidade ou uso, e mesmo distorção, do que a análise da lei faz supor.

O distanciamento entre o título causal e o registro faz com que possa ser difícil que se obtenha nova manifestação de vontade, com as especificidades. Por outro lado, a litigância e

constar do inventário e da partilha.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial (REsp) 1836130/SC**. Relatora: Nancy Andrighi, 10 mar. 2020. Brasília, DF: STJ, 12 fev. 2009.)

⁴⁸ GODINHO, Robson Renault. Notas sobre o Artigo 1.072, II, do Novo CPC: a Revogação de Regras sobre Provas do Código Civil. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 61, jul./set. 2016. p. 166.

⁴⁹ “Quantos acidentes automobilísticos causados pelo motorista que vem por trás autoriza a criação de uma regra geral de presunção de que quem atinge o veículo da frente, em tese, tem culpa? As respostas filosóficas a esse tipo de questionamento costumam referir-se à experiência, como critério de definição daquilo que costumeiramente ocorre. Experiência, aqui, é tomada como o repertório de saberes que une uma comunidade e permite traçar conclusões a respeito da vida. A experiência funciona através de generalizações que fazemos a partir da observação dos fatos da vida ao longo do tempo (item 2.1.2). Reunimos eventos diversos em categorias comuns, selecionando características relevantes destes eventos e classificando-os de acordo com determinadas finalidades. E com isso, podemos falar em analogia como técnica de compreensão.” (MARINONI, Luiz Guilherme. Coisa julgada sobre questão, inclusive em benefício de terceiro. **Doutrina Pátria**, [S. l.], 6 maio 2017. Disponível em: <https://www.rkladvocacia.com/coisa-julgada-sobre-questao-inclusive-em-beneficio-de-terceiro/>. Acesso em: 27 jun. 2022).

ocorrência de recusas ao registro, dúvidas ou procedimentos contenciosos pode levar a benefícios comuns tais como criação de precedentes, ou seja, caminhos facilitados de registro, legitimação e inibição em se apresentar qualquer documento.⁵⁰

Também em virtude dos diferentes momentos temporais e requisitos entre manifestação de vontade e o registro do título, as presunções criam verdadeiros ônus para o interessado em caso de lacunas ou informações legalmente requeridas. Por exemplo, pode-se descobrir no registro que o operador do direito entende que para provar que um bem era particular em regime de comunhão universal, não basta a declaração de ambos os cônjuges⁵¹. Como ensina Pontes de Miranda⁵², ônus não é um dever e o interessado pode escolher não o cumprir. Ocorre que no caso do registro isso implica não poder usufruir de partes do direito de um negócio jurídico ou sucessão que criou o título causal.

Nessa acepção, presunções também podem ser vistas como regras prévias e equivalem à definição de arquetipos fechados da sua efetiva subsunção, uma vez que geram previsibilidade sobre os requisitos registrais. Em se tratando de direitos reais e registro, a oponibilidade a terceiros é essencial e por isso o papel da jurisprudência.⁵³ No extrajudicial, a jurisprudência ad-

⁵⁰ KAPELIUK, Daphna; KLEMENT, Alon. Changing the Litigation Game: An Ex Ante Perspective on Contractualized Procedures. *Texas Law Review*, [s. l.], v. 91, n. 1475, p.1466-1475, 2013. p. 1493.

⁵¹ "Ao contrário da situação existente no regime de comunhão parcial, onde a incomunicabilidade se dá com a sub-rogação de qualquer bem particular (Art. 1.659, II, do Código Civil), na comunhão universal a regra é que os bens particulares entrem no patrimônio comum, excluindo-se tão somente aqueles sub-rogados de valores adquiridos com a alienação de bens anteriores gravados com a cláusula de incomunicabilidade (Art. 1.668, I). Por esta razão, entendo que não basta, na escritura, constar declaração da parte de que adquiriu o bem em sub-rogação de valores nestas circunstâncias, devendo demonstrar documentalmente tal fato, para só então o Tabelião inserir tal informação na escritura, permitindo ao Registro de Imóveis a averbação de que não houve comunicação do bem. Como constou no já citado precedente: "E tal sub-rogação de patrimônio particular (e não de "cláusula de incomunicabilidade) independe de manifestação judicial, cabendo ao adquirente demonstrar ao Tabelião que (i) vendeu bem particular e que, com o valor obtido, (ii) adquiriu novo imóvel. Com tais fatos, caberá ao Tabelião inserir na escritura a informação de que o bem foi adquirido com patrimônio particular e, com tal informação, poderá o Registrador de Imóveis averbar na matrícula a informação de que o bem não se comunicou ao patrimônio do cônjuge do adquirente." E tal requisito não encontra-se preenchido na escritura de fls. 22/23, já que ali consta somente que houve declaração da compradora de que o imóvel fica excluído da comunhão. Isso não demonstra que houve efetiva sub-rogação de valores. Ao contrário, a escritura inclusive menciona que não houve sub-rogação direta, já que o imóvel anterior "veio a ser substituído por outros com o decorrer do tempo, também incomunicáveis". (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (1. Vara de Registros Públicos). **Dúvida Registrária 1018169-14.2020.8.26.0100**. Relatora: Tania Mara Ahualli, 11 maio 2020. São Paulo: TJSP, 2 abr. 2020.)

⁵² "a diferença entre dever e ônus está em que (a) o dever é em relação a alguém, ainda que seja a sociedade; há relação entre dois sujeitos, um dos quais é o que deve: a satisfação é do interesse do sujeito ativo; ao passo que (b) o ônus é em relação a si mesmo; não há relação entre sujeitos: satisfazer é do interesse do próprio onerado. Não há sujeição do onerado; ele escolhe entre satisfazer, ou não ter a tutela do próprio interesse." (MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. **Tratado de direito privado: parte geral**. Tomo II. Campinas: Bookseller, 2000, p. 457.)

⁵³ "Contracting parties may modify procedural rules after the dispute arises, but also before it materializes-at the time of contracting. At the postdispute stage, when the parties' agreement modifies the original set of permissible actions by restricting it to a subset of these actions (possibly only one of them) it changes the rule that

ministrativa (Corregedoria e CNJ) possui grande relevância porque regimentos internos indicam efeitos normativos das decisões e são estes órgãos que aplicam o poder administrativo disciplinar.

2.2 Presunção, relação com a produção e ônus da prova

A temática do ônus da prova é estudada a partir de premissas processuais precipuamente aplicáveis ao processo judicial, seja no sentido de superar a inércia judicial como também no sentido de evidenciar a versão mais plausível⁵⁴. Apesar de a formação da convicção judicial depender das evidências documentadas nos autos, a função de presunções altera a forma como os pesos das evidências são admitidos.

Uma primeira regra é a de que incumbe ao autor/interessado a prova do seu direito. O ônus da prova é, nesse sentido, um encargo⁵⁵ pelo qual o interessado deve trazer elementos que mostrem a veracidade dos fatos alegados, e por isso se relaciona com um viés privatista. No sistema de registro, isso ocorre por meio de títulos, que são pré-constituídos e com a Lei nº 14.382/2022 há previsão expressa para complementação ou correção de informações não essenciais (inclusão do §17 no art. 176 da LRP), ou por meio de processos com natureza administrativa tais de retificação ou usucapião, mas dependem de iniciativa do usuário, sendo possível o registrador buscar informações no acervo da serventia. Ocorre se houver divergência ou dados imprecisos como documentos antigos, é ônus do interessado providenciar tais documentos.

would otherwise apply and, thus, modifies the litigation game. Likewise, when parties commit to an action which is outside the original set of actions, and therefore could not be taken otherwise, they modify the applicable rule. Once the modified procedure is agreed upon, the parties' strategic behavior changes, as each of them recognizes the new set of actions from which his opponent may choose. This situation is different from a unilateral choice of a specific action or a waiver of a possible objection to a specific action, which do not amount to a change of the general rule." (KAPELIUK, Daphna; KLEMENT, Alon. Changing the Litigation Game: An Ex Ante Perspective on Contractualized Procedures. *Texas Law Review*, [s. l.], v. 91, n. 1475, p-1466-1475, 2013. p. 1481.)

⁵⁴ BOHLEN, Francis H. The Effect of Rebuttable Presumptions of Law upon the Burden of Proof. *University of Pennsylvania Law Review and American Law Register*, [s. l.], v. 68, n. 4, p. 307-321, jun. 1920. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3694194>. Acesso em: 3 mar. 2021. p. 307.

⁵⁵ “949. conceito - do ônus de afirmar ao de provar. Ônus da prova é o encargo, atribuído pela lei a cada uma das partes, de demonstrar a ocorrência dos fatos de seu próprio interesse para as decisões a serem proferidas no processo. No processo civil dispositivo, em que não é prioritariamente do Estado-juiz a função de diligenciar e trazer provas ao processo (supra, nn. 126 e 938), ao ônus de afirmar fatos segue-se esse outro, de provar as próprias alegações sob pena de elas não serem consideradas verdadeiras. Só não seria assim em um imaginário sistema puramente inquisitivo, em que haveria o dever judicial de buscar e realizar provas, não os ônus das partes.” (DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*: volume III. 8. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 77.)

A noção de ônus pertence à Teoria Geral do direito e seu distintivo de outras categorias jurídicas é justamente o que James Goldschmidt⁵⁶ indica como imperativo de interesse próprio, no sentido de que existem situações de necessidade em que a parte deve praticar um ato cuja diligência aumenta a probabilidade de êxito em decisão ou sentença. Trata-se de ônus no sentido de que é melhor para o adversário que a parte permaneça inerte. O autor afasta os conceitos de direito material de direitos e deveres e associa a ideia de “afastamento de uma desvantagem processual”⁵⁷, ou mesmo uma decisão desfavorável.

Em termos de extrajudicial há problemas em adaptar, justamente porque de um lado não há partes atomizadas, mas o respeito pela propriedade como direito geral, e, de outro, forma como é feito o contraditório. No registro, pode haver dificuldade em identificar os interessados ou afetados pela concessão de direito exclusivo a alguém, mesmo que em regra sejam direitos disponíveis, por ser direito patrimonial. Há elementos como citação por edital, mas trata-se de ficção ou presunção de conhecimento. Se os afetados e interessados são determinados ou determináveis e podem se manifestar diretamente, um procedimento registral se assemelha a uma forma negocial de processo⁵⁸ em que o resultado ou verdade é um consenso, desde que respeitadas balizas legais quanto à forma ou limites do direito, a exemplo de questões ambientais. Ou seja, é relevante destacar que tais condições, inclusive a determinação dos afetados e interessados, pode ser atingida e analisar possibilidades jurídicas.

Já no aspecto subjetivo destaca-se que a parte arca com risco da consequência da prova frustrada, o que seria uma motivação psicológica para que participe da produção da prova⁵⁹. Ademais, o CPC (art. 5º) e o CC/2002 estabelecem a todos o dever de agir com boa-fé. Dessa forma, na visão do registrador de imóveis, isso pode significar criar mecanismos para que as informações sejam mais facilmente analisadas, ou que em termos de tempo ou valores seja possível a análise. Nesse sentido, perguntas cujas respostas seriam simples se houvesse organização de informações de forma eficiente, a exemplo de quais são as matrículas confinantes ou se há uma matrícula em que esta área se encontra parcialmente não são respostas óbvias, na

⁵⁶ GOLDSCHMIDT, James. **Principios Generales del Proceso**: Teoria General del Proceso. 2. ed. Buenos Aires: Jurídicas Europa-América, 1961. p. 91-92.

⁵⁷ AUBERT, Eduardo Henrik. **A impugnação especificada dos fatos no processo civil brasileiro**. 2019. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-07082020-015356>. Acesso em: 02 out. 2022, p. 20.

⁵⁸ Trata-se, substancialmente, de uma concepção negocial segundo a qual caberia exclusivamente às partes, através da alegação e da contestação ou da não-contestação dos fatos, o poder de estabelecer o que deve ou não ser provado, bem como o poder de determinar o que deve ou não ser tido como verdadeiro para fins decisórios.³⁴⁶ (TARUFFO, Michele. **Uma simples verdade**: o juiz e a construção dos fatos. Tradução de Vitor de Paula Ramos. Madrid: Marcial Pons, 2012. p. 148).

⁵⁹ BUZUID, Alfredo. **Do ônus da prova**: Estudos de Direito. São Paulo: Saraiva, 1972. p. 64/66.

maioria das vezes. Isso ocorre porque a lei considera a alocação de informações em matrículas, que seriam unidades atomizadas se tivessem alto grau de correspondência com elementos da realidade fática, mas nem sempre incentiva mecanismos necessários a essa correspondência.

Outra distinção relevante é a distinção entre ônus da prova e ônus da evidência⁶⁰, sendo o primeiro o sopesamento de qual evidência é preponderante, e o segundo aspecto refere-se a uma situação *prima facie* que coloca uma parte em vantagem ou desvantagem em relação a uma proposição. Nessa dicotomia, o ônus da prova é estático e não se altera no curso do processo/procedimento, mas o ônus da evidência pode ser alterado ou ajustado conforme o que é trazido aos autos, de forma dinâmica⁶¹.

Já as presunções se relacionam com o ônus da prova tanto como forma de alterá-lo, no sentido de que se não for apresentada evidência mais específica ou esclarecedora prevalece uma versão, como no sentido de qual a decisão esperada se ambas as partes não tiverem provas satisfatórias de suas versões⁶².

A aceitação de provas e definição do ônus pode depender de fatores que incluem a probabilidade preponderante, valores preferidos pelo ordenamento, como também a elementos tais como a dificuldade em produzir provas⁶³. Um valor privilegiado pelo sistema é o de quem possui a posse, possui a propriedade e situações com dificuldade em produzir provas são exemplificadas pela paternidade e contribuições onerosas em sociedade de fato. A lei também estabelece ou impõe presunções relativas em função da relativa facilidade em produzir provas, a exemplo de proximidade com fontes.

Ao se mencionar fontes de provas, é importante a menção à distinção com relação ao ônus da prova. As fontes de provas devem ser utilizadas pelos que têm acesso, e no caso do

⁶⁰ ASSOCIATION, The Michigan Law Review. Difference between Burden of Proof and Burden of Evidence. **Michigan Law Review**, [s. l.], v. 8, n. 3, 1910. Disponível em: <https://pt.booksc.org/book/26021991/3ede7c>. Acesso em: 27 fev. 2021. p. 244.

⁶¹ "(a.) In 1854 it was put thus: "The burden of proof and the weight of evidence are two very different things. The former remains on the party affirming a fact in support of his case, and does not change in any aspect of the cause; the latter shifts from side to side in the progress of a trial, according to the nature and strength of the proofs offered in support or denial of the main fact to be established. In the case at bar, the averment which the plaintiff was bound to maintain was that the defendant was legally liable for the payment of tolls. In answer to this the defendant did not aver any new and distinct fact, such as payment, accord and satisfaction, or release; but offered evidence to rebut this alleged legal liability. By so doing he did not assume the burden of proof, which still rested on the plaintiff; but only sought to rebut the *prima facie* case which the plaintiff had proved." (THAYER, James B. The Burden of Proof. **Harvard Law Review**, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 45-70, May 15, 1890. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1321112>. Acesso em: 28 fev. 2021. p. 50).

⁶² SCHMITZ, Leonard Ziesemer. **Raciocínio probatório por inferências**: Critérios para o uso e controle das presunções judiciais. 2018. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 196.

⁶³ GUEDES, Clarissa Diniz. **Persuasão racional e limitações probatórias**: enfoque comparativo entre os processos civil e penal. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 387.

processo, tanto juízes como partes⁶⁴. Isso justifica que o magistrado possa ordenar a produção de provas de ofício e a distinção tenta explicar a não contaminação do juízo ao permitir a produção de provas. O extrajudicial não possui a mesma flexibilidade, mas pode lidar com acesso a fontes de provas e tornar viável o acesso e efetivo uso, por meio de técnicas, padronização.

As escolhas e decisões são formas de racionalizar o processo, e obter consenso e legitimidade, uma vez que aplicam presunções, limitações e ônus⁶⁵. Por outro lado, a imposição de escolhas é uma questão de poder⁶⁶, no sentido de definir um ônus da prova, um lado e determinar que algo seja tido como correto. De forma semelhante a decisões que mandam registrar qualquer coisa e passam o problema para outro, sem resolver, as presunções podem atuar como forma de reduzir os padrões de prova, criando uma espécie de exceção à regra⁶⁷.

Deve-se indicar que o papel do oficial do registro e dos sistemas que suportam informações não deve ser o de simplesmente concentrar elementos para que o título tenha seu acesso negado. Diversamente, deve buscar melhorar a qualidade das informações e interpelações para que uma situação como sobreposição de matrículas não se transforme num mero emaranhado de versões. Nesse sentido, há também um papel esperado⁶⁸ que não se baseia somente nas regras estritamente escritas, mas que envolve a busca de eficiência e visão mais ampla do registro, que nem sempre coincide com a atomicidade matricial.

⁶⁴ BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. **Ônus da prova no processo penal**, Direito processual penal: Tomo I. Rio de Janeiro: 2008. Cap. 3. p. 168.

⁶⁵ “Encarradas dum ponto de vista histórico, as administrações, mesmo num processo de diferenciação, nasceram da jurisprudência. (...) As decisões administrativas têm de ser racionalizadas para interceptar esta gestão de trabalho. Racionalizar significa orientação específica de função. A orientação específica de função exige, porém, um alívio de outras funções, um alívio principalmente das funções de obter consenso e de legitimar as decisões.” (LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento*. Tradução de Maria da Conceição Córte-Real. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1980, pp. 174-175.).

⁶⁶ “Ainda de acordo com o denunciante, o CRI-Palmas exige que o proprietário da matrícula sobreposta “(...) **comprove que é verdade sua alegação e, portanto, que apresente um Relatório Técnico de Sobreposição**, para então, proceder, finalmente, com a averbação pendente e emitir a matrícula livre de sobreposição”. A transcrição das alegações vai feita a seguir, com acréscimo de grifos: “(...) Este relatório técnico, exigido pelo CRI/Palmas, é muito dispendioso, porque envolve um trabalho profissional de perícia complexo, pois é necessário a precisão, com mapeamento através de reconstituição dos memoriais descritivos de todas as possíveis matrículas supostamente sobrepostas, com a devida plotagem dos dois ou mais loteamentos sobrepostos e, ainda, através de pesquisa e busca de mais matrículas envolvidas, para enfim, demonstrar a possível sobreposição.” (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de providências 0001452-06.2022.2.00.0000**. Relatora: Maria Thereza de Assis Moura. Brasília, DF: CNJ, 24 jun. 2022. Grifo nosso)

⁶⁷ WALTON, Douglas; KOSZOWY, Marcin. *Whately on Authority, Deference, Presumption and Burden of Proof*. **Rhetorica: A Journal of the History of Rhetoric**, [s. l.], v. 36, n. 2, p. 179–204, maio 2018. Disponível em: <https://pt.booksc.org/book/76040294/37e514>. Acesso em: 11 abr. 2021. p. 189.

⁶⁸ “O princípio da boa-fé extrai-se de uma cláusula geral processual. A opção por uma cláusula geral de boa-fé é a mais correta. É que a infinidade de situações que podem surgir ao longo do processo torna pouco eficaz qualquer enumeração legal exaustiva das hipóteses de comportamento desleal. Daí ser correta a opção da legislação brasileira por uma norma geral que imponha o comportamento de acordo com a boa-fé. Em verdade, não seria necessária qualquer enumeração das condutas desleais: o art. 5º do CPC é suficiente, exatamente por tratar-se de uma cláusula geral.” (DIDIER JR., Fredie. *Princípio da Boa-fé Processual no Direito Processual Civil Brasileiro e Seu Fundamento Constitucional*. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 70, out./dez. 2018. p. 180).

Ademais, uma questão tão relevante quanto o efeito é a escolha de quem seria o responsável pela redução do padrão de prova, se o legislador, em uma espécie de política pública, se da autoridade que realiza o processo de adjudicação do direito. Como ressalta Picinali⁶⁹, por ser uma medida de utilidade associada a cada tipo de julgamento/adjudicação, cabe ao legislador o balanceamento dos padrões de prova. Por outro lado, se em termos de políticas públicas mais modalidades de prova se tornarem econômica e juridicamente acessíveis, espera-se que o papel do direito, ou da política, possa ser reduzido, para evitar casuísmos.

Deve-se verificar que em termos de processo civil o legislador prevê procedimentos diversos ou diferenciados em razão de peculiaridades de direito material⁷⁰ (conciliação, antecipação de produção de prova), de existência de prova pré-constituída⁷¹ (execução), de necessidade de citação. Os motivos da adequação podem variar desde o interesse das partes até propósitos de política pública para melhoria, aperfeiçoamento e eficiência dos procedimentos. No caso do extrajudicial, há procedimento de retificação, procedimento de usucapião com intimação ficta e formas de complementar documentalmente títulos e manifestações de vontade.

A relação de provas com presunções e ônus também evidencia que não se trata de algo propriamente material ou processual⁷², especialmente porque no caso concreto as limitações probatórias e de procedimento ganham relevância na definição da versão preponderante, que se assemelha à verdade formal. Gunther Teubner busca diferenciar um sistema formal, baseado em regras universais, de um sistema substantivo, que apresenta valorações particularistas⁷³. Assim, a racionalidade formal é utilizada na resolução de conflitos e a racionalidade substancial

⁶⁹ PICINALI, Federico. The burdens of proof: discriminatory power, weight of evidence, and tenacity of belief. **Jurisprudence**, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 192-201, Mar. 2018. Disponível em: <https://pt.bo-oks.org/book/70072792/e461d7>. Acesso em: 10 mar. 2021. p. 195.

⁷⁰ MÜLLER, Julio Guilherme. **A produção desjudicializada da prova oral através de negócio processual: análise jurídica e econômica**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 107.

⁷¹ “A classificação das provas em preconstituídas e constituídas diz respeito à sede de sua preparação. As provas são preconstituídas quando já formadas e existentes antes e fora do processo (assim, por ex., as provas emprestadas e os documentos em geral); já as provas constituídas são aquelas a serem formadas no curso do próprio processo (prova testemunhal, depoimento pessoal, perícias, inspeções judiciais” (DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 92).”

⁷² “Basicamente contam-se cinco teses sobre a natureza jurídica das normas sobre provas: 1) são exclusivamente de direito material, 2) são exclusivamente de direito processual, 3) possuem natureza mista, 4) possuem natureza dúplice, material e processual e 5) pertencem ao direito “justicial”². Não se questiona que há uma íntima conexão entre as normas sobre ônus da prova e o direito material, assim como entre as questões probatórias e o direito material, já que estamos trabalhando com suportes fáticos, mas a disciplina sobre a fixação, incidência e eficácia das regras sobre ônus da prova é eminentemente processual.” (GODINHO, Robson Renault. Notas sobre o Artigo 1.072, II, do Novo CPC: a Revogação de Regras sobre Provas do Código Civil. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 61, jul./set. 2016. p. 163).

⁷³ TEUBNER, Gunther. Substantive and reflexive elements in modern law. **Law & Society Review**, [s. l.], v. 17, n. 2, p. 239-286, 1983. p. 240.

é utilizada para veicular valores em casos concretos, sendo os que valores tende a ser específicos para setores ou segmentos específicos.

2.3 Presunção e relação com verdade: verdade formal, otimização de custos ou arbitrariedade

Na questão das provas e fatos, um ponto relevante é a questão de se a verdade possui relevância jurídica e como o uso de presunções pode afetar tal questão. Nesse sentido, o uso de presunções difere da verdade real ou objetiva⁷⁴ que pode se transbordar num autoritarismo processual ou uma retórica que legitima a discricionariedade. No sistema de registro, o cuidado seria o de evitar inferências por presunções, inversão de ônus ou mecanismo que dificultam dilações probatórias e que impedem de o legítimo proprietário de ter seu direito reconhecido ou que permitam que o não direito seja tratado como direito, num processo que em tese não sigiloso, mas cuja publicidade é formal.

A utilização de presunções pode ocorrer tanto no registro como em processo, e aqui na sua vertente de produção de provas e estabilidades, há espaço legal para o conceito de verdade. Em termos de registro, o artigo 212 da LRP traz a previsão de que sendo a matrícula “omissa, imprecisa ou não exprimir a verdade” como fatores para retificação do registro, assim como vícios de legalidade do art. 216, que podem decorrer de falsas declarações. No processo mencionam-se o artigo 319, inciso “VI” em que se determina que a petição inicial deverá indicar as provas pelas quais o autor pretende provar a verdade dos fatos alegados. Assim, o discurso tem na verdade algo relevante, e, em que pese no art. 508 do CPC haver indicação de que a verdade do fato não faz coisa julgada, a estabilidade processual atribuída à decisão frente e pedidos, causas de pedir e partes implica que, mesmo não sendo este o núcleo da estabilidade, a decisão atribui efeitos a algo que pelo magistrado foi considerado correto, preciso ou verdadeiro. Dessa forma, o fato de o mérito ter sido decidido de certa forma e não poder ser revisto, implica a associação lógica de que a verdade dos fatos afastados não era plena, relevante, faltou-lhe algum atributo de convencimento, ou, de outro lado, a decisão foi equivocada, mesmo não podendo mais ser revista.

O processo judicial e o sistema de registro criam elementos para os quais os eventuais equívocas ficam menos visíveis, a exemplo de que no processo os documentos das partes não têm a mesma visibilidade que a decisão, ou no registro que os títulos têm elementos pinçados

⁷⁴ STRECK, Lenio Luiz. O que é isto – a verdade real? – uma crítica ao sincretismo filosófico de *terrae brasilis*. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 921, jul. 2013. p. 67.

para o registro, e não são guardados de forma indefinida, ao contrário dos livros e matrículas. Trata-se de otimização, mas também indício que de um grau de verdade é relevante, ou de que o desacerto objetivo causa estranheza.

A finalidade precípua de provas é afirmar a verdade dos fatos, mas tal situação ocorre num processo em caso de controvérsia⁷⁵. Em sentido similar, no sistema de registro a ausência de disputa ou consensualidade é fator para aceitação de um direito, ou criação de título, a exemplo da resolução de uma disputa em retificação por estabelecimento de divisas. Se isto ocorrer, busca-se preservar os interesses dos envolvidos, limítrofes, e outros da sociedade como pagamento de impostos, taxas (escrituras) e não invasão de terras públicas. Eventualmente, as presunções podem atuar como limitadoras de produção de provas e sequer as cautelas da consensualidade, que envolvem custos de transação, são tomadas, o que pode fazer prevalecer declarações unilaterais, ou elementos desatualizados ou parciais.

Conforme ensinou Niklas Luhmann, a posição central da verdade em sistemas de conhecimento tem raízes históricas na legitimação dos procedimentos⁷⁶. Nesse sentido, a busca do justo e verdade possui utilidade e limita arbitrariedades. Na contraposição com presunções, torna-se uma alerta para se legitimar aquilo que se sabe não verdadeiro, e um limite ao processo.

Trata-se de outro conceito de verdade, é aquele obtido por meio do discurso e da possibilidade de manifestação, é uma verdade atingida e seria verdadeira, algo atingido⁷⁷. Em sentido jurídico, a verdade atingida equivale à validade de uma proposição ou do direito em caso concreto. Num modo de verdade consensual, as regras do debate, mas especificamente as regras

⁷⁵ “A necessidade de provar é gerada pela controvérsia sobre fatos. Controvérsia é choque de razões, alegações ou fundamentos divergentes, que se excluem - de modo que a aceitação de um deles é negação do oposto ou vice-versa (Carnelutti). Se a afirmação de determinado fato não é contrastada por uma afirmação oposta, colidente com ela, não há controvérsia e em princípio o reconhecimento do fato não depende de prova alguma (CPC, art. 374, inc. II).” (DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**: volume III. 8. ed., rev. e atual. - São Paulo: Malheiros, 2019, p. 64)

⁷⁶ “A posição central do valor da verdade e das funções de conhecimento orientadas para ele tem, sem dúvida, raízes antigas no pensamento histórico, não podendo, contudo, ter boas condições de sobrevivência durante tanto tempo porque proporcionava à polêmica contra a burocracia possibilidades de cobertura e apresentação. Entretanto o pensamento moderno especificou o conceito de verdade no contexto do desenvolvimento das ciências e, vinculado a fortes pressupostos metodológicos, decompôs, por esse meio, os pensamentos de direito natural positivando o direito, quer dizer, fundamentando-o em torno dos processos de decisão. Depois disto tudo, torna-se difícil ver qual a outra forma, prescindindo do recurso a uma idéia pré-concebida, de poder estabelecer a opinião de que o conhecimento verdadeiro e a verdadeira justiça constituem o objetivo e conjuntamente a essência dos procedimentos juridicamente organizados, e quando e como se podem atingir esse objetivo.” (LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Córte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980. p. 23.)

⁷⁷ SCHMITZ, Leonard Ziesemer. **Raciocínio probatório por inferências**: Critérios para o uso e controle das presunções judiciais. 2018. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 119.

sobre provas e presunções, no sentido de provas automáticas, adquirem grande valor, e implica que num dado contexto há pouco espaço para revisão do resultado alcançado⁷⁸.

Dessa forma, uma possibilidade a ser explorada é a de que a utilização de presunções em sistema de registro é associada a perquirição de uma verdade formal. Em termos de conceitos e palavras, tal vertente se manifesta em decisões que indicam que o exame dos títulos deve ser formal, extrínseco, que não se pode analisar a legalidade de documentos atribuídos a outros órgãos ou instituições. Por exemplo, ocorre no caso de decisão administrativa que indica que em doação de numerário, em que o doador tinha indisponibilidade de bens.

⁷⁸ MARTINS, Rui Cunha. **O ponto cego do direito**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 64.

Nesse sentido, num julgamento do Conselho Superior da Magistratura de São Paulo⁷⁹, a maioria dos julgadores optou por considerar que uma doação modal de numerário por indivíduo que tinha restrições na central de indisponibilidades não implicava qualquer ação por parte do registrador sob o argumento de que a doação constava no título mas não seria registrada. Todavia, mesmo que não registrada, é a doação de numerário que permite a elisão de autorização judicial ou imposição de cláusulas restritivas, estas averbadas.

Assim, destaca-se o voto vencido do Desembargador Magalhães Coelho⁸⁰, para quem a indisponibilidade judicial abarca todos os bens do requerido, implicaria na recusa do título pensar de forma restritiva seria burla ao sistema. Trata-se de uma situação em que o registrador possui informações à disposição para avaliar que uma forma de fraude versus não se ter certeza da fraude até sua consumação, que demandaria prova judicial. Assim, a presunção no sentido de risco é afastada por limitação de cognição em função da presunção do título.

A doação modal, em que numerário é fornecido pelos doadores para que o donatário compre algo em seu nome, também é associada a outras presunções. Nessa operação justaposta é possível que cláusulas restritivas, típicas das liberalidades, sejam impostas. Ademais, se além do entendimento de que a transação monetária em si não passa pelo registro, e, não deve ser verificado quanto a indisponibilidade, se somar a presunção de que basta a declaração sobre a

⁷⁹ “Limitando-se assim o exame à compra e venda, é preciso considerar que a esta não se liga indisponibilidade alguma (Lei n. 6.015/1973, art. 247; Corregedoria Nacional de Justiça, Provimento n. 39, 25 de julho de 2014, art. 14, caput, verbis “bens imóveis ou direitos a eles relativos”, g. n.; Normas de Serviço dos Cartórios Extrajudiciais, Tomo II, Capítulo XX, item 44.1, in verbis “a propriedade ou outro direito real sobre imóvel”). Como revelam os documentos copiados a fl. 17/23 (e não há sequer discussão sobre isso), a restrição aduzida como razão para denegar-se o registro diz respeito somente à pessoa e aos bens do doador Gabriel Gananian, mas não o comprador Marcos, nem à vendedora Guarará. Logo, por força de indisponibilidade realmente não existe fundamento para denegar-se o pretendido registro stricto sensu (Lei n. 6.015/1973, art. 167, I, 29). Não entra em linha de conta saber se qual o sentido e o alcance da restrição lançada sobre os bens do doador Gabriel Gananian (isto é, se advém da incidência do Cód. Tributário Nacional, art. 185, ou de medida cautelar fiscal, e em qual medida, dada alguma dessas causas, atingiu ou não a doação feita). Repita-se: essa questão não diz respeito nem ao título material (a compra e venda) nem abarca alguma inscrição pertinente a Marcos e a Guarará (os figurantes da compra e venda) e, pois, não influencia o juízo sobre o registro pretendido.” (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação n° 1095017-76.2019.8.26.0100**. Registro de Imóveis – Dúvida – Título notarial – Compra e venda – Prévia doação de dinheiro ao comprador para a aquisição do imóvel Indisponibilidade sobre os bens do doador – Limite da qualificação registral – Restrição que não diz respeito ao objeto nem aos figurantes da compra e venda e, portanto, não pode impedir o registro – Óbice afastado – Dá-se provimento. Relator: Ricardo Anafe, julgamento 6 de outubro de 2020, DJe 13 nov. 2020.)

⁸⁰ “Isso significa que não se pode criar, para o Registro de Imóveis, a obrigação de ingresso de documento no fólio real quando se sabe previamente que o documento, na origem, é contrário às normas jurídicas. Não há convivência logicamente possível entre o dever de registrar um documento e a proibição de registrar esse mesmo documento, porque contrário à lei. Mesmo que se garantam os direitos de terceiros, comunicando-se ao Juízo da Execução a doação e a compra do imóvel, NÃO SE AFASTA o dever do registrador de analisar a legalidade do ato.” (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação n° 1095017-76.2019.8.26.0100**. Voto Vencido: Magalhães Coelho, julgamento 6 de outubro de 2020, DJe 13 nov. 2020)

origem dos valores, mesmo sem indicação de contas ou disponibilidade⁸¹ para que haja o estímulo para devedores desfaçam do patrimônio, e contem com prazos prescricionais para se livrarem de débitos.

Também é problemático que o *modus operandi* registral seja tudo ou nada, assim como a resolução de dúvidas. É certo que pode haver necessidade de retificação do título, mas a regra são decisões que se apoiam na presunção de que os documentos são verdadeiros, na sistemática registral, muitas das informações imprecisas nem fazem parte da matrícula, uma vez aceito o título. No caso acima, a doação não é registrada, portanto, não há como se dimensionar os casos em que situação semelhante ocorre, depois do julgado administrativo, pois a solução é adotada com regra. Nesse sentido, as decisões se alinham com o que é criticado por Jeremy Waldron⁸², que ressalta a distorção da regra da maioria em decisões, e para quem os juízes exageram nos argumentos de autoridade e substituem decisões daqueles que foram eleitos.

Uma preocupação correlata pode ocorrer em situações em que uma instituição se apresentar como imparcial ou neutra, algo que vale para o Poder Judiciário, ciência ou extrajudicial, tema do trabalho. Uma crítica óbvia ocorre recorrentemente com a ciência⁸³, mas existe muita resistência no direito em considerar as decisões ou legislação como algo objetivamente ruim, ou comparar escolhas legislativas ao bem comum, ou ainda se valer de fórmulas como é possível o recurso para justificar a análise fraca em decisões. Nesse sentido, as decisões judiciais em si podem ser vistas como argumentos de autoridade, que tendo ou não embasamento na verdade dos fatos, tende a prevalecer por força legal ou mecanismo de persuasão.

⁸¹ “Registro de imóveis – Dúvida julgada procedente – Contrato particular de compromisso de compra e venda de fração ideal vinculada a futura unidade autônoma a ser construída em imóvel sujeito ao regime de incorporação imobiliária – Adquirente menor impúbere, representada por seus genitores – Declaração, pelos genitores, também em escrito particular, de pagamento integral do preço do imóvel com uso de dinheiro que pouparam em favor de sua filha – Doação caracterizada – Hipoteca constituída pela incorporadora sobre todo o imóvel incorporado, para obtenção de recursos para a construção do edifício, que não configura encargo na doação realizada, o que dispensa alvará judicial para aquisição do imóvel pela donatária – Necessidade, porém, de comprovação da declaração e do recolhimento do ITCMD diante de declaração, que passou a integrar os documentos que instruem o título apresentado para registro, de que houve doação de numerário para a aquisição do imóvel – Recurso não provido” (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Ape- lação Cível nº 1074979-14.2017.8.26.0100**. Relator: Geraldo Francisco Pinheiro Franco, 15 maio 2018. São Paulo: TJSP, 18 jun. 2018.)

⁸² WALDRON, Jeremy. **A essência da oposição ao Judicial Review**. In: Legitimidade da jurisdição constitucional / Antônio Carlos Alpino Bigonha, Luiz Moreira, organizadores; tradução: Adauto Villela, Geraldo de Carvalho; revisão da tradução: Eliana Valadares Santos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 129.

⁸³ “A ciência aproxima-se do mito, muito mais do que uma filosofia científica se inclinaria a admitir. A ciência é uma das muitas formas de pensamento desenvolvidas pelo homem e não necessariamente a melhor. Chama a atenção, é ruidosa e imprudente, mas só inerentemente superior aos olhos daqueles que já se hajam decidido favoravelmente a certa ideologia ou que já a tenham aceito, sem sequer examinar suas conveniências e limitações” (FEYRABEND, Paul. **Contra o método**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977. p. 447).

Outra crítica relevante a um conceito de verdade objetiva refere-se a hodierna não aceitação de algo que seria metafísico ou fora da realidade⁸⁴. Mesmo que não se possa alcançar uma verdade metafísica em registro, o grau de compatibilidade e coerência de descrições de imóveis e titulares não é algo que admita absoluta discricionariedade ou indeterminação, sob pena de não ter utilidade num sistema razoavelmente formal. No extremo, seria algo como gleba de terra situada no planeta terra, o que é verdadeiro, mas irrelevante por ser impreciso.

Em regra, a concepção de justiça ou verdade geral permite inferências e generalizações⁸⁵, o que pode levar a excessos. No sistema de registro de imóveis, fontes relevantes de tais excessos seriam as regulamentações que extrapolam o sentido das normas primárias, ou decisões com efeitos normativos que trazem as escolhas majoritárias, para o ente que fiscaliza e não possui legitimidade democrática. Por outro lado, não é necessário algo verdadeiro, relações de causalidade, mas simples ocorrência de padrões para justificar uniformizações.

Por opções legislativas, a ciência processual opera em torno de certeza e risco⁸⁶ em detrimento de alguma forma efetiva de objetividade, o que reforça o papel de presunções e de elementos que encarecem ou impossibilitam a produção de provas. De forma semelhante, o sistema de registro é limitado e constrangido a funcionar dentro de certos padrões que equivalham a mitigar verificações ou escrutínios tidos como mais amplas e custosas numa abordagem imediata. Operam-se certas formas de validações formais ou a necessidade de que terceiros afetados tragam informações para a matrícula, a exemplo da Lei 13.097/15 art. 55 e 56, ressaltando-se que os títulos em que não participam o titular matricial em regra requerem apreciação judicial, o que corrobora a afirmação sobre a forma pela qual certas provas ou situações são

⁸⁴ “1) A noção de verdade não tem um uso explicativo, não recobre nenhuma essência, nenhuma substância, e não designa nenhuma propriedade substancial ou metafísica-- profunda, nem um objeto (o Verdadeiro) [...] 5) Sendo vazio o conceito de verdade, a verdade não pode ser uma norma da investigação científica ou filosófica, ou o fim” (ENGEL, Pascal; RORTY, Richard. **Para que serve a verdade?** São Paulo: UNESP, 2008. p. 18/19.)

⁸⁵ “O valor dos objetos, portanto, não existe em si, independentemente da nossa representação do valor inculcado no objeto. Isso vale para a hermenêutica da obra de arte, bem como para outros absolutos, como “justiça” e “verdade”, que serão focos centrais deste trabalho. Sim, pois no esforço para a fixação de fatos e atribuição de consequências jurídicas, os raciocínios presuntivos e inferenciais são justamente aqueles a que o juiz se sente autorizado, em busca do “belo” (= do justo) no caso concreto. E veremos mais adiante que essa justiça não existe em si, e não deve ser visualizada como um objetivo a que se possa chegar.” (SCHMITZ, Leonard Ziesemer. **Raciocínio probatório por inferências: Critérios para o uso e controle das presunções judiciais**. 2018. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 26).

⁸⁶ “Todo o direito - e especialmente o processual - opera em tomo de certezas, probabilidades e riscos, sendo que as próprias “certezas” não passam de probabilidades muito qualificadas e jamais são absolutas porque o espírito humano não é capaz de captar com fidelidade e segurança todos os aspectos das realidades que o circundam (supra, n. 65). O que o Código de Processo Civil chama de evidência não é realmente uma evidência ou uma certeza, mas uma probabilidade muito acentuada ajuízo do legislador (tutela da evidencia - art. 311).” (DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**: volume III. 8. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 136).

afastadas. Nesse sentido, o verossímil em registros públicos ganha contação de aquilo que segue formalmente os princípios registrais, ao invés de ser uma técnica de raciocínio e inferência⁸⁷.

No contexto do procedimento, é relevante se mencionar que existem diferenças entre os processos cíveis e os penais⁸⁸, mas isso não implica que a verdade material seja atingida no processo penal em grau maior que no cível. A condenação penal requer um grau de certeza mais elevado que a absolvição, por escolha político-legislativa, e existem mais garantias, mas o processo cível é mais aberto a provas, ou deveria, a exemplo de declarações em desfavor do autor. Isso não implica que as provas devem ser obtidas a qualquer custo, e nestes aspectos mencionam-se as provas ilegais e ilícitas.

Todavia, no processo cível, há menos imposição à produção probatória cogente, e, por isso, regras de decisões como presunções adquirem maior relevância. Pontua-se que na jurisdição cível não se admite a quebra de sigilo telefônico ou medidas mais gravosas⁸⁹, assim como em regra se entende que as partes que devam procurar por seus meios eventuais provas. Nesse sentido, o processo civil, e o sistema de registro, têm margem para um padrão probatório menos elevado do que aquele necessário para condenação penal⁹⁰. Dito de outra forma, dentre as provas lícitas, se a acusação convence o juiz dos indícios de autoria e materialidade, mais formas de provas e constringções podem ser utilizadas e são disponibilizadas para que se tente prova.

No juízo cível, ao contrário, existem barreiras à produção de provas, mesmo que se verifiquem inconsistências. Tais barreiras podem se consubstanciar em presunções de validade, presunções acerca dos títulos ou declarações, em declaração de que somente com a verificação cabal da ocorrência de falsidade/ilegalidade, em outro escopo, pode ser a qualificação negativa.

⁸⁷ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**: volume III. 8. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 68.

⁸⁸ GUEDES, Clarissa Diniz. **Persuasão racional e limitações probatórias**: enfoque comparativo entre os processos civil e penal. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: https://www.teses.usp.br/index.php?option=com_jumi&fileid=12&Itemid=77&lang=pt-br&filtro=GUEDES,%20Clarissa. Acesso em: 21 jun. 2021. p. 87.

⁸⁹ "A lei, além de reservar à jurisdição penal a decisão acerca da quebra dos sigilos, vedou essa possibilidade para os casos penais nos quais não haja indícios razoáveis da autoria ou participação em infração penal (eis o standard de prova, neste caso [1]); ou quando a prova puder ser feita por outros meios disponíveis; ou, por fim, no caso do fato investigado constituir infração penal punida, no máximo, com pena de detenção." (MOREIRA, Rômulo de Andrade. A comissão parlamentar de inquérito e a quebra do sigilo telefônico e telemático. Revista **Consultor Jurídico**, São Paulo, 15 de junho de 2021. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-jun-15/moreira-cpi-quebra-sigilo-telefonico-telematico>. Acesso em: 6 nov. 2022).

⁹⁰ "O processo civil trata pessoas em conflito e com interesses divergentes, ordinariamente postos no mesmo nível de relevância em relação a cada uma delas. Não é como o processo penal, onde a liberdade é um bem tão valorizado, sendo ilegítimo privar o acusado da liberdade sem um grau muito elevado de convicção: erros do juiz que absolve são menos sentidos do que erros que condena. No processo civil, ordinariamente as injustiças doem com a mesma intensidade, seja para o autor, seja para o réu." (DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**: volume III. 8. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 92).

Isso tem como consequência que se algo é valorado como relevante no nível, incluindo o sistema de registro, devem-se ser tomadas medidas estruturantes prévias, ou no momento das declarações, que permitam elucidar eventuais conflitos. São exemplos a questão das indisponibilidades, assim como exigências de cumprimentos de exigências legais e comunicações acerca de lavagem de dinheiro. É contraditório no sentido de eficiência notar que mesmo tendo previsão de fornecimento de informações desde 2009, as serventias extrajudiciais só foram obrigadas a informar as transações a partir da regulamentação pelo CNJ, no Prov. 88/2019, e que, mesmo contendo situações objetivas, e algumas de verificação e coleta de informações extras ou avaliação, não exigiu que as primeiras fossem enviadas desde a exigência legal⁹¹.

Tal situação também ressalta um efeito do poder normativo, que tem o condão de definir se algo é efetivamente exigido, mesmo *contra legem*. Eventualmente, no sistema registral são utilizados documentos que apresentam presunção de validade ou veracidade em relação a vários dos elementos constantes, a exemplo de escrituras públicas e ordens judiciais, e que se apresentam falsos. Tais documentos são de grande desvalor na atividade extrajudicial⁹². Mesmo se apresentam falsidades, são encapsulados numa formalidade que aparente legalidade, o que em termos de custos e distribuição de riscos indicam atribuição de ônus probatório a outrem que não participou da formação do título, por força de presunção.

Nesse contexto, devem ser otimizadas presunções e limitações que previnam os falsos, permitam a busca da verdade (coerência, correspondência) em títulos, mas estejam de acordo com relação benefício-custo. A equação envolve o comportamento das partes, diligências, valores e tempo gasto⁹³.

Dessa forma, o sistema de processo civil, algo que se reflete na forma de produção de provas do extrajudicial, tende a validar a probabilidade preponderante⁹⁴, em detrimento do verdadeiro, correto. São utilizados um número finito de elementos de provas, e, no extrajudicial, a

⁹¹ BRAVO, Ricardo; AFONSO, José Roberto Rodrigues. Terrorismo: Financiamento, Detecção, Integração de Dados e Privacidade. **Revista Direito Público**, Brasília, v. 16, 2019. p. 14.

⁹² “O comprometimento da validade da ata prejudica sua própria natureza instrumental de servir como meio legítimo de prova sobre fatos lícitos ou ilícitos. relevantes para o processo judicial ou extrajudicial e nesse setor entra a falsidade "que prova a "patifaria genuína" ou o ápice da fraude perigosa, como verbalizou NELSON HUNGRIA. O falso constitui dolo determinante e exclui a eficácia do ato, provocando sua nulidade, afirmou CARNELUTTI.” (ZULIANI, Ênio Santarelli; ZULIANI, Guilherme Stamillo Santarelli. Nulidades decorrentes da utilização de documentos falsos na realização de atos notariais. *In*: AHUALLI, Tânia Mara; BENACCHIO, Marcelo. **Direito notarial e registral homenagem às varas de registros públicos da comarca de São Paulo**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2016. Cap. 7, p. 163-188. p. 164.)

⁹³ WAMBIER, Luiz Rodrigues. TALAMINI, Eduardo. **Curso avançado de processo civil**. Volume 1. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 525.

⁹⁴ GUEDES, Clarissa Diniz. **Persuasão racional e limitações probatórias**: enfoque comparativo entre os processos civil e penal. Tese (Doutorado em Direito), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 25. Disponível em https://www.teses.usp.br/index.php?option=com_jumi&fileid=12&Itemid=77&lang=pt-br&filtro=GUEDES,%20Clarissa. Acesso em 21 jun. 2021. p. 404.

jurisprudência judicial, e particularmente a administrativa, limitam ou conformam modos pelos quais documentos podem ser aceitos (tarifação). Todavia, tais padrões ou limitações probatórios têm de se relacionar com a possibilidade de as partes transigirem, seja direito material, seja direitos (pré-)processuais do art. 190 do CPC⁹⁵. No extrajudicial e particularmente quanto a imóveis e direitos reais, a relação entre partes deve ser vista sob o prisma de não lesar terceiros ou elidir impostos, especialmente porque a eficácia do registro atinge aos que não participaram da elaboração ou validação dos títulos.

Outro ponto em relação ao uso de presunções e uma cognição formalista é facilitação de ocorrência de situações *contra legem*, assim como interpretações discrepantes e inaceitáveis. No caso do extrajudicial, a capilaridade e forma de publicidade ficta, a análise administrativa que se opõe a terceiros que em regra não participam, falta mecanismo de “*accountability*” e verificação dos efeitos das decisões. Nesse sentido, há o risco de que as decisões e presunções se tornem mecanismos de seleção de informações por autoridade e hierarquia, assim como se afastam de um mínimo de verdade, necessária para legitimidade e coerência⁹⁶.

Assim, uma presunção que gera grandes debates é a da suficiência do procedimento para que se atinja um grau de correção ou verdade, especialmente diante de limitações probatórias⁹⁷, algo que é transposto para o extrajudicial. Trata-se de questão já reconhecida há tempos, a qual a doutrina chama de ficção⁹⁸ de que a sentença atinge a verdade. A crítica ao extremo oposto, da indistinção entre a verdade possível e a verdade gera abertura para excesso de discricionariedade⁹⁹, e especialmente porque a decisão administrativa escolhe provas e meios de provas, e

⁹⁵ GODINHO, Robson Renault. A Possibilidade de Negócios Jurídicos Processuais Atípicos em Matéria Probatória. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 56, abr./jun. 2015. p.197.

⁹⁶ “Nenhum procedimento pode prescindir de verdade nesta função específica: doutra forma perder-se-ia num poço sem fundo de possibilidades sempre diferentes. Determinadas observações e determinadas conclusões têm de ser garantidas como obrigatórias. Há sempre um sentido que não pode ser negado sem tirar aquela relevância social à própria opinião e sem que sacrifique a possibilidade de intervenção, e um dos resultados essenciais do método comunicativo em muitos procedimentos consiste em agrupar de tal forma o sentido confirmando que se torna diminuto o espaço para decisão.” (LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Corte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980. p. 26.)

⁹⁷ OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. **Do formalismo no processo civil**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 178.

⁹⁸ ESTELLITA, Guilherme. **Da coisa julgada: fundamento jurídico e extensão aos terceiros**. Rio de Janeiro: [s. n.], 1936. p. 36.

⁹⁹ “A partir desse conformismo, descontentamento, quase chateação com a falta de correspondência entre a “verdade formal” e aquilo que o intérprete imagina ser a “verdade do mundo lá fora”, a doutrina acaba por agravar a questão: além de instituir a falsa dicotomia entre verdades (absoluta e possível), estimula que juízes sintam-se autorizados a ultrapassar as barreiras e as garantias do processo em busca da verdade real.450 Confira-se, por exemplo, o seguinte trecho: A qualidade da prestação da tutela jurisdicional, em atenção ao ‘modelo constitucional do direito processual civil’, não pode tolerar qualquer outro comprometimento do magistrado que não a busca da ‘verdade real’, isto é, a ‘verdade’, que no seu íntimo corresponda àquilo que realmente aconteceu no plano exterior ao processo e, por ter acontecido, acabou por motivar a necessidade da atuação do Estado-juiz para prestar tutela jurisdicional.” (BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso Sistematizado de Direito Processual Civil**. Procedimento comum: ordinário e sumário. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 236)

especialmente o que não pode ser produzido ou acessado, tende a gerar distorções, especialmente se derivadas de relações de poder.

Em que pese a busca de correção e verdade seja um fator de legitimação no estado democrático de direito¹⁰⁰, relevante, mas não único, a crítica ao autoritarismo decisório ocorre de um lado pela própria abordagem do problema. De um lado, não há espaço no direito moderno e sociedades complexas para se defender que a lei apresenta respostas claras e cristalinas. Por outro lado, tal relativismo não poderia, de forma legítima, validar qualquer elemento como se fosse um direito hígido e oponível a todos demais.

O que se evidencia é que tratamento de informação e a modelagem das situações antes de os problemas serem efetivos, ao menos em situações com relativo controle, podem ajudar a derrubar o formalismo puro e a incapacidade econômica, em tempo razoável, de se enquadrar melhor a realidade de interesse no sistema de registro. Tal discussão é travada no próximo capítulo, mas relaciona-se com esta dicotomia, assim como mais aplicações registrais de presunção.

As limitações probatórias ocorrem ao menos em duas facetas distintas, uma que é o poder discriminatório, em produzir ou deferir provas e outra em que ocorre o sopesamento bayesiano, que é a quantidade de informação necessária para que uma hipótese seja tomada em consideração¹⁰¹. Nesse sentido, a discussão sobre a verdade formal pode ser interpretada sob o ponto de vista do ônus da prova de um interessado que queira ter seu direito reconhecido, e que pode ser facilitada mesmo na ocorrência de imprecisões em virtude da presunção de veracidade e correção de um registro existente.

2.4 Confiança: de fenômenos multidisciplinares internalizados no direito como elementos de garantia

Uma outra dimensão da utilização e aplicação de presunções ocorre com relação ao fenômeno da confiança e segurança jurídica, pois a atuação do particular com base em orientações

¹⁰⁰ Em um âmbito do estado constitucional ou da "humanidade", Häberle destaca algumas teorias tais como a "teoria da correspondência?" (equiparação - "*adequatio*? dá coisa e razão), a "teoria da coerência? (falta de antagonismo interno entre as proposições), a "teoria do consenso? -particularmente a de J. Habermas - (com sua acentuação de acordo com sujeitos: "consenso entre todas as pessoas racionais? e "situações ideais dis-curso?)" (HÄBERLE, Peter. **Os problemas da verdade no estado constitucional**. Tradução Urbano Carvelli. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2008. p. 140.)

¹⁰¹ PICINALI, Federico. The burdens of proof: discriminatory power, weight of evidence, and tenacity of belief **Jurisprudence**, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 192-201, Mar. 2018. Disponível em: <https://pt.bo-oks.org/book/70072792/e461d7>. Acesso em: 10 mar. 2021. p. 192.

estatais pode gerar expectativas. Estas podem ser frustradas se o Estado revir sua orientação, mesmo que para adequá-la ao tido como correto¹⁰².

A proteção à confiança não equivale a presunções e não se exaure nestas. Todavia, a forma pela qual o uso de presunções no registro e em títulos interagem com a qualificação registral, a condicionando, limitando a qualificação registral cria expectativas. Além disso, as decisões administrativas têm efeitos normativos e, de acordo com a LINDB, devem aumentar a segurança jurídica (art. 30) e deveriam levar em conta as consequências práticas da decisão, mesmo nas decisões em tese (art. 20).

As orientações estatais que têm o condão de gerar expectativas decorrem de diversos atos, não só decisões que valem para a parte ou interessado que participou de um processo, como também de elementos que atingem um público específico ou geral como manuais, editais, pareceres, certidões, atestados. Nesse sentido, a confiança é gerada a partir da prática de atos pela autoridade competente, algo que vai além de uma simples informação ou notícia¹⁰³.

Nesse contexto, o fenômeno da confiança não pode ser tratado com algo somente de direito ou restrito a conflito de normas e orientações. Um dos sentidos de confiança é psicológico¹⁰⁴, que se relaciona com a forma de decidir das pessoas. É também uma das formas pelas quais os seres humanos, dotados de racionalidade limitada, se valem para antecipar o futuro¹⁰⁵ e tratar como certo ou provável aquilo que não ocorreu.

Além disso, pode ser visto com uma ferramenta econômica que torna viável ou facilita a tomada de decisões¹⁰⁶, algo que é usualmente associado a uma racionalidade econômica. Em termos econômicos, a confiança se reflete na maior agilidade em transações e circulação de

¹⁰² ARAÚJO, Valter Schuenquener de. **O princípio da proteção da confiança**. Niterói: Impetus, 2009. p. 84.

¹⁰³ LOSSO, Marcelo Ribeiro. **Impacto da violação do princípio da proteção à confiança nas relações pré-negociais entre o estado e os particulares**. 2013. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2013. p. 52.

¹⁰⁴ “A confiança é reconhecida como um fenômeno emocional que predispõe as pessoas a se integrar e se abrir para trocas, o que fomenta a cooperação e a transferência do saber; encoraja-as a dizer o que pensam e experimentar sem medo de ser punidas, o que favorece a inovação; derruba barreiras defensivas e colabora com o fluir da organização.” (NAVARRO, Leila; GASALLA, José Maria. **Confiança: a chave para o sucesso pessoal e empresarial**. São Paulo: Integre, 2007. p. 84)

¹⁰⁵ LUHMANN, Niklas. **Confianza**. Santiago: Anthropos Universidad Iberoamericana, 1996. p. 15.

¹⁰⁶ “Ao reconhecer a racionalidade limitada do ser humano, a qualidade das informações passa a ser uma variável crucial para a tomada de decisões. O oportunismo refere-se à noção de que os agentes econômicos buscarão obter o maior ganho possível nas transações, ainda que isso implique perdas aos demais. Quanto aos atributos de uma transação, quanto maior a frequência nas transações, maior o nível de reputação e conseqüentemente menores os custos de transação envolvidos. Quanto à incerteza, representa um problema para organizações econômicas, ao impor a constante necessidade de adaptação às alterações de natureza institucional que ocorrem no ambiente dos negócios.” (LOSSO, Marcelo Ribeiro. **Impacto da violação do princípio da proteção à confiança nas relações pré-negociais entre o estado e os particulares**. 2013. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2013. p. 45)

mercadorias, que podem envolver bens usados, imóveis e mesmo empresas como também em contratos e relacionamentos¹⁰⁷.

Nesse sentido, uma das assertivas da teoria da contingência é que quanto maior a incerteza de um procedimento, maior a quantidade de informação necessária a ser coletada ou adquirida para que se atinja um nível de desempenho estipulado. Outrossim, tais considerações se aplicam no âmbito de organizações e unidades menores¹⁰⁸. No escopo do direito registral, mais informações são demandadas em procedimentos em que há venda de unidades futuras como incorporações, ou loteamentos, especialmente se houver obras a serem concluídas, em detrimento de transações relativas a imóveis existentes. No âmbito negocial, em geral, aplicam-se elementos de confiança, presunções de boa-fé e publicidade para viabilizar negócios com um grau aceitável de incerteza.

De outro lado, a confiança não possui um viés apenas econômico, como também se mostra essencial ao funcionamento do governo e instituições, como sucesso e efetividade de decisões democráticas, funcionamento efetivo do governo, cumprimento de obrigações tributárias, legitimidade democrática¹⁰⁹.

No âmbito do direito, a confiança adquire um significado específico no Estado de Direito na visão de John Laws¹¹⁰. Nesse sentido, a confiança assemelha-se ao consenso geral, em que as leis devem ser cumpridas não pelo temor da sanção, e que a lei promulgada é o padrão do que se aplica no império do direito. Um sentido de império do direito associa-se à Justiça,

¹⁰⁷ LOSSO, Marcelo Ribeiro. **Impacto da violação do princípio da proteção à confiança nas relações pré-negociais entre o estado e os particulares**. 2013. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2013. p. 43.

¹⁰⁸ SCHOONHOVEN, Claudia Bird. Problems with Contingency Theory: Testing Assumptions Hidden within the Language of Contingency "Theory". **Administrative Science Quarterly**, [s. l.], v. 26, n. 3, p. 349-377, Sep. 1981. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2392512>. Acesso em: 1 mar. 2021. p. 354.

¹⁰⁹ LEE, Yunsoo; SCHACHTER, Hindy Lauer. Exploring the Relationship Between Trust in Government and Citizen Participation: What The World Values Survey Tells us About Stealth and Deliberative democracy Assumptions. **International Journal of Public Administration**, [s. l.], maio 2018, Disponível: <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1465956>. Acesso em: 1 mar. 2021. p. 3.

¹¹⁰ “4. Em um aspecto, há um consenso geral. O estado de direito, pelo menos, significa que o poder do Estado deve ser exercido de acordo com a lei promulgada e não retrospectiva feita de acordo com os procedimentos estabelecidos. Uma escola de pensamento afirma que isso é tudo o que significa. Essa visão é frequentemente descrita como a teoria “sutil” do império da lei, 1 em contraste com a teoria “densa”, segundo a qual o império da lei não é satisfeito a menos que o conteúdo das leis seja virtuoso; a menos (pois é isso que significa na prática) as leis fornecem qualquer coleção de valores que o teórico escolher. Nestes dias, eles geralmente incluem os valores de procedimento justo, proporcionalidade e uma panóplia de direitos humanos.” (LAWS, Sir John. *The Rule of Law: The Presumption of Liberty and Justice*. **Judicial Review**, [s. l.], v. 22, n. 4, p. 365-373, out. 2017. Disponível em: <https://pt.booksc.org/book/69089579/eaca25>. Acesso em: 7 mar. 2021. p. 365, tradução nossa).

num sentido principiológico relacionado a deveres e direitos, em detrimento de um viés consequencialista ou utilitarista¹¹¹.

Ademais, a confiança na atuação estatal assume a feição de presunção de liberdade, no qual as ações dos indivíduos não requerem justificação perante a tribunais, exceto se envolver violação a norma proibitiva¹¹². Ademais, eventual atuação estatal nos interesses particulares deve ser mínima e justificada.

A relação entre Estado de Direito e segurança jurídica, como meio que limita ou condiciona as intervenções estatais, e mesmo a vinculação estatal às suas manifestações anteriores e a coerência entre decisões, tem aplicação em todo direito administrativo. Uma faceta limitativa é a irretroatividade das leis¹¹³, uma vez que as regras cogentes em regra se aplicam após o conhecimento, sendo que há entendimentos que o próprio legislador estaria vinculado a determinadas conquistas sociais.

Em relação à dimensão jurídica, destaca-se o posicionamento de Manoel Valente, que destacou o viés objetivo e subjetivo da proteção à confiança¹¹⁴. O registrador destaca que a proteção à confiança tem sede constitucional no Brasil no inciso XXXVI, do artigo 5º (“a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”), da Constituição Federal, que corresponde à vertente objetiva e positivada (a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”), o que denota o perfil objetivo. Já o perfil subjetivo implica a oponibilidade ao Poder Público, em favor de um sujeito de direito, mesmo para atos contrários a regras e leis.

Na tese, a discussão foi exemplificada com o acórdão do Mandado de Segurança nº 27.962, de relatoria do Min. Celso de Mello, julgado em 4 de dezembro de 2012. Trata-se de ato do Tribunal de Contas que invalidou ato de concessão inicial de aposentadoria, sobre a qual o Supremo considerou haver coisa julgada¹¹⁵, uma forma de limitação processual e probatória.

¹¹¹ LAWS, Sir John. The Rule of Law: The Presumption of Liberty and Justice. **Judicial Review**, [s. l.], v. 22, n. 4, p. 365-373, out. 2017. Disponível em: <https://pt.booksc.org/book/69089579/eaca25>. Acesso em: 7 mar. 2021. p. 371.

¹¹² LAWS, Sir John. The Rule of Law: The Presumption of Liberty and Justice. **Judicial Review**, [s. l.], v. 22, n. 4, p. 365-373, out. 2017. Disponível em: <https://pt.booksc.org/book/69089579/eaca25>. Acesso em: 7 mar. 2021. p. 368.

¹¹³ MAFFINI, Rafael. **Princípio da proteção substancial da confiança no Direito Administrativo brasileiro**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006. p. 31.

¹¹⁴ FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente. **A propriedade privada imóvel no século XXI: Análise Econômica do Direito e Registro de Imóveis no Brasil**. Tese (Doutorado em direito constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2015. p. 112.

¹¹⁵ "A autoridade da coisa julgada em sentido material estende-se, por isso mesmo, tanto ao que foi efetivamente arguido pelas partes quanto ao que poderia ter sido questionado, mas não o foi, desde que tais alegações e defesas se contenham no objeto do processo (“*tantum judicatum quantum disputatum vel disputari debebat*”). Aplicação, ao caso, do art. 474 do CPC. Doutrina. Precedentes." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2.

Deve-se, todavia, diferenciar que o estabelecimento de limites da coisa julgada possui amparo em norma processual, e, de certa forma, não é um princípio que se sobrepõe a uma norma prévia.

Nesse sentido, é oportuno que se teça considerações em relação a alguns mandados de segurança do STF acerca da Resolução CNJ nº 81/2009, que versa sobre concursos de cartórios, relacionados ao tema segurança jurídica e a vinculação da administração, e o próprio STF antes a seus julgados. Um deles é o MS 33.406¹¹⁶, no qual o Supremo entendeu pela prevalência da segurança jurídica em não permitir a modificação de critérios de pontuação.

A discussão indicou que seria melhor permitir a alteração, por questão de abuso de direito, exceto por haver trânsito em julgado em mandados de segurança sobre cumulação. A celeuma ocorreu porque no certame de Pernambuco a quase totalidade dos candidatos com boas classificações se valeu de pós-graduações *lato sensu* feitas em curto espaço de tempo ou mesmo em condições incompatíveis com a realidade, tal como 20 pós-graduações presenciais de 360 horas-aula realizadas em um ano e meio em dois estados diferentes, como assentado pelo relator original, Min. Marco Aurélio. Houve proposta de alteração do edital, o que permitiria a exclusão das especializações desarrazoadas, ou seja, algo contrário a segurança jurídica, e somente não foi aceita por outra limitação criada pelo STF, uma vez que em mandados de segurança referentes a outras unidades da federação a corte havia decidido que o edital, em conformidade com a Resolução, deveria permitir a contagem de tantos quantos fossem os títulos apresentados, o que havia transitado em julgado.

Apesar da manutenção da previsão editalícia, a 1ª Turma foi sensível em destacar que situações de fraude, ilegalidades ou irregularidades, tanto do ponto de vista de candidatos como de instituições, implicaria na necessária revisão da nota, mesmo que já conhecida. Tal viés é relevante, inclusive para transportar em questões atinentes a declarações sobre imóveis, que podem ser falsas ou não condizentes com a realidade. Todavia, salvo prescrição, coisa julgada ou formas de estabilização, não é viável que sejam aceitas declarações ou documentos falsos nos registros, e é contraproducente que sejam criadas limitações administrativas que permitam que tais documentos sejam tidos como verídicos ou legítimos, ou seja, invertido o ônus, no sentido de que somente reste a via ordinária com liminar dificultada aos prejudicados.

Turma). **Agravo Regimental em Mandado de Segurança n. 27.962**. Relator: Min. Celso de Mello, 4 dez. 2012. Brasília, DF: STF, 2013.)

¹¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Mandado de Segurança 33.406-PE**. Relator: Luís Roberto Barroso, 06 set. 2016. Brasília, DF: STF, 2016.

O julgamento também destaca que qualquer meio processual expedito para se chegar a uma decisão definitiva pode evidenciar uma forma de estabelecer presunções, manter regras ou ajustá-los. O professor Georges Abboud indicou a reclamação (CPC art. 988) como instrumento de revisão e superação dos julgados¹¹⁷, mas também outras ações, especialmente se tem na jurisdição do STF um meio expedito para serem apreciados, o que ocorre com a via mandamental em relação a atos de órgãos como TCU, CNJ, CNMP.

É essencial que se observe que um sentido de acepção em regra não é encontrado de forma isolada numa decisão. No caso dos *writs* tratados há elementos de estabilidade processual, inversão de ônus, hierarquia das decisões, formas de acesso à justiça. Tais elementos devem ser entendidos num contexto em que os atores atuam e buscam amplificar as suas chances de influência efetiva sobre o conteúdo do direito no caso concreto.

Outra dimensão essencial da confiança ocorre em relação à isonomia e o tratamento diferenciado de sujeitos de direito, pois a confiança e a vinculação ao enunciado pela administração gera a imposição de que não haja “exceções especiais, seja a amigos ou inimigos”¹¹⁸. A isonomia relaciona-se com a origem do instituto de proteção à confiança, que derivou de iniqüidades causadas por decisões administrativas fundadas em premissas equivocadas, especialmente na seara administrativa. De um lado, há a necessidade de revisão de atos em função de ilegalidades ou inconstitucionalidades, e de outro a proteção aos efeitos concretos do ato¹¹⁹. Verifica-se, todavia, que a questão do contraditório não se mostra apenas como um elemento que retarda a declaração de ilegalidade do ato, mas muitas vezes impede o ato de ser desconstituído de qualquer compensação.

Esse fenômeno multidisciplinar possui uma relação multifacetada e mesmo paradoxal com o Direito¹²⁰. De um lado, encontra-se na gênese de muitas situações jurídicas e se mostra

¹¹⁷ “Caso o Supremo, ou quaisquer Tribunais, venha a utilizar a Reclamação para superar ou meramente reinterpretar seus próprios posicionamentos, é importante frisar que, por questões de segurança jurídica poderá ele também modular os efeitos dessa decisão, até em consonância com o que dispõe o CPC 927 §3º.346-347.” (ABBOUD, Georges. **Direito Constitucional Pós-Moderno**. Reclamação constitucional instrumento de flexibilidade e aprendizado cognitivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. Cap. 3.10.7. p. 657).

¹¹⁸ LAWS, Sir John. The Rule of Law: The Presumption of Liberty and Justice. **Judicial Review**, [s. l.], v. 22, n. 4, p. 365-373, out. 2017. Disponível em: <https://pt.booksc.org/book/69089579/eaca25>. Acesso em: 7 mar. 2021. p. 366.

¹¹⁹ “Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já tiverem decorrido efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário (RE) 594.296**. Tema 138 de repercussão geral. Relator: Dias Toffoli, 21 set. 2011. Brasília, DF: STF, 13 fev. 2012.)

¹²⁰ FRADA, Manuel Antônio de Castro Portugal Carneiro da. **Teoria da confiança e responsabilidade civil**. 2004. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas) – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2004. p. 24.

útil na estabilização de expectativas, compõe parte do tecido normativo e produz situações jurídicas específicas, sendo, às vezes, objeto de direito. Marcelo Losso indica que as formas de proteção à confiança podem ser enquadradas em procedimentais, substanciais e compensatórias¹²¹. Na aplicabilidade procedimental buscam limites além daqueles estabelecidos em dispositivos legais e jurisprudências vinculantes do STF; no ponto de vista de substancial incluiu a manutenção de efeitos de atos que afetam particulares. Já do ponto de vista compensatório, o Estado não pode aplicar as anteriores e a questão se resolve em responsabilização patrimonial.

Na seara registral e notarial, a confiança, especialmente no sentido de isonomia, não tem implicado na aplicação da lei para todos, sem exceções especiais, seja na função típica, seja na titularização. Tal situação de distorções na aplicação da confiança é verificada em relação a titularização de serventias, em que inúmeros argumentos relativos à boa-fé ou a ampliação do escopo de um ato de outorga provisória, ou mesmo ilegal, para serem tidos como se legais fossem. Em que pese o STF ter decidido num caso concreto que a situação de alguém nomeado de forma provisória buscar a efetivação é forma de usucapião de função pública¹²² e que por ser algo manifestamente inconstitucional não se aplicaria o prazo de prescrição quinquenal da Lei nº 9784/1999, tal assertividade não se mantém em outras decisões.

O primeiro aspecto é que não houve qualquer decisão com repercussão geral ou efeitos vinculantes, o que em tese garantiria maior celeridade na desconstituição de situações ilegais. Outro em que várias oportunidades, julgados CNJ ou STF se apegam a elementos menores e simples lapsos temporais prolongados para manter a ilegalidade. Cita-se o exemplo do MS STF 35785, referente ao provimento por permuta sem concurso do 1º Ofício de Registro de Imóveis e Protesto de Letras de Manaus. A situação é ilegal, inconstitucional, o beneficiário não tem qualquer esforço para “auferir” a delegação, beneficia-se da situação desde 2002, mas a decisão indica que não se poderia rever um posicionamento inicial do CNJ que considerou a serventia provida, ou seja, que a resposta inicial do CNJ na Resolução 80/2009, mesmo equivocada, não poderia ser revista¹²³. Nesse sentido, o CNJ fez um procedimento em lote para declarar a vacância de mais de 7000 serventias, mas caso tenha deixado passar uma situação, mesmo que

¹²¹ LOSSO, Marcelo Ribeiro. **Impacto da violação do princípio da proteção à confiança nas relações pré-negociais entre o estado e os particulares**. 2013. Tese, doutorado em direito - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2013. p. 17.

¹²² “o que se busca no presente writ é, em verdade, o reconhecimento de uma espécie de usucapião da função pública de notário ou registrador, pretensão inadmissível” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança (MS) 28279**. Relatora: Ellen Gracie, 29 abr. 2011.)

¹²³ “Especificamente em relação às regras de transição, a alínea “b” do artigo 8º da Resolução 80/2009 exclui da declaração de vacância “as unidades do serviço de notas e de registro cuja declaração de vacância, desconstituição de delegação, inserção ou manutenção em concurso público seja objeto, na data da publicação desta Resolução em sessão plenária pública, de decisão definitiva em sentido diverso junto ao CNJ ou de procedi-

por falsa declaração da Corregedoria local, surge um direito adquirido contra a CRFB/88. O contraditório de tal mandado de segurança é o conteúdo do agravo interno pendente de apreciação, que indica que o CNJ em nenhum momento sequer asseverou a regularidade do provimento da serventia, mas tão somente a possibilidade de cumulação de atribuições¹²⁴.

A situação trata da questão da titularização de uma serventia, mas evidencia a falta de contraditório daqueles que querem provar que a situação é ilegal e a criação de óbices por presunções ou limitações probatórias. É intrigante que não se considere que os efeitos de um ato ilegal por mais de 20 anos não sejam suficientes para desconstituí-lo, uma vez que o beneficiário já auferiu indevidamente vantagens ilegais excessivas. Mesmo que houvesse uma modulação e que o pretense titular não tivesse que restituir valores do teto constitucional, manter situações como esta não protege legítima confiança ou expectativas, mas incentiva comportamentos protelatórios ou prestação de informações imprecisas e incompletas, assim como premia a parte que não cumpriu requisitos e não demandou esforços ou gastos para fazer jus ao status jurídico. É relevante destacar que em tese qualquer manual de direito administrativo traz uma resposta cristalina e no sentido diametralmente oposto ao do julgado¹²⁵.

Algo semelhante pode ocorrer com títulos registráveis, especialmente se possuem declarações e conteúdo falsos. No caso de uma falsa procuração¹²⁶, é contraproducente se proteger

mento administrativo em curso perante este Conselho, desde que já notificado o responsável atual da respectiva unidade”. Como se vê, a Resolução estabeleceu que pronunciamentos definitivos do Poder Judiciário e do próprio Conselho constituem limites à declaração de vacância. Perceba, portanto, que o cerne da discussão travada neste processo desloca-se para outro campo argumentativo: não se trata de definir se os provimentos que não observaram a regra do concurso público são sindicáveis à luz da Lei 9.784/1999, mas, sim, se decisões judiciais ou administrativas definitivas sobre o tema podem ser revisitadas. É dizer, a incidência dos princípios da confiança e da segurança jurídica decorre de pronunciamentos definitivos de órgãos de controle e não dos provimentos alegadamente irregulares em si.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário).

Mandado de Segurança (MS) 35785. Relator: Gilmar Mendes. 11 out. 2021.)

¹²⁴ “Nesse sentido, afirmou-se, na decisão agravada, que o CNJ teria afirmado, em 2008, a validade do provimento do 1º Ofício de Registro de Imóveis e Protesto de Letras de Manaus/DF, ao decidir o Pedido de Providências nº 200810000009665. Ocorre que não era objeto do referido procedimento administrativo “vacância, desconstituição de delegação, inserção ou manutenção em concurso público”, mas unicamente a possibilidade de cumulação, pelo impetrante, das serventias de registro de imóveis e de protesto de títulos.” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança (MS) 35785.** Peça Agravo Interno nº 160, União, Advogado: Gustavo Henrique Catisane Diniz, 25 nov. 2021)

¹²⁵ “Vale dizer: pretende se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas - e portanto, jurisdicionalmente invalidáveis - as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas em desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada.” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 108).

¹²⁶ “Realmente, há de manter a hegemonia da segurança jurídica contra as iniquidades e ilicitudes perturbadoras. Se o discurso que busca agasalhar a boa-fé do terceiro está estruturado na sua completa desvinculação com a criação do ato nulo, cabe, igualmente, contrapor e assentar que a vítima, igualmente, nada fez ou em nada contribuiu para que se criasse a monstruosidade que lhe ameaça, de modo que, analisando as condições dos dois patrimônios afetados, será sempre mais justo e equânime proteger o primitivo titular. O proprietário lesado e seus herdeiros, quando morto aquele como ocorreu no caso julgado pela Quarta Câmara, não são obrigados ao cumprimento (“*contra voluntatem*”), embora nada impeça que ratifiquem o que o falso procurador

o direito do adquirente em detrimento daquele que perde a propriedade ou vice-versa, pois o beneficiado está externo à relação. Juridicamente, a questão pode ser resolvida em favor do titular tabular em caso de ação de falsidade ou de usucapião, se houver posse qualificada, em favor do adquirente. Um meio-termo ou composição de valores somente se mostra viável se os efetivamente envolvidos, incluindo falsários, participassem do processo administrativo e judicial, e tivessem bens executáveis.

No caso da atuação das serventias extrajudiciais e especificamente dos registros de imóveis, as orientações advêm de normas de corregedorias, de pareceres, notas técnicas, instruções normativas de órgãos competentes como INCRA, órgãos ambientais, fazendas públicas em diferentes níveis nacionais, dentre outros. A forma como é criado algo que pode ser tido como proteção a confiança depende também de documentos particulares, que são os títulos levados a registro, muitos dos quais envolvendo manifestações de vontade. Como indica Karl-Heinz Ladeur¹²⁷, o problema crescente na quebra de expectativas estabilizadas ocorre com a ruptura do padrão hierarquizado e estruturado de diferentes níveis de complexidade, que permite a descrição e atribuição de relações de causa e efeito. Trata-se da forma de transformação entre racionalidade substancial com descrição clara de problemas para uma descrição limitada de estruturas de acumulação de conhecimento.

Um dos aspectos relevantes é a relação entre confiança e interesse público, que molda a presunção da atuação estatal¹²⁸. Nesse sentido, a definição de Luís Roberto Barroso sobre interesse público primário é relevante e indica que este se confunde com o fim do Estado e visa justiça, segurança e bem-estar social, sendo que os interesses públicos secundários são interesse pecuniários voltados para maximizar arrecadação e minimizar despesas.

Isso é importante porque, em tese, a aplicação do princípio da confiança procedimental entre detrimento de lei e jurisprudências em princípio ocorre nos chamados interesse públicos secundários e no aspecto econômico da utilidade do bem¹²⁹.

realizou.” (ZULIANI, Ênio Santarelli; ZULIANI, Guilherme Stamillo Santarelli. Nulidades decorrentes da utilização de documentos falsos na realização de atos notariais. *In*: AHUALLI, Tânia Mara; BENACCHIO, Marcelo. **Direito notarial e registral homenagem às varas de registros públicos da comarca de São Paulo**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2016. Cap. 7, p. 163-188. p. 187.)

¹²⁷ LADEUR, Karl-Heinz. Post-Modern constitutional theory: a prospect for the self-organising society. **The Modern Law Review**, [s. l.], v. 60, n. 5, Sep. 1997. p. 620.

¹²⁸ BARROSO, Luís Roberto. Prefácio: o estado contemporâneo, os direitos fundamentais e a redefinição da supremacia do interesse público. *In*: SARMENTO, Daniel (org). **Interesses públicos versus interesses privados**: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005. p. XIII.

¹²⁹ “O interesse público prevalece sobre o particular somente no que concerne à utilidade, ou utilização, do bem sobre o qual recai o interesse, mas não quanto ao aspecto econômico, ou seja, desaparece a prioridade na uti-

Essas formas de ponderação e de correlação de confiança com atuação estatal, interesse público e com a legitimidade estatal. Nesse sentido, a participação dos terceiros que atuam em nome do Estado¹³⁰ e devem se portar de forma a legitimar e aumentar a confiança dos interessados na sua atuação conforme o direito.

A confiança pode ser aumentada pela participação de envolvidos¹³¹, o que pode ser especialmente relevante no registro de imóveis. Como direitos de terceiros são impactados, seria interessante que as situações em que são aplicados elementos contra a lei ou normas vinculantes fosse possível o conhecimento prévio e/ou posterior das situações, em especial. Não se pode tratar como automático ou consequencial acreditar que a maior participação implica maior legitimidade da atuação estatal. De qualquer forma, a confiança política tem sido tratada como a “verificação de se as autoridades e órgãos estão agindo de acordo com as expectativas normativas do público”¹³².

Como contraexemplo de tal princípio, pode-se indicar a forma como o Cadastro Ambiental Rural (CAR), que deveria ser obrigatório e se valer de recursos técnicos estado da arte, mas que na prática é algo com exigibilidade prorrogada e no qual o número do recibo de inscrição no CAR gera a presunção de atendimento aos dispositivos na lei ambiental¹³³. Tal situação é abordada no próximo capítulo, mas exemplifica que um simples número gerado por

lização ou a utilidade, para o particular, porém não o seu direito ao valor econômico correspondente ao interesse.” (BLANCHET, Luiz Alberto. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. rev. atual. Curitiba: Juruá, 2011. p. 34.)

¹³⁰ “É claro que a terceirização de processos⁵⁹⁴ ou atividades pode afetar a confiança dos jurisdicionados na instituição que é o Poder Judiciário⁵⁹⁵. Esta externalidade não pode ser desprezada. Todavia, a responsabilidade pessoal que os indivíduos assumem, e a legitimidade de um procedimento por eles convenionado e com maior participação, tem aptidão de conduzir as partes a um estágio mais avançado de confiança e de ambiente para a resolução consensual de controvérsias”. (MÜLLER, Julio Guilherme. **A produção desjudicializada da prova oral através de negócio processual: análise jurídica e econômica**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 205.)

¹³¹ “citizens with various levels of trust in government. It also suggests how public administrators might develop forums to promote additional participating. Instead of confirming that either cynical or trusting citizens refrain from political involvement, the evidence suggests that room exists for administrators to craft a mix of involvement forums that could include activities to attract input from each population. Thus administrators who wanted to increase participation both from people with high and low levels of trust might work simultaneously on developing forums to receive petitions while providing safe spaces for citizen demonstrations.” (LEE, Yunsoo; SCHACHTER, Hindy Lauer. Exploring the Relationship Between Trust in Government and Citizen Participation: What The World Values Survey Tells us About Stealth and Deliberative democracy Assumptions. **International Journal of Public Administration**, [s. l.], maio 2018, Disponível: <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1465956>. Acesso em: 1 mar. 2021. p. 10.)

¹³² LEE, Yunsoo; SCHACHTER, Hindy Lauer. Exploring the Relationship Between Trust in Government and Citizen Participation: What The World Values Survey Tells us About Stealth and Deliberative democracy Assumptions. **International Journal of Public Administration**, [s. l.], maio 2018, Disponível: <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1465956>. Acesso em: 1 mar. 2021. p. 2.

¹³³ “Art. 41. A inscrição no CAR será realizada por meio do SICAR, que emitirá recibo de inscrição do CAR, garantindo o cumprimento do disposto no § 2 do art. 14 e o § 3 do art. 29 da Lei n 12.651, de 2012, sendo o instrumento suficiente para atender o disposto no art. 78-A da referida lei (Anexo I).” BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Instrução Normativa IBAMA 2**, de 05 de maio de 2014. [S. l.]: IBAMA, 2014.”

declaração é tido como sendo suficiente para cumprir requisitos ambientais, e, para terceiros, pode gerar presunção de boa-fé.

2.5 Registro de imóveis: provas, presunção e indícios são analisados pelo registrador?

Na correlação de sentidos de presunção com o sistema de registro de imóveis, é essencial explicar e analisar acepções e usos de presunções, com destaque ao fato de que o direito registral se vale de institutos de direito material mesclado com direito processual. Assim, além de acepções legais, as presunções podem ser analisadas sob prismas diversos, relacionados à complexidade decisória e dos fatos envolvidos. A análise do arcabouço legal tanto nos códigos civil, de processo civil e na lei de registros público (LRP) é capaz de mostrar como presunções podem ser validamente utilizadas junto ao registro de imóveis.

O conceito de prova é tratado tanto no Código Civil como nos códigos processuais. No CC/2002 há um título voltado para prova, que abarca os art. 212 a 232 e inclui a previsão da presunção de declarações colhidas em escritura pública, vinculação das partes aos documentos particulares e necessidade de registro público para eficácia perante a terceiros e limitações a provas testemunhais em função do parentesco. O Código de Processo Civil (CPC) é mais elaborado em relação às provas e possui um capítulo todo voltado à produção de provas e minúcias em relação a provas típicas, abarcando os artigos 369 até 484, além de inúmeras disposições que se entrelaçam com o tema. O Código de Processo Penal também possui um título vinculado à temática da prova em que indica a inadmissão de provas ilícitas e trata de outras formas de prova típicas não constantes do CPC como exame de corpo de delito, interrogatório, busca e apreensão, assim como outras comuns aos códigos processuais, mas com especificidades no direito penal como confissão e indícios.

As provas são produzidas em relação às alegações relativas aos fatos controversos, e relevantes, de um processo. Os fatos são existentes ou inexistentes e sobre eles decorrem alegações que podem ser verazes ou mentirosas¹³⁴. As provas se mostram necessárias se há controvérsia nas alegações, o que remete à ideia de partes contrapostas. Algumas considerações

¹³⁴ “Objeto da prova é o conjunto das alegações controvertidas das partes em relação a fatos relevantes para os julgamentos a serem feitos no processo, não sendo esses fatos notórios nem presumidos. Fazem parte dele as alegações relativas a esses fatos e não os fatos em si mesmos. Sabido que o vocábulo prova vem do adjetivo latino *probus*, que significa bom, correto, verdadeiro, segue-se que provar é demonstrar que uma alegação é boa, cõlTeta e, portanto, condizente com a verdade. O fato existe ou inexistente, aconteceu ou não aconteceu, sendo, portanto, insuscetível dessas adjetivações ou qualificações. Não há fatos bons, corretos e verdadeiros nem maus, incorretos, mendazes. As alegações, sim, é que podem ser verazes ou mentirosas - e daí a pertinência de prová-las, ou seja, demonstrar que são boas e verazes.” (DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**: volume III. 8. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 63).

são importantes para demonstrar a aplicação dos conceitos processuais de provas, contraditório, presunções no exame de qualificação de legalidade de títulos e procedimentos a cargo do registrador.

Na pesquisa, são relevantes os aspectos civis da prova, e alguns elementos constitucionais de direito probatório no direito penal como vedação à prova ilícita. Primeiramente, também é relevante explicar a utilidade ou necessidade da disciplina de provas para o registro de imóveis. Segundo Cândido Dinamarco, prova é demonstração e visa a prova a verdade dos fatos que são alegados e relevantes para uma causa¹³⁵. No caso do sistema de registros, grande parcela das provas são documentais e são assumidas como verdadeiras por força de presunções ou pela falta de contraditório no modo usual que é a entrada de um título para protocolo. No mesmo sentido, no protocolo usual de títulos não há contraditório, mas em regra vontades documentadas na formação do título.

Nesse sentido, destacam-se as presunções relativas ao que tem entrada para registro e o que há registrado. No primeiro caso, destacam-se as declarações emanadas perante o tabelião em escritura pública (CC/2002 art. 215), de títulos judiciais em função de estabilidades processuais e coisa julgada, e mesmo em relação a documentos particulares, há a questão da formação de contratos como atos jurídicos perfeitos e com validade entre as partes. Sobre os atos indicados, há a parte comum que representam manifestações de vontade assinadas que se presumem verdadeiras em relação às partes, com foco no declarado e atestado pelo tabelião, no conteúdo dos pedidos, causas de pedir e provas que delimitam a atuação do magistrado ou diretamente no caso dos documentos particulares.

Dentre esses, os documentos particulares de forma mais direta, representam manifestações de consensualidade ou admissões¹³⁶ recíprocas entre as partes sobre elementos como valores, condições do contrato, forma de pagamento e eventuais garantias. Não cabe ao registrador

¹³⁵ “Prova é demonstração e provar é demonstrar. Como o juiz julgará a causa de um modo se certos fatos tiverem ocorrido e de modo oposto se não ocorreram, para julgar é preciso saber se ocorreram ou não e como ocorreram. Por isso e dada a institucionalizada ignorância do juiz quanto aos fatos relevantes para o julgamento, é indispensável dotar o processo de meios capazes de tirar seu espírito do estado de obscuridade e iluminá-lo com a representação da realidade sobre a qual julgará. Essa representação é o conhecimento da realidade fática e esses meios, em conjunto, compõem a instrução probatória (supra, n. 928). O resultado a ser obtido mediante a instrução probatória é o conhecimento dos fatos e conseqüente firmeza para proferir a decisão.” (DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual** civil: volume III. 8. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 48).

¹³⁶ “O estudo da confissão é particularmente interessante para nossos propósitos na medida em que, de acordo com ARAKEN DE ASSIS, “a figura confessional insere-se no quadro mais amplo das admissões de fato,”²¹⁷ dentre as quais também se encontra a ausência de impugnação especificada de fato.²¹⁸ A distinção entre admissão (gênero) e confissão (espécie) está radicada na terminologia do CPC/2015, notadamente no art. 374,²¹⁹ pela contraposição entre os incisos II e III, e a despeito mesmo da definição de confissão – ainda o hábito das definições legais! (cf., supra, item 1) – que se encontra no art. 389.²²⁰ Embora a admissão não seja tratada como figura autônoma no CPC/2015 – como tampouco o fora em nosso direito anterior –, como

alterar a vontade das partes ou discordar das cláusulas, exceto se elas se consubstanciam ilegalidades ou trazem imprecisões e equívocos que não permitem a verificação da adequada manifestação de vontade e cumprimento de obrigações legais, a exemplo de obrigações tributárias. Por exemplo, verifica-se estado civil, procurações e representação em sociedades para asseverar que a declaração entabulada está correta no sentido legal e nos limites.

Outra forma de presunção ocorre em relação ao que está registrado, ou seja, textos extraídos de documentos que compõem o fólio real, conforme previsão do art. 1245 do CC/2002, referente à transmissão de propriedade imóvel intervivos. Trata-se de uma presunção relativa, pois admite prova em contrário (art. 1247) em procedimento de retificação ou anulação (judicial propriamente dito ou com participação de juiz na esfera administrativa). Em alguns casos, a presunção relativa não pode ser atacada, especialmente em favor de terceiros de boa-fé, e eventual questionamento se reduz a perdas e danos.

As presunções que são utilizadas no registro de imóveis são em regra as presunções legais (de existência ou veracidade), em virtude da vinculação à lei da atividade e da falta de poder decisório nos moldes jurisdicionais¹³⁷. Por certo que o registro não pode usar uma máxima de experiência para validar uma ilegalidade ou falta de requisito. Porém, nos casos em que não há o direito reconhecido, experiências comuns ou técnicas, associadas a indícios ou a heurísticas, podem justificar a não aceitação de situações de abuso de direito ou falsidade.

As presunções legais são comuns e visam criar regras de interpretação ou suprir lacunas. No Código Civil de 2002 indicam presunções relativas como de morte por ausência (art. 6º), comoriência (art. 8º), prazo interpretado a favor do herdeiro em testamento ou do devedor em contratos (art. 133), plantio em terreno de determinada pessoa presumida ser do proprietário

aponta ARABELA MARIA SAMPAIO DE CASTRO em estudo conduzido na vigência do CPC/1973, mas ainda válido no ponto, o Código “em vários dispositivos refere-se a ela, inequivocamente, como reconhecimento de fatos.”²²¹ A diferença, como expressa MOACYR AMARAL SANTOS, reside em que, “na confissão se contém sempre uma declaração, não mera admissão.” (AUBERT, Eduardo Henrik. **A impugnação especificada dos fatos no processo civil brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-07082020-015356>. Acesso em: 02 out. 2022, p. 370).

¹³⁷ “Não dependem de prova, ainda quando negados pelo adversário, os fatos “em cujo favor milita presunção de existência ou veracidade” (CPC, art. 374, inc. IV). Alegado um fato que a lei manda presumir (presunções legais) ou que os tribunais presumem segundo as máximas de experiência dos juízes (art. 375 – *presumptiones hominis*), essa alegação será reputada verdadeira e ocorrido o fato alegado; ela fica, portanto, excluída do objeto da prova, ainda quando contrariada pela negativa que a parte contrária haja formulado. Mas a não ocorrência dos fatos assim alegados e presumidos pode ser alegada e, nesse caso, depende de prova; dá-se o mesmo com os fatos novos, contrários a eles, assim como o oferecimento de uma eventual versão colidente com a dos fatos presumidos (conceito e disciplina das presunções - infra, nn. 992 ss.). Nesse sentido é que, como ordinariamente se diz, as presunções invertem o ônus da prova.” (DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**: volume III. 8. ed., rev. e atual. - São Paulo: Malheiros, 2019, p. 69).

(art. 1253). No CPC destaca-se a presunção de verdade de declarações constantes em documento particular em relação ao signatário (art. 408)

Deve-se ponderar que as presunções relativas não são meios de provas no sentido de que dispensam a participação dos interessados¹³⁸. Dessa forma, elidem a necessidade de uma prova por afastar ou ônus de uma parte provar a ocorrência ou veracidade de um fato, mas isso não impede de outra parte/interessado realizar a prova direta. É, pois, elemento de facilitação de admissão de fatos, com efeitos processuais como também materiais.

No sistema de registro, uma presunção não pode ser simplesmente afastada por um indício, a exemplo de a mera possibilidade de um título ser nulo ou anulável (CC art. 177) ou falso. De certa forma, são elementos a serem declarados judicialmente, notadamente anulabilidade e falsidade (presunção de boa-fé). No mesmo sentido, a presunção de boa-fé pode implicar a manutenção de um ato até momento posterior¹³⁹, em que a burla à norma cogente se mostre cabal. Uma ponderação relevante é que aquele que adquire uma propriedade por títulos falsos não possui nenhuma proteção legal imediata, salvo a possibilidade de posse prolongada no tempo e usucapião¹⁴⁰. Tal característica se associa diretamente a cognição limitada que possuem os oficiais de registro, associada a possibilidade de desconstituição judicial do título.

¹³⁸ “Sequer as presunções relativas são técnicas de exame de fontes para extrair os conhecimentos de que elas sejam portadoras – ou seja, não são meios de prova. Elas se projetam sobre o objeto da prova, ao excluírem a necessidade de provar o fato presumido (CPC, art. 374, inc. IV) e autorizarem que o interessado alegue e prove a existência de outros; e influem também no *onus probandi*, porque desse sujeito será o ônus de provar os fatos que vier a alegar contra a presunção. Jamais se caracterizam como meio de prova porque não se positivam em atos do procedimento nem são realizadas mediante a participação dos litigantes - toda presunção é sempre um processo mental consistente em fazer uma ponte entre o fato que se conhece e o que servirá de fundamento para decidir.” (DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**: volume III. 8. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 146).

¹³⁹ “E se cabe ao registrador impedir fraudes na unificação, também tal objetivo deve ser buscado no desmembramento, o que leva a segunda observação. De fato, não seria cabível averbação prévia e abstrata na matrícula advinda da fusão impedindo desmembramento, pois isso caracterizaria indevida restrição ao direito de propriedade. Todavia, **em sendo requerido eventual desmembramento no futuro, caberá ao Oficial, ao analisar todo o histórico do imóvel, verificar se tal ato não estaria, em última análise, levando a permuta da propriedade por meios diversos, impedindo o registro**. É dizer que, havendo determinada distribuição de partes ideais entre os imóveis atualmente, se eventual unificação e posterior desmembramento levarem a existência de imóveis similares com partes ideais diversas, poderá haver burla ao sistema notarial, registral e tributário, o que deverá ser analisado com rigor pelo Oficial. Todavia, tal possibilidade abstrata não é apta, por si só, a impedir a fusão ora pleiteada, que deverá, por todo o exposto, ser deferida. Do exposto, julgo procedente o presente pedido de providências, afastando o óbice e determinando a unificação dos imóveis, nos termos do requerimento de fls. 13/32.” (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (1. Vara). **Processo dúvida n.º 1011992-34.2020.8.26.0100**. Relatora: Luciana Carone Nucci Eugênio Mahuad, 15 out. 2020. São Paulo: TJSP, 2022, grifos nossos)

¹⁴⁰ “A solução legal não confere nenhuma alternativa ao adquirente inocente, salvo a via indenizatória (perdas e danos), sendo quase zero a chance de resistir à pretensão do proprietário beneficiado com o cancelamento do registro público, o que poderá gerar, em alguns casos, sensação de injustiça se, por exemplo, a causa formal de uma nulidade puder comprometer a validade de inúmeras alienações até alcançar terceiros inocentes moradores de um condomínio edilício, que, sem conhecimento da falsidade do título da aquisição do terreno, compraram apartamentos pela incorporação que se seguiu. (p. 180)” (ZULIANI, Ênio Santarelli; ZULIANI, Guilherme Stamillo Santarelli. Nulidades decorrentes da utilização de documentos falsos na realização de aros

Apesar de nulidades poderem ser utilizadas pelo registrador para não aceitar um título, em regra seu juízo deve ser amparado em elementos documentais no título, serventia ou fontes oficiais e que num determinado contexto tenham exaurido as possibilidades. Por exemplo, a morte é causa de extinção de mandato (CC/2002, art. 682, “II”), mas o art. 689 reputa válidos atos em nome do mandatário na ignorância da morte e, nesse sentido, a simples certidão de óbito anterior ao negócio não seria suficiente para recusar o título. Todavia, por segurança jurídica, corregedorias, a exemplo da fluminense, exigem a consulta à central de óbitos¹⁴¹ na lavratura de procurações, e a falta de indicação é motivo de recusa para o título. Isso evidencia o papel de uma publicidade mais eficiente combinada com ajustes normativos, que podem afastar uma análise simplória dos documentos.

Por outro lado, indícios¹⁴² e inconsistências podem, e devem ser utilizados para afastar situações, especialmente nas situações em que o oficial de registro tem poder decisório, ou mesmo de produção de provas, que são as retificações e usucapião.

A questão de uso de indícios se relaciona ao ônus da prova de que o direito sobre uma propriedade, pois cabe ao que pretende determinado título o ônus de prova a existência e acuracidade de determinado direito e circunstâncias fáticas¹⁴³. A concepção de que cabe às partes e interessados a prova de seu direito está relacionada com uma concepção privatista ou negocial do direito¹⁴⁴. Em que pese o registro público lidar com direitos privados, também se vislumbra como função do registro a organização de informações de modo a viabilizar correções e adequações, a exemplo de possibilitar a indicar limites e interessados.

notariais. *In*: AHUALLI, Tânia Mara; BENACCHIO, Marcelo. **Direito notarial e registral homenagem às varas de registros públicos da comarca de São Paulo**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2016. Cap. 7, p. 163-188. p. 180).

¹⁴¹ “Art. 253. Quando da lavratura de procuração, devem ser exigidos os seguintes documentos: (...) IV – informações sobre registros de óbito referentes ao(s) nome(s) do(s) outorgante(s) constante(s) da procuração, extraídas do Sistema de Módulo de Apoio ao Serviço - MAS, através da ferramenta Pré-Teste. (Inciso acrescentado pelo Provimento CGJ n.º 36/2015, publicado no D.J.E.R.J. de 23/06/2015, com vigência a partir de 03/08/2015)”

¹⁴² “Os indícios, que se integram na técnica das presunções relativas, são objeto de prova porque relevantes para a decisão. Um fato que em si mesmo não teria pertinência à causa toma-se fato-base a ser comprovado porque, com fundamento naquilo que ordinariamente acontece (art. 375), da sua ocorrência o juiz inferirá a ocorrência daquele que realmente interessa conhecer (infra, nn. 992 ss.). Ocorre aqui um deslocamento de foco, quando as atividades probatórias se endereçam a um fato que em si mesmo não seria relevante, mas no caso tem a relevância de servir de base à presunção de um fato relevante.” (DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**: volume III. 8. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 74).

¹⁴³ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**: volume III. 8. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 77.

¹⁴⁴ “Trata-se, substancialmente, de uma concepção negocial segundo a qual caberia exclusivamente às partes, através da alegação e da contestação ou da não-contestação dos fatos, o poder de estabelecer o que deve ou não ser provado, bem como o poder de determinar o que deve ou não ser tido como verdadeiro para fins decisórios.” (TARUFFO, M. **Uma simples verdade**: o juiz e a construção dos fatos. Trad. Vitor de Paula Ramos. Madrid/Barcelona/Buenos Aires/São Paulo: Marcial Pons, 2016, p. 148).

A manifestação de interessados no registro de imóveis ocorre em regra na forma de manifestações no título ou que o acompanham, a exemplo do art. 220 do CC/2002. Em virtude da complexidade de situações, tem-se se admitido no registro de imóveis procedimentos em que se busca a manifestação de interessados, em regra terceiros afetados. Assim, situações como a usucapião extrajudicial, a retificação e a purgação de mora ou consolidação em alienação fiduciária fogem da mera apresentação de títulos e requerem intimação e eventual manifestação de terceiros. Assim, cria-se paralelo com o processo civil, em que a ausência de impugnação ou falta de impugnação específica, ou fundamentada, tem efeitos para o titular de direito.

Outrossim, a qualificação registral visa delimitar documentos pertinentes e relevantes, em detrimento de documentos ou fatos impertinentes, ou irrelevantes¹⁴⁵. Um fato pode ser irrelevante no registro se falta competência (no sentido de atribuição) territorial para o ato, ou se não se relaciona com elementos típicos, que podem ser registrados (em regra direitos reais) ou ainda se visam a provar elementos como falsidade, por demandarem contraditório qualificado.

Em que pese o ônus da demonstração do direito ser do interessado, a lei, ou formas de interpretação buscam criar meios ou presunções que facilitem e supram eventuais omissões de terceiros. Nesse sentido, pode-se indicar o provimento CNJ nº 65/2017 que estabelece que a ausência de distribuições cíveis no foro do imóvel supre a falta de quitação do alienante em justo título de usucapião. Assim, há uma forma de aproximação entre ônus e prova e a busca por soluções, a exemplo do que ocorre com o processo civil¹⁴⁶. A suscitação de dúvida registral, em que num primeiro momento o juiz pode, na esfera administrativa, desconsiderar requisito de cumprimento não possível (art. 198, “VI” da LRP). Num segundo momento, tal decisão é utilizada de forma direta pelo registrador, como jurisprudência vinculante. Dessa forma, a operacionalização do sistema abarca a legalidade como também aspectos práticos equivalentes à distribuição de ônus.

¹⁴⁵ “Ao mandar que o juiz indefira as diligências inúteis ou meramente protelatórias, o parágrafo do art. 370 do Código de Processo Civil exclui do objeto da prova os fatos irrelevantes, porque nenhuma utilidade o seu reconhecimento poderia ter para o julgamento da causa ou dos pedidos ou requerimentos incidentes ao processo. O fato é irrelevante quando, com ele ou sem ele, a decisão será a mesma.” (DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**: volume III. 8. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 71).

¹⁴⁶ “A segunda limitação à inversão convencional do ônus probatório é de caráter puramente processual e consiste no veto ao fechamento ou excessivo estreitamento das vias de acesso à justiça. A assunção do encargo de uma *probatio diabolica*, ainda quando resultante da vontade da própria parte, significaria fadar a insucesso muito provável a pretensão que no processo ela alimenta e defende; a parte tem o poder de transigir ou mesmo renunciar aos direitos disponíveis, mas não o de envolver em suas atitudes suicidas o juiz, que está no exercício de uma função pública (o processo não é um negócio em família). Uma permissão incontrolada poderia ter a consequência de fechar portas ao acesso à justiça, sendo por isso inconstitucional, além de trazer o risco de abrir caminhos à colusão das partes com o objetivo de fraudar a lei ou prejudicar terceiros.” (DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**: volume III. 8. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 85.)

De forma similar ao processo civil¹⁴⁷, o registrador avalia aspectos da intimação, permitindo-se intimação por hora certa na alienação ou por edital em usucapião e retificação, assim como avalia pertinência de impugnações ou mesmo as chamadas impugnações infundadas ou em questões tidas como superadas (em função de precedentes). Diversamente do processo civil, o registrador não analisa questões com dilação probatória ou pontos controvertidos em sentido amplo, e tampouco tem a última palavra, uma vez que as partes podem recorrer ao Poder Judiciário. Um dos pontos que se mostra na pesquisa é que as diferenças entre a qualificação de direito pelo registrador e juiz tendem a ficar tênues, especialmente no que tange a limitação probatória de questões atinentes ao registro, persistindo a diferença em relação a inafastabilidade da jurisdição.

Em que pese o acesso ao Poder Judiciário não seja afastado¹⁴⁸, a qualificação registral embasada e que reúna boas informações e provas se mostra meio de resolver conflitos e não impede, mas tende a encarecer eventual alteração da decisão. Além disso, pode realizar alguns processos executivos e de apreciação limitada de provas. Em função da tarifação das provas, o registrador em procedimentos de retificação ou usucapião pode não ter uma resposta final no sentido de não reconhecer o direito, mas deve gerar uma resposta fundamentada para a negativa, o que se aproxima do *non liquet* judicial.

¹⁴⁷ “Chega-se, assim, a um novo sistema processual, em que se pode, talvez pela primeira vez, falar em um dever de impugnação especificada dos fatos no processo. Operou-se uma juridicização da retórica, movida pela transformação axiológica que erigiu o valor verdade em relevante ponto de amarração do sistema processual, transformando um artifício retórico, o de responder *κατὰ κεφάλαιον*, em dever processual para o réu. Nos próximos itens deste capítulo, desenhado esse fenômeno histórico de grande impacto, passaremos a considerar a sorte dessa viragem no direito luso e depois brasileiro – e em um razoável entretempo, luso-brasileiro – de que a ordem processual vigente é ainda hoje tributária.” (AUBERT, Eduardo Henrik. **A impugnação especificada dos fatos no processo civil brasileiro**. 2019. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-07082020-015356>. Acesso em: 02 out. 2022. p. 111).

¹⁴⁸ “Na realidade, a tutela jurisdicional tradicional não é o único meio de conduzir as pessoas à ordem jurídica justa, eliminando conflitos e satisfazendo pretensões justas. Como função estatal, a jurisdição tem conotações próprias, de imperatividade e inevitabilidade, ausentes nos outros meios de solução dos conflitos - sendo legítimo aos agentes do poder estatal até mesmo o uso racional e equilibrado da força física para vencer resistências (CPC, art. 461, § 2º). Por isso e graças à soberania de que seu poder é dotado, reserva-se o Estado a capacidade de ditar a última palavra sobre todo conflito, não reconhecendo final *enforcing power* aos pronunciamentos de outros entes ou indivíduos e dando por ilegítimos os pactos ou imposições que visem a excluir o exame judicial (p.ex., a atitude corporativista de entidades desportivas que proíbem é punem as tentativas de solução jurisdicional de conflitos envolvendo atletas ou associações). Só nesse sentido, porém, é que se pode falar em monopólio ou exclusividade estatal quanto aos meios de solução de conflitos interindividuais ou transindividuais.” (DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**: vol. 1. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 92)

2.6 Extrajudicialização como espécie de desjudicialização e direito de acesso à Justiça multiportas que amplia o papel de presunções na qualificação registral

Um dos elementos que ampliam a forma pela qual presunções e provas de um modo geral são utilizadas em cartórios e particularmente no sistema de registro de imóveis é a extrajudicialização, espécie de desjudicialização. O fenômeno em que algumas das funções do Poder Judiciário possam ser realizadas por particulares ou agentes em colaboração com o Estado, mesmo sem exclusividade ou definitividade, é chamado de desjudicialização. A desjudicialização pode ocorrer em ações que não eram típicas, como a jurisdição voluntária, em que não há partes em si, mas interessados, como também em funções que migram para atribuições de serventias extrajudiciais¹⁴⁹, mesmo que com limitações probatórias ou relacionadas a consenso e interesse de menores ou incapazes.

Uma das características da desjudicialização é a perda de exclusividade de o Poder Judiciário tratar certas questões¹⁵⁰, algo que não é novo e tampouco restrito à esfera extrajudicial, a exemplo da arbitragem e Justiça desportiva. Um exemplo fora da esfera extrajudicial e de algo não previsto em Constituição (como a Justiça desportiva) é a negatização direta, do art. 782¹⁵¹ do CPC. A negatização direta é a inserção de informações negativas de crédito/pagamento

¹⁴⁹ “Conclui-se que a desjudicialização é a intervenção do Estado, sem utilização do Poder Judiciário. Exemplo do avanço deste Instituto pode-se citar a Lei nº 11.441/2007270 que “altera dispositivos da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa”. Uma das precursoras da forma gradual de apresentar desjudicialização no sistema brasileiro foi a Lei nº 6.015/1973, denominada Lei de Registro Públicos, que elencou os procedimentos que poderiam assegurar segurança jurídica sem a outorga do poder judiciário. Outro exemplo importante a ser citado é a Lei nº 9.307/1996 alterada recentemente pela 13.129/2015 referente ao instituto de arbitragem. A Lei nº 9.514/1997 trouxe o conceito de desjudicialização quando estabeleceu que seria possível a alienação fiduciária de bens imóveis, no intuito de garantir débitos civis. Importante citar a promulgação da Lei nº 10.931/2004271 que promoveu alterações da Lei de Registros Públicos, permitindo o procedimento conhecido atualmente como “Retificação Consensual”.” (ROCHA, Maiara Sanches Machado. **Desjudicialização da aquisição originária da propriedade por meio da usucapião extrajudicial como forma de acesso a cidadania: interfaces necessárias entre direito da moradia e cidadania**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, 2018. p. 131.)

¹⁵⁰ “[...] a desjudicialização pode compreender a coexistência de meios ou não, mas o que a caracteriza mesmo enquanto instituto é a lógica da reformulação da função judiciária, minimizando seu papel em vista do pluralismo de instancias. Concentra-se o movimento na transferência de procedimentos antes judicantes para a alternância de meios. Ao Judiciário passa a restar a condição de mais uma alternativa de processamento, a critério dos interessados, ou mesmo, quando excluído da sua função, resta o controle da legalidade dos procedimentos outros.” (OLIVEIRA, Daniela Olímpio de. **Desjudicialização, acesso à justiça e teoria geral do processo**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2015. p. 101.)

¹⁵¹ CPC 2015, art.782 § 3º A requerimento da parte, o juiz pode determinar a inclusão do nome do executado em cadastros de inadimplentes.

acerca de pessoas físicas ou jurídicas em bancos de dados privados de gestoras de informação¹⁵², em regra com simples envio de carta, sem aviso de recebimento, ou sem essa formalidade no caso de informação coletada por outros que já promoveram intimação, como é o caso de informação processual. É importante mencionar essas possibilidades para que se estabeleça papel de regulação, ou normatização.

Como indica Luiz Guilherme Loureiro, o termo cartório também se refere o local onde o serviço delegado é prestado, e o termo extrajudicial visa a diferenciar das serventias judiciais¹⁵³. Constitui um feixe de competências e atribuições, mas não são parte da estrutura do poder público. Possuem gestão privada, mas estão sujeitos a regras de direito público. Isso implica que os delegatários extrajudiciais não possuem a mesma liberdade de atuação permitida a particulares em geral¹⁵⁴, no sentido de regras e fiscalizações administrativas, podem ser elementos que diferenciam de uma simples atuação privada. Garantias acessórias no tratamento de informação e para com usuários, livros sequenciais, indeléveis, que podem ser referenciados e são mantidos indefinidamente, forma de registro¹⁵⁵.

¹⁵² “A negativação direta pode ser definida como a atividade pela qual se faz a inscrição de informações negativas de pessoas físicas e jurídicas em banco de dados, cadastro relativos a consumidores, serviços de proteção ao crédito e congêneres. Não há nenhuma legislação sobre os procedimentos adotados na inscrição direta dessa informação; trata-se de ato praticado por empresas privadas: SERASA, Boa Vista SPC e SPC Brasil.” (ARAÚJO, André Villaverde; GOMES NETO, André. Protesto da Decisão Judicial e Negativação Direta no Novo Código de Processo Civil. *In*: GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da; OLIVEIRA, Carla Fernandes de (org.). **Direito Imobiliário, Registral e Notarial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 10).

¹⁵³ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 8. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 67.

¹⁵⁴ “São considerados agentes delegados em colaboração com o Estado, não são considerados funcionários públicos, e, mediante aprovação em concurso, recebem o exercício da atividade em caráter privado, e esta caracterização possui diversos reflexos controvertidos. No regime das Constituições de 1946, 1967 e 1969 havia a distinção entre a espécie funcionário público e o gênero agente público, tal como assevera Walter Ceneviva (2010, p. 72), a Constituição Federal de 1988 passou a referir ao servidor público, distinguindo-o do agente público e do trabalhador privado empregado. O titular da serventia de registros ou de notas é agente público: atua pelo Estado, razão por que este o sujeita à fiscalização e controle, segundo métodos próprios da Administração Pública, mesmo que exerça atividade pública com caráter privado.” (SANTANA, Larissa Prado. **A destinação dos valores pagos em cartórios extrajudiciais**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) - Direito, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, 2019. p. 18.).

¹⁵⁵ “O registro imobiliário foi denominado como forma de aquisição de propriedade pelo Código Civil de 1916, cujo sistema registrário foi regulamentado pela Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/ 1973), com modificações das Leis nº 6.140/1974 e 6.216/1975, tendo sido recepcionado pelo Código Civil de 2002, onde a sistemática adotada, em parte, é a mesma do sistema imobiliário alemão. O sistema imobiliário germânico ou alemão é composto de duas partes, uma jurídico-formal e outra jurídico-material. A primeira compreende os princípios fundamentais a respeito da realização e do processo dos registros, e a segunda, prevista nos artigos 873 a 912 do Código Civil, regula os pressupostos para o registro das relações jurídico-reais. O sistema é caracterizado pela presença em livros registrários de todos os imóveis e informações a eles relativas.” (REMEDI, Antônio; AGUIAR, Marcos Vinícius Pacheco. A Lei 13.097/2015 E a efetivação do princípio da concentração no registro de imóveis. **Direito & Paz**, São Paulo, Ano IX, n. 37, p. 4-25, 2017, p. 6.)

Por certo também é que a gestão de interesses privados por aqueles que prestam serviços públicos difere da autotutela de ordens jurídicas primitivas¹⁵⁶, pois não opera por sanções, mas por meio de ônus que geram vantagens de ordem patrimonial ou privada. Um deles é o denominado princípio da concentração na matrícula¹⁵⁷, insculpido no artigo 54¹⁵⁸ da Lei nº 13.097/2015, que prescreve que os atos que visem modificar ou transferir direitos reais só são eficazes se inscritos na matrícula, sendo que o art. 61 da norma previu um prazo de carência de 2 anos para que eventuais elementos que alterem os direitos sejam averbados nas matrículas. Há a presunção de que os fatos não inscritos não podem repercutir, o que também reforça outros princípios a serem desenvolvidos no trabalho como publicidade registral, boa-fé.

Trata-se de uma forma de monopólio de informações relevantes que, associada a territorialidade, traz importantes efeitos jurídicos e assim amplia o papel do extrajudicial em facilitar a circulação de bens imóveis e operacionalizar garantias.

No cenário nacional, não se pode afastar a tutela jurisdicional por expressa previsão constitucional, mas as partes podem definir formas de composição, especialmente para direitos não regrados pela lei, e as normas podem estabelecer formas de prova ou presunções cujo afastamento e condições de contorno podem definir um direito. Há um indício de que as soluções extrajudiciais trazem maior celeridade ou eficiência do que o mesmo procedimento feito na esfera judicial, e um exemplo é a usucapião extrajudicial, viabilizada pelo CPC/2015¹⁵⁹.

No caso dos cartórios ou serventias extrajudiciais, a desjudicialização pode ser denominada extrajudicialização. Envolve a transferência de atribuições como atribuição de efeitos

¹⁵⁶ “Nas ordens jurídicas primitivas a reação da sanção à situação de facto que constitui o ilícito está completamente descentralizada. É deixada aos indivíduos cujos interesses foram lesados pelo acto ilícito. Estes têm poder para determinar num caso concreto, a verificação do tipo legal do ilícito fixado por via geral pela ordem jurídica e para executar a sanção pela mesma determinada. Domina o princípio de autodefesa.” (KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 38.)

¹⁵⁷ “Consoante entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo (SÃO PAULO, 2015), expressado quando do julgamento do Agravo de Instrumento n. 2009418-40.2014.8.26.000, o princípio da concentração dos atos registraes na matrícula imobiliária, em relação aos imóveis, traduz a confiança que se tem a respeito da existência, na tábua registral, de todos os atos e fatos jurídicos que possam implicar em alteração da coisa imóvel.” (REMEDIÓ, Antônio; AGUIAR, Marcos Vinícius Pacheco. A Lei 13.097/2015 E a efetivação do princípio da concentração no registro de imóveis. **Direito & Paz**, São Paulo, Ano IX, n. 37, p. 4-25, 2017. p. 15.)

¹⁵⁸ Art. 54. Os negócios jurídicos que tenham por fim constituir, transferir ou modificar direitos reais sobre imóveis são eficazes em relação a atos jurídicos precedentes, nas hipóteses em que não tenham sido registradas ou averbadas na matrícula do imóvel as seguintes informações.

¹⁵⁹ “Em outras palavras, a nova norma legal tem a finalidade de permitir que o titular de uma ‘propriedade informal’ possa regularizar sua situação jurídica de modo mais célere, simples e até menos oneroso do que aquele representado pela ação judicial de usucapião. (LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 8. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 852.)

como autoexecutoriedade em escrituras públicas¹⁶⁰, capacidade de avaliar certas provas ou manifestações de vontade, assim como estabelecimento de presunções.

Há também que se criarem condições para que haja coerência e harmonia entre as soluções, nas presunções, provas¹⁶¹ e consequências. Nesse sentido, um procedimento extrajudicial não deveria poder aceitar provas ilícitas ou que violem presunções sem um grau probatório adequado ou satisfatório. No mesmo sentido, há que se garantirem fluxos de informação adequados para que as consequências para terceiros sejam coerentes, ou para que não haja corrida por soluções diversas sobre a mesma questão.

Nesse contexto, apreciação de forma desjudicializada tende a ser mais célere por fatores como especialização, gestão privada, necessidade de atualização técnica, jurídica e tecnológica, incentivo ao consenso, a exemplo do que ocorre na propriedade fiduciária da alienação fiduciária, em que os termos são estabelecidos previamente. Por outro lado, a maior celeridade, em que pese um fenômeno estatístico, não é algo garantido, e depende da forma pela qual o Poder Judiciário interpreta normas e o direito, como já indicado. No sistema de registro de imóveis, um dos gargalos ocorre justamente na chamada dúvida registral do artigo 198 da LRP, que é um procedimento com natureza de recurso que o particular pode recorrer administrativamente ao juiz de direito, da recusa parcial ou total relativo ao ingresso de um título no fôlio real, algo

¹⁶⁰ “Nesse contexto da executoriedade da escritura pública, como força de sentença judicial, Cahali e Ferreira (2007, p. 122-123) dissertam: Para justificar a posição, entendemos cabível a aplicação por analogia do art. 475-N inciso IV, que confere à sentença arbitrá-la qualidade de título executivo judicial. Em ambas as situações, há a intervenção de um terceiro (árbitro ou notário, aquele decidindo ou homologando acordo entres as partes, este apenas colhendo e atestando a vontade das partes), estranho ao Judiciário, mas cujo ato praticado tem repercussão enquanto título executivo judicial. Sabemos ser ousada aposição, porém, entendemos que esta é a única forma eficaz para dar a esperada segurança jurídica à escritura, ou seja, só lhe outorgando força executiva judicial se terá o rendimento prático pretendido a esta via administrativa.” (ARAÚJO, André Villaverde de. **Cartórios extrajudiciais brasileiros como instrumentos de Acesso a Uma Ordem Jurídica justa pela extrajudicialização**. 2019. Tese (Doutorado em direito constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, CE, 2019. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/>. Acesso em: 20 mar. 2021. p. 117.)

¹⁶¹ “Na medida da disparidade entre os sistemas probatórios, algumas conclusões poderão ser alcançadas quanto a essa questão: a) se os sistemas forem diferentes, em linha de princípio³¹, sob todos os aspectos – tese defendida nesta sede –, poder-se-á reforçar a inviabilidade da teoria geral do processo, já que não é razoável que sistemas probatórios completamente díspares compartilhem a mesma teoria do processo; b) se houver disparidade apenas com relação a determinados aspectos – regras específicas que não afastem a comunhão de princípios gerais – é possível que não se consiga delinear um argumento nesse sentido e, tampouco, em sentido contrário; c) se, enfim, os sistemas probatórios forem extremamente próximos, a análise servirá como argumento que favorece a viabilidade da teoria geral do processo. Em nenhuma destas hipóteses, contudo, poder-se-á ir a fundo na questão, dadas as restrições inerentes ao tema abordado nesta sede” (GUEDES, Clarissa Diniz. **Persuasão racional e limitações probatórias: enfoque comparativo entre os processos civil e penal**. Tese (Doutorado em Direito), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 25. Disponível em https://www.teses.usp.br/index.php?option=com_jumi&fileid=12&Itemid=77&lang=pt-br&filtro=GUEDES,%20Clarissa. Acesso em 21 jun. 2021.)

que não é julgado no prazo legal e que normativos podem trazer diversos percalços ou sua celeridade¹⁶².

A desjudicialização relaciona-se com a mudança do papel do Estado em geral¹⁶³, e do Poder Judiciário em particular, no sentido de justificar-se pela necessidade de procedimentos e formas de resolução de conflitos que se adaptem às necessidades sociais. Isso ocorre pela maior especialização de julgadores, operadores de direito, ajustes em procedimentos, ajustes em sistemas de informações e em formas de tratamento de informações.

Num sentido mais amplo, há que se considerar as próprias expectativas das pessoas envolvidas e formas de otimizar o modelo de processamento de informações¹⁶⁴, e formas de obtenção de documentos, provas. Em certo sentido, o direito de acesso à Justiça¹⁶⁵, direito fundamental e essencial à sociedade democrática, pode ser visto como o direito de acessar a forma de resolução de conflitos mais adequadas, e que muitas vezes não precisaria da intermediação do Poder Judiciário.

No caso do registro de imóveis, os principais procedimentos que passaram a ser feitos sem intervenção necessária do Poder Judiciário são a consolidação extrajudicial de propriedade fiduciária a partir da Lei nº 9.514/1997 a retificação de registro a partir da Lei nº 10.931/2004, o usucapião extrajudicial a partir do CPC/2015 e regulamentação pela Resolução CNJ 65/2017,

¹⁶² “Embora tenha natureza administrativa (art. 204), a dúvida é julgada por um juiz de direito, com intervenção do Ministério Público, e em alguns Estados, como no Rio de Janeiro, é sujeita a duplo grau obrigatório de jurisdição. Pior: com exceção das grandes comarcas, que possuem varas especializadas, o processo é julgado por um juiz de vara cível, ou até de vara única, já sobrecarregado por feitos de naturezas diversas e muitas vezes sem vivência com as especificidades do Direito Registral. O resultado não poderia ser outro senão uma tramitação lenta e sujeita a entendimentos diversos, e por vezes incompatíveis com o sistema registral.” (ABELHA, André; REIS, Eduardo Moreira. Dúvida registral: é preciso, com urgência, solucionar o gargalo da dúvida registral. **Colégio Notarial do Brasil**, São Paulo, 12 jan. 2022. Disponível em: <https://cnbsp.org.br/2022/01/12/artigo-duvida-registral—e-preciso-com-urgencia-solucionar-o-gargalo-por-andre-abelha-e-eduardo-moreira-reis/>. Acesso em: 25 nov. 2022.)

¹⁶³ “Fala-se em princípio da adequação para designar a imposição sistemática dirigida ao legislador, para que construa modelos procedimentais aptos para a tutela especial de certas partes ou do direito material; e princípio da adaptabilidade (da flexibilização ou da elasticidade processual) para designar a atividade do juiz de flexibilizar o procedimento inadequado ou de reduzida utilidade para melhor atendimento das peculiaridades da causa.” (GAJARDONI, Fernando da Fonseca; ZUFELATO, Camilo. Flexibilização e combinação de procedimentos no sistema processual civil brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 138, set./dez. 2020.)

¹⁶⁴ “The information processing (IP) metaphor of human intelligence now dominates human thinking, both on the street and in the sciences. There is virtually no form of discourse about intelligent human behaviour that proceeds without employing this metaphor, just as no form of discourse about intelligent human behaviour could proceed in certain eras and cultures without reference to a spirit or deity. The validity of the IP metaphor in today’s world is generally assumed without question” (EPSTEIN, Robert. The empty brain. *In*: AEON. [S. l.: s. n.], 18 May 2016. Disponível em: <https://aeon.co/essays/your-brain-does-not-process-information-and-it-is-not-a-computer>. Acesso em: 23 jan. 2020.)

¹⁶⁵ “Ora, o direito de acesso à Justiça deve ser compreendido como o direito de acesso democrático¹⁵² a uma ordem jurídica justa, incluindo o direito à informação e perfeito conhecimento do direito substancial, bem como dos instrumentos necessários à realização do direito.” (SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 10, n. 37, p. 121-139, jan./mar. 1985. p. 132.)

adjudicação compulsória de imóvel objeto de promessa de compra e venda (Lei nº 14.382/2022). Na referida norma, também há ampliação para procedimentos que podem ser feitos por notificação do oficial de registro, particularmente em incorporações.

A extrajudicialização se opera dentro de limites legais e há aplicação de presunções em maior medida. Uma situação hipotética sobre alienação fiduciária é útil no entendimento de alguns pontos e relevância. Tome-se Tício, um agricultor que possui uma terra, mas quer produzir mais e investir em máquinas integradas com a tecnologia 5G e autônomas, para aumentar a produtividade e reduzir perdas, mesmo em elementos simples como um trator não precisar atropelar parte da plantação, pois adapta sua rota. Como ele não dispõe do capital, e considerando que as taxas bancárias para aplicação estão baixas, porém, devido *spread* bancário, altas para empréstimo, encontrou via aplicativo um investidor anjo, Mévio, que, todavia, exigia uma garantia que fosse “simples” e efetiva.

Com base nessa premissa, Tício e Mévio decidiram realizar uma alienação fiduciária em garantia, que pode ser feita com instrumento particular, em detrimento de instrumentos públicos, em que se exige a manifestação válida de vontade de credor, devedor e garantidor, que nesse caso se confundem. Tício transferiu sua propriedade e posse indireta ao credor, assim como indicou como local de intimação para purgação de mora sua residência na cidade, já o credor Mévio passou a ter a propriedade fiduciária e posse indireta da fazenda, o que significa que outros credores de Tício não poderiam pleitear um quinhão ou toda fazenda, antes de satisfeito o valor da dívida feita com Mévio.

Depois do contrato, Tício tem problemas com a produção, pelo clima, mas também porque não houve leilão de 5G no Brasil e ficou sem pagar. Passado o prazo de graça, o credor se dirige ao registro de imóveis e pede a intimação do devedor fiduciante para pagar as dívidas vencidas, vincendas e os custos da mora, sob pena de perder a propriedade, ou consolidação. Mévio se ausenta de sua residência, mas a intimação é presumida perfeita e autorizada a intimação por edital porque o devedor passou a ter a obrigação de indicar o credor alteração do endereço, sob pena de se considerar a intimação realizada.

Nesta forma de execução extrajudicial, o credor apenas pode pleitear um bem determinado, na forma do negócio jurídico, ao contrário da execução de pessoa, mediada por juiz, em que todos os bens podem ser alvos de constrição. O segundo procedimento é mais amplo, mas também moroso e pode ser difícil encontrar bens, especialmente se o devedor adotar subterfúgios. Já a fazenda é indicada por um número de matrícula, que somente tem um significado porque existem outros imóveis que devem ficar inscritos no registro, no fôlio real. Isso significa

que mesmo antes da popularização do georreferenciamento, a indicação de divisas, reforçadas por títulos de alienação, por confiantes que afirmam a não intrusão de sua área.

A concentração de informação, mesmo com o uso de uma linguagem de identificação não precisa, permite elementos suficientes para discernir, gerar especialização objetiva, na maneira das situações. Todavia, o uso de georreferenciamento, certificação das poligonais pelo INCRA, que mantém cadastro, gera oportunidade de melhoria de dados e desafios pela velocidade de implementação. A demora no processo de certificação ocorre por questões técnicas e custos, isso porque existem muitas terras griladas e ilegais no país, e muitos não querem que o quadro se altere.

Verifica-se que em relação aos polígonos de georreferenciamento há presunção de correção de quem apresenta primeiro a certificação, o que significa que este apresenta menores custos de transação para fazer valer seu direito ou mesmo algo que amplia indevidamente o que tinha por direito. Assim, se houver acordos com terceiros e polígonos que se encaixam, a propriedade pode ser transferida por meios outros que não o registro¹⁶⁶. Mesmo sem a transferência, a prioridade de certificação pode implicar dificuldades de outros retificarem e declararem, posteriormente.

As previsões de execução, retificação e georreferenciamento têm previsão legal expressa, o que se coaduna com uma atividade administrativa regrada, caso das serventias extrajudiciais. No contrato entre as partes, há presunção de igualdade material e de conhecimento, sendo que essa presunção afasta eventuais questionamentos, exceto com prova específica e por quem pode avaliar, que é o magistrado. Há que se falar em condições de validade e existência do contrato cujas falhas permitem ao Poder Judiciário, se acionado, declarar nulidades ou anulabilidades.

O papel do oficial de registro de imóveis é guardar e dar publicidade à informação, que é condição de validade do direito real de garantia, mas também verificar a legalidade do contrato e suas condições objetivas e formais de produção de efeitos. Nesse contexto, e para evitar responsabilização administrativa ou cível, os registrados tendem a verificar diversos elementos formais do contrato, centrais de indisponibilidade, certidões de impostos e outros elementos

¹⁶⁶ CC 2002 Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis. (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 24 fev. 2022.).

que representam tais condições. Por outro lado, vencida esta etapa, há presunção de regularidade do registro¹⁶⁷, o que significa celeridade e segurança jurídica em eventuais transações.

Sobre a eventual consolidação de propriedade em nome do credor fiduciário Mévio, há a necessidade legal de que haja dois leilões públicos para que o preço ofertado seja presumido como justo, sendo que o segundo leilão negativo é condição para disponibilidade do bem ao credor, mera irregularidade e não inverte a propriedade¹⁶⁸.

Há também presunção de a conta de juros (montante devido) estar certa, e as discussões ficam para a etapa de prestação de contas que ocorre após eventual segundo leilão (Lei 9514/1997, art. 27, §4º), que é o momento que eventual desacerto quanto ao montante devido, não se há dívida, se torna sindicável. Já o contrato em si, por vícios de vontade ou formação, pode ser discutido judicialmente antes da prescrição, mas mediante provas que elidam.

Na consolidação, Tício pagou imposto porque se presume que tem capacidade para suportar, e, por isonomia, todos com capacidade devem pagar para custear o aparato estatal, que presume ter como finalidade o interesse público. Na prática, torna-se premissa do empréstimo e um custo de transação que é aumentado, e vincula-se ao registro.

Trata-se de um exemplo de desjudicialização, no sentido de procedimento não feito pelo Poder Judiciário, em que se limita o objeto, mas permite que uma sequência possível de atos constitutivos e executórios sejam todos feitas sem a necessidade de intervenção judicial direta, tanto na constituição como na execução do contrato. Verifica-se, até por previsão constitucional, que pode o Poder Judiciário intervir, especialmente em nulidades, e como demonstrado nos precedentes citados. Ocorre que a intervenção é pontual e em regra deve afastar presunções por meio de provas específicas.

A possibilidade de uma questão ser resolvida por meios extrajudiciais não impede a apreciação judicial, mas ressalta a necessidade da consistência interna do sistema¹⁶⁹ e coerência

¹⁶⁷ Lei 6015/1973 Art. 252 - O registro, enquanto não cancelado, produz todos os efeitos legais ainda que, por outra maneira, se prove que o título está desfeito, anulado, extinto ou rescindido.

¹⁶⁸ “6. Sobrevindo a Lei n. 13.465, de 11/07/2017, que introduziu no art. 27 da Lei n. 9.514/1997 o § 2º-B, não se cogita mais da aplicação subsidiária do Decreto-Lei n. 70/1966, uma vez que, consolidada a propriedade fiduciária em nome do credor fiduciário, descabe ao devedor fiduciante a purgação da mora, sendo-lhe garantido apenas o exercício do direito de preferência na aquisição do bem imóvel objeto de propriedade fiduciária. 8. O prazo de 30 (trinta) dias para a promoção do leilão extrajudicial contido no art. 27 da Lei n. 9.514/1997, por não se referir ao exercício de um direito protestativo do credor fiduciário, mas à observância de uma imposição legal – inerente ao próprio rito de execução extrajudicial da garantia –, não é decadencial, de forma que a sua extrapolção não extingue a obrigação de alienar o bem imóvel nem restaura o status quo ante das partes, acarretando apenas mera irregularidade, a impedir tão somente o agravamento da situação do fiduciante decorrente da demora imputável exclusivamente ao fiduciário.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial nº 1.649.595/RS**. Relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, 13 out. 2020, Brasília, DF: STJ, 13 out. 2020.)

¹⁶⁹ “A consistência interna do regulamento jurídico estabelecido através de decisões constitui, de mais a mais, um importante fator de legitimação – ainda que um entre vários. O trabalho político-jurídico, o cuidado na

entre os possíveis métodos de solução. Assim, seja do ponto de vista da integridade e melhor solução e da coerência interna, há que se modelar as soluções de modo a buscas tais parâmetros.

No capítulo seguinte examinam-se casos concretos de qualificação e efeitos de decisões administrativas com efeitos normativos e decisões judiciais na qualificação registral.

votação dos programas isolados de decisão e, do mesmo modo, a retórica jurídica e o talento mímico dos magistrados administrativos na aplicação do direito, ou do juiz, constituem momentos do processo de legitimação. Encarado como procedimento, este trabalho simbólico-protocolar sobre o direito traduz a legitimidade duma opção em relação a outra e facilita assim o estudo.” (LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Corte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980. p. 35.)

3 SISTEMAS DE REGISTRO DE IMÓVEIS E PRESUNÇÕES NA DETERMINAÇÃO DA REGISTRABILIDADE DE UM TÍTULO: EFEITO DE DECISÕES NA QUALIFICAÇÃO REGISTRAL

Este capítulo visa explicar e analisar o sistema de registro de imóveis, a qualificação registral e a propriedade titulada que resulta da aceitação do título como direito fundamental. No primeiro buscam-se qualidades e características, assim como a natureza das serventias extrajudiciais e sua regulação. Quanto ao segundo, analisam-se elementos que justificam e limitam a análise de legalidade e conformidade com o arquivado feita pelo registrador relativa aos títulos. Com tais elementos analisa-se a propriedade titulada com direito fundamental, a ampliação das funções de registros e o papel das presunções na qualificação, tanto como elemento que facilita e alavanca o reconhecimento de direito, como também elemento passível de criar, manter ou ampliar distorções.

Um sistema de registros de imóveis apresenta características jurídicas específicas que se relacionam com a forma pela qual uma garantia passa a ser oponível a terceiros e como uma manifestação de vontade entre partes passa a ter oponibilidade “*erga omnes*”. Como indica Afrânio de Carvalho¹⁷⁰, o sistema registral brasileiro depende de título e modo, sendo o título o documento que encerra as vontades manifestadas e o modo o registro num ofício de imóveis com atribuição vinculada à localização dos imóveis. No sistema brasileiro, o documento que representa o título aquisitivo não é simplesmente arquivado, mas passa por um crivo jurídico (qualificação) em que se verificam aspectos de legalidade (nulidades), compatibilidade com as demais informações do fôlio real (continuidade objetiva, subjetiva, disponibilidade).

Segundo Leonardo Brandelli¹⁷¹, um sistema de registro de direitos em que a publicização só ocorre após sua depuração, que fica garantida após seu ingresso no fôlio real de forma absoluta, em proteção ao terceiro adquirente. Essa garantia em favor do terceiro, que vai além da possibilidade de que a falsidade do registro seja desconstituída em ação própria, é também chamada de fé pública registral, em que o registro passa a ser abstraído do título que lhe originou.

Outra configuração em sistemas de registros é o sistema de “*recording*”, em que os títulos são inscritos para garantir a oponibilidade das situações, notadamente em relação ao que não foi inscrito, e a aquisição não é de boa-fé se há posse notória de pessoa diversa de quem

¹⁷⁰ CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis**. 4. ed. São Paulo: Forense, 1997. p. 14.

¹⁷¹ BRANDELLI, Leonardo. **Registro de imóveis: eficácia material**. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 42.

recebe a propriedade (*non recorded notice*)¹⁷². Tal configuração legal é comum no sistema norte-americano, que também criou uma alternativa à publicidade registral por meio do sistema de seguro de títulos, em que há securitização de compra daquele que não é o dono ou da existência de graves e ônus reais ocultos.

Uma variação do sistema de registros de documentos puro, também chamado de declarativo, ocorre no sistema francês. O sistema é também chamado consensual ou privatista, sendo que o registro promove a publicidade do título arquivado, mas não assegura elementos como cadeia dominial e compatibilidade com outros títulos¹⁷³. Como ressalta Luís Guilherme Loureiro, o sistema de propriedade francês tem evoluído no sentido de se tornar mais abrangente¹⁷⁴. O sistema abarcava hipoteca e transmissões de propriedade, sendo que em 1935 houve previsão de registros tanto de títulos intervivos como mortis causa. O Decreto-lei de 4 de janeiro de 1955 estabeleceu a identificação do imóvel e a coordenação entre registro e cadastro estatal de propriedade. Já em 1992 houve a lei dos créditos executados judicialmente e em 2000 elementos de integração e informatização. Nesse sentido, o sistema passou a abarcar mais elementos da vida jurídica do imóvel.

Já no sistema alemão o registro de imóveis integra o sistema judicial como jurisdição voluntária, sendo um registro de bens constitutivo da propriedade e demais direitos reais sobre imóveis (§§ 873, 925, BGB)¹⁷⁵. Há presunção de veracidade absoluta em favor do adquirente de boa-fé¹⁷⁶, o que se denomina abstração do título causal da transmissão, e que, todavia, não

¹⁷² LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 8. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 510.

¹⁷³ ROSAS, Cibelle Manfron Batista. **O problema fundiário decorrente do sistema de aquisição territorial no Brasil e a usucapião extrajudicial como instrumento facilitador da regularização imobiliária**. 2018. Dissertação (Mestrado em direito) - Centro Universitário Curitiba, Curitiba, 2018. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em: 21 mar. 2021. p. 38.

¹⁷⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 8. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 503-504.

¹⁷⁵ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 8. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 505.

¹⁷⁶ “Ao desenvolvê-la, mostrou que os juristas apostados em atribuir àquele artigo a força dupla de presunção *juris tantum*, entre as partes, e *juris et de jure*, perante terceiro de boa-fé, adquirente a título oneroso, se equivocavam ao supor que ele tenha essa força no Código Civil alemão, do qual foi trasladado para o nosso. Ali existem dois artigos diferentes para cobrir toda a matéria, que aqui se pretendia cobrir somente com um deles: um, o § 891, estabelece a presunção de verdade da inscrição, o outro, o § 892, a proteção do terceiro adquirente de boa-fé. Ao passo que o nosso Código Civil copiou o § 891 do Código Civil alemão, deixou de copiar o § 892, que ressalva a proteção do terceiro de boa-fé, ou, noutras palavras, a proteção do tráfico. E esse segundo preceito, de indissimulável importância, que, na linguagem registral, tem o nome de princípio de fé pública. Após o encerramento da controvérsia, ela ressurgiu, no entanto, com a opinião expendida pelo nosso tratadista de direito privado, em sua notável obra, segundo a qual não é do art. 859 que deriva a fé pública e, pois, a proteção de terceiros: é do ofício do registro, à semelhança do que se passa com os tabelionatos. Nessa conspícua opinião, a fé pública protege qualquer adquirente, de boa ou de má-fé, a título oneroso ou gratuito, só não protegendo os contratantes diretamente envolvidos no registro, mas a sua origem é cartorial.” (CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis**. 4. ed. São Paulo: Forense, 1997. p. 24-25)

abarca a realidade do imóvel, que é descrita em apartado. Em caso de questionamento do registro, a questão se resolve com eventual indenização estatal.

O sistema nacional se diz constitutivo¹⁷⁷, pois a propriedade é transmitida entre vivos por meio do registro (CC/2002, art. 1.245), sendo que o título ou documento que instrui registro é tratado como elemento meramente obrigacional. O sistema nacional reúne elementos de sistema de direitos, mas em regra não enseja presunção absoluta, justamente porque o registro pode ser desconstituído em ação própria (CC/2002, art. 1.242, §2º), sendo a presunção absoluta da propriedade alcançada apenas no chamado registro torrens (inspirado em lei australiana)¹⁷⁸, uma vez que depende de apreciação judicial e esta faz coisa julgada (art.288 da Lei 6015/1973).

Ou seja, a imutabilidade decorre justamente da estabilidade processual¹⁷⁹ de um instituto com hierarquia constitucional. Nota-se que a coisa julgada, em regra, tem efeitos entre as partes, mas no caso do procedimento, a procedência da sentença e sua manutenção em definitivo, em ação com intimação do *parquet* e confinantes, e nos termos da lei, vale contra todos (*erga omnes*), especialmente porque associada a um direito real. Nesse sentido, o sistema normativo brasileiro não possui a proteção no mesmo nível de um sistema alemão, em que a título causal é abstraído após o registro, e não pode ser desconstituído, ensejando no máximo indenização. Todavia, alterações normativas recentes indicam a ampliação da chamada fé pública registral.

Um efeito relevante de um sistema de registro de imóveis organizado técnica e juridicamente é a fé pública registral, espécie de presunção relativa de veracidade do conteúdo dos registros e forma de oponibilidade dos registros a terceiros¹⁸⁰. A doutrina indica a fé pública

¹⁷⁷ RUIZ, Renata de Oliveira Bassetto. Sistemas de registro imobiliários e seus impactos na economia. In: SANTIANO, Mariana Ribeiro; POMPEU, Gina Vidal Marcilio; MARQUES, Leonardo Albuquerque (coord.). **Direito, economia e desenvolvimento econômico sustentável**. Florianópolis: CONPEDI, 2017. p. 189- 205. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/27ixgmd9/y800859o/S0k5vf41y8GMCD62.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2022. p. 200.

¹⁷⁸ “Em 1890, na busca do Governo Provisório pela organização fundiária e pela segurança do registro, foram promulgados dois decretos que estabeleceram o registro e a transmissão de imóveis pelo sistema Torrens, o qual ficou conhecido por Registro Torrens. Tratam-se do Decreto n° 451-B, de 31 de maio, e do Decreto n° 955-A, de 5 de novembro.114” (ROSAS, Cibelle Manfron Batista. **O problema fundiário decorrente do sistema de aquisição territorial no brasil e a usucapião extrajudicial como instrumento facilitador da regularização imobiliária**. 2018. Dissertação (Mestrado em direito) - Centro Universitário Curitiba, Curitiba, 2018. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em: 21 mar. 2021. p. 35.)

¹⁷⁹ TEODORO JÚNIOR, Humberto. Limites Objetivos da Coisa Julgada no Novo Código de processo civil. **Revista EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 75-90, jan./abr. 2018. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v20_n1/revista_v20_n1_70.pdf. Acesso em: 17 abr. 2021.

¹⁸⁰ "Há aqui, efetivamente, fé pública registral. Ainda que o alienante não fosse o verdadeiro proprietário, e ainda que houvesse um título viciado na cadeia de transmissões, fica o terceiro protegido. Vale dizer, o registro terá eficácia material, criando, em alguns casos, direito onde ele não havia. Esta segunda modalidade tem por ob-

registral como sendo a “a crença de que tudo que consta nesses é formal e materialmente verdadeiro”¹⁸¹, associado a forma de conservação e profilaxia jurídica (qualificação) realizada pelo registrador, que abarca todas as informações registradas. Já na versão de 2020, o professor indica que a nomenclatura “princípio da veracidade” ou “princípio da fé pública” são nomenclaturas que levam a equívocos, pois trata-se do que alguns denominam princípio da presunção, que é decorrência da publicidade registral em relação a terceiros de boa-fé¹⁸². Ademais, ao contrário de ser algo que adota ou não, é algo que o legislador indica situações em que os efeitos da presunção se operam.

O sistema de registro e circularização de informações pode, bem implementado, aumentar o custo para situações contrárias ao direito, a exemplo da indisponibilidade ou de burlas a impostos. A desvantagem no eventual excesso de funções acessórias pode ser o desincentivo à propriedade titulada, especialmente se benefícios similares para os titulares forem alcançáveis de forma diversa, tal como redução em juros por redução de riscos e circulação de riquezas¹⁸³.

Exemplifica-se com o papel fiscalizador realizado pelas serventias extrajudiciais e pelo sistema de registro. Em sua atividade finalística de garantir autenticidade, eficácia a negócios jurídicos, as serventias extrajudiciais auxiliam o estado em funções como a fiscalização tributária de tributos das 3 esferas governamentais¹⁸⁴, em montante que supera o custo dos emolu-

jetivo proteger terceiros de boa-fé que venham a adquirir ou receber em garantia direitos sobre imóveis, contra “situações jurídicas” não constantes da matrícula – por exemplo, a situação de verdadeiro proprietário; ou a situação jurídica de credor.” (LAGO, Ivan Jacopetti do. A Lei 13.097 de 2015 e sua Contribuição Para a Governança Fundiária. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 81, jul-dez 2016. 2016, p. 14. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDImob_n.81.06.PDF. Acesso em: 21 dez. 2022.)

¹⁸¹ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Tabelionato de Notas**. São Paulo: YK Editora, 2017. v. 3. p. 363/370.

¹⁸² KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Tabelionato de Notas**. São Paulo: YK Editora, 2017. v. 5. p. 265.

¹⁸³ "O fato é que a inexistência da publicidade e especialização gerava dificuldades ao empréstimo de capitais, pois não era possível conhecer, com segurança, a situação patrimonial do devedor. No momento da execução do crédito, poderiam surgir hipotecas que estavam ocultas, que seriam conhecidas de surpresa, causando embaraços e frustrações." (OLIVEIRA, Marcelo Salaroli de. **Publicidade registral imobiliária**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 53.)

¹⁸⁴ “Na ‘folha de pagamento’ de tributos que são fiscalizados, ou então pagos diretamente por notários e registradores, estão o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Imposto sobre Transmissão ‘Causa Mortis’ e Doação (ITCMD), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) – no quesito fiscalização – e o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) – no quesito de contribuição. Assim como o recolhimento dos brasileiros ao Fisco cresceu ao longo dos anos, a participação de notários e registradores na fiscalização e recolhimento de impostos também aumentou ao longo dos anos. O montante fiscalizado pelos cartórios, que na série histórica iniciada em 2010 era de 25,8 bilhões, passou em 2017 para R\$ 57,4 bilhões, um aumento da ordem de 121% em oito anos.” (GUIMARÃES, Frederico. Cartórios brasileiros fiscalizam R\$ 380 bilhões em tributos para o País. **Revista Cartórios com Você**, São Paulo, v. 14, n. 3, ago./out., 2018. p. 15. Disponível em: <https://www.ano-reg.org.br/site/revistas/cartorios/Cartorios-Com-Voce-14.pdf>. Acesso em: 39 ago. 2021.)

mentos e taxas por um fator de cerca de três vezes. Os impostos sobre propriedades representam, contudo, uma parcela pequena do montante arrecadado pelo aparato estatal brasileiro, que é superior a 1 trilhão de reais por ano¹⁸⁵, mas suficiente para justificar que sejam demandadas obrigações acessórias como Declaração de Operações Imobiliárias (DOI), Informações ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), busca da criação de uma base integradas sobre propriedades como o Sistema nacional de gestão de informações territoriais (Sinter, criado pelo Decreto nº 8.764/2016 e atual Decreto 11.2008/2022). No caso do Sinter, inicialmente o decreto regulamentava o registro eletrônico da Lei n. 11977/2009, que previa o fornecimento sem ônus de dados para a administração federal, e no decreto atual, em que os serviços registrais são tratados como geradores de dados (art. 5º, “I”, “c”).

Para o entendimento do sistema de registro, um conceito relevante é o da matrícula, que nada mais é que uma unidade físico-jurídica de informações sobre um determinado imóvel, com indicações de origem, sendo que o conjunto de informações é denominado fólio real¹⁸⁶. No sistema de fólio registro, há as denominadas matrículas, que contém a descrição objetiva de imóveis, assim como atos de registros, que em regra constituem direitos reais e as averbações. As matrículas são abertas com uma descrição do imóvel, localização, confrontações, titulares e remissão a eventual matrícula anterior, que pode não ocorrer em caso de aquisição originária, como a usucapião.

A matrícula não é o terreno, gleba, lote, mas pode abarcar construções ou ser algo que possui vinculação com o solo de forma ficta, a exemplo das unidades autônomas em condomínio edilícios, ou que se apoia sobre outra matrícula sem estar relacionada a uma fração ideal do solo, como ocorre no direito de laje. De qualquer forma, uma matrícula representa uma área que não seria alterada em seu ciclo de vida jurídico, pois a retificação prevista na lei é intramuros e os títulos causais não deveria aumentar ou diminuir a área de solo de uma matrícula, apenas a transmitem ou redistribuem (parcelamentos, divisões). Nas palavras de Victor Kümpel e Carla Ferrari, a matrícula contém a descrição do imóvel e todos os atos de transmissão e

¹⁸⁵ IMPOSTÔMETRO. São Paulo, c2022. Disponível em: <https://impostometro.com.br>. Acesso em: 31 ago. 2022.

¹⁸⁶ “Como se sabe, a matrícula se transfere do antigo livro de transmissões (livro nº 3), onde existe de certo modo com o nome de transcrição, para o novo livro de registro geral, onde passa a existir de modo diverso com o nome de matrícula. Ali o ato se apresentava numa folha coletiva, destinada a uma pluralidade de imóveis, sendo os seus dados destacados em colunas, ao passo que aqui se exhibe numa folha individual, dedicada a um só imóvel, sendo os seus dados reunidos num todo compacto. Ali o ato se consignava por extrato, aqui em narrativa.” (CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 354.)

modificação de direitos reais, assim como informações relativas ao bem, do ponto de vista objetivo como subjetivo (sujeitos, titulares de direito).¹⁸⁷

Juridicamente, a ampliação de área de solo associada a matrículas ocorre por meio de aquisições originárias, não vinculadas ao proprietário anterior, notadamente usucapião, regularização fundiária, desapropriação, pois nestas admite-se que áreas não matriculadas e áreas de simples posse, também chamadas de não tituladas, possam ser relacionadas a uma matrícula, que é uma unidade de representação.

No sistema de fólio registro, há as denominadas matrículas, que contém a descrição objetiva de imóveis, assim como atos de registros, que em regra constituem direitos reais e as averbações. As averbações possuem finalidade mais ampla que inclui retificações, alterações por acessão e construção, alterações subjetivas não vinculadas diretamente a um título translativo¹⁸⁸. Com base nesse entendimento mais amplo sobre averbações, mais situações acessórias, auxiliares foram sendo destinados ao registro, como informações ambientais, de indisponibilidade e de interesse de credores.

Nesse contexto, o modelo jurídico tem sido alterado no sentido de ampliar o rol de atos e situações armazenadas no fólio real. A principal recente é a ampliação do chamado princípio da concentração (artigos 169 e 246 da Lei 6015/1973)¹⁸⁹, pela qual se previu a não oponibilidade (ineficácia) de todas as situações não inscritas no sistema de registro (art. 54 da Lei 13.097/2015), notadamente para o terceiro adquirente de boa-fé (art. 54, §2º).

¹⁸⁷ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Tabelionato de Notas**. São Paulo: YK Editora, 2017. v. 5. p. 266.

¹⁸⁸ “Há que se fazer constar, também, por meio de averbações, todas as ocorrências que, por qualquer modo, alterem o registro, quer em relação à coisa, quer em relação ao titular do direito registrado. Da mesma forma, para constituir um gravame, deverá estar previamente registrado o imóvel ou o direito real sobre o qual ele irá recair. Para que se possa proceder ao cancelamento motivado pela extinção de um direito, é necessário que ele esteja previamente registrado.” (BALBINO FILHO, Nicolau. **Direito Imobiliário Registral**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 189).

¹⁸⁹ "processual civil. Administrativo. Incidente de assunção de competência (IAC n. 13/STJ). Ambiental. Estado de direito ambiental. Direito de acesso à informação ambiental. Vício de fundamentação. Inexistência. Princípio 10 da declaração do rio. Princípio da máxima divulgação. Princípio favor informare. Acordo de escazú. Convenção de Aarhus. Legislação interna positivada. Convergência. Arts. 2º da lei n. 10.650/2003, 8º da lei n. 12.527/2011 (lai) e 9º da lei n. 6.938/1981 (política nacional do meio ambiente - PNMA). Transparência ambiental ativa. Dever estatal de informar e produzir informação ambiental. Presunção relativa. Discricionariedade administrativa. Inexistência. Necessidade de motivação adequada da negativa. Controle judicial do ato administrativo. Cabimento. Área de proteção ambiental (APA). Plano de manejo. Publicação periódica de relatórios de execução. Portal de internet. Averbação no registro de imóveis rurais. Previsão legal (...) Embora a Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/1973) não tenha norma impositiva de averbação de APA [Área de Proteção Ambiental], tampouco a veda. Ao contrário: em atenção ao princípio da concentração, consta na lei previsão expressa quanto à possibilidade de averbações facultativas (*contrario sensu*): " (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Recurso Especial (Resp) nº 1857098**. Relator: OG Fernandes, 08 mar. 2022. Brasília, DF: 24 maio 2022.)

Já no caso do art. 55 do diploma, o legislador previu que em casos de parcelamento de solo, incorporações e condomínio devidamente registrados, não será cabível a declaração de ineficácia ou evicção, mas apenas sub-rogação no preço e pedido de perda e danos. A questão da ineficácia é relevante porque o registro ou título não são anulados, pois representam atos jurídicos perfeitos, mas elementos como dívidas não pagas em execução pendente quando dos atos impedem que o registro seja eficaz para todos, ou seja, não se torna oponível aos exequentes (fraude à execução).

Com as mudanças da Lei nº 13.097/15, passou-se a indicar o princípio da concentração, em que só vale o que está na matrícula. A lei também dispensou expressamente que se conste em escrituras públicas certidões de feitos ajuizados judiciais, pois passa a ser ônus do credor/exequente que busque a averbação (notícia) no fôlio real. Com isso, além da proteção ao proprietário tabular (segurança jurídica estática), cria-se mecanismo que protege as transações e terceiros, ou segurança jurídica dinâmica¹⁹⁰.

Verifica-se que a proteção legal aos terceiros adquirentes deriva de situações específicas e do registro, não necessariamente do sistema registro. Consoante indica Vitor Kumpel¹⁹¹, a função do registro é propiciar segurança jurídica, destacando que a publicidade é um fim próximo, que visa atingir o fim último, a segurança jurídica. Deve-se pontuar que as leis atinentes a registros públicos trazem expressamente finalidade baseadas em valores com alta abstração como “autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos” (art. 1º da Lei 6015/1973) ou “garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos” (art. 1º da Lei 8935/1994).

Por outro lado, a maior parte do que a doutrina e jurisprudência indica como “princípios registrais” são regras cujo alcance e finalidade são alvo de considerações, entendimentos. Como indica Luiz Guilherme Loureiro¹⁹², os princípios registrais estão na sua generalidade positivados, e assumem a forma de regras e elementos norteadores do sistema registral.

¹⁹⁰ RUIZ, Renata de Oliveira Bassetto. Sistemas de registro imobiliários e seus impactos na economia. In: SANTIANO, Mariana Ribeiro; POMPEU, Gina Vidal Marcilio; MARQUES, Leonardo Albuquerque (coord.). **Direito, economia e desenvolvimento econômico sustentável**. Florianópolis: CONPEDI, 2017. p. 189- 205. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/27ixgmd9/y800859o/S0k5vf41y8GMCD62.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2022. p. 202.

¹⁹¹ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral vol. 5**. São Paulo: YK Editora, 2020. p. 225.

¹⁹² “Atualmente, a fonte dos princípios registrais é a própria lei (v.g., Código Civil, Lei 6.015/1973 e Lei 8.935/1994). É o ordenamento jurídico que os cria, de forma expressa ou implícita, por via direta ou indutiva. A Lei de Registros Públicos e as outras leis supracitadas raramente se referem expressamente aos princípios registrais, e forma que eles são formulados por via indireta ou indutiva. Aliás, os princípios, no mais das vezes, decorrem do enunciado de diferentes normas, situadas nos mesmos ou em diferentes capítulos ou seções da lei. Na maior parte das vezes, a recepção do princípio não é completa, já que a norma deixa de prever as-

Por exemplo, o princípio da continuidade é estabelecido a partir do fundamental legal nos artigos 195 e 237 da LRP. Uma definição clássica do princípio é dada por Afrânio de Carvalho, que relaciona a continuidade com a especialização objetiva (individualização do imóvel) e subjetiva (relação entre alienante e adquirente) e permitindo que “as sucessivas transmissões que derivam umas das outras, asseguram sempre a preexistência do imóvel no patrimônio do transferente”¹⁹³. O que existe de delimitação é sobre o que se define como correta individualização do imóvel e qualificação, mesmo nas situações em que as matrículas apresentem erros, que não foram sanados.

O outro princípio fulcral do sistema é o da especialidade¹⁹⁴, abarca tanto a individualização física do imóvel, ou objetiva, como a individualização dos titulares e envolvidos, ou especialidade subjetiva, e relaciona-se com o artigo 176, §1º da Lei 6015, inciso “I” e “II”, que são regras sobre o conteúdo da matrícula de um imóvel. Os dois princípios são formas de organização de informações, assim como elementos que ensejam a cobrança de emolumentos para prática dos atos. A forma pela qual as regras são reforçadas no sistema de registro, e o grau de eficiência em tornar os direitos conhecidos e oponíveis aos terceiros é que o transmuda tais previsões em algo com repercussões práticas ou letra morta da lei.

O sistema jurídico nacional apresenta características de mais de um tipo ideal e situações que podem revelar antinomia, o que conseqüentemente pode implicar que a informação da matrícula não valha como esperado. Uma possível antinomia é o art. 792 inciso IV do CPC¹⁹⁵, que mitiga a eficácia de algo não inscrito no sistema de registro de imóveis, mas exige ação judicial anterior e a insolvência, em virtude da fraude contra credores. O CPC é lei posterior, mas cuja especialidade em relação ao registro seria menor. De qualquer forma, tal dispositivo reforça a ligação material e processual, do judicial com extrajudicial e a questão de que os direitos são criados e definidos por meio de presunções e dificuldade de produção de provas.

Também se destaca a nova roupagem da averbação premonitória¹⁹⁶, inicialmente prevista pela alteração do art. 615-A do CPC. Trata-se de uma forma de propiciar publicidade a terceiros de que existe uma pretensão de origem judicial oriunda de um processo de execução.

pectos-chave básicos para o delineamento de seu âmbito e alcance (v.g., princípio da legalidade).” (LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 8. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 535.)

¹⁹³ CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis**. 4. ed. São Paulo: Forense, 1997. p. 259.

¹⁹⁴ “O princípio da especialidade significa que toda inscrição deve recair sobre um objeto precipuamente individualizado” (CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis**. 4. ed. São Paulo: Forense, 1997. p. 219.)

¹⁹⁵ Art. 792. A alienação ou a oneração de bem é considerada fraude à execução: (...) IV - quando, ao tempo da alienação ou da oneração, tramitava contra o devedor ação capaz de reduzi-lo à insolvência;

¹⁹⁶ CPC/2015 Art. 844. Para presunção absoluta de conhecimento por terceiros, cabe ao exequente providenciar a averbação do arresto ou da penhora no registro competente, mediante apresentação de cópia do auto ou do termo, independentemente de mandado judicial.

A questão de ser restrita a um processo de execução ou nessa fase processual indica que houve o processo de cognição judicial que deu origem a um título ou um título extrajudicial, aqui no sentido do art. 784, que abarca manifestações de vontades contrapostas e presunção. A norma indica a presunção absoluta de conhecimento por parte de terceiros, algo que opera no plano da eficácia, pois eventual alienação ou oneração do bem é possível, mas pode vir a ser declarada ineficaz em favor do credor que se precaveu.

Deve-se pontuar que a presunção do processo judicial aplicada ao registro de imóveis, o que não está nos autos, não está no mundo, não se adequa para complexidade de coletas de informações em sistemas sociais. O registro não é interpartes, mas visa a oponibilidade “*erga omnes*”, que ocorre pela publicidade registral¹⁹⁷, em regra sob demanda e passiva. Como o autor destaca, mesmo atos judiciais requerem a inscrição no fôlio real para serem oponíveis a terceiros fora do processo. Ademais, a preferência do crédito penhorado não depende da cronologia judicial, mas da ordem de registro, ou das hipotecas judiciais que (CPC art. 495) têm efeito constitutivo¹⁹⁸.

Nesse sentido, a Lei 13.017/15 trouxe elementos relevantes, como a desnecessidade de buscar certidões de ações reais e pessoais reipersecutórias (alteração na Lei 7.433/1985), pois atribui ao interessado exequente, o ônus de averbar tais situações na matrícula, sob pena de ineficácia. Trata-se de elemento óbvio que pode facilitar o tráfego jurídico e a coleta de informações necessárias para se reduzir o risco de um terceiro adquirir uma propriedade ou direito real com ônus, o que significa uma mudança relevante.

Uma questão relevante em termos de grau de eficácia do sistema de registro na prevenção é se todos os atos previstos em lei precisam estar registrados/averbados para que haja eficácia plena? Segundo Leonardo Brandelli, todos os atos já deveriam ser registrados em sentido lato mesmo antes das alterações de 2015¹⁹⁹, e mais, a lei não teria feito mecanismos para exigir

¹⁹⁷ "A oponibilidade *erga omnes*, que é característica fundamental dos direitos reais, bem como da eficácia real dos direitos obrigacionais, não pode ser alcançada pela pura dicção legal, no sentido de que um tal direito, trata-se de um direito real, sem que seja dado aos terceiros a possibilidade real de conhecer tais direitos que lhes devem afetar. Mister se faz, para tanto, que haja um meio de cognoscibilidade para os terceiros que não participaram da relação jurídica, mas que podem ser por ela afetados, sem o que, não lhes pode ser oponível a situação jurídica, a qual, portanto, não pode ter eficácia real. Tal cognoscibilidade é alcançada pela publicidade jurídica." (BRANDELLI, Leonardo. Publicidade registral imobiliária e a Lei 13.097/2015. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 962, dez. 2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RTrib_n.962.12.PDF. Acesso em: 7 jun. 2022. p. 2.)

¹⁹⁸ BRANDELLI, Leonardo. Publicidade registral imobiliária e a Lei 13.097/2015. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 962, dez. 2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RTrib_n.962.12.PDF. Acesso em: 7 jun. 2022. p. 7.

¹⁹⁹ “A publicidade registral de tais atos já era obrigatória para aqueles que pretendessem alcançar a eficácia real. Essa informação já deveria ser levada para a matrícula do imóvel. Na matrícula do imóvel já deveria estar

mais atos. Em termos de potencial de atos inscritíveis, nada mudou, mas em termos de estabelecimento de ônus e presunções, a alteração é significativa em favor do terceiro adquirente e do tráfego.

Além de mais atos inscritíveis, eles devem ser feitos de forma a serem relevantes. Nesse sentido, destaca-se a Medida Provisória nº 1085/2021, convertida na atual Lei nº 14.382/2022, que revogou o art. 169, I que permitia averbações em matrículas ou transcrições anteriores que tivessem mudado de circunscrição até que fosse o caso de abertura na nova circunscrição, por força de um registro em sentido estrito como compra e venda e inventário. Tal situação tinha o risco de criar cadeias dominiais paralelas, pois a obrigação de comunicar o encerramento de matrículas não tinha previsão legal e apenas constava em Código de Normas, assim como tinha o condão de eternizar situações como desdobros sucessivos (averbações) que burlam um parcelamento urbano (alvo de registro) e que impedem ou dificultam a serventia responsável territorialmente de ter acesso aos dados efetivos.

Em termos legais, o artigo 160 da LRP traz a obrigatoriedade da inscrição, mas não prevê o prazo e tampouco a penalidade. Todavia, verifica-se que mesmo que as situações não estejam integralmente na matrícula, estejam por fazer, ou se o legislador criar certas fórmulas, é possível conciliar a segurança com o sistema. Assim, o registro é espécie de ônus²⁰⁰, em oposição a dever, pois apesar de a lei prescrever a obrigatoriedade da inscrição de elementos nas transmissões intervivos, para disponibilidade e conhecimento nas ações judiciais e nos atos causa mortis, não há punição pela não inscrição.

Dessa forma, é o registro que constitui o direito real, salvo em casos de usucapião e acessão. Todavia, a usucapião pode ser protegida no registro, pela formalização, o aumento de área por acessão demanda retificação ou se for acessão artificial como construção por meio de averbação, em matrícula de titularidade daquele que se presume ter construído. A presunção de construção pode ser afastada com um registro prévio, a exemplo das unidades autônomas em incorporações, que evitam que o adquirente seja tributado pelo imposto de transmissão, ou em casos de direitos reais registrados que dividem juridicamente o direito de propriedade como

toda informação relevante para terceiros, de modo que o sistema registral já limitava, há tempos, a informação necessária para a realização de um negócio imobiliário. E, o terceiro de boa-fé, que adquirisse confiando nessa informação, já era protegido pela sistemática da publicidade registral existente entre nós antes do advento da Lei 13.097/2015.” (BRANDELLI, Leonardo. Publicidade registral imobiliária e a Lei 13.097/2015. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 962, dez. 2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RTrib_n.962.12.PDF. Acesso em: 7 jun. 2022. p. 8.)

²⁰⁰ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 8. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 538.

superfície ou propriedade fiduciária. O ônus do registro é essencial para atribuição de presunção que define se é cabível o recolhimento de tributos.

Deve-se pontuar que o registro não é um fim em si mesmo, mas uma forma de gerenciar informações confiáveis sobre propriedades e direitos de diversos usuários e interessados. Inclusive, a regularização fundiária, em grande aspecto, e institutos como a usucapião, são soluções legais que reconhecem a falência do sistema de registro no sentido de falta de correspondência entre a situação registral e a situação fática. A falência ocorre pela dificuldade ou custo de se adequar o fôlio real à realidade, sendo custo em termos de tempo, consenso, dificuldade probatória, excesso de exigências legais, impostos, necessidade de autorização judicial para manifestações de incapazes, entre outros fatores, que podem ser relacionados como incentivos ou desincentivos a atualização tabular.

A falência do fôlio real indica que pelas regras registrais ou mesmo por anulação judicial se tornou muito difícil, no sentido de oneroso, necessidade de muitas aquisições, se adequar o conteúdo registral ao mundo exterior. Todavia, não significa que esteja tudo irreversivelmente perdido, mas que podem ser necessárias opções majoritárias e ponderações em relação ao interesse público para viabilizar a mudança. Nesse sentido, destacam-se o usucapião e o procedimentos de regularização fundiária. No caso da primeira, é o cumprimento da função social que justifica a chamada prescrição aquisitiva, e, no caso da segunda, são áreas de povoamento consolidado que justificam a normatização. Verifica-se, todavia, que não é a manutenção do *status quo*, a solvabilidade de um loteador que não cumpriu requisitos legais que justificam a edição de leis, marcos temporais, assim como não deveriam ser normatizações administrativas, decisões administrativas e presunções que deveriam afastar as escolhas majoritárias. As leis de ordenamento territorial são vistas como de arrecadar recursos, diminui o ônus sobre o Estado sobre equipamentos públicos, transformar saneamento em investimento privado, organiza onde e como o poder público investir com mais eficiência. Assim, opções majoritárias que relativizam ilegalidades é algo diverso de decisões administrativas que criam presunções e tornam o ilegal legal. Por outro lado, marcos legais “móveis”, no sentido de constantemente alterados, também se apresentam como desincentivo, subterfúgio ou cumprimento de leis atuais.

No caso da regularização fundiária, verifica-se que há regra legal apenas para os adensamentos urbanos consolidados, com destaque para a Lei n. 13.465/2017, que estabeleceu a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) como procedimento presidido pelo poder público local (município) e uma série de limitações à cognição e qualificação de títulos (Certidão de Regularização Fundiária (CRF)) nos termos de art. 31 da norma. A menção à regularização fundiária é relevante pois destaca que incertezas, provas formais e grau de certeza, são elementos

que ajudam a inverter a escala de aplicação do direito, no sentido de que o direito se rende a elementos factuais. Nesse contexto, limitações probatórias e imprecisões evitam elementos para justificar ponderações de interesse público, como não recolhimento de impostos ou ocupação de áreas de preservação em situação de difícil ou impossível reversão.

Destaca-se que o registro requer que elementos externos ao direito sejam internalizados, o que muitas vezes ocorre sem a adequação do sistema jurídico ao contexto. Faz necessário que se use linguagens, técnicas e procedimentos para se descrever os objetos e direitos a serem inscritos²⁰¹, sendo que a terminologia jurídica é algo que deriva de tais elementos, que são internalizados e usados nos registros.

Essa internalização requer normas secundárias, que representam a reflexividade entre vários sistemas e o sistema jurídico. Como indica Gunther Teubner²⁰², há acoplamento entre sistemas e o sistema jurídico e a reflexividade não ocorre apenas por meio da Constituição, que é o ponto de acoplamento estrutural e diferenciação entre os sistemas jurídico e político, mas ocorre de forma ampla por meio de criação de sistemas de normas secundárias e coerência.

Normatizações administrativas não representam a escolha das majorias e mesmo com a complexidade reduzida e um sistema formal não geram os resultados de forma eficiente e ampla. Essencialmente, há elementos do modelo e de seus ajustes que a literatura indica como pouco adequados²⁰³ e pontua-se que as normatizações administrativas representam relações de poder que tendem a enfatizar um determinado aspecto, presunção em detrimento de outros, inclusive em relação a elementos internalizados de outros sistemas.

O que se verifica é que as interpretações cogentes e presunções dos operadores de direito que compõem a base pirâmide normativa kelsianiana definem o efetivo direito em grande parte

²⁰¹ “Não cabe menosprezar, a pretexto das melhores razões científicas, essa manifestação do saber comum e da linguagem vulgar do direito: se, de um modo geral, o idioma não está separado da vida, pode também dizer-se, de maneira específica, que a terminologia jurídica não está separada da vida do direito, e a vida jurídica não se encontra só nem principalmente na letra fria das leis (que são meras medidas do direito) mas sobretudo na atividade social.” (DIP, Ricardo. Estudos e comentários. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 19, n. 37, jan./abr. 1996. p. 59).

²⁰² “More specific: not every coupling between politics and the law generates constitutional qualities (e.g. regulatory legal norms that seek to achieve political goals), but only the coupling between medial reflexivity in both systems. More general: a constitution emerges not only in the political system, as imagined by Luhmann, but rather in each social system provided its reflexivity is supported by secondary legal norms.” (TEUBNER, Gunther. **Constitutional Fragments: societal constitutionalism and Globalization**. Tradução: Gareth Norbury. [S. L.]: Oxford University Press, 2012. p. 105)

²⁰³ “Parece cada vez mais evidente que nenhuma das racionalidades tradicionalmente subjacentes à regulação (*legalization*) são eficientes diante das complexidades sociais com as quais tem de lidar. Por isso, crescem tendências em direção à desregulação ou “*deslegalization*”, um movimento que advoga pela retirada de algumas matérias do âmbito de regulação estatal jurídica.” (ABBOUD, Georges. As racionalidades formal e material: da crise do Estado à crise do Direito. In: ABBOUD, Georges. **Direito Constitucional Pós-Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. Cap. 3.2.2. p. 537).

das situações, especialmente no contexto deste trabalho em que a linguagem registro é a registrabilidade do título. Em muitos casos, basta uma interpretação permissiva ou casuística de uma norma, que não é contrastada por outros interessados, para que se admita uma situação *contra legem* como normal, apta a ingressar no fôlio real. São exemplos associados a presunções como limitação a elementos que podem ser perquiridos pelo oficial de registro, criação de marcos temporais ou situações de transição em que não se delimita o escopo ou o fim da transição, tarifação ou limitação probatória, aceitação de nulidades ou anulabilidades, discricionariedade e arbitrariedade na escolha da configuração de direitos reais (relação entre tipicidade e legalidade), aceitação de um registro como válido mesmo que inclua elementos internos contraditórios ou ilegais.

Dessa forma, há inúmeras decisões que as ponderações que são solapadas por regras de aceitação no sentido de que não há prova de prejuízo atual²⁰⁴, ou de que eventuais prejuízos só podem ser considerados ilegais depois de consumados. Mesmo que haja lei impositiva, restrições convencionais e violação de frações de parcelamento, que são fraude à lei, são consideradas elementos menores ou fora da qualificação registral.

Na sequência, é dado um passo atrás para explicar elementos da natureza jurídica de serventias extrajudiciais e sua regulação, a natureza da qualificação registral e suas limitações, funções da propriedade titulada e sua relevância e o raciocínio cujo resultado define o que é passível de registro.

3.1 Natureza das serventias extrajudiciais e sua regulação

²⁰⁴ “No mérito, afirma que a decisão torna ineficaz a previsão legal do condomínio civil simples, não havendo qualquer menção de desdobro na escritura pública apresentada a registro, não cabendo ao registrador inferir a intenção futura das partes para recusar o ingresso. Afirma a possibilidade de possível futuro desdobro, autorizado pela Municipalidade, mesmo que inexistentes vínculos entre os interessados. Da mesma forma, afirma a possibilidade de afastamento futuro das restrições urbanísticas impostas pelo loteador. Alega que a dimensão diminuta do imóvel e a existência de restrição urbanística no registro do loteamento impede o desdobro, afastando-se a desconfiança do registrador. Ainda, que realização de compra e venda, não há necessidade de indicação de vínculo entre compradores, que podem ser simples investidores e que o impedimento de ingresso deve ocorrer por conto de eventual pedido de registro de desdobro. Sugere, por fim, alteração das NSCGJ, alterando-se a redação do item 166 do Capítulo XX (fl. 108/138).” (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (Conselho Superior da Magistratura). **Apelação Cível nº 1021487-53.2019.8.26.0451**. Registro de Imóveis – Dívida – Apelação – Escritura de compra e venda de lote – Condomínio voluntário simples – Inexistência de elemento registrário a indicar descumprimento de normas urbanísticas e do projeto de loteamento – Inexistência de venda de fração ideal ou formação sucessiva de condomínio voluntário – Aquisição direta ao loteador da integralidade do imóvel por dois compradores – Descumprimento futuro de restrição convencional ou legal deve ser impugnada pelos demais proprietários do loteamento, pelo loteador ou pelo Poder Público – Desdobro não autorizado – Incidência da vedação do item 166 do Capítulo XX das NSCGJ aos casos em que haja elemento registrário indicando burla às normas urbanísticas – Ato futuro ilegal deve ter seu ingresso no registro impedido – Impossibilidade de presunção da má-fé dos adquirentes – Dívida improcedente – Recurso provido. Relator: Desembargador Ricardo Anafé, 1 set. 2020. São Paulo: TJSP, 21 set. 2020.)

Estabelecida as premissas do sistema registral, é relevante que se trate de seus componentes, dos cartórios, e sua relação com o Estado. Assim, os cartórios, também chamados de serventias extrajudiciais, abarcam um conceito legal e constitucional de delegação de serviços de registros públicos e notariais a pessoas físicas particulares nacionais (Constituição Federal [CF]/88, art. 236, Lei 8935/1994²⁰⁵) que prestam um serviço público não material, no sentido de materialização de atos jurídicos²⁰⁶. São estruturas administrativas, em regra privadas, especialmente depois da CRFB/88, que estabeleceu o regime privado em regra, aceitando a manutenção de cartórios oficializados em estados que mantinham tal situação (ADCT, art. 32²⁰⁷). A questão da falta de personalidade jurídica²⁰⁸ possui repercussões relevantes em questões tributárias²⁰⁹, em que pagam imposto de renda como pessoa física, mas deduzem despesas do livro caixa, como também em questão de eventual sucessão, já que por força de lei e não sucessão comercial.

Sobre a delegação, esta é feita a particulares *intuitu personae*, e deveria ser mediante concurso segundo textos constitucionais desde 1946, com reforço em 1988, e previsões desde

²⁰⁵ Art. 1º Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 24 jan. 2022.)

²⁰⁶ “Em suma, o serviço notarial é um serviço de utilidade pública ou de relevância pública, que é aquele que a Administração reconhecendo sua conveniência (não essencialidade, nem necessidade) para os membros da coletividade, presta-os diretamente ou aquiesce em que sejam prestados por terceiros (concessionários, permissionários ou autorizatários), nas condições regulamentadas e sob seu controle, mas por conta e risco dos prestadores, mediante remuneração dos usuários.” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 1992. p. 226).

²⁰⁷ ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS Art. 32. O disposto no art. 236 não se aplica aos serviços notariais e de registro que já tenham sido oficializados pelo Poder Público, respeitando-se o direito de seus servidores.

²⁰⁸ “Os cartórios não possuem personalidade jurídica, ou seja, são apenas os locais onde se desenvolve a atividade notarial e registral, são divisões administrativas nas quais os notários e registradores exercem suas funções, por delegação do poder público. Não há de se falar, portanto, em atos praticados pelos serviços notariais e de registro, esses não praticam atos, haja vista a ausência de personalidade jurídica, quem pratica os atos inerentes a suas funções são os notários e registradores, pessoalmente, ou por seus prepostos, contratados pelo regime previsto na legislação trabalhista.” (ARAÚJO, André Villaverde de. **Cartórios extrajudiciais brasileiros como instrumentos de Acesso a Uma Ordem Jurídica justa pela extrajudicialização**. 2019. Tese (Doutorado em direito constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2019. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/>. Acesso em: 20 mar. 2021. p. 32.)

²⁰⁹ “Incidem sobre os emolumentos o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Serviços (ISS). Desta forma, questiona-se a base de cálculo do ISS. Se as custas e emolumentos são taxas, e os emolumentos percebidos em cartórios constituem a receita auferida pelo titular da serventia extrajudicial, poderão eles servirem para incidência de outro tributo (ISS)?” (SANTANA, Larissa Prado. **A destinação dos valores pagos em cartórios extrajudiciais**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, 2019. p. 40.)

1827 deveria ser feita por processo impessoal²¹⁰. Conforme indicado no capítulo anterior, argumentos de presunção de boa-fé são utilizados hodiernamente para manter situações ilegais e contrárias ao interesse público, o que ressalta a relevância do discurso e argumentos baseados em presunção.

No contexto nacional, são pessoas naturais que respondem pelos cartórios na qualidade de particulares em colaboração com o setor público²¹¹, numa situação *sui generis* em que não se cria uma pessoa jurídica, mas são organizados e se assemelham a estruturas empresariais (ADI n. 3.089-DF, DJe de 31.07.2008) com intuito de lucro, o que assegura a tributação pelo Imposto sobre Serviços (ISS) pelo faturamento e não como profissional liberal (montante fixo).

Nesse sentido, os delegatários ostentam uma condição híbrida²¹² de agentes particulares remunerados por emolumentos com natureza de taxa paga pelos interessados que são fiscalizados e normatizados pelo Poder Judiciário. O que se mostra ruim é que os casos de conflito são resolvidos, muitas vezes são os pareceres e regulamentos administrativos que definem o caminho considerado menos arriscado para atuação de delegatários, não que seja jurídico ou de acordo com normas de hierarquia superior.

O que se verifica é uma mistura de gerência privada com determinações emanadas do regime jurídico que abarcam questões finalísticas, mas a própria forma de prestar o serviço, o que significa que muitos elementos sobre o funcionamento das serventias extrajudiciais são decididos casuisticamente, de forma *ah hoc*. Isso ocorre com a questão da sucessão, responsabilidade civil, gestão, especialmente em serviços eletrônicos e mesmo no dia a dia.

²¹⁰ BRAVO, Ricardo. **Legitimidade, viabilização e eficiência das serventias extrajudiciais**: o caso da gratuidade. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, 2018, p. 13.

²¹¹ “Em que verificou, diante da classificação dos Serviços Públicos no direito brasileiro, que os cartórios extrajudiciais se enquadram na categoria de agentes públicos, especialmente na dos particulares em colaboração com o Poder Público e que prestam um verdadeiro Serviço Público e sua contraprestação dos serviços realizados é feita por meio do recolhimento dos emolumentos, os quais constituem tributo da espécie taxa, pode-se dizer que a classificação mais adequada para definir tais profissionais é a de profissões públicas independentes. Isso considerando que a atividade constitui em verdadeiro exercício privado de funções públicas sempre norteada pelas suas características mais marcantes: gestão privada, delegação e independência.” (Mendes, Wesley Figueiredo. **A gestão dos serviços públicos de cartórios extrajudiciais face os postulados teóricos da teoria procedimental da democracia**: a busca pela democratização. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Santa Cruz do Sul, 2018. p. 109).

²¹² “Eis sua condição híbrida, na medida em que não são nem servidores, nem concessionários, embora possuam os notários e registradores características que ora os aproximam dos servidores públicos ora dos concessionários. Estreme de dúvidas, ao menos neste sentido, se polarizarmos, de um lado, os servidores públicos em sentido estrito e, de outro, os concessionários de serviços públicos, a função notarial e registral caracterizará *tertium genus*.” (MAFFINI, Rafael. Regulação da função notarial e registral e os limites normativos do Poder Judiciário. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 38, n. 79, dez. 2015. p. 181.)

A titularidade do Estado impõe a possibilidade de que este estabeleça padrões²¹³, regule, fiscalize, aplique sanções, mas também pode implicar na responsabilização estatal por danos e indenizações em caso de sucessões. Sobre a responsabilidade civil, o STF sedimentou o entendimento jurisprudencial de que responsabilidade do notário ou registrador é subjetiva²¹⁴, e que o Estado responde subsidiariamente. Mesmo que exercida por particulares, a função delegada é revestida de estatalidade e não pode o Poder público deixar de regulamentá-las, em função do interesse público²¹⁵.

De qualquer forma, a CRFB/88 é expressa em prever que compete privativamente à União legislar de “registros públicos” (art. 22, inciso “XXV”), o que em princípio torna inconstitucional a existência de código de normas que faz mais que compilar leis e regulamentos, salvo questões não finalísticas. Seria possível os Estados legislarem sobre registro se houvesse a lei complementar indicada no parágrafo único do art. 22 da CRFB/88, mas o legislador nacional não fez. Ademais, registros públicos contém uma atecnia e se refere aos registros e atos jurídicos das serventias previstas no art. 236 da Constituição, o que inclui os serviços de notas. Por outro lado, é possível que os Estados legislem sobre obrigações para os cartórios, desde que não se imiscuam no registro público em si²¹⁶. Já as delimitações geográficas e restrições de

²¹³ “Em outras palavras, as atividades notariais e de registros públicos são de titularidade do Estado, mas a pessoa jurídica de direito público não pode exercê-la diretamente: deve, por força do disposto no artigo 236 da Constituição Federal, delegá-la ao particular. A exceção a esta regra é representada pelas serventias extrajudiciais oficializadas ou estatizadas antes da Constituição de 1988. Os notários e registradores exercem uma atividade jurídica e não uma atividade administrativa material (obras ou serviços públicos). A prestação dessas atividades tem natureza privada e é remunerada pelos particulares e não pelos cofres públicos: por isso não se aplica aos notários e registradores o regime jurídico dos servidores públicos. O exercício desta atividade é repassado pelo Estado ao particular por meio do instituto da delegação (e não da concessão ou permissão, que tem natureza contratual).” (LOUREIRO, João Carlos Simões Gonçalves. O procedimento administrativo entre e eficiência e a garantia dos particulares: algumas considerações. **Boletim da faculdade de direito de Coimbra**, Coimbra, v. 13, 1995. p. 3.)

²¹⁴ “Ementa: direito administrativo. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Dano material. Atos e omissões danosas de notários e registradores. Tema 777. Atividade delegada. Responsabilidade civil do delegatário e do estado em decorrência de danos causados a terceiros por tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções. Serventias extrajudiciais. Art. 236, §1º, da constituição da república. Responsabilidade objetiva do estado pelos atos de tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. Possibilidade.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 842.846/SC**. Relator: Luiz Fux, 27 mar. 2019. Brasília, DF: STF, 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504507>. Acesso em: 8 jul. 2021.)

²¹⁵ “Implica assim dizer, a atividade notarial e de registro desempenham uma função revestida de estatalidade sujeita e sujeita a uma e regime estrito de direito público, traspassada aos particulares mediante delegação. Em razão de tais atividades estarem situadas em tal patamar, isto é, como públicas, a elas cabe aplicar o entendimento de que ao Estado cabe o poder indeclinável de regulamentá-las e controlá-las em sua prestação ao público.” (MIRANDA, Marcone Alves. A importância da atividade notarial e de registro no processo de desjudicialização das relações sociais. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 13, n. 73, fev. 2010, p. 138. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7134. Acesso em: 15 nov. 2021.)

²¹⁶ “Lei estadual que impõe aos cartórios de registro civil a obrigação de encaminhar ao TRE e ao órgão responsável pelo cadastro civil do Estado os dados de falecimento colhidos quando do registro do óbito das pessoas

acesso devem ser conduzidas por lei formal de iniciativa do Poder Judiciário, especificamente o Tribunal local (alterações na lei de organização judiciária, lei estadual nos estados e lei federal no Distrito Federal) por se consubstanciar direitos ou garantias a uma situação jurídica, inclusive com direito de opção pelo atual titular em caso de desmembramento (territorial) ou desdobro (atribuições) das serventias.

Ademais, com o advento da Emenda Constitucional n. 45/2005²¹⁷, destaca-se o papel normativo do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por exemplo, resoluções do colegiado ou provimentos da Corregedoria Nacional, cujos atos têm forma normativa primária²¹⁸ sem exarados no cumprimento do seu papel constitucional, mas não apresentam o processo de discussão legislativa e maioria, no caso de Corregedoria.

Nesse contexto, a normatização por legalidade (leis, portarias), em regra de competência da União quanto aos registros públicos em si, e de aspectos de organização e eficiência, por meio de atos das Corregedorias de cada tribunal. Ressalta-se o papel dos delegatários como auxiliares do Poder Público, e que especialmente como ao Poder Judiciário a normatização e fiscalização (Lei 8935/94, art. 37) que, todavia, deve respeitar a autonomia jurídica (art. 28) e exclusivamente na gestão administrativa (art. 21). Todavia, os Códigos de normas de corregedorias estaduais e distritais, assim como normatizações do CNJ têm o condão de definir ou limitar aspectos de registros públicos. Isso significa que determinadas leis são derogadas ou não aplicadas em parte pela presunção de normativos inferiores que indicam ser obrigatório

naturais. Não há quebra ou ingerência em esfera de competência legiferante da União para legislar sobre registros públicos (art. 22, XXV, CF/1988).” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.254/ES**. Relator: Dias Toffoli, 15 dez. 2016. Brasília, DF: STF, 03 mar. 2017.).

²¹⁷ CF/88 Art. 103-B, §4º,

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, **podendo expedir atos regulamentares**, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 24 jan. 2022.)

²¹⁸ “A Resolução nº 07/05 se dota, ainda, de caráter normativo primário, dado que arranca diretamente do § 4º do art. 103-B da Carta-cidadã e tem como finalidade debulhar os próprios conteúdos lógicos dos princípios constitucionais de centrada regência de toda a atividade administrativa do Estado, especialmente o da impessoalidade, o da eficiência, o da igualdade e o da moralidade.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 12**. Relator: Ayres Britto, 20 ago. 2008. Brasília, DF: STF, 17 dez. 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>. Acesso em: 4 ago. 2021. p. 11.)

pela presunção de que tudo deve funcionar como antes e de que se presume que as centrais cumpririam as leis, o que se mostra falso em muitos casos, como a cobrança de taxas sem previsão legal²¹⁹, e porque há a certeza da punição pelo não envio. Assim, cria-se formas de legitimar decisões por meio de racionalização da estrutura jurídica, não argumentos. Nas palavras de Niklas Luhmann, o sistema jurídico não pode ser reduzido a princípios que funcionam de forma harmônica:

Pode estar bem aí a base segundo a qual a unidade do sistema do direito só seja capaz de se pôr em operação com o auxílio de distinções. E que distinções como as de lícito e ilícito, normas e fatos, ou mesmo validade (qual decisão)/razões (qual argumentação), não podem ser reduzidas a um princípio, a uma origem, a uma razão. Desse modo, isso significa que, em relação a consequências, só com esse modo misterioso de decidir o sistema pode dispor de seu símbolo de validade; significa ainda que ele pode se dispensar de muitas decisões, mas também que tem de dispor da possibilidade de se obrigar a decidir quando o paradoxo legal/ilegal não puder ser solucionado.²²⁰

Nesse sentido, tal modelo tem o condão de reforçar que uma solução jurídica é assim considerada simplesmente porque o ente que fiscaliza e normatiza diz que tal norma é válida e que outras são ineficazes. Assim, a vinculação às interpretações do ente estatal e sua sujeição em termos de regulamentação e punição pode gerar desincentivos e formalismos. Segundo Letícia Maculan, a postura punitiva do ente fiscalizador, acaba por tolher soluções que valham de interpretações possíveis das normas, e nesse sentido, é inadequada para atender as constantes mudanças sociais²²¹.

Um exemplo ocorre com a Lei Geral de Proteção a dados pessoais (LGPD), em que o normatizador direto (corregedoria de cada tribunal de ente federativo²²²) indica que a lei não

²¹⁹ "No caso concreto, Humberto Martins entendeu que a Central Eletrônica de Registro de Imóveis de Minas Gerais (CRI-MG) extrapolou o que foi definido pelo TJMG. "Em nenhum momento, é atribuída à CRI-MG a função para prestar ou intermediar a prestação de serviços a terceiros, como se fosse um cartório de registro de imóveis." Como exemplo, o ministro cita que para ter acesso à visualização eletrônica da matrícula o cliente do serviço deve pagar R\$ 3,71, equivalente a mais de 50% do valor dos ganhos dos cartórios. Para formular um pedido de certidão, o cliente deve pagar R\$ 11,14, o equivalente a mais de 10% dos emolumentos cobrados pelos cartórios" (POMPEU, Ana. CNJ suspende cobrança por registro eletrônico de imóvel. *Jota*, São Paulo, 23. jun. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/justica/cnj-suspende-cobranca-por-registro-eletronico-de-imovel-23062020>. Acesso em: 12 ago. 2021.)

²²⁰ LUHMANN, Niklas. *O direito da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2016. p. 413-414.

²²¹ "É preciso que os agentes públicos tenham condição de exercer sua criatividade, contribuindo para uma administração mais justa e eficiente, sem o constante temor de não serem sancionados por não estar suficientemente claro na lei a forma como devem agir. Sabemos, que nos tempos atuais, em que a complexidade aumenta a cada dia, a lei não consegue acompanhar a velocidade das transformações sociais." (ASSUMPÇÃO, Letícia Franco Maculan. A atividade de controle e a função notarial e de registro = The control activity and the notarial and registration function: *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 106, n. 409, p. 525-538, maio/jun. 2010. p. 534.)

²²² "130.1 Consideram-se inerentes ao exercício dos ofícios os atos praticados nos livros mantidos por força de previsão nas legislações específicas, incluídos os atos de inscrição, transcrição, registro, averbação, anotação, escrituração de livros de notas, reconhecimento de firmas, autenticação de documentos; as comunicações para

pode impedir o cumprimento de obrigações de outras leis, o que parece adequado, e de normativos, a exemplo de envio de dados para centrais privadas (geridas por associações de notários ou registradores), mas que em nenhum momento indicam que cumprem a norma.

Como exemplo de tal distorção menciona-se a decisão da Corregedoria do TJSP²²³ que sobre vazamento de dados pessoais alegou que a situação era adequada porque foi decidida pelo CNJ, um típico argumento de autoridade, e que algumas restrições ao acesso cruzado de dados seriam implantadas para o futuro, sem avaliar o impacto do passado ou se faria sentido mudar toda a arquitetura de dados. Assim, não é jurídica a razão que justifica que uma entidade privada seja normatizada por corregedoria, como também tenha autorização para coletar e gerir dados pessoais, com o agravante de ocorrer de forma exclusiva. Causa estranhamento no modelo a reiterada remissão a regulação tradicional para questões que seriam mais bem equacionadas por agentes privados que fossem efetivamente responsabilizados, mas que tivessem a liberdade para buscar soluções²²⁴.

Outro exemplo de forma de ineficácia ocorre com o Provimento da Corregedoria Geral de Justiça nº 88/2019²²⁵, que regula atuação de delegatários frente a leis 9.613/1998 e

unidades distintas, visando as anotações nos livros e atos nelas mantidos; os atos praticados para a escrituração de livros previstos em normas administrativas; as informações e certidões; os atos de comunicação e informação para órgãos públicos e para centrais de serviços eletrônicos compartilhados que decorrerem de previsão legal ou normativa.” (BRASIL. Tribunal De Justiça De São Paulo. Corregedoria geral da justiça. **Provimento CGJ nº 23/2020**, Dje 23 nov. 2020.)

²²³ “Central de Informações do Registro Civil – CRC – Ausência de supostas fragilidades conforme decidido pela E. Corregedoria Nacional da Justiça – Regularidade da expedição de certidões consoante regramento contido no Provimento nº 46/CNJ – Sugestão de remessa do parecer a Egrégia Corregedoria Nacional de Justiça para exame de sugestão de aperfeiçoamento da segurança das informações prestadas ao SIRC. (...) A possibilidade do acesso total às informações remetidas por meio da CRC por qualquer unidade de registro civil, não mais ocorre, pois, conforme decidido no processo desta Corregedoria Geral da Justiça aberto em decorrência do PP 0010057-14.2017.2.00.0000 (a fls. 256/259), já houve restrição apenas à unidade que prestou as informações (vide manifestação da ARPEN-SP de fls. 330/338); portanto, não mais é possível o acesso por qualquer unidade a exemplo do tratado nas atas notariais juntadas aos autos pelas Sras. Representantes. As alegações de excessiva abertura de dados pessoais, com possibilidade de exposição de informações sensíveis e fraudes, foi objeto de decisão da E. Corregedoria Nacional da Justiça (a fls. 403/404), destarte, prejudicado o exame desta situação por esta Corregedoria Geral de Justiça.” (BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Corregedoria-Geral de Justiça. **Processo CG nº 2017/187347**. Relator Juiz Marcelo Benacchio, 17 ago. 2018, Aprovação do Parecer DJe 06. jan. 2020)

²²⁴ A administração nunca pode, aliás, obter informações ‘completas’: ela tem sempre que decidir sob a condição de uma incerteza parcial, não pela não existência de informações suficientes, mas sim porque os esforços para seu emprego, ou quanto aos esclarecimentos da questão de sua existência, seriam demasiadamente dispendiosos. (...) Atualmente isto é teoria pura, pois não existem ainda modelos de decisão para situações administrativas práticas, modelos segundo os quais se pudesse calcular o uso de informações de acordo com custo e rendimento. (LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Córte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980. p. 172.)

²²⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Corregedoria Nacional de Justiça. **Provimento n.º 88, de 1º de outubro de 2019**. Dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles a serem adotados pelos notários e registradores visando à prevenção dos crimes de lavagem de dinheiro, previstos na Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998, e do financiamento do terrorismo, previsto na Lei n. 13.260, de 16 de março de 2016, e dá outras providências. [Brasília, DF]: Conselho Nacional de Justiça, [2019]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/10/Provimento-n.-88.pdf>. Acesso em: 30 set. 2020.

13.260/2016 e prevê a remessa de dados das serventias extrajudiciais sobre operações de protesto, atos negociais e imobiliários que se enquadrem em riscos ou situações não usuais. Ao mesmo tempo em que cria obrigações para o futuro, se omite sobre o tempo pretérito a regulamentação, sendo que muitas informações sobre tais períodos são objetivas e poderiam ser verificadas desde a edição da lei, não do provimento.

Ademais, a normatização monocrática por meio de provimentos também pode ser perniciosa no sentido de vincular-se a interesses externos. Nesse sentido, não faz sentido que o CNJ proíba aos delegatários de exercer sua atividade, ou obrigar algo como subdelegação se for prestação pela internet (antes da pandemia, Provimento CNJ 95/202, vedava-se a recepção de documentos por meios ágeis a exemplo do art. 8º do Provimento 47/2015). Tal entendimento contrasta com as razões indicadas pelo Min. Dias Toffoli na liminar do PCA 00003703-65.2020.2.00.0000 que meios eletrônicos são meros meios de trabalho²²⁶, no qual justificava a vedação de cobrança de taxas extras pelas centrais. A vedação a que notários e registradores prestam serviços eletrônicos diretamente, assim como a prestação compulsória por entes privados ou centrais, viola a autonomia do art. 20 da lei 8935/94 e racionalidade econômica. Num contexto de proteção a dados pessoais, necessidade de eficiência e atendimento virtual, inclusive pela pandemia, causa estranheza que um serviço público passe por limitações injustificadas e mesmo inconstitucionais.

A dificuldade regulatória também pode ser parcialmente associada ao enquadramento da atividade, que não é serviço público material, não é pessoa jurídica, apesar de agir e organizar-se como tal, abarca elementos que antes eram atribuídos ao aparato estatal e que também podem gerar dificuldades na aplicação de normas de subsistemas jurídicos diversos. Nesse sentido, a mistura de obrigações público e privado gera dúvidas fundadas em diversas searas tais como fornecimento de documentos, aplicação da Lei de Acesso à informação, Lei Geral de Proteção a Dados Pessoas (LGPD), se é uma relação consumerista na atividade finalística, a quem respondem em termos de fiscalização, se ao órgão da Justiça Estadual, mas também a prefeituras em relação a alvarás.

Com esse aumento de complexidade regulatória, pode-se afirmar que o custo de *compliance* é incrementado, de forma inconstitucional, por decisões sobre registros públicos com efeitos normativos ou criação de códigos de normas com elementos novos e diferenciados referente a obrigações dos delegatários, inclusive as finalísticas. Como se tornou regra que o ente

²²⁶ “Todavia, é da natureza dos meios eletrônicos a adoção de padrões universais, para o nivelamento dos serviços. Mas eles são meras ferramentas de trabalho que podem ser compartilhadas, por simples questão de racionalidade, adequação, eficiência e economicidade. É isso apenas.”

fiscalizador imponha regras, gera-se dificuldade em determinar o legal ou implementá-lo (custo de *compliance*) é forma de incentivo ao ilegal ou ao que apenas superficialmente é legal, a exemplo daquilo que excede a elisão fiscal²²⁷ e a práticas que a existência das serventias busca evitar, a exemplo de contratos de gaveta²²⁸. O que se evidencia é que há dificuldade em se fiscalizar, obter documentos idôneos ou mesmo afirmar o direito em função de princípios casuísticos. Nesse sentido, destaca-se que o estabelecimento preciso das relações jurídicas, sem a imposição de formas ou custos excessivos, é um dos fatores da eficiência.

Por outro lado, a normatização administrativa pode ensejar em passos jurídicos mais ousados no sentido de que o ordenamento jurídico seja cumprido, uniformizado, possivelmente de forma mais célere e dinâmica. Nesse sentido, o CNJ tem potencial para uniformizar ou mesmo agilizar situações²²⁹, mas pode se mostrar algo ruim se afastar de elementos que são consenso em sistemas que não o jurídico ou se a norma visa afastar a decisão majoritária²³⁰. Nesse sentido, tal modelo possui possíveis vantagens, como celeridade, como também possíveis

²²⁷ DA SILVA, Jorge Luiz Rosa; MARQUES, Luis Fernando Bicca; TEIXEIRA, Rosane. Prevenção à Lavagem de Dinheiro em Instituições Financeiras: Avaliação Do Grau De Aderência Aos Controles Internos. *Base*, [s. l.], v. 8, n. 4, p. 300-310, 2011.

²²⁸ "Há que se destacar ainda que, no caso de ser apresentada ao Registro de Imóveis uma Escritura de Compra e Venda formalizada diretamente entre o proprietário [tabular] e um cessionário do compromissário comprador (aquele a quem, de fato, o proprietário tabular vendeu o imóvel), ou ainda constando diretamente um terceiro cessionário, sem a formalização da(s) cessão (ões) havidas e sem o recolhimento dos tributos (impostos e taxas incidentes); as afirmações das partes - que formalizam por suas próprias vontades, em "Notas Públicas de Tabela" uma Escritura ideologicamente falsa - encaixam-se perfeitamente nas figuras explicitadas nos incisos I e II do art. 167 do Código Civil, gerando, por consequência, nulidade da própria escritura de compra e venda." (ABREU, Franciny Beatriz. O "caixa-dois" de imóveis no Brasil: Os contratos de gaveta e seus efeitos econômico-sociais. *Instituto de Registro Imobiliário do Brasil*, [s. l.], 26 mar. 2021, p. 13. Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/o-caixa-dois-de-imoveis-no-brasil-os-contratos-de-gaveta-e-seus-efeitos-economico-sociais>. Acesso em: 19 ago. 2021.)

²²⁹ "1. Reconhecida a inconstitucionalidade do art. 1º, inciso IV da Lei nº 7.711/88 (ADI 394), não há mais que se falar em comprovação da quitação de créditos tributários, de contribuições federais e de outras imposições pecuniárias compulsórias para o ingresso de qualquer operação financeira no registro de imóveis, por representar forma oblíqua de cobrança do Estado, subtraindo do contribuinte os direitos fundamentais de livre acesso ao Poder Judiciário e ao devido processo legal (art. 5º, XXXV e LIV, da CF). 2. Tendo sido extirpado do ordenamento jurídico norma mais abrangente, que impõe a comprovação da quitação de qualquer tipo de débito tributário, contribuição federal e outras imposições pecuniárias compulsórias, não há sentido em se fazer tal exigência com base em normas de menor abrangência, como a prevista no art. 47, I, "b", da Lei 8.212/91. 3. Ato normativo impugnado que não configura qualquer ofensa a legislação pátria, mas apenas legítimo exercício da competência conferida ao Órgão Censor Estadual para regulamentar as atividades de serventias extrajudiciais vinculadas ao Tribunal de Justiça local. RECURSO IMPROVIDO." (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recurso Administrativo em Pedido de Providências 0001230-82.2015.2.00.0000**. Relator: João Otávio de Noronha, 11 out. 2017. 28. Sessão Virtual.)

²³⁰ "Mesmo que pessoas discordem sobre direitos, elas podem levar os direitos uns dos outros a sério. Maiorias decisórias podem prevalecer. Às vezes elas estarão certas, e às vezes erradas. Mas isso é algo que elas têm em comum com todo sistema de tomada de decisão e isso sozinho não pode enfraquecer sua legitimidade, contando que as minorias tópicas tenham uma garantia de que a maior parte de seus concidadãos leva a questão de direitos a sério." (WALDRON, Jeremy. A essência da oposição ao Judicial Review. *In*: BIGONHA, Antônio Carlos Alpino; MOREIRA, Luiz (org.). **Legitimidade da jurisdição constitucional**. Tradução: Aduino Villela, Geraldo de Carvalho. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 150.).

distorções, a exemplo da dificuldade em tratar de questões classistas ou fiscalização efetiva de situações como a sucessão.

Destaca-se que uma dos fatores que limita a eficiência da atividade é a falta de fiscalização ou subterfúgios que permitem que uma quantidade substancial de serventias extrajudiciais não seja delegada a alguém que possui os requisitos legais e constitucionais para outorga permanente, em regra ter feito concurso específico de provas e títulos, que equivale a um sistema de meritocracia. Ocorre que a regra de concurso, preenchimento ou do lapso temporal em geral não é cumprida e existem categorias de pessoas que respondem interinamente pelas serventias, os interinos²³¹.

Isso indica que pode haver conflitos entre legalidade, mérito, eficiência e interesses específicos ou particulares e que o sistema jurídico, por meio de continuidade, presunções, segurança jurídica, também pode gerar incentivos ao não cumprimento das regras e meritocracia. Por exemplo, em levantamentos recentes verifica-se que depois de mais de 20 anos da determinação constitucional pelo concurso, a maior parte da remuneração²³² das serventias extrajudiciais ainda é direcionada para aqueles que fizeram prova de maior qualidade para desempenhar a função (concurso), apesar de determinações constituições e legais.

Os conflitos também podem surgir em decorrência da falta de regulação ou normatização para as situações de sucessão. Considerando as situações de encerramento de delegação do art. 39 da Lei 8935/94 (morte, aposentadoria voluntária, renúncia, invalidez, renúncia e perda e descumprimento de gratuidade) e destacando-se que muitas vezes um delegatário renuncia para assumir outra serventia por concurso, e deseja manter-se na legalidade, é usual que faça ou lhe seja exigido o encerramento dos contratos de trabalho, o que torna sem muita relevância a discussão sobre sucessão.

²³¹ “São cinco as situações possíveis às quais correspondem tratamentos jurídicos diversos: 1) dos titulares, escrevente e auxiliares de serviços oficializados (estatizados); 2) a dos titulares, escreventes e auxiliares de serviços não oficializados, que começaram a atuar nos serviço em período anterior à promulgação da atual Constituição da República - CR/88; 3) a dos titulares que receberam delegação após concurso público realizado em decorrência da Lei nº 8.935/94; 4) a dos prepostos contratados sob regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT após a promulgação da CR/88; 5) a dos interinos.” (ASSUMPÇÃO, Letícia Franco Maculan. **Função Notarial e de Registro**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2011. (Concurso Público, Regime Jurídico e Responsabilidade Civil). p. 72-73).

²³² “Na mesma linha de discrepâncias, indica-se que 30% faturamento vai para titulares que assumiram antes CF/88, ou seja, em regra sem concurso ou para concursos que não eram de delegações. Outros 25% vão para cartórios geridos por interinos ou em disputa sobre titularidade e apenas 45% para aqueles que prestaram concurso. O número seria menor ainda se fossem desconsiderados os provimentos por remoção, que acabam sendo outra forma de reserva de mercado. Os 30% de faturamento de titulares anteriores à CF/88 vão para cerca de 3.327 delegatários, sendo que os 70% restante se distribuem entre 9.799 titulares.” (BRAVO, Ricardo. **Legitimidade, viabilização e eficiência das serventias extrajudiciais: o caso da gratuidade**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, 2018. p. 43.).

Já nas demais situações, destacando-se morte, os entes fiscalizadores (Tribunais de Justiça) deveriam ter uma ação positiva para evitar a sucessão, mas não é o que se verifica. Em regra, o substituto mais antigo (art. 39, § 2º) fica responsável pela serventia até o próximo concurso. Ocorre que a transição em regra ocorre ao arrepio do interesse público secundário, pois não se encerram contratos de trabalho, e vale-se a presunção de necessidade de continuidade do serviço público para manter a situação de fato inalterada e, obviamente, ensejar uma sucessão que pode implicar em responsabilização do estado, que havia delegado justamente para não se preocupar com a administração e contratação.

Um paliativo para os empregados, mas inadequado em termo de fiscalização, é trazido pela jurisprudência da Justiça do Trabalho²³³, que assentou na possibilidade de responsabilizar o sucessor por contratos de trabalho anteriores, caso o empregado não tenha solução de continuidade com a serventia.

Uma forma de buscar a alteração desse, quando ocorre na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 1183²³⁴), em que o STF declarou a constitucionalidade do art. 20²³⁵ da Lei 8935/94 e indicou a técnica de interpretação conforme a Constituição em não se admitir que alguém sem o requisito de concurso responda pela serventia por prazo superior a seis meses, que é o prazo constitucional previsto para realização de concursos. O ponto de interesse é que o pedido de modulação de efeitos invoca a decisão do Recurso extraordinário 808.202, em que o Min. Gilmar Mendes indicou que a substituição em caso de vacância pelo substituto mais antigo ocorreria até a conclusão do próximo concurso. Assim, a decisão administrativa nomeando alguém interinamente gera presunção até sua desconstituição, mesmo *contra legem* (prazo), em face da presunção de legalidade da nomeação inicial.

²³³ "A jurisprudência do Tribunal sedimentou-se no sentido de que, em se tratando de cartório, a sucessão de empregadores pressupõe não só a transferência da unidade econômica de um titular para outro, mas que a prestação de serviço pelo empregado do primeiro prossiga com o segundo" (BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (8. Turma Especial). **Recurso de Revista 1302-50.2015.5.02.0069**. Relator: Brito Pereira, 25 maio 2020. Brasília, DF: TST, 2020.)

²³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade nº 1183**. Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 20; 39, ii; 48 da lei 8.935/94. Oficiais registradores e notários. Indicação de substitutos. Continuidade do serviço. Concurso público. Compatibilização. Aposentadoria compulsória. Cartórios oficializados. Regime jurídico. Ação conhecida e julgada parcialmente procedente. Relator: Kássio Nunes Marques, 8 jun. 2021. Brasília, DF: STF, 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/download-Peca.asp?id=15346747649&ext=.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2022.

²³⁵ Art. 20. Os notários e os oficiais de registro poderão, para o desempenho de suas funções, contratar escreventes, dentre eles escolhendo os substitutos, e auxiliares como empregados, com remuneração livremente ajustada e sob o regime da legislação do trabalho. (BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm. Acesso em: 31 ago. 2022.)

Outro ponto referente à natureza jurídica refere-se à remuneração, a qual ocorre via emolumentos pagos pelos interessados e que têm natureza tributária de taxa²³⁶, o que significa que se aplicam princípios como a anterioridade e devem ser instituídos por lei formal, e têm como norma geral a Lei nº 10.169/2000. Além dos emolumentos, que são destinados ao delegatário, o STF entende ser legítimo o acréscimo de taxas de fiscalização, desde que não voltadas para instituições privadas e que tenham como fato gerador o poder de fiscalização²³⁷.

Sobre a remuneração do delegatário, há grande discussão sobre a natureza jurídica dos valores recebidos, tanto do ponto de vista de excesso de repasses sob a alcinha de taxa de fiscalização, como sobre o valor total recolhido dos usuários. Menciona-se a recente Lei nº 13.968/2020, que alterou a norma geral de emolumentos e criou limite de 0,3% do valor do negócio jurídico para o total cobrado pelo registro da garantia e um limite de 5% do valor pago pelo usuário como taxa de fiscalização.

Há polêmica sobre ser uma isenção heterônoma ou sem lei específica²³⁸, mas também pode ser vista como norma geral de competência da União, polêmica que vinha desde 2009 com as isenções da Lei 11977/2009 (Lei minha casa, minha vida), e só recentemente pacificada pelo pleno do STF²³⁹. Estados como a Bahia, com mais de 50% da receita como taxa de fiscalização²⁴⁰, exemplifica discrepâncias, assim como grandes diferenças entre os valores cobrados por serviços semelhantes de até sete vezes, indicando-se, porém, que nem todas as cobranças são diretamente comparáveis, por artifícios e inclusão de serviços auxiliares.

²³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Constitucionalidade (ADC/MC) nº 5/DF**. Relator: Nelson Jobim, 17 nov. 1999.

²³⁷ Sobre a ADI 3704, em que prevaleceu o Voto Divergente do Min. Gilmar Mendes: "Com relação à natureza da cobrança, Mendes explicou que a Corte admite a possibilidade de instituição de taxa de poder de polícia, cobrada, em benefício dos cofres públicos, das serventias extrajudiciais, em decorrência da fiscalização que o estado exerce sobre as atividades notariais e de registro. Segundo ele, trata-se de simples desconto dos valores devidos ao estado a título de taxa em razão do exercício regular de poder de polícia. Em razão do reconhecimento da natureza de taxa, portanto, não incide a vedação da vinculação de impostos a órgão, fundo ou despesa pública (artigo 167, inciso IV, da Constituição da República)." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF valida destinação de parte de taxas de cartório a fundo da Procuradoria do Estado do RJ. *In*: SUPREMO Tribunal Federal. Brasília, DF, 3 maio 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=465191&ori=1>. Acesso em: 10 ago. 2021.)

²³⁸ KÜMPEL, Vitor Frederico; MADY, Fernando Keutenedjian; VIANA, Giselle de Menezes. A Lei do Agro e seus impactos na Lei dos Emolumentos Notariais e Registrais. **Registralhas**, [s. l.], 6. maio 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/registralhas/344992/lei-do-agro-e-impactos-na-lei-dos-emolumentos-notariais-e-registrais>. Acesso em: 10 ago. 2021.

²³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 194-DF**. Relator: Alexandre de Moraes, 5 ago. 2020. Brasília, DF: STF, 2020.

²⁴⁰ BRAVO, Ricardo. **Legitimidade, viabilização e eficiência das serventias extrajudiciais**: o caso da gratuidade. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, 2018.

Tal situação indica que a previsão do art. 1º, § único (“O valor fixado para os emolumentos deverá corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados”) não é cumprida em algumas das unidades da federação, ou mesmo de todas as unidades federativas. A única legitimidade é a lei posta, baseada em aspectos jurídicos, mas de certa forma deixando como irrelevante o aspecto efetivamente econômico, seja do ponto de vista da manutenção das serventias, seja do ponto de vista da utilidade do serviço.

Desde o artigo 37 da Lei n. 11.977/09 há previsão de prestação de serviços eletrônicos pelos ofícios de registro de imóveis. Ocorre que diversas amarras eram criadas, além da alegação de falta de regulamentação, para impedir a prestação de serviços em meios eletrônicos diretamente. Como exemplo, pode-se mencionar até mesmo a necessidade de aposição de selos físicos em atos e certidões, algo que Tribunais como o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) exigiam até 2020, quando passou a ser possível o ser digital, um código alfanumérico reproduzido em cada ato e associado aos emolumentos e atos por comunicação ao tribunal pelos delegatários. De forma simples, se o ato não podia ser feito nativamente digital, porque precisava de selos, dependia de autorização ou normas indicando que tal forma de geração ou digitalização equivalia ao original, o que inviabiliza. No mesmo sentido, controles anacrônicos como papel de segurança, fitas coloridas, são formas de controle sem eficiência, e que podem, e deveriam, ser substituídas por formas de integração de informações, no mesmo sentido que livros sequenciais são formas rudimentares de controle de atos. Todavia, integração de informação requer planejamento e tem como consequência que todo o sistema possa ser efetivamente verificado, ao menos em algumas dimensões, ao contrário das formas pontuais de controle.

Nessa linha limitativa, o CNJ impôs o Provimento CNJ nº 47/2015, que definia “diretrizes gerais para o sistema de registro eletrônico de imóveis”, que não tinha nada de sistema de serviço eletrônico, mas mero fornecimento de alguns serviços como pedido e emissão de certidões de forma online, visualização de matrículas, buscas de forma centralizada e possibilidade de protocolo de documentos eletrônicos. Todavia, não estabeleceu até o momento um padrão para utilização de livros digitais, algo expressamente permitido pela Lei de liberdade econômica, e proibiu aos registrados de ofertarem diretamente os serviços eletrônicos, e inclusive responder arquivos digitais via e-mail. Por outro lado, a regulação unipessoal tornou obrigatória a criação de centrais de registros privadas, algo que subvertia toda a lógica do sistema.

O papel do CNJ em dificultar e criar limitações à prestação e guarda de informações de forma eletrônica pelas serventias é algo que provoca grandes prejuízos para o sistema. De um lado, impõe a integração com centrais ou “operador nacional de registros” e taxas sem que o

fato gerador esteja regulado em lei (Lei 13.465/17 art. 76), sem que haja efetiva preocupação com interoperabilidade, e de outro, mantém obrigações de, por exemplo, emitir certidões em papel ou realizar livros eletrônicos, uma vez que mesmo que a lei autorize, o Conselho veda que sejam feitos até regulamentação. São elementos que mostram que a regulação pode não estar cumprindo seu papel, assim como não leva em conta as variáveis de outros sistemas²⁴¹.

Na mesma linha das centrais dos registros de imóveis, o CNJ determinou a criação de outras centrais, como as de registro civil (Provimento CNJ n. 46/2015), e só retirou algumas das restrições como proibição de envio e recepção de arquivos digitais por e-mail com o Provimento CNJ nº 95/2020, no meio da pandemia de COVID-19, momento em que ficou evidente que os serviços eletrônicos disponíveis eram muito restritos.

A existência de normativos CNJ sobre elementos de qualidade ou não funcionais das serventias extrajudiciais, assim como aspectos finalísticos, evidencia distorções na regulação. Do primeiro grupo, destacam-se pela relevância na discussão neste trabalho o Provimento CNJ nº 74/2018 (Dispõe sobre padrões mínimos de tecnologia da informação para a segurança, integridade e disponibilidade de dados para a continuidade da atividade pelos serviços notariais e de registro do Brasil e dá outras providências), a recomendação 9/2013 digitalização (Dispõe sobre a formação e manutenção de arquivo de segurança pelos responsáveis pelas serventias do serviço extrajudicial de notas e de registro), o Provimento nº 89/2019 (Regulamenta o Código Nacional de Matrículas - CNM, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis - SREI, o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado – SAEC, o acesso da Administração Pública Federal às informações do SREI e estabelece diretrizes para o estatuto do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico – ONR.) e Provimento 95/2020 (Dispõe sobre o funcionamento dos serviços notariais e de registro durante o período de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), em decorrência da infecção humana pelo novo Coronavírus (Sars-Cov-2), enquanto serviço público essencial que possui regramento próprio no art. 236 da Constituição Federal e na Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.), sendo que o último mostra que a pandemia de Covid-19 foi capaz de começar a desconstruir algumas imposições normativas que eram impostas, como a questão de atrelar todo e qualquer serviço eletrônico das serventias a

²⁴¹ “o direito e sua função social só podem ser produzidos e garantidos pelo sistema jurídico, o que não exclui, mas pressupõe que o sistema jurídico leve em conta o input preliminar de outros sistemas autônomos, como os pagamentos monetários da economia.” (VESTING, Thomas. *The Network Economy as a challenge to create new Public Law (beyond the State)*. In: LADEUR, Karl-Heinz (org.). **Public Governance in the age of Globalization**. London: Routledge, 2017. p. 256-257.)

um terceiro privado. Já quanto nos aspectos finalísticos há o Provimento CNJ nº 65/2017 (Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis.).

3.2 Qualificação registral, limites à criação do direito e efeitos para terceiros

A qualificação registral está inserida no escopo da busca de titulação de propriedade com uma autonomia prevista na Lei n. 8.935/1994, que indica o registrador como um profissional de direito, com autonomia e independência dentro de seu escopo de atuação, conforme os artigos 3º e 28. Deve-se ponderar que muitos são os registradores que não passaram pelo crivo de não serem concursados, mas diminui-se o número daqueles que sequer são formados em direito. Ademais, exigências assim não são extensíveis aos colaboradores (escreventes), mas da mesma forma que no Poder Judiciário, a existência de auxiliares não necessariamente desqualifica a produção dos magistrados, sendo certo que pode ser elemento que a viabilize. No extrajudicial, em que a gestão administrativa é mais flexível e ampla, na qual o registrador deve atuar como um misto de profissional de direito, mas também como gestor, agente de tecnologia de informação, é viável criar-se mecanismos, fluxos, procedimentos para que os resultados, notadamente a qualificação ou verificação da legalidade dos títulos sejam aperfeiçoadas.

Nesse contexto, a qualificação registral é um procedimento obrigatório em que se verifica a legalidade do título frente a normas, leis e informações cadastrais exigíveis ou constantes da serventia. Conforme ensina Antônio Scarance Fernandes²⁴² trata-se de um procedimento com fases sucessivas que incluem o controle da legalidade e de informações concretas. Sua previsão legal encontra-se no artigo 1º e 198 da Lei 6015/1973, que prescreve que o registrador deve garantir a segurança, autenticidade, validade, eficácia e publicidade dos atos jurídicos e que na recepção dos títulos deve fazer uma listagem pormenorizada das exigências que obstem o ingresso de determinado título no fôlio real.

²⁴² “Quando a qualificação se realiza no âmbito jurídico deve ser verificado inicialmente se o objeto de análise se subsume a um padrão normativo ou a um modelo legal estabelecido, no qual estão delineados os pressupostos ou requisitos exigidos para a sua constituição ou a sua elaboração. Sob essa ótica, na qualificação jurídica registral de um documento, haveria a necessidade primeira de identificá-lo no mundo jurídico, definir a sua natureza jurídica e divisar o arcabouço de normas jurídicas que o tipificam, e, depois, verificar o grau de conformidade daquele documento ao tipo legal, ou seja, se ele contém os elementos exigíveis para a sua regular formação, para, só então, ser analisada a correspondência dos seus dados concretos com os constantes dos cadernos registrares.” (FERNANDES, Antonio Scarance. **O cumprimento de ordem judicial pelo registrador: aspectos penais e processuais penais.** [S. l.: s. n.], 2007. Disponível em: <https://arisp.files.wordpress.com/2007/12/scarance-fernandes-o-cumprimento-de-ordem-judicial-pelo-registrador.pdf>. Acesso em: 28 out. 2022.)

Segundo Afrânio de Carvalho, o intervalo de verificação da legalidade se inicia com a prenotação, que a chegada do título à serventia e atribuição de número de ordem sequencial, e termina com a inscrição do título²⁴³, que pode ainda ser alvo de processo de dúvida e decisão administrativa judicial. É interessante que o doutrinador indica a semelhança entre a análise do registrador e a jurisdição voluntária, sua subordinação à decisão do juiz e uso dos precedentes administrativos que atuariam como roteiro. Segundo o autor, os entendimentos e decisões também atuam como forma de permitir o exame de legalidade em tempo exíguo, mas o autor não enfrenta o fato de que a forma de estruturação dos precedentes e decisões pode ser diversa, tendo um papel proeminente para quem tem acesso a mais dados, informações e elementos, que é o próprio registrador.

O doutrinador também reconhece que a análise dos títulos pode ser feita em escalas de complexidade ou filtros, a exemplo da eliminação de títulos manifestamente impróprios para finalidade, como títulos que deveriam ser destinados a outras serventias, daqueles cuja análise demanda maior indagação²⁴⁴. Ademais, indica que não cabe ao registrador a recusa definitiva do título, tarefa que cabe eventualmente ao juízo administrativo no procedimento de dúvida do art. 198 da LRP.

O juízo da aceitabilidade do título é técnico, jurídico e prudencial²⁴⁵. O juízo prudencial ocorre ao se analisarem situações que possam violar a segurança jurídica como a dificuldade em se localizar o imóvel, imprecisão ou incorreção na qualificação das partes, ou manifestação de vontade. Uma versão mais recente da qualificação indica a gama maior de verificações, e maior grau de responsabilidade ao registrador²⁴⁶.

²⁴³ “O intervalo do exame da legalidade, que se abre com a prenotação dos títulos e se fecha com a sua inscrição, às vezes se entende tanto a ponto de ser considerado abusivo pelos interessados. Esse intervalo crítico se alonga até esse ponto principalmente devido à falta de um roteiro que permita ao registrador percorrer o título à luz de um fecho de precedentes, em vez de fazê-lo no escuro ou na penumbra das suas reminiscências legais. Esse roteiro, a ser indicado em regulamento, ensejará maior rigor em menos tempo de exame, harmonizando, assim, as exigências aparentemente contraditórias da exatidão e brevidade. Sem esse roteiro será sempre difícil ao registrador emitir com brevidade um juízo sobre a legalidade dos títulos apresentados mim processo de qualificação que guarda certa afinidade com o de jurisdição voluntária. Embora seja subordinado ao juiz, que resolve as dúvidas levantadas sobre a qualificação dos títulos, é certo que na maioria dos casos, o registrador não é formado em direito, o que torna imperioso precisar em regulamento a sua função, enumerando os pontos principais do exame da legalidade. (CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 251)”

²⁴⁴ CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 276.

²⁴⁵ “Diz-se qualificação registral (imobiliária) o juízo prudencial, positivo ou negativo, da potência de um título em ordem a sua inscrição predial, importando no império de seu registro ou de sua irregistrção.” (DIP, Ricardo. Sobre a qualificação no registro de imóveis. ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL, 18., Maceió. **Anais** [...]. Maceió: [s. n.], 1991.)

²⁴⁶ “Prenotado o título, cabe ao registrador examiná-lo, fazendo um juízo de admissibilidade, se observados os princípios da legalidade, moralidade, prioridade, continuidade, especialidade, além de outros que informam o sistema de registro de imóveis, não podendo se descurar da análise do conteúdo do negócio, verificando sua conformidade com as normas de direito material que o regem. Em síntese, há que se observar, para segurança

Por outro lado, doutrina e normas administrativas buscam criar limitações à qualificação, que mesmo sem previsão legal indicam se limitar aos aspectos extrínsecos do ato²⁴⁷. De um lado, a norma legal determina a avaliação da legalidade e dos chamados princípios registrares, e diversamente de normas como o art. 9º da Lei nº 9492/97 (Lei do protesto), que prevê a análise apenas dos caracteres formais. Em linha com a previsão legal, Serpa Lopes trazia em seu tratado a necessidade de que o registrador analisasse detidamente caracteres extrínsecos e intrínsecos dos títulos²⁴⁸, os primeiros elementos materiais e os últimos elementos formais.

Em sua atividade, os delegatários fazem uma análise formal dos documentos que recebem, e por ser uma atividade de âmbito administrativo, não podem rever o mérito das decisões judiciais, o que não é algo isento de conflitos²⁴⁹. Ainda, mesmo em termos formais, há muitas situações limítrofes ou situações em que a ausência de prévia formalização de direitos, o que ocorre, por exemplo, nos procedimentos de jurisdição voluntária por alterações fáticas, a exemplo dos inventários e partilhas, ou em registro do que não é titulado (formalizado)²⁵⁰.

do ato registral os aspectos relativos ao próprio objeto do título e sua adequação às formalidades exigidas.” (JUNQUEIRA, José de Mello. Qualificação registral: sua independência e responsabilidade civil e administrativa disciplinar do registrador de imóveis. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 39, n. 81, p. 383-400, jul./dez. 2016. p. 3.)

²⁴⁷ “É sutil a diferença entre forma e fundo, embora se oponham por ser aquela extrínseca, uma vez que simplesmente afeta a exteriorização do ato, enquanto o fundo é intrínseco, porque toca de perto a essência ou o conteúdo do ato como condição de sua própria existência ou valia. O fundo é requisito essencial porque o que não satisfaz as exigências ou condições de fundo não possui vida nem conduz valimento legal para produzir a eficácia que o Direito assinala. Por exemplo: embora seja questão de fundo, o registrador avaliará se o procedimento permitia a expedição da ordem judicial. Não seria lógico que em ação diversa fosse expedido mandado relativo à situação registral que não foi objeto de apreciação.” (SANTOS, Flauzino Araújo dos. **Sobre a qualificação dos títulos judiciais no Brasil**. São Paulo: [s. n.], 2008. p.11)

²⁴⁸ Decorre daí ser a principal função do Oficial do Registro de Imóveis a qualificação dos títulos que lhe forem apresentados. Devem, por isso, detidamente estudá-los e joeirar se contêm defeitos intrínsecos ou extrínsecos que afetem à sua validade, pesquisando os próprios antecedentes do Registro no tocante aos imóveis que devem ser inscritos, de modo que, se a l g um obstáculo descobrirem, oponham a necessária dúvida, submetendo-a à decisão judicial. (LOPES, Miguel Maria de Serpa. **Tratado dos registros públicos**: em comentário ao decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939. 6. ed. rev. e atual. pelo prof. José Serpa de Santa Maria, de acordo com a lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 e Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Brasília: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1996. p. 403)

²⁴⁹ “1. REGISTRO DE CARTA DE ARREMATACÃO EXPEDIDA POR JUIZ DO TRABALHO. RECUSA PELO OFICIAL DE REGISTROS PÚBLICOS. Não obstante seja dever do oficial de registros públicos verificar os requisitos extrínsecos do título imobiliário, suscitando, inclusive, a dúvida, prevista no artigo 198 da Lei nº 6.015/1973, é vedada a recusa em cumprir a determinação do Juiz do Trabalho de registro da carta de arrematação, uma vez que a decisão proferida na execução trabalhista possui cunho jurisdicional, logo a qualidade de coisa julgada. Ainda que a decisão proferida pelo Juiz de Direito na dúvida suscitada pelo primeiro Impetrante fosse julgada procedente, tal decisão não possui a qualidade de coisa julgada, pois referido procedimento detém natureza administrativa, razão pela qual o oficial não deve recusar o cumprimento da ordem judicial emanada pelo Juízo do Trabalho. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça. Recurso ordinário em mandado de segurança.” (BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Acórdão 32100-16.2006.5.09.0909**. Relator: Emmanuel Pereira, 6 abr. 2013. Brasília, DF: TST, 2013.)

²⁵⁰ “Formal de partilha - Inventário - Incorreta qualificação de um dos herdeiros, na condição de "separado", a quem foi atribuído 1/3 do imóvel em questão - Ação de divórcio ainda em trâmite - Inexistência de renúncia expressa da cônjuge quanto ao seu eventual direito (1/6) em relação ao imóvel cujo registro se pretende - Princípio da legalidade, disponibilidade e continuidade (artigo 1.784 do Código Civil e artigos 176, §1º, alí-

De um lado, a análise formal pode ser vista como uma facilidade ou comodidade para o registrador²⁵¹, pois deixa de responsabilizar por documentos de órgãos públicos, judiciais e declarações, mas também pode significar uma degradação da qualidade das informações. A análise formal se vale de presunções tais como a de que o órgão público verificou segundo sua competência, de que o banco verificou as procurações (mesmo no caos dos documentos particulares) e se resume a mera indicação da existência dos documentos.

Ademais, ao contrário da visão intuitiva de que a existência de documentos digitais e redução de custos permitiria a concentração de todos os dados relevantes, tem ocorrido o contrário, sob o argumento de simplificar e desburocratizar. Nessa linha, os extratos eletrônicos e os documentos enviados por instituições financeiras são relevantes em números e valores²⁵², os quais em regra implicam a formalização de garantias por alienação fiduciária, cuja eventual execução é extrajudicial. Os extratos eletrônicos são ao mesmo tempo de aceitação cogente e limitação probatória.

A questão não é o uso de extratos eletrônicos por si só, mas a vedação ao envio dos documentos completos e originais. Nesse sentido, o veto²⁵³ na Lei nº 14.382/2022 alegou bu-

nea 4-a, 195 e 237 da Lei 6.015/1976) - Exclusão do direito que deverá ser decidido na esfera própria - Dúvida procedente.” (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação Cível n.º 1097628-75.2014.8.26.0100**. Relator: Ricardo Mair Anafe, 7 out. 2015. São Paulo: TJSP, 20 jan. 2016.)

²⁵¹ “O oficial do registro de imóveis apenas realiza o controle de legalidade meramente formal acerca das aprovações dos órgãos competentes que, como vimos, inclui o licenciamento urbanístico e ambiental emitido por conselho municipal capacitado ou então pela autoridade ambiental do Estado. Não cabe ao registrador verificar a composição do conselho de meio ambiente e a capacitação do órgão ambiental municipal e tampouco exigir o reconhecimento de firmas em documentos públicos. O direito registral não pode desconhecer as especificidades do regime administrativo que, fundamentadamente, deve repercutir no âmbito da função qualificadora.” (LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 8. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 888.)

²⁵² “O agronegócio é um dos principais pilares da economia no Brasil. Boa parte desse sucesso se deve ao crédito rural, financiamento que fomenta a produção agrícola. De acordo com o Banco Central, somente este ano, até outubro, já foram contratadas 1.617.795 cédulas de crédito rural em todo País, o que contabiliza R\$ 176,1 bilhões, número que ultrapassa o valor do ano passado, já que no mesmo período foram contratados R\$ 148,5 bilhões. Esse crescimento demonstra que os produtores rurais, as cooperativas e as agroindústrias têm aproveitado o crédito rural para investir no desenvolvimento de suas atividades.” (ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES. **Agronegócio movimenta mais de um milhão e meio de cédulas de crédito rural no País**. [S. l.], 1 dez 2020.).

²⁵³ Inciso III do § 1º do art. 6º do Projeto de Lei de Conversão “III - os extratos eletrônicos relativos a bens imóveis deverão, obrigatoriamente, ser acompanhados do arquivamento da íntegra do instrumento contratual, em cópia simples, exceto se apresentados por tabelião de notas, hipótese em que este arquivará o instrumento contratual em pasta própria.” Razões do veto “A proposição legislativa prevê que os extratos eletrônicos para registro ou averbação de fatos, de atos e de negócios jurídicos relativos a bens imóveis deveriam ser, obrigatoriamente, acompanhados do arquivamento da íntegra do instrumento contratual, em cópia simples, exceto se apresentados por tabelião de notas, hipótese em que este arquivaria o instrumento contratual em pasta própria. Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, **a proposição contraria o interesse público, uma vez que cria etapas burocráticas na tramitação dos extratos eletrônicos para o usuário, acarretando na obrigação de arquivamento do registro integral do instrumento contratual, mesmo que este não tenha nenhum dado a mais que o seu respectivo extrato**. Além disso, o dispositivo está em descompasso com a

rocracia e ineficiência para obrigação de arquivar cópias simples dos contratos em caso de extratos, mas essencialmente são garantias a terceiros em relação a informações imprecisas ou falsas, não algo que gere burocracia. O próprio contrato em regra é documento digital e, se não fosse importante, as partes assinariam digitalmente o extrato. Limita-se a qualificação porque se presume ser o extrato preciso e por não haver meios de prova do contrário.

A justificativa seria a de se admitir a presunção de boa-fé dos contraentes, mas explicação da pouca razoabilidade da solução é o fato do contrato existir, assim como haver meios tecnológicos simples e ubíquos para se juntar conteúdo, autoria e elementos estruturados²⁵⁴. Como a especificação dos extratos não se encontra em lei e elementos comezinhos como estado civil não são representados, há supressão de requisitos, e de sua eventual verificação, pelo uso de um meio tecnológico. No mesmo sentido, a não coleta de informações essenciais para a distinção entre situações pode implicar a criação de isenções em sentidos nas quais a lei não previa. O ganho de tempo não justifica extratos com informações simplórias, com apenas parte da qualificação das partes, falta de informações sobre procurações, estado civil, companheiros. A desnecessidade de digitação pode ser atingida por meios mais elegantes, que atendam a mais requisitos não funcionais.

Essencialmente, o papel de qualificação é extirpado sem que sejam adotados mecanismos relativos ao papel decisório, qualidade e confiança dos sistemas de informação. A racionalização de um processo requer revisão de cada etapa, planejamento, mecanismo de arquitetura de informações²⁵⁵ e não a simples imposição de obrigações administrativas. Não se vislumbra agilidade e não se averbam situações de atualização da matrícula, uma vez que a publicidade visa especialmente a terceiros. Uma informação básica nesse contexto é o georreferenciamento, que seria extremamente relevante para melhorar a base registral, mas pode não ser necessário para vinculação entre o objeto, especialmente quando as partes estão de acordo e possuem a necessidade de apresentar informações fidedignas.

motivação original de adoção do Sistema Eletrônico de Registros Públicos, ao instituir uma obrigação de arquivamento mesmo que seja considerada dispensável pelo requerente, o que se traduz em ineficiência no sistema de registros públicos.” (BRASIL. Presidência da República. **Mensagem Presidência da República nº 329**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 28 jun. 2022. Grifo nosso.)

²⁵⁴ Exemplo é o formato aberto PDF, que além de garantir uma visualização uniforme, pode associar elementos como ordem de leitura e dados estruturados em linguagem XML (a mesma dos extratos) associados a elementos íntegros. (DIGITAL PRESERVATION. PDF/A-3, PDF for Long-term Preservation, Use of ISO 32000-1, With Embedded Files. Sustainability of Digital Formats Planning for Library of Congress Collections, 3-de março de 2014.)

²⁵⁵ “Muito provavelmente, só se tornará racional uma padronização que abranja o próprio processo de decisão num elevado grau de especialização, permitindo frequente revisão do mesmo. Ela abre, simultaneamente, a possibilidade de automatização dos processos de decisão.” (LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Córte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980. p. 166-167.)

O processo de qualificação é uma exigência legal e envolve a prenotação, que assegura eventual prioridade, e criação de lista de exigências, se for o caso²⁵⁶. A qualificação envolve todos os títulos que podem adentrar no ofício de registro de imóveis, que são listados no art. 221 da LRP. Todavia, diversas espécies de presunções, ou mesmo de não obrigação de entrega de documentos, e simples aceitação de dados constantes nos extratos eletrônicos, tornam a qualificação formal.

Ademais, tais situações tendem a abarcar grande parcela dos títulos particulares com força de escritura pública tais como cédulas de crédito, documentos de constituição de garantia por meio de alienação fiduciária ou oriundos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). A crítica em relação à qualificação formal de extratos eletrônicos, representada pela desnecessidade de atualização matricial e georreferenciamento, conforme a previsão do art. 6º, §2º da Lei 14.382/2022, que prevê a mera correspondência (“II - subordinar-se-á a dispensa de atualização à correspondência dos dados descritivos do imóvel e dos titulares entre o título e a matrícula”). Por exemplo, no caso da alienação fiduciária, seria muito mais simples exigir o georreferenciamento na constituição da garantia, enquanto os interesses são convergentes, do que em eventual consolidação, na qual há litígio.

Outra situação de aplicação de presunções ocorre com as escrituras públicas (art. 215 do CC/2002) e abarca os elementos declarados pelas partes e qualificações feitas pelo tabelião²⁵⁷. Isso implica que elementos, mesmo falsos ou inconsistentes, tendem a ser aceitos na qualificação mesmo porque em regra não há partes, ou seja, não há contraditório. As exceções ocorrem precipuamente na usucapião extrajudicial, em que a ata notarial é meio de prova, não título, e na retificação extrajudicial.

²⁵⁶ “Prenotado o título, cabe ao registrador examiná-lo, fazendo um juízo de admissibilidade, se observados os princípios da legalidade, moralidade, prioridade, continuidade, especialidade, além de outros que informam o sistema de registro de imóveis, não podendo se descuidar da análise do conteúdo do negócio, verificando sua conformidade com as normas de direito material que o regem. Em síntese, há que se observar, para segurança do ato registral os aspectos relativos ao próprio objeto do título e sua adequação às formalidades exigidas.” (JUNQUEIRA, José de Mello. Qualificação registral: sua independência e responsabilidade civil e administrativa disciplinar do registrador de imóveis. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 39, n. 81, p. 383-400, jul./dez. 2016. p. 385)

²⁵⁷ “Cinge-se a controvérsia acerca da interpretação e alcance dos arts. 215, caput, e 216 do Código Civil vigente, especificamente, no caso ora em exame, se a escritura pública ostenta presunção absoluta (*jure et de jure*) ou relativa (*juris tantum*) de veracidade e se por instrução probatória é possível elidir a força probante do instrumento. 1. A fé pública atribuída aos atos dos servidores estatais e aos documentos por eles elaborados, não tem o condão de atestar a veracidade do que é tão somente declarado, de acordo com a vontade, boa ou má-fé das partes, pois a fé pública constitui princípio do ato registral que protege a inscrição dos direitos, não dos fatos subjacentes a ele ligados. 1.1 As declarações prestadas pelas partes ao notário, bem ainda o documento público por ele elaborado, possuem presunção relativa (*juris tantum*) de veracidade, admitindo-se prova em contrário. Precedentes.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.288.552/MT**. Relator: Marco Buzzi, 24 nov. 201. Brasília, DF: STJ, 2 mar. 2022.)

Os títulos judiciais também implicam menos critérios a serem analisados que os de escritura pública ou documentos particulares, mas em regra demandam cumprimento de princípios como continuidade e especialidade, assim como demandam que os efeitos fossem entre as partes constantes dos autos. De forma geral, não cabe ao registrador reanalisar o mérito da decisão, mas a lei prevê expressamente que o título judicial deva trazer os requisitos da usucapião (especialidade), existe a questão da proteção de frações ideais e disponibilidade e a continuidade, que é excepcionada em regra por conta de não ser uma alienação voluntária.

Nas palavras de Afrânio de Carvalho a qualificação é formal e não pode se contrapor ao decidido pelo juiz, ou mérito da questão²⁵⁸. Nota-se que o legislador tem buscado impor limites ao ato judicial, sendo que a Lei nº 13.097/15 é um dos maiores exemplos, ao trazer nos art. 55 a 57 ineficácia dos atos não averbados e proteção a terceiros de boa-fé.

Neste ponto, é salutar identificar nos títulos judiciais aqueles que são títulos em sentido estrito daqueles que são ordens judiciais, ou seja, são cogentes em todos os aspectos²⁵⁹. A qualificação é exigência legal e não pode ser enquadrada em crime de desobediência, no caso de exigências em relação ao título judicial²⁶⁰, mas eventual descumprimento à ordem judicial pode

²⁵⁸ “Assim como a inscrição pode ter por base atos negociais e atos judiciais, o exame da legalidade aplica-se também, a uns e a outros. Está visto, porém, que, quando tiver por objeto atos judiciais, será muito mais limitado, cingindo-se à conexão dos respectivos dados com o registro e à formalização instrumental. Não compete ao registrador averiguar senão esses aspectos externos dos atos judiciais, sem entrar no mérito do assunto neles envolvido, pois, do contrário, sobreporia a sua autoridade à do juiz.” (CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 250)

²⁵⁹ “Nesse ponto, vale aqui transcrever trecho do quanto decidido por esta Corregedoria no pedido de providências n. 1061501-31.2020.8.26.0100: ‘No direito registral diferencia-se ordem judicial de título judicial. O primeiro se caracteriza pela natureza obrigatória, em que ato jurisdicional de juiz demanda a realização de determinado ato, sob pena de descumprimento, independentemente da verificação de requisitos legais pelo Oficial, salvo excepcionalmente quando houver manifesta incompetência em razão da matéria.’ Já os títulos judiciais, apesar de sua origem, são passíveis de qualificação, porquanto é pacífico o entendimento jurisprudencial de que a ele cabe a análise formal, das peculiaridades extrínsecas do título, para verificação do cumprimento dos princípios registrares. Nesse sentido: ‘Apesar de se tratar de título judicial, está ele sujeito à qualificação registral. O fato de tratar-se o título de mandado judicial não o torna imune à qualificação registral, sob o estrito ângulo da regularidade formal. O exame da legalidade não promove incursão sobre o mérito da decisão judicial, mas à apreciação das formalidades extrínsecas da ordem e à conexão de seus dados com o registro e a sua formalização instrumental’ (Ap. Cível nº 31881-0/1) Na presente hipótese, embora infringindo-se o princípio da continuidade, a decisão judicial foi expressa no sentido da obrigatoriedade da averbação da penhora. Destarte, tendo sido prolatada na esfera jurisdicional, deve prevalecer, sobrepondo-se à qualificação realizada em atividade administrativa. Sobre o tema, confira-se parecer aprovado pelo DD Desembargador Hamilton Elliot Akel, nos autos do Proc. CG n. 167.709/2013: ‘Distinguem-se título e ordem judicial. O título judicial, embora com alguma mitigação (CSM: Apelação Cível nº 1025290-06.2014.8.26.0100, relator Des. Elliot Akel), também se sujeita à qualificação do registrador. Já a ordem judicial, salvo hipóteses excepcionais de patente ilegalidade, tem de ser necessariamente cumprida, sob pena de desobediência.’” (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (1. Vara de Registros Públicos). **Processo Digital nº: 1064751-72.2020.8.26.0100**. Relatora: Vivian Labruna Catapani, 10 março 2021. São Paulo: TJSP, 15 abr. 2021.)

²⁶⁰ “REGISTRO PÚBLICO – ATUAÇÃO DO TITULAR – CARTA DE ADJUDICAÇÃO – DÚVIDA LEVANTADA – CRIME DE DESOBEDIÊNCIA – IMPROPRIEDADE MANIFESTA. O cumprimento do dever imposto pela Lei de Registros Públicos, cogitando-se de deficiência de carta de adjudicação e levantando-se dúvida perante o juízo de direito da vara competente, longe fica de configurar ato passível de enquadramento no artigo 330 do Código Penal– crime de desobediência -, pouco importando o acolhimento, sob o

ser tipificado como prevaricação do registrador²⁶¹. Nesse sentido, há alguma margem para qualificar o título judicial, por exemplo, na exigência de especialidade objetiva decorrente da “criação ou alteração da descrição do imóvel” (art. 10, §3º, III do Decreto 4449/2002).

Há a presunção de correção do ato judicial, assim como a imutabilidade da coisa julgada, que mesmo que não abarque a verdade dos fatos tende a implicar a mutação no fólio real, em determinado sentido independentemente das causas de pedir ou fatos alegados, o que equivale a uma verdade registral. Deve-se mencionar que se o ato judicial é impreciso ou incorreto, mesmo assim deve ser cumprido, não necessariamente é um erro judicial, mas em geral, refere-se a uma limitação ou intenção das partes. Por exemplo, é comum a ocorrência de inventários sucessivos sem a formalização expressa das várias transmissões e pagamento de imposto considerando peculiaridades do caso concreto, como dívidas. Ademais, por ser decisão judicial e ser a fazenda pública intimada em caso de inventário (CPC art. 626), ou seja, não há que se falar em coisa julgada que afeta terceiros fora dos autos.

Por outro lado, uma questão, senão a principal, acerca dos títulos judiciais é a falta do questionamento sobre quem são os potenciais usuários legitimados e afetados pela decisão, algo que é relevante num cenário em que existem informações imprecisas, em que as partes podem ser representadas por procurações, que a subsunção ao ato pode ocorrer por documentos particulares relativos a direitos pessoais, a exemplo do comodato, é o ponto fulcral da qualificação das decisões judiciais, e títulos em geral. O registro visa eficácia perante a terceiros (cônjuges, companheiros, herdeiros, anuentes) e em regra as citações são de partes, e nem sempre abarcam os envolvidos matriciais.

A questão de atualizar e corrigir matrículas envolve em regra a satisfação de emolumentos, assim como a custos e tempo para obtenção dos documentos necessários. Dessa forma, a questão efetiva tende a ser a forma de obrigar terceiros a anuir ou dividir custos, em determinado momento. A questão do georreferenciamento de terras rurais é um exemplo, sendo sua constitucionalidade asseverada pelo STF²⁶², o que não impede, todavia, de que haja decisões

ângulo judicial, do que suscitado.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 85.911-9/MG**. Relator: Marco Aurélio, 25 out. 2005. Brasília: STF, 2005.)

²⁶¹ “É interpelante pensar que um registrador, negando-se, com apoio em juízo adstrito à legalidade, a inscrever um título – suponha-se um mandado judicial –, não é suscetível de perpetrar crime de desobediência. Mas, diversamente, quando, após essa referida negativa, esse mesmo registrador, premido pela ameaça de prisão, resignar-se a ilegalmente inscrever o título, aí é que pode acaso cometer crime, o de prevaricação (art. 319, CP)” (DIP, Ricardo Henry Martins. Da Responsabilidade Civil e Penal dos Oficiais Registradores. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 25, n. 53, p. 80-92, jul./dez. 2002. p. 92.)

²⁶² “O interesse público é atendido porque a obrigatoriedade de georreferenciamento dos imóveis rurais e sua consequente certificação pelo INCRA permite combater a grilagem de terras públicas. Além disso, muitos caos de violência no campo têm origem na disputa de terras registradas em duplicidade. Também o interesse

administrativas que afastem a aplicação da norma²⁶³. Além de a lei prever o georreferenciamento, o próprio decreto estipula que em casos de necessidade de identificação da área em títulos judiciais, há necessidade de georreferenciamento (art. 16). Se, no caso concreto, houvesse resistência do proprietário, é contraditório imaginar que a fazenda será explorada na forma de condomínio. A decisão administrativa, que não se coordena com a norma, apenas cria forma de burlar a lei, e criar mais exceções para algo que deveria ser básico, que é a identificação do imóvel.

Em termos de direito administrativo, todavia, é mais simples criar normas do que tipificar condutas no direito penal, ao menos do ponto de vista das corregedorias locais e nacional, que representam o poder normativo e fiscalizador. Tais escolhas e a mistura entre atribuições de fiscalizar e normatizar ou regular geram uma inversão na pirâmide Kelsianiana²⁶⁴, ao menos nos aspectos que ficam esclarecidos, e determinados, pelas corregedorias.

Nesse sentido, não é necessariamente o título judicial que se reveste de exigibilidade ou que lhe é atribuído o status de ordem judicial, mas são escolhas normativas e decisões administrativas que restringem a qualificação registral²⁶⁵. A descrição imprecisa não é inválida, mas de

dos particulares é contemplado, na medida em que se garante mais segurança jurídica ao ato negocial, evitando-se questionamentos futuros." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4866/DF**. Relator: Gilmar Mendes, 18 dez. 2021. Brasília, DF: STF, 24 fev. 2022.)

²⁶³ "O interessado recorreu desse último óbice (fls. 159/162), sustentando que a área objeto da arrematação não excede de 5% do total e, dessa sorte, lhe seria impossível providenciar o georreferenciamento do imóvel todo, seja pelo dispêndio financeiro, seja pela resistência do proprietário; além disso, a providência do georreferenciamento não seria compulsória em caso de transferência coativa, como é o caso da arrematação em execução forçada. (...) Conquanto seja muito ampla a dicção do § 4º do art. 176 da Lei nº 6.015/1973 (verbis "em qualquer situação de transferência de imóvel rural"), está patente que *lex dixit magis quam voluit*, a lei disse mais do que quis. O fato da matrícula ainda não trazer descrição georreferenciada não quer dizer, de nenhuma forma, que ela tenha perdido a sua eficácia: não existe, portanto, nenhuma incerteza sobre a existência e os característicos do prédio. Assim, considerando-se, de um lado, que houve alienação coativa de mera fração ideal, e, de outro, que o registro existente é eficaz, conclui-se que impor ao adquirente o ônus de providenciar a retificação do todo, enquanto ele próprio não se dispuser a fazer um desmembramento, impedindo-se o registro *stricto sensu*, é praticamente tornar o imóvel inalienável mediante execução judicial, com prejuízo para credores e para a própria dignidade da Justiça e a interpretação da lei não pode conduzir a conclusões absurdas." (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (Conselho Superior da Magistratura). **Apelação Cível n.º 1001285-94.2019.8.26.0438**. Registro de imóveis – Dúvida – Título judicial – Arrematação em execução forçada – Fração ideal – Georreferenciamento que já era obrigatório para o todo do imóvel – Registro da transmissão coativa parcial que, todavia, não depende da inserção de descrição georreferenciada – Inteligência dos §§ 3º-5º do artigo 176 da lei nº 6.015/1973, do inciso II do § 2º do decreto nº 4.449/2002, e do item 10.1 do cap. XX do tomo II das NSCGJ – Apelação a que se dá provimento para reformar a r. sentença e afastar o óbice. Relator: Fernando Antonio Torres Garcia, 25 ago. 2022. São Paulo: TJSP, 2022.)

²⁶⁴ "Em um primeiro momento, a figura acima nos traz à mente a pirâmide Kelsianiana e a hierarquização das normas justapostas, em função do fundamento último de validade, ou seja, a Constituição Federal. O sistema converge, dessa forma, em torno de um regramento rígido e imutável." (KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRELLI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Tabelionato de Notas**. São Paulo: YK Editora, 2017. v. 3. p. 178.)

²⁶⁵ "Não se contesta que, considerado o atual estado da técnica e as exigências atuais da doutrina jurídica e do tráfego imobiliário, a descrição do imóvel na matrícula aberta deveria ser melhorada. Em outras palavras, a expressão "mais ou menos" utilizada para referência da metragem da frente aos fundos do imóvel objeto da

acordo com a lei e a oportunidade em adequá-la, manifestada pelo intento dos interessados no registro, deveria ser um fator para adequar o registro a ter eficácia perante terceiros, o que demanda precisão, uma vez que existe uma pressuposta assimetria informacional entre quem tem a posse e os terceiros.

Neste contexto, ressalta-se o óbvio que o registrador não é juiz²⁶⁶, e, portanto, não tem a última palavra sobre o direito, e tampouco cabe decidir elementos que conflitam entre versões ou alegações, mas deveria ter o poder/incumbência de dizer o direito administrativamente e gerenciar a qualidade das informações.

3.3 Propriedade titulada como um direito fundamental a ser protegido por meio de informações precisas

Verifica-se também que a propriedade titulada, devidamente matriculada, é um direito fundamental associado a uso e fruição da propriedade privada e é fonte potencial de constrição e de grande utilidade em execuções, caso as informações reflitam a situação fática adequada do bem e permitam mecanismo que propiciem burlas e fraude à lei. A formalização também age como mecanismo que facilita a circulação da propriedade e, conseqüentemente, a fruição da sua função social, por meio de redução de custos de transação em virtude da redução da assimetria informacional²⁶⁷.

matrícula nº 5.483 não é suficiente para impedir o ingresso do título que tem por objeto a área total remanescente na transcrição nº 105.768. Nem mesmo a falta de indicação do lado par ou ímpar do logradouro em que localizado o imóvel, bem como da distância métrica até a edificação ou esquina mais próxima é suficiente para a recusa do registro postulado, pois na matrícula aberta para a área destacada há menção ao nome do logradouro e número da edificação, assim como de sua designação cadastral, o que o torna perfeitamente identificável.” (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação Cível nº 1000378-61.2022.8.26.0100**. Registro de imóveis – Dúvida julgada procedente – Formal de partilha – Suposta ofensa ao princípio da especialidade objetiva não configurada – Imóvel que sofreu pequeno desfalque – Partilha do todo remanescente – Possibilidade de verificação da disponibilidade quantitativa e qualitativa – Óbice afastado – Apelação provida. Relator: Fernando Antonio Torres Garcia, 1 set. 2022. São Paulo: TJSP, 26 out. 2022.)

²⁶⁶ “O que quer dizer que os revisores para os quais o artigo científico é preparado não são exatamente verdadeiros juízes, pois a) não diferem profissionalmente do autor, b) não podem finalizar a discussão, c) são julgados de volta (e às vezes vivamente) por quem eles contestam, e que, finalmente, d) possui os mesmos direitos que eles de prolongar a discussão, fechá-la ou reabri-la. Quaisquer que sejam os mecanismos pelos quais a controvérsia científica termina, eles devem diferir profundamente daqueles que o Conselho inventou para pôr fim a um caso.” (LATOURE, Bruno. **A fabricação do direito**. São Paulo: Editora Unesp, 2019. *E-book*. p. 232-233)

²⁶⁷ “[...] como exemplos a serem evitados, noticia Nicolas Nogueroles, importante registrador imobiliário de Barcelona e Professor da Universidade local (Ramon Llull-Esade), que, ao tentar adquirir imóvel em Moscou para instalação da futura sede do Instituto Cervantes, a Espanha tentou sem êxito saber com segurança a identidade do verdadeiro proprietário. Impossibilitada de concluir a operação, ao final, optou por adquirir outro imóvel, não sem incorrer em elevados custos para investigar a propriedade imobiliária. Com alguma frequência, mais do que o desejável, diga-se, empresas hoteleiras que operam na América Latina se veem obrigadas a

Todavia, a propriedade particular formalizada é algo relativamente recente no contexto nacional. A primeira lei de terras e propriedades particulares remonta a 1850²⁶⁸, seguida por uma lei de hipotecas, que é o prenúncio de um sistema de registro de imóveis. Esta lei gerou a definição legal de terras devolutas, pois estabelecia que as terras cujo domínio não podia ser provado seriam consideradas devolutas ao Estado, ou deveriam ser compradas²⁶⁹. Deve-se considerar que a informação registral sobre os imóveis apresenta incoerências, imprecisões e inconsistências que se relacionam com problemas fundiários históricos na sociedade brasileira.

Pondera-se que a imprecisão das informações não foi e nem pode ser sanada por uma lei, e não foi diferente com as terras devolutas²⁷⁰. Nesse sentido, a concretização da propriedade ocorre junto aos responsáveis por registros, que aceitam ou não as descrições. Talvez sejam situações equivocadas demais para serem indicadas em documentos oficiais. Apesar de toda a

pagar várias vezes o valor de uma mesma propriedade para diferentes pessoas que alegam possuir títulos contraditórios de propriedade. Mesmo na Europa, suspendeu a União Europeia financiamento destinado a construção da Corte de Apelação da Albânia, diante da impossibilidade de se determinar com segurança quem fosse o titular da propriedade.” (RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Registros públicos: visão geral, aspectos relevantes, importância para a democracia.** [S. l.: s. n.], 2013. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/702/1/palRM-REG.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.)

²⁶⁸ “A regulação da hipoteca para a garantia dos empréstimos se fazia tão necessária que a Lei Orçamentária nº 317 de 21 de outubro de 1843, apesar de ter como objetivo principal fixar as receitas e orçar as despesas para os exercícios de 1843-1844 e 1844-1845, estabeleceu também o Registro Hipotecário. O art. 35 desta Lei previa a criação de um Registro Geral de Hipotecas, nos lugares e pelo modo que o Governo estabelecesse em seu regulamento. Este dispositivo foi então regulamentado pelo Decreto 482 de 1846, que dispunha acerca de diversas questões sobre o registro da hipoteca, sem, entretanto, dispor acerca da transmissão da propriedade. Haja vista a falta de regulamentação sobre a transmissão da propriedade, a Lei Orçamentária e o seu regulamento não tiveram grande repercussão jurídica e econômica.” (ROSAS, Cibelle Manfron Batista. **O problema fundiário decorrente do sistema de aquisição territorial no Brasil e a usucapião extrajudicial como instrumento facilitador da regularização imobiliária.** 2018. Dissertação (Mestrado em direito) - Centro Universitário Curitiba, Curitiba, 2018. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em: 21 mar. 2021. p. 21.)

²⁶⁹ “Conforme Silva, a conceituação das terras devolutas encontrada na Lei de Terras decorre diretamente das prioridades do projeto governamental da época que tinha como um de seus objetivos trazer para o Brasil colonos livres a fim de substituir o trabalho escravo, o que seria precisamente fomentado pela venda de referidas terras devolutas. Outros dispositivos legais de suma importância trazidos pela Lei de Terras são os relativos à proibição da aquisição das terras devolutas por outro título que não fosse o da compra (arts. 1º e 2º), e a instituição do preço mínimo nas compras de terras devolutas (art. 14).” (ROSAS, Cibelle Manfron Batista. **O problema fundiário decorrente do sistema de aquisição territorial no Brasil e a usucapião extrajudicial como instrumento facilitador da regularização imobiliária.** 2018. Dissertação (Mestrado em direito) - Centro Universitário Curitiba, Curitiba, 2018. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em: 21 mar. 2021. p. 27.)

²⁷⁰ “Segundo José Murilo de Carvalho, da leitura dos relatórios emitidos após a regulamentação da Lei de Terras pelos ministros do Império e da Agricultura, Comércio e Obras Públicas observa-se as reclamações dos mesmos acerca da dificuldade de cumprir a lei diante de inúmeros obstáculos enfrentados, tais como a dificuldade em se obter informações da existência de terras devolutas e de suas dimensões, bem como a falta de informações das áreas de posse e de sesmarias.” (ROSAS, Cibelle Manfron Batista. **O problema fundiário decorrente do sistema de aquisição territorial no Brasil e a usucapião extrajudicial como instrumento facilitador da regularização imobiliária.** 2018. Dissertação (Mestrado em direito) - Centro Universitário Curitiba, Curitiba, 2018. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em: 21 mar. 2021. p. 30.)

discussão, do ponto de vista do registro a regularização ocorre pela simples existência da matrícula, que tem presunção de validade e abstrai, se equivocado ou não, pela forma. Nesse sentido, uma regulação ampla mesmo de um tema afeto à soberania, que é o controle do território.

Nesse sentido, a desorganização da cadeia dominial nacional implicou a necessidade de que seja periodicamente passada uma borracha nos registros e haja uma consolidação. Como exemplo da forma de limpar o passado estão os marcos temporais e leis versando sobre regularização fundiária. Um exemplo do marco definido no novo Código Florestal (2008), que permitia a gradual ou nenhuma correção das ilegalidades anteriores, a lei do REURB (Regularização Fundiária Urbana, Lei nº 13.465/2017, art. 98, final de 2016).

Tais medidas têm funções sociais, mas também são espécie de modulação da lei e permitem que muitos sejam beneficiados. Nota-se que em nenhuma situação em que a legislação buscou congelar o quadro em determinado momento, não houve qualquer preocupação probatória e isso se reflete na celeuma que existe nos projetos que permitem a regularização com base em autodeclaração (tal como a Medida Provisória 910/2019, que não foi votada e caducou). A simples consulta aos projetos legislativos mostra que são inúmeras as proposições que visam a legalizar, regularizar ou relevar ocupações com grandes possibilidades de aprovação²⁷¹.

Além de forma de modulação, representam presunções e formas de facilitar provas para alguns e dificultar para outros. Trata-se de algo que pode ser analisado em termos de consenso entre envolvidos e benefício social²⁷². Nesse sentido, pontua-se que tais medidas incluem diversos princípios desejáveis, mas que não necessariamente levam em consideração conflitos com segurança jurídica, previsibilidade e qualidade das informações que podem ser gerenciadas, cruzadas ou circularizadas para se aferir graus de verdade, coerência ou antecipar prejuízos a terceiros. Isso significa que vários direitos podem ser reconhecidos com a formalização, mas é importante que se diminuam os efeitos colaterais aos não diretamente envolvidos.

²⁷¹ “PL nº490/2007: restringe a demarcação de terras indígenas. PL nº191/2020: libera a mineração em terras indígenas. PL nº 3.729/2004: flexibiliza e/ou extingue o licenciamento ambiental de obras e empreendimentos. PL nº 510/2021: permite a legalização de terras públicas invadidas até 2014 e a titulação de áreas consideradas latifúndios. PL nº 4843/2019: permite que o setor privado se aproprie de terras destinadas à reforma agrária e a titulação de áreas consideradas latifúndios” (MODELLI, Laís. “‘Combo da morte’: entenda por que 5 projetos de lei no Congresso são apontados como ameaças ao meio ambiente, quilombolas e indígenas.”. **Portal Geledés**, [s. l.], 25 ago. 2021. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/combo-da-morte-entenda-por-que-5-projetos-de-lei-no-congresso-sao-apontados-como-ameacas-ao-meio-ambiente-quilombolas-e-indigenas/>. Acesso em: 15 nov. 2021.)

²⁷² "Analysis in terms of divergencies between private and social products concentrates attention on particular deficiencies in the system and tends to nourish the belief that any measure which will remove the deficiency is necessarily desirable. It diverts attention from those other changes in the system which are inevitably associated with the corrective measure, changes which may well produce more harm than the original deficiency." (COASE, Ronald H. The problem of social cost. **The Journal of Law & Economics**. [s. l.], v. 3, 1960. p. 43).

A formalização da propriedade implica reunir informações relevantes sobre imóveis e titulares e criar mecanismos que propiciem acesso a terceiros. No caso dos registros de imóveis, as informações incluem elementos que dizem respeito à descrição da propriedade, que pode incluir acessões e construções, que é o aspecto objetivo, como também o aspecto subjetivo, de quem é o proprietário e titular de direitos reais, incluindo os de garantia como hipoteca e alienação fiduciária.

Trata-se de forma de internalização de elementos de outros sistemas, particularmente sobre representação de informação. Como ensina Ricardo Dip²⁷³, algumas finalidades das informações são conservar o que é documentado, sinalizar ou indicar signos para referir aspectos da realidade, expressar exteriorizando um conceito e comunicar o que foi registrado. Pois bem, tais funções indicam que a linguagem em geral e a informação registrária buscam representar facetas da realidade, mas não necessariamente fazem-no de forma adequada.

Pode-se imaginar que a descrição de propriedade em uma ficha, algo que ocorre desde 1976 (com a vigência da Lei nº 6015/1973), não é a forma mais atual no sentido de tecnológica nem eficiente de guardar informações. Deve-se pontuar que o sistema de fichas não impede a entrada de informação georreferenciada, mas de um lado houve sucessivas prorrogações nos prazos de obrigatoriedade de georreferenciar o perímetro de imóveis rurais sujeitos a “desmembramento, parcelamento, remembramento e em qualquer situação de transferência” (art. 10, do Decreto 4.449/2002) e de outro as retificações na descrição do imóvel, parte delas por esse processo, indicam que havia muita imprecisão e mesmo sobreposição nas descrições em fichas.

A má qualidade de informação não é, todavia, simples decorrência de questões técnicas ou de representação. São, na verdade, parte de um processo histórico de pseudo legalização de terras e direitos, associadas à forma da matriz econômica e desigualdades no acesso. Tal situação remonta a colonização e o sistema de sesmarias em que a propriedade era algo de pouco valor, com grande disponibilidade²⁷⁴.

²⁷³ DIP, Ricardo Henry Marques. **Registro de Imóveis**: vários estudos. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2005. p. 114.

²⁷⁴ “É no pequeno reino peninsular que vamos encontrar as origens remotas do nosso regime de terras. A ocupação de nosso solo pelos capitães descobridores, em nome da Coroa portuguesa, transportou, inteira, como num grande vôo de águias, a propriedade de todo nosso imensurável território para além-mar – para o alto senhorio do rei e para a jurisdição da Ordem de Cristo. A propriedade particular, conseqüentemente, nos veio da Europa. (...) Em Portugal, na história de suas instituições territoriais, das quais a das sesmarias foi o tronco de que se ramificou a nossa propriedade imóvel, estão, portanto, as origens e os primeiros aspectos do regime de terras do Brasil.” (LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil**: sesmarias e terras devolutas. 4. ed. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990. p. 15)

3.3.1 Satisfação de credores e outras funções da propriedade imóvel

A organização de informações de propriedade atende a usuários diversos, desde potenciais compradores que querem reduzir externalidades, credores que buscam meios de execução. Nesse sentido, os bens imóveis titularizados se mostram juridicamente bens propícios a satisfazerem credores ou serem dados em garantia, notadamente por sua perenidade e tendência a manutenção do valor se conservados (por exemplo, a *contrario sensu* da redação do CPC 742 que permite ao juiz autorizar a venda de bens imóveis em inventário se ameaçarem ruína).

Por outro lado, bens imóveis não possuem liquidez como outros ativos, e por isso ocupa apenas a quinta posição no rol preferencial do CPC na ordem de penhora (art. 835, V), assim como podem demandar leilões para efetiva satisfação. Todavia, esses bens não são facilmente desvalorizados e de menor liquidez, o que os torna particularmente úteis para que seu titular responda por dívidas, pretéritas, atuais ou futuras²⁷⁵.

Um exemplo de integração que tem dado bons resultados e simplificado rotinas com o Poder Judiciário é a Central de indisponibilidade de bens imóveis²⁷⁶, levada a âmbito nacional pelo Provimento CNJ nº 39/2014. Os números elevados indicam que há uma demanda por busca de bens que possam servir de garantias contra a inadimplência ou prejuízos ilegais. Deve-se notar que tais restrições afetam basicamente a propriedade titulada, pois a posse ou aquilo não registrado, em regra, fica à margem do registro. Não possui a certeza do título, mas também foge de controles formais. Um exemplo do possível desincentivo ao registro ocorre com a inclusão da previsão recente pela lei nº 13.465/17 da averbação do item 32, no inciso II do art. 167 da LRP, que é a averbação do termo de quitação do compromisso de compra e venda apenas para fins de exoneração de responsabilidade tributária, sem transmissão da propriedade.

A diversidade de hipóteses judiciais de indisponibilidade levanta a questão de se a propriedade como direito fundamental do art. 5º da CRFB/88 é vulnerada a ponto de eventualmente

²⁷⁵ “A princípio respondem pela obrigação os bens do devedor, presentes ou futuros, estejam sob seu controle ou na posse de outrem. Mas também terceiros respondem com seus bens pela dívida, como é o caso do sucessor a título singular do devedor, quando se tratar de execução fundada em direito real ou obrigação reipersecutória (art. 790, I, CPC); dos sócios da sociedade devedora, quando sua responsabilidade for ilimitada e subsidiária àquela da sociedade ou nas demais hipóteses previstas em lei (v.g. sócio administrador que atua com desvio de poder, desconsideração da personalidade jurídica, etc.); da pessoa que garante a obrigação (v.g. fiador, sócio que hipoteca seu bem imóvel para garantir obrigação da sociedade) e; também o atual proprietário, quando o juiz reconhecer que a alienação ou a oneração por garantia real dos bens do devedor caracterizar fraude à execução ou fraude contra credores (art. 790, V e VI, CPC).” (LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 8. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 956.)

²⁷⁶ “Números da Central desde 01/07/2012, 1.514.463 Ordens de Indisponibilidade e Cancelamento, 2.714.266 Pessoas com bens disponibilizados, 40.436.901 Acessos” (BRASIL. Operador Nacional de Registros. **Central de Indisponibilidade de bens**. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://indisponibilidade.org.br/autenticacao/>. Acesso em: 10 jun. 2022.).

perder seu sentido econômico²⁷⁷. De qualquer forma, observa-se que o legislador tem ampliado as hipóteses de execução e publicização de elementos para eventual execução, ao passo que a jurisprudência tem sido mais cautelosa.

De um lado, observa-se que o legislador criou mecanismos e direitos reais de garantia que vinculam de forma mais específica o imóvel a eventual satisfação da dívida. Um exemplo é o da alienação fiduciária, Lei nº 9.514/94 que passou por sucessivas alterações e um dos destaques é o parágrafo único do art. 30, acrescido pela Lei nº 13.465/2017, que em síntese prevê que as questões atinentes a financiamento imobiliário, exceto a exigência da intimação do devedor fiduciante como parte do procedimento de consolidação, é resolvido com perdas e danos. Isso significa que o legislador impede que a consolidação da propriedade seja suspensa por discussões como o valor da dívida. Dessa forma, exige-se um mínimo do devido processo legal na consolidação, mas limita-se o que pode ser alegado como obstáculo ao procedimento.

Quanto ao interesse de credores, destaca-se o registro da citação de ações reais ou reipersecutórias, que demanda o prévio chamamento do requerido ao polo passivo, em função do cumprimento de decisões judiciais. Conforme se extrai do art. 54 da Lei nº 13.097/2015, há apenas uma situação em que a averbação é possível pelo simples interesse do credor, que se trata da averbação de execução ou procedimento de execução nos termos do CPC art. 828, que é a atualização do art. 615-A do CPC de 1973. Trata-se da chamada averbação premonitória, que gera segundo a lei a presunção absoluta de conhecimento por parte de terceiros e a presunção relativa de ineficácia em caso de alienação, que pode ser elidido por provas e demonstração de que o devedor alienante tem patrimônio diverso ou fez reserva para eventual satisfação.

A solução da averbação premonitória parte da presunção de certeza e liquidez da dívida em processo de execução. Destaca-se também a figura da mera ineficácia da alienação, e não seu cancelamento. A utilização do plano da eficácia, em detrimento do cancelamento, permite que a propriedade seja onerada, mas tão somente em relação ao credor que foi diligente pode a venda não ser oponível.

O reforço no plano da eficácia é também observado na jurisprudência, a exemplo da Súmula 308 do STJ²⁷⁸ que afastou eficácia hipoteca sobre a incorporação em relação ao adquirente de unidade autônoma, e na legislação, no art. 55 da lei 13.097/2015, já mencionado. No mesmo sentido, o §2º do art. 54 da lei 13057/2015, incluído pela Lei 14.382/2022, que indica

²⁷⁷ HELENA, Eber Zoehler Santa. **Propriedade e sua indisponibilidade**: uso e abuso. 2021. Tese (Doutorado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2021. p. 40.

²⁷⁸ "A hipoteca firmada entre a construtora e o agente financeiro, anterior ou posterior à celebração da promessa de compra e venda, não tem eficácia perante os adquirentes do imóvel." (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Seção). **Súmula 308, de 30 de março de 2005**. Brasília, DF: STJ, 25 abr. 2005.)

que a caracterização da boa-fé do terceiro adquirente de imóvel ou beneficiário de direito real requer tão somente os documentos exigidos na lei 7433/1985, ou seja, certidão da matrícula e prova de pagamento de imposto de transmissão, e excluiu expressamente as certidões forenses ou de distribuidores judiciais.

A utilização de soluções no plano da eficácia, em detrimento do cancelamento irrestrito, tem sido mais comum no sistema de fólio real porque há situações em que não é possível a reunião de informações suficientes para cancelar um gravame. Nesse sentido, um exemplo é o cancelamento indireto²⁷⁹, técnica que tem sido utilizada nas arrematações judiciais, em que se pese considerar que a arrematação em hasta pública para satisfação de credor é espécie de alienação forçada e que cancelamento dos eventuais gravames existentes ocorre pela sua sub-rogação no preço, sendo os demais credores intimados, o que nem sempre é provado. Mesmo a Fazenda Pública sub-roga-se no preço, conforme o art. 130 do CTN.

O cancelamento indireto é também forma de decisão administrativa burlar leis e instituir uma isenção, por uso de informações desorganizadas. A arrematação envolve a notificação dos demais credores e interessados (CPC art. 889) e segundo o art. 903 uma vez emitida a carta de arrematação se considera “perfeita, acabada e irretroatável”, mesmo que venham a ser declarados procedentes embargos de terceiros. Isso significa que se foi feita a intimação, a arrematação em princípio é ato jurídico perfeito, e não só no plano da eficácia. Por outro lado, a falta de intimação dos demais credores indica falha em concentrar informações. Ocorre que o cancelamento indireto implica não se preocupar com as informações e que não se cancela a restrição de direito, mas se cancela de fato, sem cobrar, justamente porque a estrutura de solução de conflitos na esfera se mostra ineficiente ou insuficiente para informar a todos os exequentes.

²⁷⁹ “... o registro de arrematação não reclama o cancelamento direto e autônomo de registro das condições precedentes, porque ele se afeta negativamente pela inscrição mais nova. Isso se dá porque a arrematação tem força extintiva das onerações pessoais e até mesmo das reais (cfr. Artigo 251 II, Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973; Afrânio de Carvalho, op. cit., pág. 83), e de extinção do direito é que deriva a admissão de cancelamento do registro que lhe corresponda (RIFA SOLER, “La anotación preventiva de embargo, 1983, págs. 510 ss.). O vínculo da penhora traslada-se para o preço da aquisição, sobre o qual concorrem os credores (LOPES DA COSTA, com apoio em DIDIMODA VEIGA e CARVALHO SANTOS, “Direito Processual Civil Brasileiro, 1947, IV, pág. 169). Observe-se, por fim, que, no cancelamento indireto, é despicinda, em regra, a elaboração de assento negativo, salvo quanto à hipoteca, em vista da necessidade de qualificar-se pelo registrador a ocorrência que não é automática da causa extintiva segundo prescreve o artigo 251 II, Lei n.º 6.015, citada.” (Apelação Cível n. 13.838-0/4, rel. Des. Dínio de Santis Garcia, ocorrido em 24.2.1992.)” (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação Cível 100157093.2016.8.26.0664**. Registro de imóveis. Penhoras e decretos de indisponibilidade que não impedem a alienação forçada. Ocorrida a alienação forçada, há, por via indireta, imediato cancelamento das penhoras e indisponibilidades pretéritas. Cancelamento direto que não é condição necessária à posterior alienação voluntária. Escritura de venda e compra que, portanto, pode ser registrada. Recurso desprovido. Relator: Pereira Calças, 19 dez. 2017.)

Tal conceito visa também a diferenciar os efeitos da aquisição originária²⁸⁰, que é aquela que independe da existência de outros direitos, sendo o exemplo mais comum a usucapião, que pode, por exemplo, prestar-se a abertura de uma nova matrícula em uma área total ou parcialmente não matriculada. Nesse sentido, há vínculo jurídico contratual que justificou a arrematação para satisfação dos credores, assim como há a cognoscibilidade na matrícula de que tal situação visa satisfazer a créditos, e por isso a ausência de cancelamento direto de indisponibilidades²⁸¹.

Por outro lado, ante a ausência de presunção de uma decisão judicial, a regra é que o credor se manifeste, ou seja intimado para cancelamento de algum gravame em seu favor. É a regra legal do artigo 250 da LRP, e determina que em casos de hipoteca, garantias, não basta a alegação de prescrição, por exemplo, para que haja o cancelamento. Isso ocorre porque pode haver sucessão e causas de interrupção ou suspensão da prescrição, como menoridade, cujas provas não são meras constatações unilaterais. Uma exceção seria a perempção em hipoteca²⁸², também chamada de abandono liberatório, e prevista no art. 1.479 do CC/2002. Na situação da perempção, com mais de 30 anos da constituição da hipoteca convencional, o credor deveria sair da inércia e gerar novo registro da hipoteca. Caso contrário, o requerimento do devedor com a prova por distribuição de execução em seu desfavor é admitido como prova para o cancelamento.

²⁸⁰ “diz-se originária a aquisição que, em seu suporte fático, é independente da existência de um outro direito; derivada, a que pressupõe, em seu suporte fático, a existência do direito por adquirir. A inexistência de relação entre titulares, a distinção entre o conteúdo do direito anterior e o do direito adquirido originariamente, a extinção de restrições e limitações, tudo isso pode se passar, mas nada disso é da essência da aquisição originária” (PASSOS, Josué Modesto. **A arrematação no registro de imóveis**: continuidade do registro e natureza da aquisição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 111-112.)

²⁸¹ “Contudo, verifico agora que é caso de prestigiar o entendimento contrário, que se veio consolidando desde então, em particular depois do julgamento das Apelações Cíveis 1077741-71.2015.8.26.0100, em 20.05.2016, e 0023897-25.2015.8.26.0554, em 15.09.2016. Esse modo de decidir, afinal, se resguarda o interesse dos beneficiários da indisponibilidade (que poderão satisfazer-se à custa do produto da arrematação), também traz facilidade o tráfego jurídico e aumenta a confiança do público na alienação feita em leilão público.” (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação Cível 1004286-19.2016.8.26.0236**. Dúvida de registro – Arrematação – Cancelamento indireto das indisponibilidades – Modo de privilegiar a facilitação do tráfego jurídico – Precedentes – 1. Depois da arrematação do imóvel em execução forçada, as indisponibilidades anteriores à hasta perdem a sua eficácia e, portanto, não impedem que o arrematante, voluntariamente, aliene o imóvel a terceiros, haja ou não seu cancelamento expresso (“direto”) – 2. Esse modo de decidir, afinal, resguarda o interesse dos beneficiários da indisponibilidade (que poderão satisfazer-se à custa do produto da arrematação), também traz facilidade o tráfego jurídico e aumenta a confiança do público na alienação feita em leilão público – 3. Improcedência da dúvida. Relator: Artur Marques da Silva Filho, 28 maio 2019. Brasília, DF: TJSP, 2019.)

²⁸² “... o almejado reconhecimento da perempção importa sim cancelamento da hipoteca, não tendo a decisão embargada incorrido em qualquer imprecisão técnica. Ainda que a postulação formulada não faça referência a cancelamento de hipoteca, certo é que a pretendida extinção do registro, ainda que decorrente de situação fática vinculada ao decurso do tempo, produz necessária e automaticamente aquele resultado.” (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Recurso Administrativo n. 1045620-77.2021.8.26.0100**. Comarca de São Paulo. Relator: Fernando Antônio Torres Garcia, 14 fev. 2022. São Paulo: 2022.)

A importância da propriedade imóvel na eventual satisfação de credores ressalta que esta possui uma função precípua de servir ao proprietário, como também pode ser útil como garantia ou execução e outras funções de interesse público. A função da propriedade deve ser pensada em termos de eficiência informacional. Há que se considerar a natureza da informação, seus usos e integrações para se avaliar ou propor formas mais eficientes, sob pena ou risco de se tornarem obsoletos ou desnecessários²⁸³.

A propriedade titulada, ou seja, aquela com título registrado, é relevante no aspecto econômico, pois é apta como garantia para financiamentos como o crédito rural²⁸⁴, algo essencial para a produção em níveis satisfatórios em virtude dos riscos da atividade (climático, ambiental), necessidade de investimento. Em regra, os subsídios são concedidos tendo como garantia a propriedade em si, máquinas ou a produção futura.

Em todos os casos, a informação precisa de que a propriedade existe, está regular, tem determinadas dimensões e localização, mitiga parte dos riscos e simplifica a concessão de empréstimos e financiamentos. Assim, a propriedade formalizada e registrada é uma forma de direito que permite maior flexibilidade e agilidade na comercialização, cessão, criação de títulos de créditos para transmissões ou recebíveis (securitização)²⁸⁵, o que facilita e amplia o viés econômico.

Ademais, não é somente o viés econômico que deve ser levado em conta, e, notadamente, a Carta Magna indica que a propriedade atenderá a sua “função social” (CRFB/88, art. 5º, inciso “XXIII”), sendo que em relação à propriedade rural o texto indica critérios como aproveitamento racional e adequado, utilização adequada de recursos naturais, relações de trabalho e bem-estar, ou seja, envolve dimensões econômica, social e ambiental.

²⁸³ Na ADI 4427, julgada em 21/05/2015 e que tratava do registro da alienação em cartório ou Detran, o relator ministro Marco Aurélio indicou que o simples pacto entre as partes “é perfeitamente existente, válido e eficaz” sem que seja necessário qualquer registro, “o qual constitui mera exigência de eficácia do título contra terceiros”. Segundo ele, embora o exercício em caráter privado da atividade notarial e de registro esteja previsto no artigo 236 da Constituição Federal, “não há conceito constitucional fixo e estático de registro público”. “Ao inverso, compete à lei ordinária a regulação das atividades registradas”. Ademais, destacou-se que o conceito de registros públicos não é exaurido pelo art. 236 da CF/88: “qualquer liberdade para delimitação da atividade”, fato que colocaria todos os cadastros de informações em banco de dados com acesso geral, sujeitos à disciplina do artigo 236 da CF, o que atingiria atividade realizada por outros entes privados, tais como o serviço de proteção ao crédito. “Não é esse o alcance do preceito do artigo 236”.

²⁸⁴ A aplicação de crédito rural representou cerca de R\$271 bilhões no Plano de Safra 2021/2021 (BRASIL. Plano Safra 2020/2021. In: BRASIL. **Agricultura e Pecuária**. 6 jun. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/agricultura-e-pecuaria/2021/07/aplicacao-do-credito-rural-ultrapassa-r-271-bilhoes-na-temporada-2020-2021>. Acesso em: 15 nov. 2021.)

²⁸⁵ Exemplo da Cédula de Crédito Imobiliário, lei 9514/197, que permite a securitização de recebíveis.

3.3.2 Usucapião e criação de registro por aquisição originária

A relação entre usucapião e posse, assim como regularização fundiária, é relevante para se entender limitações probatórias aplicáveis e formas de reconhecimento do direito. As provas típicas de usucapião, como justo título e elementos de posse, raramente provam cabalmente o direito ou a inexistência de outras situações. A forma de notificação, com a presunção em caso de silêncio ou impugnações infundadas, assim como manifestação dos entes públicos, têm o condão de transformar uma situação provável em algo que tem oponibilidade a terceiros, e, possivelmente, implica menores custos de transação a partir do reconhecimento.

Assim, a consequência jurídica é que, sob determinadas condições, uma área ocupada pode gerar direitos a outros que não o proprietário. Nessa linha, o proprietário desidioso, ou mesmo possuidor, que abandona sua propriedade, pode se encontrar na situação de que outro exerce os direitos à posse, como se fosse proprietário e adequando-o especialmente²⁸⁶. Nesse caso, a propriedade, que é um direito destinado a ser perpétuo, cede espaço à inércia do proprietário de direito, para privilegiar o posseiro que age como proprietário durante um lapso temporal considerável, e na forma da função social.

A usucapião, também chamada de prescrição aquisitiva, trata-se de forma originária de aquisição de propriedade, “por meio da comprovação do exercício da posse qualificada por lapso temporal pré-estabelecido, sendo que a posse deve ser mansa, pacífica, ininterrupta, sem oposição e com ânimo de dono”²⁸⁷. O requisito legal é o decurso de prazo de posse qualificada de 5 a 15 anos, e excepcionalmente 2 anos (usucapião marital, art. 1240-A do CC/2002), é uma forma de propiciar reconhecimento àquele que cumpre o papel social da propriedade²⁸⁸. O lapso

²⁸⁶ “Todo bem, móvel ou imóvel, deve ter uma função social. Vale dizer, deve ser usado pelo proprietário, direta ou indiretamente, de modo a gerar utilidades. Se o dono abandona esse bem; se se descuida no tocante à sua utilização, deixando-o sem uma destinação e se comportando desinteressadamente como se não fosse o proprietário, pode, com tal procedimento, proporcionar a outrem a oportunidade de se apossar da aludida coisa. Essa posse, mansa e pacífica, por determinado tempo previsto em lei, será hábil a gerar a aquisição da propriedade por quem seja seu exercitador, porque interessa à coletividade a transformação e a sedimentação de tal situação de fato em situação de direito. À paz social interessa a solidificação daquela situação de fato na pessoa do possuidor, convertendo-a em situação de direito, evitando-se, assim, que a instabilidade do possuidor possa eternizar-se, gerando discórdias e conflitos que afetem perigosamente a harmonia da coletividade. Assim, o proprietário desidioso, que não cuida do que é seu, que deixa seu bem, em estado de abandono, ainda que não tenha a intenção de abandoná-lo, perde sua propriedade em favor daquele que, havendo-se apossado da coisa, mansa e pacificamente, durante o tempo previsto em lei, da mesma cuidou e lhe deu destinação, utilizando-a como se sua fosse” (SALLES, José Carlos de Moraes. **Usucapião de bens imóveis e móveis**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 30-31.)

²⁸⁷ DANTAS, Marcus. Análise crítica sobre a extensão do elenco de vícios da posse e suas consequências. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 50, n. 197, jan./mar. 2013. p. 35.

²⁸⁸ “Todo bem, móvel ou imóvel, deve ter uma função social. Vale dizer, deve ser usado pelo proprietário, direta ou indiretamente, de modo a gerar utilidades. Se o dono abandona esse bem; se se descuida no tocante à sua utilização, deixando-o sem uma destinação e se comportando desinteressadamente como se não fosse o proprietário, pode, com tal procedimento, proporcionar a outrem a oportunidade de se apossar da aludida coisa.

temporal mínimo pode ser somado com a posse de possuidores anteriores, tanto em transmissões inter-vivos (*accessio*) como causa mortis (*successio*)²⁸⁹. Em princípio, a doutrina aceita a soma de tempos em todas as modalidades, mas devem ser contínuas, pacíficas (CC/2002 art. 1243).

Trata-se de uma forma de aquisição originária de propriedade²⁹⁰, o que significa que não há relação negocial com proprietário ou possuidor anterior, mas também que em regra está livre de gravames, algo excepcionado pelo Provimento CNJ 65/2017 que indica que o reconhecimento da usucapião não implica liberação de restrições administrativas ou eventuais gravames judiciais (art. 21). Modo originário se opõe ao modo derivado²⁹¹, e também significa que em relação aos frutos não há dever de restituição, ou que os atos praticados pelo possuidor são válidos, mesmo que posse de má-fé, desde a data de início do lapso temporal (*ex tunc*)²⁹². Na mesma linha, os atos do então proprietário decaem e não podem ser opostos ao possuidor ou terceiro. Em termos de direitos reais e extrajudicial, a evolução dos institutos e interações tem buscado trazer para o sistema as exceções como a usucapião e a regularização, ou “correção” da legalidade.

Essa posse, mansa e pacífica, por determinado tempo previsto em lei, será hábil a gerar a aquisição da propriedade por quem seja seu exercitador, porque interessa à coletividade a transformação e a sedimentação de tal situação de fato em situação de direito. À paz social interessa a solidificação daquela situação de fato na pessoa do possuidor, convertendo-a em situação de direito, evitando-se, assim, que a instabilidade do possuidor possa eternizar-se, gerando discórdias e conflitos que afetem perigosamente a harmonia da coletividade. Assim, o proprietário desidioso, que não cuida do que é seu, que deixa seu bem, em estado de abandono, ainda que não tenha a intenção de abandoná-lo, perde sua propriedade em favor daquele que, havendo-se apossado da coisa, mansa e pacificamente, durante o tempo previsto em lei, da mesma cuidou e lhe deu destinação, utilizando-a como se sua fosse.” (SALLES, José Carlos de Moraes. **Usucapião de bens imóveis e móveis**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 30-31.)

²⁸⁹ “Para computar-se o lapso do usucapião é possível utilizar-se tanto a *accessio possessionis* como a *successio possessionis*. Mas esse cúmulo não se dá eficazmente pela simples junção de diversas posses que ao longo do tempo tenham existido sobre o imóvel usucapiendo. É preciso, em primeiro lugar, que entre os vários possuidores tenha ocorrido título válido de sucessão intervivos ou causa mortis, para que a posse de um seja válida como continuação da do outro (...) a contagem do prazo de usucapião ordinário não admite retroação a datas anteriores ao título. Se pretende lançar mão da *accessio possessionis*, isso só será possível se todas as posses, anteriores e posteriores à aquisição, forem apoiadas em justo título. Em suma, a posse tem de apoiar-se em título adequado durante o lapso necessário ao aperfeiçoamento do usucapião ordinário.” (THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. v. 3. p. 164-168.)

²⁹⁰ “A propósito da usucapião, convém acentuar que o registro irá sacramentar essa forma de aquisição originária,38 habilitando o usucapiente a promover todo e qualquer ato de disposição ou oneração da propriedade imobiliária. Esse processo a que denominamos de atestação de um fato jurídico preexistente produz efeitos erga omnes, porque figuram como interessados o requerente e todos” (DE MELLO, Henrique Ferraz. Usucapião extrajudicial: fundamentos constitucionais para a Desjudicialização e o Direito comparado. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 82, n. 40, p. 107-153, jan./jun. 2017. p. 121-122).

²⁹¹ “Modo derivado de aquisição requer que a aquisição do direito se funda em direito do titular anterior, que, como pressuposto do direito transmitido, determina-lhe a existência, a extensão e as qualidades; modo originário de aquisição se dá quando inexistir relação entre um precedente e um subsequente sujeito de direito.” (FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural)**. Porto Alegre: Fabris, 1998. p. 41.)

²⁹² GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 196.

A posse relevante para usucapir é aquele em que está presente o chamado “*animus domini*”, em que o possuidor tem a coisa como se fosse sua²⁹³ e a torna passível da usucapião ou prescrição aquisitiva. Nesse sentido, segundo a jurisprudência do STJ e doutrina, não configura posse com vontade de ser dono, ou massa, pacífica e duradoura, se há contrato de locação em vigor, se há compromisso ou promessa de compra e venda, contratos de comodato ou outros vínculos jurídicos²⁹⁴.

No mesmo sentido, a ocupação ou a mera detenção em nome de outrem não configuram posse apta a usucapião. Assim, a vedação à usucapião de bens públicos insculpida na CRFB/88 é uma opção legislativa que altera a legitimação para iniciar o processo, e de certa forma resguardar bens públicos. Todavia, situações de fato consolidadas podem ensejar na desnecessidade de apuração de eventuais impostos de transmissão, e mesmo os terrenos públicos, mediante leis ou procedimentos específicos, podem ser outorgados a particulares. Um exemplo desses procedimentos é legitimação de posse (art. 47) da Lei 11977/2009²⁹⁵, com nova roupagem na lei da Regularização Fundiária Urbana (REURB - Lei nº 13.465/2017), que se assemelha ao reconhecimento de usucapião de bem público, mas diferencia-se pela iniciativa e condicionamentos legais, que basicamente depende da iniciativa do poder público, por meio de auto de demarcação urbanística, que define área e limites do eventual projeto de regularização fundiária.

²⁹³ “No *animus domini*, é necessário que esteja no exercício da posse, é a manifestação do possuidor que tenha a coisa, como se fosse sua, e promove sua intenção de superar qualquer vício e se tornar proprietário. Não se confunde com a *opinio domini*, na qual o possuidor tem a convicção de que é dono do bem (FACHIN, 1988, p. 43). Não há de se confundir, com aqueles que exercem a servidão da posse, e também, a posse direta, seja por efeito contratual ou direito constituído, como é o caso, por exemplo, o usufrutuário, o locatário e o credor pignoratício. (GAMA, 2016, p. 377).” (ARAÚJO, André Villaverde de. **Cartórios extrajudiciais brasileiros como instrumentos de Acesso a Uma Ordem Jurídica justa pela extrajudicialização**. 2019. Tese (Doutorado em direito constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2019. p. 139-140.)

²⁹⁴ “Não tem ânimo de dono o locatário, o comodatário, o arrendatário e todos aqueles que exercem posse direta sobre a coisa, sabendo que não lhe pertence e com reconhecimento do direito dominial de outrem, obrigando-se a devolvê-la.” (GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 259.)

²⁹⁵ “A usucapião extrajudicial surgiu, num primeiro momento, com a Lei 11.977/2009 que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Todavia, a implementação da usucapião extrajudicial pela Lei 11.977/2009 teve efeitos bastante limitados, uma vez que foi prevista única e exclusivamente para regularização fundiária urbana, envolvendo um procedimento administrativo bastante complexo.” (ROSAS, Cibelle Manfron Batista. **O problema fundiário decorrente do sistema de aquisição territorial no Brasil e a usucapião extrajudicial como instrumento facilitador da regularização imobiliária**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário Curitiba, Curitiba, 2018. p. 70.)

A usucapião é uma forma de reconhecimento de propriedade a partir da posse que pode estar associada a ocupações como também a títulos imperfeitos, também chamado justo título²⁹⁶. Segundo Serpa Lopes²⁹⁷, o título é elemento que representa a causa ou fundamento de um direito, sendo que para a posse, justo título é aquela causa que legitima a aquisição da posse. O título é legítimo, não falso, mas imperfeito no sentido de faltar-lhe forma (por exemplo, se é exigida escritura pública) ou requisitos extras como anuências ou questões fiscais, ambientais. Em regra, trata-se de causa de diminuição do lapso temporal da usucapião ordinária.

Se um título imperfeito adentra no fôlio real, é possível que se estabeleça a chamada usucapião tabular. Na usucapião tabular²⁹⁸, que ocorre pela sanção de irregularidade em registros de títulos que tiveram ingresso no registro de imóveis competente, convalidando-se falhas no registro e permitindo a manutenção da cadeia dominial e segurança jurídica. Há entendimento, que tal modalidade não poderia ser abarcada pelo extrajudicial, igualmente excluída aquela de rito especialíssimo prevista na Lei 11.977/2009²⁹⁹.

Especificamente, a usucapião administrativa ou extrajudicial propriamente dita surge com o CPC/2015 como meio alternativo à jurisdição, e que pretende ser uma forma mais célere de reconhecimento do direito³⁰⁰. Trata-se de uma alternativa à jurisdição típica, em uma ação

²⁹⁶ “Em outras palavras, é necessário que o título seja formalmente válido, não submetido a nenhuma nulidade absoluta e esteja transcrito (arts. 531, 532, II e III, e 553, do Código Civil), para ser considerado justo título e hábil à aquisição do domínio, como uma carta de arrematação ou de adjudicação, um formal de partilha, uma escritura pública de compra e venda ou de permuta, ou de doação, aparentando legitimidade. Segundo Orlando Gomes, o justo título vem a ser o título de aquisição ineficaz e pare ele são três as causas que impedem a eficácia do título: (1) a aquisição a non domino, isto é, o fato de não ser o transmitente dono da coisa; (2) a aquisição a domino, na qual o transmitente não goza do direito de dispor, ou transfere por ato nulo de pleno direito; (3) o erro no modo de aquisição.” (ROSAS, Cibelle Manfron Batista. **O problema fundiário decorrente do sistema de aquisição territorial no Brasil e a usucapião extrajudicial como instrumento facilitador da regularização imobiliária**. 2018. Dissertação (Mestrado em direito) - Centro Universitário Curitiba, Curitiba, 2018. p. 57.)

²⁹⁷ SERPA LOPES, Miguel Maria de. **Curso de direito civil: direito das coisas: princípios gerais, posse, domínio e propriedade imóvel**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1962. v. 6. p. 142.

²⁹⁸ “O reconhecimento da usucapião tabular dar-se-á de forma incidental, verdadeiro e atípico incidente processual à ação em que a nulidade de pleno direito do título translativo de propriedade foi proclamada (lembre-se que não se está discutindo tal nulidade de pleno direito em sede de ação direta), objeto de arguição pelo atingido (SIC – § 1º do artigo 214 da Lei n.º 6.015/73), sem, à evidência, a angularização plúrima própria da ação de usucapião.” (LOTTI, Armando Antônio. Breves notas sobre a intervenção do Ministério Público nas ações de usucapião e o chamado usucapião tabular. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 70, p. 71-77, set./dez. 2011. p. 76.)

²⁹⁹ SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Direito registral Imobiliário: teoria geral**, de acordo com o novo Código de Processo Civil e a Lei 13.456/2017. Curitiba: Juruá, 2017. v. 1. p. 448.

³⁰⁰ “A alternativa do procedimento extrajudicial da usucapião, instituída pelo Novo Código de Processo Civil, além de empregar agilidade e celeridade na regularização imobiliária, tem sido vista como um importante instrumento facilitador de alcance do direito da propriedade, direito este garantido pela Constituição Federal brasileira.” (SOAR, Hermano. **O processo de desjudicialização da usucapião: perspectiva da atividade do oficial de registro de imóveis**. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania do Centro Universitário Curitiba, Curitiba, 2016. p. 77)

de que exigia intervenção judicial e citação dos Poderes dos níveis municipais, estadual e federal, intervenção do Ministério Público. Na versão extrajudicial exige-se consenso³⁰¹, ou não manifestação de dissenso, daqueles listados como proprietários tabulares e não oposição dos entes públicos.

Além do CPC, houve regulação pela Corregedoria Nacional de Justiça (CNJ) com fulcro em poder normativo derivado diretamente da CRFB/88 (art. 103-B, §4º, I) e regulamentou aspectos práticos da usucapião em serventias extrajudiciais por meio do Provimento CNJ nº 65/2017. A regulamentação indica a necessidade de ata notarial, que é um meio de prova, em que o notário especifica a modalidade de usucapião pretendida, busca e narra provas e documentos que demonstrem a existência da posse e ainda, em regra, faz diligência in loco para verificação de benfeitorias e da função social da posse, assim a mesma juntamente com um requerimento feito pelo advogado responsável formará um processo administrativo que é capitaneado pelo oficial de registro de imóvel da circunscrição do imóvel.

Nesse sentido, utiliza-se um meio de prova (ato notarial) e combina-se com um procedimento administrativo que permite intimação e complementação ou esclarecimento de informações. O procedimento é facilitado pela previsão de presunções que permitem que o procedimento siga em frente, a exemplo da coleta das certidões de distribuição de feitos ajuizados como forma de provar ausência de litígio³⁰², assim como esclarece que podem ser objeto de usucapião áreas matriculadas ou sem matrículas.

³⁰¹ “No Novo Código de Processo Civil, o artigo 1.085 (versão mais recente aprovada pela câmara) prevê o reconhecimento extrajudicial do Usucapião também diretamente no Registro de Imóveis da Comarca em que se situa o imóvel usucapiendo. Para tanto, introduz o artigo 616-A na LRP, que exige: a) ata notarial: lavrada pelo Tabelião da Circunscrição de localização do Imóvel, contendo (i) o tempo de posse do requerente; (ii) a depender do caso, o tempo de posse dos antecessores e (iii) circunstâncias; b) Planta e memorial descritivo do profissional legalmente habilitado, com responsabilidade técnica e registro no respectivo Conselho de Fiscalização profissional, e pelos confinantes, titulares de domínio. c) Certidões Negativas dos Distribuidores da Comarca da Situação do Imóvel e do domicílio do requerente; d) Justo Título ou outra documentação que comprove: (i) origem da posse, (ii) continuidade, (iii) natureza e tempo; ex.: pagamento de impostos e taxas.” (KÜMPEL, Vitor Frederico. O novo Código de Processo Civil: o usucapião administrativo e o processo de desjudicialização. **Migalhas**, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/Registralhas/98,MI207658,101048-O+novo+Codigo+de+Processo+Civil+o+usucapiao+administrativo+e+o>. Acesso em: 30 abr. 2018.)

³⁰² “Assim, por exemplo, se as divisas do imóvel usucapiendo forem respeitadas pelos confinantes e algum deles não impugnar nem manifestar concordância expressa, não haverá prejuízo, nada justificando a remessa dos autos para a autoridade judicial competente, porque a presunção de discordância ficará arredada pela prova. Por outro lado, diante da inexistência de feitos ajuizados contra o requerente ou seus antecessores, e havendo prova, quantum satis, demonstrando haverem sido preenchidos os requisitos da usucapião, a ausência de impugnação do titular de domínio ou de qualquer demanda judicial afasta qualquer presunção de litígio, razão pela qual também aqui não se justificará a remessa do feito à via judicial, *tout court*, ainda que, pessoalmente notificado, tenha ele permanecido inerte.” (MELLO, Henrique Ferraz Corrêa de. **A desjudicialização da usucapião imobiliária**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 385.)

Já a Lei nº 13.564/2017 simplificou o procedimento de notificação, especialmente se os confinantes são condomínio edilício e a citação por edital, válida somente para titulares de direitos reais (Lei 6015/1973, art. 216-A §2º e §4º). Ademais, tal norma criou a presunção de que o silêncio do notificado, que se queda inerte pelo prazo de 15 dias, implica concordância tácita.

No caso da usucapião extrajudicial, os requisitos como posse exclusiva e tempo de posse devem ser documentalmente provados, não basta a simples alegação de testemunha em ata notarial. Isso ocorre porque o poder decisório do oficial de imóveis é limitado, não sendo apenas algo formal, mas não lhe permite dilação probatória ampla³⁰³, como ocorre em atividades de jurisdição. Os registradores podem realizar diligências e a chamada justificação administrativa, previsto no § 15 do art. 216-A, que se volta para a ausência ou insuficiência de documentos. Em princípio, a justificação administrativa não desconstitui uma impugnação fundamentada de confiante ou interessado³⁰⁴.

Destaca-se que o maior desafio da usucapião extrajudicial ocorre justamente em relação a terras rurais, em que as informações sobre posse são mais precárias. A situação de terras rurais e registro envolve várias considerações e questionamentos como a coexistência de diversos cadastros (ambiental, Incra, Receita Federal) que contém conflitos e inconsistências e não há uma diretriz de uniformidade. Em que pese haver limitações à produção de provas, imóveis e titulares congregam informações relevantes que não são somente aquelas dispostas nas matrículas. Há o conjunto de informações representado por todas as matrículas da serventia e transcrições, em que muitos seriam confinantes ou seriam glebas alvo de parcelamento irregular, mas é possível se reunir e aperfeiçoar a informação, buscas contradições ou pontos de reforço para a qualificação da usucapião. Há que se considerar elementos de outras serventias, pois muitas vezes havia desdobros irregulares, que são averbações, e protelava-se a abertura de matrículas, ou, diversamente, não havia o encerramento devido.

³⁰³ “Ressalta-se, entretanto, que esta ampliação da atividade cognitiva dos registradores não os eleva ao mesmo patamar dos magistrados. Os oficiais de Registros de Imóveis não possuem o mesmo poder decisório peculiar à atividade dos Juízes de Direito.” (ROSAS, Cibelle Manfron Batista. **O problema fundiário decorrente do sistema de aquisição territorial no Brasil e a usucapião extrajudicial como instrumento facilitador da regularização imobiliária**. 2018. Dissertação (Mestrado em direito) - Centro Universitário Curitiba, Curitiba, 2018. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em: 21 mar. 2021. p. 79.)

³⁰⁴ “O procedimento de usucapião extrajudicial tem como principal requisito a inexistência de lide, de modo que, apresentada qualquer impugnação, a via judicial se torna necessária, cabendo ao requerente emendar a petição inicial para adequá-la ao procedimento comum nos termos do §10, do artigo 216-A, da Lei n. 6.015/73. As Normas de Serviço da Corregedoria do Tribunal de Justiça de São Paulo, prestigiando a qualificação do Oficial de Registro e a importância do procedimento extrajudicial, trouxeram pequena flexibilização a tal regra no item 420.5 de seu Capítulo XX, permitindo que seja julgada a fundamentação da impugnação, com afastamento daquela claramente impertinente ou protelatória.” (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (1. Vara). **Processo 1078673-49.2021.8.26.0100**. Relatora: Luciana Carone Nucci Eugênio Mahuad, 18 ago. 2021. São Paulo: TJSP, 2021.)

O silêncio qualificado ou a manifestação infundada³⁰⁵, que é espécie de qualificação feita pelo oficial, permitem o prosseguimento do procedimento. É assegurado, todavia, que dê continuidade ao procedimento em caso de impugnações infundadas ou genéricas. Aliás, seria direito subjetivo do requerente exigir a continuidade em tais casos, justamente para que tenha um rol de documentos completo para recurso administrativo, via corregedoria, ou para pleitear algo na via jurisdicional.

Há necessidade de prova, mas em princípio é possível a usucapião em quaisquer das modalidades, com as devidas cautelas. Nesse sentido, a usucapião familiar, instituída pela Lei 12.424/11, que alterou o código civil através do art. 1.240-A, deve ser aplicada com ressalvas, pois o próprio conceito de abandono do lar é controverso, e há questões subjetivas envolvidas. Nesse sentido, ressalta-se que em tese toda forma de usucapião pode ser pleiteada extrajudicialmente, mas deve-se instruir com provas adequadas e idôneas. No mesmo sentido, menciona-se que o Superior Tribunal de Justiça, ao analisar o REsp nº 1.631.859-SP, firmou entendimento de que é possível a herdeira usucapir, em seu nome, imóvel objeto da herança, desde que presentes os requisitos legais da usucapião extraordinária, e que a posse tenha sido exercida exclusivamente pela herdeira como se dona fosse³⁰⁶.

³⁰⁵ PROVIMENTO Nº 58/89, CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA - SÃO PAULO 138.19. Decorrido o prazo de 10 (dez) dias, prorrogável uma única vez por 20 dias a pedido, sem a formalização de transação para solucionar a divergência, o Oficial de Registro de Imóveis: 1

I - se a impugnação for infundada, rejeitá-la-á de plano por meio de ato motivado, do qual constem expressamente as razões pelas quais assim a considerou, e prosseguirá na retificação caso o impugnante não recorra no prazo de 10 (dez) dias. Em caso de recurso, o impugnante apresentará suas razões ao Oficial de Registro de Imóveis, que intimará o requerente para, querendo, apresentar contrarrazões no prazo de 10 (dez) dias e, em seguida, encaminhará os autos, acompanhados de suas informações complementares, ao Juiz Corregedor Permanente competente; ou 2

³⁰⁶ “EMENTA DIREITO PROCESSUAL CIVIL E CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIA. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULA 282/STF. HERDEIRA. IMÓVEL OBJETO DE HERANÇA. POSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO POR CONDÔMINO SE HOVER POSSE EXCLUSIVA. 1. Ação ajuizada 16/12/2011. Recurso especial concluso ao gabinete em 26/08/2016. Julgamento: CPC/73. 2. O propósito recursal é definir acerca da possibilidade de usucapião de imóvel objeto de herança, ocupado exclusivamente por um dos herdeiros. 3. A ausência de decisão acerca dos dispositivos legais indicados como violados impede o conhecimento do recurso especial. 4. Aberta a sucessão, a herança transmite-se, desde logo, aos herdeiros legítimos e testamentários (art. 1.784 do CC/02). 5. A partir dessa transmissão, cria-se um condomínio pro indiviso sobre o acervo hereditário, regendo-se o direito dos co-herdeiros, quanto à propriedade e posse da herança, pelas normas relativas ao condomínio, como mesmo disposto no art. 1.791, parágrafo único, do CC/02. 6. O condômino tem legitimidade para usucapir em nome próprio, desde que exerça a posse por si mesmo, ou seja, desde que comprovados os requisitos legais atinentes à usucapião, bem como tenha sido exercida posse exclusiva com efetivo *animus domini* pelo prazo determinado em lei, sem qualquer oposição dos demais proprietários. 7. Sob essa ótica, tem-se, assim, que é possível à recorrente pleitear a declaração da prescrição aquisitiva em desfavor de seu irmão – o outro herdeiro/condômino –, desde que, obviamente, observados os requisitos para a configuração da usucapião extraordinária, previstos no art. 1.238 do CC/02, quais sejam, lapso temporal de 15 (quinze) anos cumulado com a posse exclusiva, ininterrupta e sem oposição do bem. 8. A presente ação de usucapião ajuizada pela recorrente não deveria ter sido extinta, sem resolução do mérito, devendo os autos retornar à origem a fim de que a esta seja conferida a necessária dilação probatória para a comprovação da exclusividade de sua posse, bem como dos demais requisitos da usucapião extraordinária. 9. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta

Tais facilitações ressaltam a importância da usucapião como forma de ajustar o fôlio real às situações fáticas e sociais, como também destaca a existência de interessados nesta forma de correção.

3.4 Definição do que é registrável e em que condições: arbitrariedade, casuísmo, limitações probatórias

A manifestação do direito no fôlio real ocorre pelo efetivo registro de títulos. Nesse sentido, a concretização de um direito fundamental (moradia, segurança alimentar, desenvolvimento) é associada a esta etapa formal que garante oponibilidade a terceiros, algo relevante em financiamentos e circulação dos bens em si. Por outro lado, não basta para registrar que haja somente a parte que deveria ser trivial, a exemplo de um mapa com as indicações dos limites. A forma como é feito o contraditório e aceitação dos títulos depende de presunções, e, muitas vezes, os aspectos mais relevantes dos registros são determinados por escolhas e decisões que relevam ou não requisitos.

Não se pretende fazer uma lista de tudo que é requisito ou óbice para o registro, mas indicar que em questões em que presunções assumem um papel relevante, a exemplo da identificação do imóvel, recolhimento de impostos e estado civil dos titulares, as questões essenciais que determinam a registrabilidade derivam de uso de presunções como ônus, limitação probatória ou mecanismo padrão. Neste capítulo, são analisadas limitações relativas ao conteúdo ou tributação de um imóvel, em detrimento de inconsistências sistêmicas ou que afetem toda uma área.

Em uma primeira abordagem, o sistema registral seria uma espécie de sistema jurídico baseado em racionalidade formal, ou seja, em princípios e regras universalizáveis³⁰⁷. O sistema de racionalidade formal visa a resolução de conflitos, e se opõe a um sistema de racionalidade material, que visa a aplicação de valores e funda-se em regras mais abertas (*open-ended*) que tende a ser particularizado em suas materializações. Em tese, os oficiais de registros são subordinados à legalidade e às decisões administrativas ou judiciais que os vinculam, mesmo que segundo a lei possuam “independência no exercício de suas atribuições” (art. 28, Lei 8935/94).

parte, provido.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial (REsp) nº 1.631.859/SP**. Relatora: Nancy Andrighi. Brasília, DF: STJ, 29 mai. 2018.)

³⁰⁷ TEUBNER, Gunther. Substantive and reflexive elements in modern law. **Law & Society Review**, [s. l.], v. 17, n. 2, p. 239-286, 1983. p. 240.

Nesse contexto, uma pergunta inicial é a de quais são os requisitos para o registro e averbações? De forma ampla, deve existir um título nos termos do art. 221 da LRP, um documento, que represente uma mudança no direito real, sua aquisição, extinção, assim como mudanças em relação aos titulares (estado civil, nome) ou de titulares, assim como mudanças ou especificações do bem em si, suas confrontações, dimensões. O título deve vir acompanhado de documentos oficiais que comprovem elementos de prova precípua, como quitação de tributos relativos à transmissão, se for o caso, e esse conjunto é analisado nos termos da lei, e da compatibilidade com o que há registrado no fólio real, que se presume verdadeiro, salvo prova em contrário.

Em termos de título, a regra geral do artigo 108 do CC é que a constituição, modificação e extinção de direitos reais sobre imóveis. Há várias exceções legais como atos de alienação fiduciária, atos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), integralização de capital em sociedades empresárias, cédulas de crédito (sendo a primeira a cédula de crédito rural, do Decreto-Lei nº 167/1967), mas as escrituras públicas são o típico documento que retrata a qualificação e manifestação de vontades de partes num negócio jurídico com relevância para o fólio real. A escritura pública é uma espécie de documento público e presumem-se verdadeiros a enunciação das vontades manifestada perante o tabelião, assim como os documentos os quais teve acesso e indicou no documento³⁰⁸.

Nesse sentido, uma manifestação de vontade inadequada para o registro, ou com vícios, demanda que seja feito novo título (“rerratificação”). Isso ocorre tanto porque há uma presunção de que a captação de vontade abrangia todos os aspectos formalizados, seja porque esta é uma atribuição notarial se for em escritura pública. Assim, há limitações probatórias na análise do documento, sendo que a manifestação de vontade em si não é escopo de deliberação judicial, salvo previsão legal expressa como o de suprimento de vontade na fraude de entrega de um

³⁰⁸ “Diante de tal atribuição visualiza-se a fé pública do notário posto que que diversos dispositivos fazem jus à denominação, como por exemplo o artigo 215 do Código Civil que afirma expressamente que 'a escritura pública, lavrada em notas de tabelião, é documento dotado de fé pública, fazendo prova plena'¹⁴⁵. Importante mencionar também a culminação do artigo 217 do Código Civil com o artigo 411, I do Código de Processo Civil, onde está expresso a fé pública do tabelião uma vez que 'terão a mesma força probante os traslados e as certidões, extraídos por tabelião ou oficial de registro, de instrumentos ou documentos lançados em suas notas'¹⁴⁶ e que 'considera-se autêntico o documento quando: I - o tabelião reconhecer a firma do signatário'¹⁴⁷.” (ROCHA, Maiara Sanches Machado. **Desjudicialização da aquisição originária da propriedade por meio da usucapião extrajudicial como forma de acesso a cidadania: interfaces necessárias entre direito da moradia e cidadania**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, 2018. p. 73).

contrato definitivo (CC art. 464). Isso porque em regra a manifestação de vontade deve ser feita pelas partes de forma específica³⁰⁹.

Os fatos e direitos inscritos gozam de presunção relativa, mas podem ser elididos com prova contrária³¹⁰. Além da manifestação de vontade, são exigidos elementos como comprovação de tributos relativos à transmissão, cadastros tais como municipais, de imóvel rural, ambiental, georreferenciamento para usucapião, regularização fundiária e imóveis rurais nos termos da lei (Decreto nº 4449/2002), verificações de restrições à disponibilidade (Provimento CNJ nº 39/2014), alvarás, licenças. Do ponto de vista dos titulares, documentos de identificação e sobre estado civil e união estável de pessoas físicas e de representação e poderes para pessoas jurídicas, assim como composição para aferir limitações, a exemplo de compras de terra rural por estrangeiros. São documentos que advêm de órgãos ou entes com atribuição para tal, e compõem uma das facetas da tarifação de provas no extrajudicial.

Como se observa, muitos requisitos não se relacionam diretamente com propriedade, tais como indicações de cumprimento de legislação ambiental (área de reserva legal e cadastro ambiental rural [CAR]), habite-se e alvarás para construções e projetos, certidões de regularidade fiscal (certidões negativas de débito [CND]³¹¹). São formas de *compliance* ou restrições legais indiretas³¹², assim como representam formas de inversão de presunção ou criação de

³⁰⁹ “falta qualquer competência aos Juízes para decretar sanções e, até, para retificar erros das escrituras públicas: escritura pública somente se retifica por outra escritura pública, e não por mandamento judicial.” (MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. **Tratado de direito privado**: parte geral. Tomo III. 3. ed. [S. l.]: Borsoi, 1970. p. 361).

³¹⁰ “Isso porque a fé pública constitui princípio do ato registral que protege a inscrição dos direitos, não dos fatos a ele ligados, de sorte que a eventual inexatidão destes não se convalida em favor do titular inscrito, por ficar fora do abrigo do princípio”, afirmou o ministro.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Recurso Especial (REsp) nº 1288552**. Recurso especial - embargos à execução de título extrajudicial consistente em contrato particular de compra e venda de imóvel - escritura pública aquisitiva outorgada por terceiros antigos proprietários diretamente ao comprador, a pedido do vendedor, proprietário de fato - preço e quitação fictícia constante no documento público que não retira a exigibilidade da obrigação pactuada com o verdadeiro proprietário - declarações das partes ao oficial de registro que possuem presunção relativa de veracidade admitindo-se prova em contrário - insurgência do embargante. Relator: Marco Buzzi, 24 nov. 2019. Brasília, DF: STJ, 2020.)

³¹¹ CND, só previdenciária para Pessoas jurídica, produtor rural e construção (CEI): art. 47 da Lei nº 8212/91. Demais certidões de débito com fisco foram consideradas ilegais por declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 7.711/88 (ADI 394)). A questão da Lei 8212/91 merece mais detalhamento no texto a seguir e menção ao PCA0001230-82.2015.2.00.0000.

³¹² Outras exigências tais como Recomendação CNJ 3/12 que exibição das Certidões negativas com débitos trabalhistas (CNDT) referente a ações trabalhistas transitadas em julgado não pagas, verificação na central de indisponibilidades (Provimento CNJ 39/2014), obtenção de cadastro municipal para imóveis urbanos e cadastro ambiental (CAR) ou reserva legal para imóveis rurais, Cadastro na Secretaria de Patrimônio da União (SPU) para imóveis em que parte dos atributos da propriedade são da União a exemplo dos terrenos de marinha. Destaque para comunicações fora do registro como a Declaração de Operações Imobiliárias (DOI), obrigação tributária acessória atualmente regulada pela Instrução Normativa Receita da Receita Federal do Brasil nº 1.112/2010 e as comunicações para prevenção à lavagem de dinheiro e terrorismo do Provimento CNJ 88/2018.

ônus. O habite-se é uma forma de inversão de ônus em que se presume que não foi cumprido o projeto inicialmente aprovado.

Já em situações com maior proteção a terceiros adquirentes ou com maior potencial de danos como parcelamentos (art. 18 da Lei nº 6766/1979), em especial a espécie loteamento ou condomínio (art. 32 da Lei nº 4591/1964) são exigidos mais documentos como certidões de distribuição judiciais, protestos, declarações e projetos que nas palavras de Vicente Amadei tutelam os adquirentes, a segurança jurídica registral e aspectos urbanísticos³¹³.

Ocorre que a verificação de legalidade e segurança jurídica para terceiros não se coaduna, com exceções amplas que ocorrem em decisões administrativas, e algumas judiciais, que relativizam requisitos para registros. Se a intenção for reforçar as informações no registro, deve-se mesclar o reconhecimento do direito com sua caracterização precisa para que sejam oponíveis e esclarecedor para terceiros, seus limites e que não dependam, ou reduzam a dependência de questões circunstanciais.

Um exemplo inicial refere-se à própria identificação e localização do imóvel, que deveriam ser requisitos dos mais básicos para identificação, mas a jurisprudência administrativa tende a relativizar tal requisito, o que pode tornar sem sentido para a própria existência de um sistema de registro. Como indica Sérgio Jacomino³¹⁴, os principais requisitos na especificação objetiva do imóvel já eram previstos desde o Decreto 4.857/1939, regulamento que antecedeu em termos de registros públicos a Lei 6.015/1973. O autor indica que elementos como confrontações e localização eram requisitos expressos desde 1939, e apenas a área total não estava no rol exigido. Ocorre que a área ou dimensão é requisito que pode derivar como operação lógica de um perímetro e confrontações bem determinadas, e, a existência de requisitos desde muito tempo é um argumento para que se recuse títulos com descrição precária.

³¹³ "Assim, hoje, o registro imobiliário do parcelamento do solo urbano tem tríplice *ratio iures*:

- primeira: a necessidade de proteção jurídico-social aos adquirentes de lotes (quer quanto à liquidez do domínio, quer quanto à segurança do negócio jurídico);
- segunda: a necessidade de segurança jurídica registral imobiliária para o eficaz controle de disponibilidade e de especialidade objetiva, nas situações de fracionamentos imobiliários;
- terceira: a necessidade de concentrar em um órgão, com função de marcar a juridicidade do parcelamento do solo, o controle formal de todas as licenças administrativas exigíveis em tutela jurídica dos aspectos urbanísticos do empreendimento." (AMADEI, Vicente de Abreu. Registro do parcelamento do solo urbano. Noções elementares. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 22, n. 47, jul./dez. 1999. p. 41.)

³¹⁴ JACOMINO, Sérgio. Requisitos Formais do Registro e a Parêmia "*Tempus Regit Actum*". Registro de Títulos Lavrados na Vigência da Lei Anterior: Hipóteses de Exceção." *In*: AHUALLI, Tânia Mara; BENACCHIO, Marcelo. **Direito notarial e registral homenagem às varas de registros públicos da comarca de São Paulo**.: São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2016. Cap. 13, p. 293-388.

Outro seria o simples fato de que no registro de imóveis os requisitos pautam-se pelo *tempus regit actum*, o que significa que os requisitos legais são os que a lei do tempo da prenotação assim o determinam. Como o registro busca a eficácia perante a terceiros, algo diverso da mera validade do título, os requisitos são para validade e eficácia, não apenas efeitos interpartes. Uma situação corriqueira é a necessidade de georreferenciamento de acordo com os prazos legais, mesmo que a título causal seja anterior. No mesmo sentido, a verificação de eventual indisponibilidade é feita no registro e ocorrência de indisponibilidade em desfavor dos alienantes tem o condão de sobrestar o registro até a elucidação. No caso de indisponibilidade em desfavor do adquirente, é feito o registro e ato contínuo averba a indisponibilidade, pois aumenta-se o eventual patrimônio disponível a satisfazer credores.

No mesmo sentido, a descrição e localização do imóvel e sua compatibilidade com o fôlio real é questão relevante³¹⁵. De um lado, a simples diferença entre descrições do título e do que há em matrícula ou em transcrição (sistema de 1939), ou ainda descrição resumida, pode ser tratada especialmente se equivalentes. Obviamente, seria interessante a obrigação de atualizar a descrição para algo que seja mais objetivo. Por outro lado, a compatibilidade entre áreas descritas não significa equivalência e, o ônus de mostrar que terceiros e entes públicos não foram prejudicados deveria ser passado ao interessado.

A mera identidade entre descrições ruins e precárias³¹⁶ que é algo admitido nas decisões administrativas (em geral de dúvida registral) como elemento suficiente para se aceitar o registro é algo que corrobora para manter informações ruins no sistema de registro. Obviamente o

³¹⁵ “Da mesma forma, a descrição do imóvel constante do título deve coincidir com aquela mencionada no registro anterior (transcrição). Não se exige, porém, que sejam idênticas. Segundo a jurisprudência, apenas no caso de incompatibilidade entre um e outro haverá irregularidade a impedir a abertura da matrícula. Não haverá divergência ou incompatibilidade quando o título apresentado apenas complementar o registro anterior, somando os seus dados aos destes para uma perfeita integração. Igualmente, a descrição abreviada do imóvel no título não é incompatível com uma descrição mais aprofundada constante do registro anterior.” (LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 8. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 641)

³¹⁶ “A primeira exigência não se justifica. Tem-se admitido a mitigação da especialidade objetiva, a fim de não obstar o tráfego de transações envolvendo imóveis, permitindo-se a manutenção de descrições imprecisas, constantes de antigas transcrições, quando da abertura da matrícula, desde que haja elementos mínimos para se determinar a situação do imóvel, e que ele seja transmitido ou onerado por inteiro, ou seja, contanto que a nova matriz a ser aberta o abranja por completo. Esse entendimento tem sido prestigiado e até ampliado pelo CSM e pela Corregedoria Geral da Justiça, podendo-se citar a Apelação Cível nº 9000002-16.2011.8.26.0296, em que o CSM admitiu o registro mesmo no caso em que a descrição deficiente constava da matrícula e não de transcrição. O que importa é que a descrição do título, ainda que precária, coincida com a do registro de imóveis: “Conforme Narciso Orlandi Neto, “as regras reunidas no princípio da especialidade impedem que sejam registrados títulos cujo objeto não seja exatamente aquele que consta do registro anterior”: e não é essa a situação enfrentada.” (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação nº 0015003-54.2011.8.26.0278**. Registro de imóveis – Dúvida – Pretensão de registro de escritura de compra e venda – Descrição precária do imóvel – Identidade, no entanto, entre o título e a transcrição anterior – Possibilidade de abertura de matrícula e registro do título – Precedentes do Conselho Superior da Magistratura – Recurso provido. Relator: Ricardo Anafê. São Paulo: TJSP, 21 out. 2014.)

tráfego registral é facilitado por tais relativizações, assim como doutrinadores como Ricardo Dip para quem “não devemos entender que uma descrição precária seja sempre nula”³¹⁷, argumentando que a descrição seria nula. Não se trata de nulidade, pois é jurídica, mas de ser uma informação ruim, em que os sucessores ou os que não participaram do negócio original não possuem informações relevantes, ou, situações em que a posse e as ausências de formalização sejam os elementos preponderantes.

Tudo que é omissis e contraditório não vincula sucessores e demais interessados, o que é contrário ao que o sistema registral busca. É um dos principais problemas de informações ruins. Diversamente, seria interessante que aquele que busca que o registro seja efetuado arque com o ônus inadiável de melhorar a qualidade das informações. Deve-se considerar que o procedimento o de dúvida registral, se considerado procedente, impede o registro, mas também a percepção dos emolumentos. Já o suscitado tem interesse no registro, não há parte adversária, de forma efetiva. Em que pese a lei prever que possuem legitimidade para o recurso o interessado, o Ministério Público e o terceiro prejudicado (art. 202 da LRP), a jurisprudência administrativa entende que o registrador não pode recorrer das decisões³¹⁸. Em verdade, o processo administrativo de dúvida é um processo de uma parte só no qual efetivamente os terceiros prejudicados pouco podem fazer juridicamente para defender seus direitos, pois sequer são intimados. Em regra, inverte-se o ônus e sobra-lhes a onerosa via judicial ordinária.

A análise no registro é em regra formal, mas isto pode incluir limitações probatórias, ônus. O cancelamento é feito nos termos do art. 250 da LRP, o que significa um rol taxativo que abarca decisões judiciais, documentos assinados por todas as partes com firma reconhecida

³¹⁷ DIP, Ricardo. **Unitariedade e especialidade objetiva**: itens 53 e 54 das NSCCJSP em debate. [S. l.: s. n.]. Disponível em: <http://goo.gL/DoJU6B>. Acesso em: 25 jun. 2022.

³¹⁸ "Interessado é o apresentante e terceiro prejudicado é aquele que tem interesse jurídico na questão decidida pelo Permanente. Em nenhuma dessas duas categorias o Registrador se enquadra. Embora suscite a dúvida, cujo objeto é a avaliação dos óbices apresentados pelo próprio registrador para o ingresso de um título, a este último cabe apenas aguardar a decisão do Corregedor Permanente ou do Conselho Superior da Magistratura, se houver recurso e cumpri-la. Em típica atividade administrativa, o Corregedor Permanente requalifica o título apresentado, não sendo dado ao registrador questionar a decisão daquele cuja função é justamente avaliar o cabimento da nota devolutiva apresentada."(SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação nº 1000151-26.2017.8.26.0204**. Dúvida – Registro de Imóveis – Decisão da Juíza Corregedora Permanente que afastou óbice ao registro de formal de partilha e reconheceu a extensão da gratuidade da Justiça a todos os herdeiros – Apelação interposta pelo Registrador – Inteligência do artigo 202 da Lei 6.015/73 e do item 41.6 do Capítulo XX das Normas de Serviço – Ilegitimidade recursal do Registrador – Emolumentos que devem ser objeto de reclamação, não sendo passíveis de análise em sede de dúvida – Inteligência dos arts. 29 e 30 da Lei Estadual 11.331/02 – Recurso não conhecido. Relator: Manoel e Queiroz Pereira Calças, 5 dez. 2017. São Paulo: TJSP, 27 jul. 2018.)

ou documento hábil. Este último levanta mais ponderações na doutrina, e, por exemplo, a garantia de dívida não se cancela pelo mero decurso do prazo de pagamento, mas demanda uma prova específica de quitação³¹⁹.

É interessante observar outros documentos que independem da manifestação de vontade do credor, no caso do cancelamento, poderiam ser validamente utilizados, a exemplo de certidões de distribuição de ações, que indicariam eventual cobrança. Uma análise menos tarifada, porém, ocorre em casos de usucapião, que o CPC/2015 viabilizou que fosse feito na modalidade extrajudicial, mas somente com a Lei nº 13.456/2017 o silêncio do titular de direito real a ser usucapido ou confrontante devidamente notificado passou a ter o significado jurídico de aquisicção³²⁰.

Com efeito, o título criado pelas partes costuma ter seus limites de verificação limitada aos elementos que o título deixa de indicar ou indica de forma imprecisa, ao registro existente e a relação entre o registro e o título³²¹. Já na verificação do título judicial a qualificação possui limites mais restritos³²², especialmente porque a estabilidade da coisa julgada abarca elementos

³¹⁹ Firmado o contrato principal cuja garantia tenha sido dada por alienação fiduciária (contrato acessório), cria-se a propriedade fiduciária, de natureza resolúvel, com a transferência do patrimônio do devedor ao credor, o que se dá com o registro do título (contrato principal e acessório de garantia) junto à serventia imobiliária. Configurada essa relação jurídica com o registro, o devedor fiduciante passa a ter alguns dos poderes inerentes à propriedade, como o de usar e o de fruir do bem, mas não possui os poderes plenos (dispor e gravar com ônus reais). E tal situação deverá perdurar, ao menos do ponto de vista registral imobiliário, até que haja a consolidação da propriedade plena, seja em favor do devedor, com a respectiva quitação e implemento da cláusula resolutiva, seja em favor do credor, uma vez configurada a mora absoluta." (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação Cível nº 1002435-39.2018.8.26.0279**. Registro de Imóveis – Alienação fiduciária em garantia – Constituição de hipoteca – Propriedade resolúvel que nasce com o registro do contrato junto à serventia imobiliária – Devedor que não possui todos os poderes inerentes à propriedade – Necessidade de prévio cancelamento da garantia – Recurso desprovido. Relator: Geraldo Francisco Pinheiro Franco, 23 ago. 2019. São Paulo: TJSP, 2020)

³²⁰ LRP art. 216-A § 2º Se a planta não contiver a assinatura de qualquer um dos titulares de direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes, o titular será notificado pelo registrador competente, pessoalmente ou pelo correio com aviso de recebimento, para manifestar consentimento expresso em quinze dias, interpretado o silêncio como concordância. (BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 31 ago. 2022.)

³²¹ “os limites da qualificação registrária se mostram de maneira mais vistosa no plano interpretativo, enquanto seus supostos se restringem: 1 – ao título levado a registro, 2 – ao registro existente e persistente e 3 – à relação entre o título exibido e o registro existente.” (DIP, Ricardo Henry Marques. **Retificação do registro de imóveis**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1997. p. 68.)

³²² “O Conselho Superior da Magistratura (CSM) do Estado de São Paulo já teve a oportunidade de assentar que “a circunstância de exhibir-se a inscrição do título de origem, judicial não implica isenção dos requisitos registrários, incumbindo ao registrador: a) verificar a competência (absoluta) da autoridade judiciária; b) aferir a congruência do que se ordena ao registro com o processo respectivo; c) apurar a presença das formalidades documentais; d) examinar se o título esbarra em obstáculos propriamente registrários (p. ex.: legalidade, prioridade, especialidade, consecutividade)” (RJTJESP 137/588).” (LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 8. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 550).

que poderiam ter sido arguidos (art. 508 do CPC). Assim, em regra, na recepção judicial de títulos, nos quais a cognição para o registro é limitada³²³, não adentra no mérito judicial, e mesmo questões como correção de quinhões em partilha, pagamento de impostos por partilhas sucessivas e divisões desiguais em princípio são acobertadas pela imutabilidade da decisão. As questões passíveis de análise são formais e incluem principalmente a falta de participação de titulares da matrícula afetada pela ordem ou mandado judicial, pois as questões judiciais têm efeito próprio e vinculante entre as partes. Tal limitação não incide em situações em que a lei expressamente indica existir o direito de sequela ou se a coisa foi alienada quando já existia controvérsia entre as partes (art. 109 do CPC).

A questão de o registro buscar acomodar vários influxos e fontes pode levar a conflitos de presunções, em que não há uma forma precisa de se determinar a que efetivamente teria precedência, ou o que efetivamente se aplica. Num contexto desses, a preterição que não leve em conta o efetivo contraditório e correções de informações acaba por transferir ônus para os demais, que vão ter que eventualmente se valer de ação própria e meios mais onerosos. Uma situação relevante é que todos os dados e declarações que as partes registrais fizeram para que o direito fosse aceito também fosse utilizado em seu desfavor (CPC art. 308), na própria instância administrativa, como forma de não aceitar a alteração ou direito vindicado. Isso deveria envolver o que está registrado, como também o conteúdo do que foi protocolado e cadastrado ou teve suas informações referenciadas, numa espécie de circularização de informações.

Nessa linha, a sucessão de pessoas em relação às partes e sucessão legal em serventias em relação aos responsáveis são elementos que corroboram na piora da qualidade das informações, por atuação e classificadores, fiscalização. Na primeira situação, os eventuais sucessores não se obrigam naquilo que era pessoal, não foi inscrito. Já na dinâmica interna das serventias, a sucessão cria vazio de responsabilização e em regra associada a falha de transferência do acervo, especialmente se não forem os livros. Como o uso de livros é algo associado a LRP, algo defasado tecnologicamente, e falta uniformização sobre registros digitais, tudo que excede o simples conteúdo dos registros costuma ser negligenciado.

³²³ “Em se tratando de ordem judicial, que, por princípio, não provoca mudanças em direitos reais incidentes sobre bens imóveis, mas age no sentido de limitar a plenitude do gozo dos predicados derivados de um dado direito real, não se questiona seu conteúdo e não se viabiliza investigação relativa à manutenção da coerência entre a ordem e o conjunto dos assentamentos disponíveis. O exame qualificador do registrador é mais limitado. As balizas estabelecidas para o exame das ordens judiciais são, substancialmente, mais restritas (...). Diante de uma ordem judicial, acredito que só poderá o registrador se recusar a dar cumprimento ao comando recepcionado, quando restar caracterizada hipótese de absoluta impossibilidade, como quando determinada a indisponibilidade de bens daquele que não é titular, de acordo com a tábua, de direito real algum, ou a antinomia interna, quando, por exemplo, há contradição intrínseca e o documento instrumentalizador da ordem não corresponda ao seu teor.” (BARBOSA FILHO, Marcelo Fortes. Títulos judiciais e o registro imobiliário. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 41, p. 56, maio/ago. 1997.)

Um exemplo de conflito de presunções ou ordens são as indisponibilidades emanadas de juízos diversos, em que parte da resolução de conflitos indicado no art. 16 do Provimento CNJ nº 39/2014. O artigo prevê que a indisponibilidade não se aplica a ordem oriunda do mesmo juízo ou de juízo diverso, desde que no título conste expressamente que tal restrição não se aplica. Em caso de ordem de juízo diverso em que não conste tal manifestação, o registrador deve prenotar o título e comunicar ao juízo, esperando uma decisão sobre a questão.

Tal conflito pode ocorrer especialmente na arrematação, mesmo que em hasta pública, pois a arrematação é ineficaz em relação ao credor não intimado (CPC art. 804) e segundo o art. 903, §4º do CPC após a expedição da carta de arrematação, a invalidação depende de ação própria em que o arrematante seja litisconsorte passivo necessário. Em virtude de eventual ineficácia, a jurisprudência administrativa fez por bem distinguir a aquisição originária, aquela em que não depende de vínculo negocial com o titular anterior, do cancelamento direto de gravames na matrícula (outras penhoras e indisponibilidades)³²⁴. O não cancelamento dos demais gravames não impede a não alienação pelo arrematante, mas também previne terceiros de alegarem desconhecimento sobre eventual ineficácia da arrematação.

O que se verifica é que a definição dos limites da análise cria ou modifica presunções, algo que equivale a criar direitos. Em que pese a diferenciação e especialização de julgados administrativos³²⁵, tais procedimentos em regra operam sob um contraditório imperfeito, que não se vale dos diversos documentos em desfavor do requerente e não explicitam as possíveis

³²⁴ “Nesse sentido, destaca-se a observação feita por Josué Modesto Passos, no sentido de que “a arrematação não pode ser considerada um fundamento autônomo do direito que o arrematante adquire. A arrematação é ato que se dá entre o Estado (o juízo) e o maior lançador (arrematante), e não entre o mais lançador (arrematante) e o executado; isso, porém, não exclui que se exija - como de fato se exige -, no suporte fático da arrematação (e, logo, no suporte fático da aquisição imobiliária fundada na arrematação), a existência do direito que, perdido para o executado, é então objeto de disposição em favor do arrematante. Ora, se essa existência do direito anterior está pressuposta e é exigida, então - *quod erat demonstrandum* - a aquisição é derivada (e não originária)” (op. cit., p. 118). A propósito, não há como simplesmente apagar as ocorrências registrarias anteriores ao ato de transmissão coativa, quando é da essência do registro público justamente resguardar as situações anteriores, situação que não se confunde com mecanismos de modulação dos efeitos da transmissão coativa, para atingir ou mesmo resguardar direitos de terceiros.” (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (1. Vara). **Dúvida 1055211-73.2015.8.26.0100**. Dúvida – carta de arrematação – quebra do princípio da continuidade – modo de aquisição derivado, segundo entendimento mais recente do Conselho Superior de Magistratura – procedência. Relatora: Tânia Mara Ahualli. São Paulo: TJSP, 01 jul.2015.)

³²⁵ “Como todos os sistemas, os procedimentos judiciais constituem-se pela diferenciação, pela consolidação dos limites frente ao meio ambiente. Não se trata aqui de romper a continuidade com estruturas e acontecimentos para além dos procedimentos. Diferenciação não quer dizer isolamento causal ou comunicativo. Os tribunais não são prisões. Trata-se antes de construir para si próprio um ambiente intelectual, de forma a que os processos seletivos de elaboração de informações do meio ambiente possam ser orientados por regras e decisões próprias do sistema, portanto, que estruturas e acontecimentos do meio ambiente não sejam automaticamente válidas no sistema, mas sim que só possam ser reconhecidas após filtragem de informações. A diferenciação só pode, pois, ser realizada pelo estabelecimento autônomo do procedimento judicial e avança tanto, quanto as possibilidades de decisão do sistema.” (LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Corte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980. p. 54.)

consequências do julgado, e notadamente não geram motivações e consequências nos termos do art. 21 da LINDB, assim como em regra não preveem regras de transição do art. 23, pois tratam as questões de forma atomizada.

Deve-se considerar que diversas interpretações benevolentes geram direitos *contra legem*, do qual é exemplo a aceitação de títulos com descrição imprecisa, sem nem ao menos retificá-los. O que se observa na jurisprudência administrativa, particularmente a paulista, sobre possíveis consequências é um discurso retórico de que se o interessado da dúvida não puder registrar, ele só teria a opção de usucapião, onerosa ao Judiciário e que demandaria anos.

A redação atual da lei 6015/1973, alterada pela Lei nº 14.382/2022, obriga a via da complementação da documentação do título por meio de documentos oficiais (art. 176, §§ 17 e 18), ou por declarações dos interessados. Nesse sentido, ao contrário de se rerratificar escritura ou cédula, com participação de todos que manifestaram vontade originalmente, é possível a correção com documentos, o suprimento de declarações de vontade, notadamente se esta não depender dos demais participantes. Trata-se de uma inovação legislativa que pode e deve ser utilizada contra a mera aceitação dos títulos imprecisos e inadequados.

Na mesma linha, a usucapião pode efetivamente facilitar a obtenção do direito real, mas a alternativa extrajudicial não precisa demandar anos ou custos inaceitáveis. Houve a inclusão da presunção de silêncio do notificando como aquiescência, mas ainda há a necessidade de intimação de todos os titulares e confinantes. Ademais, a mera sucessão não é elemento para afirmar que determinado titular se encontra em local incerto ou não sabido³²⁶, o que permitiria a intimação por edital. Em resumo, se o requerente buscar informações precisas e não se tratar de imóvel público, tende a regularizar a situação. Por mais que tais afirmações possam envolver simplificações, verificasse que o direito real é, muitas vezes, simplesmente deferido por presunção, por atribuição de ônus ou grau de facilidade/dificuldade em se realizar provas.

³²⁶ “A questão concernente aos herdeiros de notificandos, contudo, está regulada de forma diversa: a anuência desses sucessores só pode ser eficaz, se eles apresentarem escritura pública declaratória de herdeiros únicos, com nomeação de inventariante (Prov. nº 65/2017, art. 12; NSCGJ, II, XX, itens 418.14). Isto é: não é bastante a notificação deles, é preciso que a situação sucessória esteja totalmente esclarecida, pois, do contrário, o consentimento que prestarem não se poderá considerar eficaz, por não se saber se efetivamente tinham legitimidade para o exercício dessa forma de disposição. Ora, se não é suficiente a mera notificação dos herdeiros, ainda quando conhecidos (pois o seu consentimento, como dito, tem de estar expresso pelo modo muito específico prescrito, repita-se, no Prov. nº 65/2017, art. 12, e nas NSCGJ, II, XX, itens 418.14), muito menos pode sê-lo quando esses sucessores não estejam identificados e venham a ser notificados por edital. Essa providência, nos termos dos regulamentos vigentes, é realmente incabível.” (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação Cível nº 1000523-45.2020.8.26.0470**. Registro de Imóveis – Dúvida – Processo extrajudicial de usucapião – Impossibilidade, diante da normativa vigente, de proceder-se à notificação por edital de desconhecidos herdeiros de titulares de direitos inscritos – Necessidade de observar-se o disposto no Prov. 65/2017, art. 12, e nas NSCGJ, II, XX, item 418.14 – Apelação a que se nega provimento. Relator: Ricardo Anafe, 22 nov. 2021. São Paulo: TJSP, 2021.)

Um ponto que mostra a dificuldade de consenso são os óbices para apuração de remanescente e uma solução proposta, escritura de estremação. A apuração do remanescente de uma matrícula deve ocorrer se ocorrem desdobramentos, de modo a identificar a área remanescente. Envolve custos e identificação de confrontantes, mas sua realização quanto antes impede a manutenção de matrículas sem área efetiva. De forma similar, destaca-se a alternativa de estremação para identificar área em um condomínio “*pro diviso*”, por exemplo, formado por herdeiros. A estremação de uma área diferencia-se da escritura pública de divisão pois não lida com a área toda, e na área a ser estremada não se exige a anuência de todos os condôminos, mas tão somente dos confinantes da área, mas exige prova de posse por 5 anos. Como a proposta de regularização por provimento do CNJ³²⁷ não se concretizou, em várias normas estaduais tal procedimento foi inserido, ao arripio da lei. A estremação tem como desvantagem justamente a possibilidade, e grande probabilidade, de que as áreas não tratadas não tenham dimensão/qualidade esperadas pelos terceiros do condomínio.

O problema de alternativas como a da estremação não é sua aparente simplicidade, mas a simplicidade em não buscar integração com outras informações. As provas de posse, por exemplo, não são feitas com elementos precípuos, mas indiretos, e não se exige sequer a menção aos demais condomínios. Na definição de Luhmann, um sistema busca internalizar elementos do mundo real para chegar a maior simplicidade, o que é válido para o sistema jurídico³²⁸. Ocorre que a internalização proposta se vale de elementos fáceis de obter, como um mapa descritivo, mas que pouco se relacionam com o respeito aos direitos de terceiros.

Um condomínio de fato não é necessariamente um problema complexo em termos de consenso na acepção de Coase³²⁹. O que pode efetivamente ser lacunoso é a disposição do

³²⁷ PAIVA, João Pedro Lamana. Regularização Imobiliária Nacional (Proposta de Provimento ao CNJ). ENCONTRO REGIONAL DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS, 33. *Anais* [...]. Ribeirão Preto. p. 42.

³²⁸ “Uma das características importantes dum sistema é uma relação com a complexidade do mundo. Por complexidade deve entender-se a totalidade das possibilidades que se distinguem para a vivência real - quer seja no mundo, (complexidade do mundo) quer seja num sistema (complexidade do sistema). Para cada construção dum sistema é significativo que ela apenas abranja um aspecto do mundo, apenas admita um número limitado de possibilidades e as leve a cabo. Os sistemas constituem uma diferença entre interior e exterior, no sentido duma diferenciação em complexidade, ou ordem. O seu ambiente é sempre excessivamente complexo, impossível de abarcar com a vista e incontrolável; em contrapartida, a sua ordem própria é extremamente valiosa na medida em que reduz a complexidade; e como são inerentes ao sistema só admite, comparativamente; algumas possibilidades.” (LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Córte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980. p. 39.)

³²⁹ “*Analysis in terms of* divergencies between private and social products concentrates attention on particular deficiencies in the system and tends to nourish the belief that any measure which will remove the deficiency is necessarily desirable. It diverts attention from those other changes in the system which are in evitably associated with the corrective measure, changes which may well produce more harm than the original *deficiency*.” (COASE, Ronald H. The problem of social cost. **The Journal of Law & Economics**, [s. l.], v. 3, 1960. p. 43.)

legislador em criar formas de dividir o custo do registro ou criar ônus aos que não contribuam para a divisibilidade, sem demandar ao Poder Judiciário.

O que se verifica é que mesmo algo como grande formalidade, a regulação legal pode não resolver o problema efetivamente, mas criar mecanismo para burlar o alcance de alguns objetivos, o que indica a limitação da abordagem³³⁰.

Da mesma forma, algumas regulamentações administrativas geram uma solução paliativa, mas sem efetivamente resolver a questão, tal como a limitação a averbação de direitos pessoais, mas intimamente associadas a propriedade, a exemplo do comodato, promessa de permuta, são fatores que podem diminuir a relevância do registro. Nota-se que a Lei 14.382/2022 buscou remover a limitação referente a promessa de permuta, algo que possuía tratamento diferenciado entre as unidades da federação, uma vez que corregedorias como a paulista insistem em manter posicionamentos que eliminam direitos, mesmo sem avaliar o impacto econômico e social.

3.4.1 Provas de pagamento de tributos: interpretação casuística motivada por interesse estatal?

Uma das questões que dificulta a representação em registro da realidade fática e a vinculação a provas de pagamentos em relação ao imóvel ou ao transmitente. De um lado, a Fazenda Pública argumenta em relação às garantias do crédito tributário e argumenta que o adquirente pode vir a responder por dívidas, o que nem sempre encontra respaldo legal. De outro, os interessados alegam que sem previsão legal específica, ou previsões genéricas e amplas são formas de sanção política.

Em termos de sistema de registro, trata-se de algo que limita, dificulta e encarece o registro, por meios transversos, e considerando a integração entre registro e fisco (Lei nº 11977/2009 com o registro eletrônico, art. 45, Lei 13.465/2017, art. 76, §§6º e 7º com o SINTER, lei 14.382/2022, art. 3º, VII, “a” e o sistema de recuperação de ativos) são elementos que permitem a administração pública meios eficazes para procurar ativos, sem recorrer às Certidões Negativas de Débito (CND).

³³⁰ “Parece cada vez mais evidente que nenhuma das racionalidades tradicionalmente subjacentes à regulação (legalization) são eficientes diante das complexidades sociais com as quais tem de lidar. Por isso, crescem tendências em direção à desregulação ou “deslegalization”, um movimento que advoga pela retirada de algumas matérias do âmbito de regulação estatal jurídica.” (ABBOUD, Georges. **Direito Constitucional Pós-Moderno**. Reclamação constitucional instrumento de reflexividade e aprendizado cognitivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. Cap. 3.10.7. p. 537).

Deve-se mencionar que a Lei nº 7.433/1985 estabelece que na lavratura das escrituras públicas o tabelião deverá consignar a apresentação do “documento comprobatório do pagamento do Imposto de Transmissão intervivos, as certidões fiscais e as certidões de propriedade e de ônus reais” (art. 1º, §2º), e na redação original, válida até a Lei 13.097/2015, também as certidões de feitos ajuizados, lei que também se aplica aos instrumentos particulares no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Já o Código Tributário Nacional (CTN) estabelece nos artigos 134 e 135 a responsabilidade subsidiária de tabeliães e registradores (art. 134, VI), no caso de impossibilidade de o contribuinte cumprir a obrigação principal de responsabilidade pessoal em casos de infração à lei, contratos sociais ou estatutos. Dessa forma, muitas certidões de quitação fiscal eram demandas quando do registro por previsões normativas ou risco de o fisco direcionar execuções.

Nesse sentido, também a Lei nº 7.711/1988 previa a comprovação de quitação de créditos tributários (todos entes federativos) e previdenciários quando do registro em cartório de imóveis (art. 1º, IV, “b”). Todavia, tal dispositivo foi declarado inconstitucional pelo STF em sede de controle concentrado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 394³³¹ por representar forma oblíqua de cobrança que viola os princípios do acesso à justiça e devido processo legal. Além dessa norma, há previsão para exigência de CND previdenciária segundo a Lei nº 8.212/1991, art. 47, I, “b”, empresa em alienação de bens imóveis, e, art. 47, “II”, na averbação de construção, seja pessoa física ou jurídica. Tal previsão é amenizada pela Ordem de Serviço INSS 207/1999 que relevou a apresentou para empresas se o bem imóvel alienada nunca constou no ativo permanente da empresa ou se a empresa explora exclusivamente compra e venda, locação, desmembramento de terrenos, construção e incorporação imobiliária.³³²

Em relação à lei previdenciária, apenas há declaração de inconstitucionalidade incidental pelo STF com efeitos entre as partes. Todavia, as normas locais continuaram a prever a exigência de tais certidões, e, a partir do julgamento da ADI 394, a CND previdência passou a ser emitida somente em conjunto com a de débitos federais. Como os registradores podem sofrer punições administrativas por descumprirem as normas, ou responsabilidade subsidiária, continuaram exigindo as certidões, em regra todas. Com isso, houve o julgamento do PP

³³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 394-DF**. Relator: Joaquim Barbosa, 25 set. 2008. Brasília, DF: STF, 20 mar. 2009.

³³² BUSSO, Sérgio. **A CND do INSS e os serviços notariais e registrais**. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. In: IRIB. [S. l.]. Disponível em: <https://www.irib.org.br/obras/a-cnd-do-inss-e-os-servicos-notariais-e-registrais>. Acesso em: 4 jul. 2022.

0001230-82.2015.2.00.0000³³³. Apesar de decisões plenárias do CNJ terem efeito normativo, o CNJ se recusou a mandar cumprir a decisão para outros entes federativos como ordem geral alegando discricionariedade do poder normativo³³⁴. Assim, a decisão do pedido de providências de 2015 depois de 2 anos já tinha efeito normativo, mas o CNJ decidiu que aquilo que deveria ser automático, ou presumido, não poderia ser exigível.

Em outros procedimentos administrativos, de forma individualizada e para outros estados como PR, o CNJ entendeu pela inexigibilidade das certidões, incluídas as previdenciárias³³⁵. A decisão indica justamente o fato de o normativo paranaense ser impreciso e não afastar as certidões, o que se traduz em risco e custo de transação. Nota-se que o procedimento entendeu pela procedência por ser algo que o CNJ já havia julgado, todavia não se tratou como

³³³ “Outrossim, requer que o Conselho Nacional de Justiça expeça medida liminar suspendendo todas as normas administrativas idênticas ao Provimento CGJ-RJ nº 41/2013, em homenagem à presunção de constitucionalidade dos artigos 47 e 48 da Lei Ordinária Federal nº 8.212/91. (...) Dessarte, se o Supremo extirpou do ordenamento jurídico norma mais abrangente, que impõe a comprovação da quitação de qualquer tipo de débito tributário, contribuição federal e outras imposições pecuniárias compulsórias, não há sentido em se fazer exigência com base em normas de menor abrangência, como a prevista no art. 47, I, “b”, da Lei 8.212/91.” (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de providências 0001230-82.2015.2.00.0000**. Relator: João Otávio de Noronha, 25 out. 2017. Brasília, DF: CNJ, 27 out. 2017)

³³⁴ “2. Por essa razão, os termos do acórdão prolatado neste Pedido de Providências n.º 0001230-82.2015.2.00.0000 (Id. 2290052) devem ser observados pelas Corregedorias-Gerais da Justiça dos estados e do Distrito Federal e dos Territórios na edição ou na atualização dos atos normativos de suas competências que versem sobre a matéria em debate neste expediente, quais sejam, de que “reconhecida a inconstitucionalidade do art. 1º, inciso IV da Lei nº 7.711/88 (ADI 394), não há mais que se falar em comprovação da quitação de créditos tributários, de contribuições federais e de outras imposições pecuniárias compulsórias para o ingresso de qualquer operação financeira no registro de imóveis, por representar forma oblíqua de cobrança do Estado, subtraindo do contribuinte os direitos fundamentais de livre acesso ao Poder Judiciário e ao devido processo legal”; e que “tendo sido extirpado do ordenamento jurídico norma mais abrangente, que impõe a comprovação da quitação de qualquer tipo de débito tributário, contribuição federal e outras imposições pecuniárias compulsórias, não há sentido em se fazer tal exigência com base em normas de menor abrangência, como a prevista no art. 47, I, “b”, da Lei 8.212/91” (CNJ - RA – Recurso Administrativo em PP - Pedido de Providências - Corregedoria - 0001230-82.2015.2.00.0000 - Rel. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA - 28ª Sessão Virtual - julgado em 11/10/2017). 3. O Conselho Nacional de Justiça, **no exercício do poder regulamentar que lhe confere a Constituição da República de 1988, deve analisar, em cada caso, a necessidade da edição de ato normativo destinado a tratar de certo conteúdo em determinado contexto de tempo** e, por essa razão, mediante pedido ou mesmo de ofício, pode tanto reconhecer a necessidade de exercer, em dadas circunstâncias, sua competência legiferante quanto, por outro lado, diferi-la para melhor oportunidade.” (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de providências 0001230-82.2015.2.00.0000**. Relatora: Maria Thereza de Assis Moura, 6 out. 2021. Brasília, DF: CNJ, 10 out. 2021)

³³⁵ “Conquanto a CGJPR tenha afirmado em suas informações (Id4225388) que os dispositivos acima transcritos não condicionam as operações em registro de imóveis à apresentação da Certidão Negativa de Débitos (CND), há que se ponderar que a redação dos artigos 551 e 552 do Código de Normas do Foro Extrajudicial da CGJPR não é clara e permite interpretações dissonantes. Com efeito, **os dispositivos do normativo da Corregedoria paranaense elencam as certidões negativas expedidas por diversos órgãos públicos a serem apresentadas nas operações de registro imobiliário e tal procedimento conduz ao entendimento de que as CNDs são imprescindíveis à efetivação dos atos registrais**. Ante o exposto e considerando a decisão proferida pelo Supremo Federal na ADI 394/DF e por este Conselho no PP 0001230-82.2015.2.00.0000, julgo procedente o pedido formulado na inicial para determinar que CGJPR se abstenha de exigir a apresentação de Certidões Negativas de Débitos para operações em registro de imóveis.” (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de Controle Administrativo 0010545-61.2020.2.00.0000**. Relatora: Jane Granzoto Torres da Silva, 29 abr. 2022. Brasília, DF: CNJ, 2022. Grifo nosso.)

acompanhamento de cumprimento de decisão, o que seria natural, e tampouco houve aceitação de prevenção pela Corregedoria.

Pode-se verificar que estados como São Paulo continuam exigindo a apresentação de CND previdenciária³³⁶, e por tabela tributos federais, até o momento de elaboração do texto, em função de falta de decisão específica do STF sobre o tema e presunção de validade da lei. É bem verdade, todavia, que a jurisprudência administrativa bandeirante entendeu pela desnecessidade em casos específicos³³⁷, notadamente em incorporações imobiliárias. A alegação é que o terceiro adquirente de boa-fé não é responsável subsidiariamente pelo pagamento. Ocorre que aquele que busca averbar uma construção depois de uma compra em que não foi exigida a averbação anterior da construção está em situação similar, em termos de sistema jurídico, notadamente da inércia do fisco e das disposições registrais como a inoponibilidade dos que não estão na matrícula. Mais do que isso, bastaria a ciência de que se trata de uma obrigação *propter rem*, se for o caso, e não a simples irradiação de negativa de registro. Deve-se notar que a eventual pendência previdenciária é da obra, da qual se presume que apenas uma fração corresponde ao custo de mão de obra e deste, cerca de 20% em contribuições previdenciárias.

A questão se torna mais intrincada porque também o processo legislativo gera variáveis dissonantes em relação ao procedimento. Nesse sentido, destaca-se que a versão do projeto de lei de conversão da MP 1085/2021 teria o condão de revogar dispositivos acerca de certidões negativas de débito (CND) da Lei 8212/1991, mas os dispositivos atinentes foram vetados quando da promulgação da Lei 14.382/2022³³⁸. Ocorre que a CND negativa, ou positiva com

³³⁶ "Neste último, após estudos, a Corregedora Nacional de Justiça, Ministra Maria Thereza de Assis Moura, concluiu que o pedido não poderia ser acolhido, pois a generalização do entendimento para todos os Estados passaria pela negativa, em caráter geral, da eficácia do artigo 47 da Lei n. 8.212/91 e de outras leis que exigam a certidão de regularidade fiscal, **o que depende de decisão específica do STF ou da edição de ato normativo em sentido contrário**. Assim, por decisão datada de 14 de junho de 2021, rejeitou o pedido e determinou seu arquivamento. No âmbito da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, o entendimento é pela exigibilidade da certidão, nos termos do item 120.3, Cap.XX, das NSCGJ." (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (1. Vara). **Dúvida Registrária 1129977-87.2021.8.26.0100**. Juíza Luciana Carone Nucci Eugênio Mahuad, 16 dez. 2021. São Paulo: TJSP, 2022, grifo nosso.)

³³⁷ "Tal situação autoriza a dispensa da CND, uma vez que o art. 30, VII, da Lei n.º 8.212/91 expressamente exclui da responsabilidade solidária perante a Seguridade Social o adquirente de prédio ou unidade imobiliária que realizar a operação com empresa de comercialização ou incorporador de imóveis." (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação n.º 1000808-95.2018.8.26.0506**. Registro de Imóveis – Recusa de ingresso de pedido de instituição de condomínio e registro condominial – Exigência de apresentação de CND referente à construção – Averbação da construção e registro da instituição do condomínio promovidos pelos adquirentes das unidades em razão da inércia da construtora e incorporadora – Dispensa da CND – Ausência de solidariedade em face do que dispõe o art. 30, VII, da Lei n.º 8.212/91 – Recurso provido. Relator: Ricardo Anafe, 5 jun. 2020. São Paulo: TJSP, 2020.)

³³⁸ "Inciso IV do art. 20 do Projeto de Lei de Conversão "IV – a alínea 'b' do inciso I e o inciso II do caput do art. 47 da Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991;"
Razões dos vetos

efeitos de negativa implica que o contribuinte não tenha dívida ativa, mas o contrário não é verdadeiro, pois emissão da CND negativa pode ser obstada sem que haja qualquer inscrição em dívida ativa. O art. 185 do CTN indicado menciona presunção de alienação fraudulenta se há inscrição em dívida ativa, e, ademais, o art. 185-A, esclarece que em caso de citação e sem reserva de bens será determinada a indisponibilidade.

Ocorre que a lei também traz solução para o caso em que há inscrição na dívida ativa, pois na ADI nº 5881 o STF permitiu expressamente que a Fazenda Pública averbe em imóveis a existência de Certidão de Dívida Ativa (CDA)³³⁹, o que, nas palavras do relator Min. Marco Aurélio é a concretização da publicidade que levaria ao adquirente não se presumir em estado de boa-fé. Na ADI tratou-se de alterações implementadas pela Lei 13.606/2018, e o Pretório

“A proposição legislativa determina que o deferimento da adjudicação independeria de prévio registro dos instrumentos de promessa de compra e venda ou de cessão e da comprovação da regularidade fiscal do promitente vendedor. Estabelece, ainda, a revogação da alínea ‘b’ do inciso I e o inciso II do caput do art. 47 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, os quais dispõem, respectivamente, que será exigida Certidão Negativa de Débito – CND, fornecida pelo órgão competente, nos seguintes casos: I – da empresa: b) na alienação ou oneração, a qualquer título, de bem imóvel ou direito a ele relativo; e II – do proprietário, pessoa física ou jurídica, de obra de construção civil, quando de sua averbação no registro de imóveis, salvo no caso do inciso VIII do art. 30.

Contudo, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público ao dispensar a comprovação de regularidade fiscal para o exercício de determinadas atividades pelos contribuintes, o que reduz as garantias atribuídas ao crédito tributário, nos termos do art. 205 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional.

Ressalta-se que o controle da regularidade fiscal dos contribuintes, por um lado, exerce indiretamente cobrança sobre o devedor pela imposição de ressalva à realização de diversos negócios e, por outro lado, procura prevenir a realização de negócios ineficazes entre devedor e terceiro que comprometam o patrimônio sujeito à satisfação do crédito fazendário.

Desse modo, a proposição legislativa está em descompasso com a necessária proteção do terceiro de boa-fé, o que resultaria no desconhecimento pelo terceiro da existência de eventual débito do devedor da Fazenda Pública, sujeitando a prejuízo aqueles que, munidos de boa-fé, fossem induzidos a celebrar negócio presumivelmente fraudulento, a teor do disposto no art. 185 da Lei nº 5.172, de 1966 – Código Tributário Nacional.” (BRASIL. Presidência da República. **Mensagem Presidência da República nº 329**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 28 jun. 2022.)

³³⁹ “3. Constitucionalidade da averbação da certidão de dívida ativa em registros de bens e direitos em fase anterior ao ajuizamento da execução fiscal. A mera averbação da CDA não viola o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, a reserva de jurisdição e o direito de propriedade. É medida proporcional que visa à proteção da boa-fé de terceiros adquirentes de bens do devedor, ao dar publicidade à existência da dívida. Além disso, concretiza o comando contido no art. 185, caput, do Código Tributário Nacional, que presume “fraudulenta a alienação ou oneração de bens ou rendas, ou seu começo, por sujeito passivo em débito para com a Fazenda Pública, por crédito tributário regularmente inscrito como dívida ativa”. Tal presunção legal é absoluta, podendo ser afastada apenas “na hipótese de terem sido reservados, pelo devedor, bens ou rendas suficientes ao total pagamento da dívida inscrita”.

4. Inconstitucionalidade material da indisponibilidade de bens do devedor na via administrativa. A indisponibilidade tem por objetivo impedir a dilapidação patrimonial pelo devedor. Todavia, tal como prevista, não passa no teste de proporcionalidade, pois há meios menos gravosos a direitos fundamentais do contribuinte que podem ser utilizados para atingir a mesma finalidade, como, por exemplo, o ajuizamento de cautelar fiscal. A indisponibilidade deve respeitar a reserva de jurisdição, o contraditório e a ampla defesa, por se tratar de forte intervenção no direito de propriedade.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.881-DF**. Relator: Marco Aurélio, 9 dez. 2020. Brasília, DF: STF, 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346060955&ext=.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2022.)

Excelso apenas considerou inconstitucional a decretação de indisponibilidade, pois tal intervenção na propriedade é gravosa e haveria meios mais adequados, segundo o STF, o ajuizamento de ação cautelar fiscal.

Nesse sentido, evidencia-se que a interpretação por presunções deve respeitar limites e ser feita de forma harmônica com todo o sistema jurídico, assim como meios hábeis que interessados e aparato estatal dispõe para resguardar seus direitos. Sobre impostos, deve-se mencionar também que em que pese a Lei nº 7.433/85 exigir certidões de comprovação, impostos intervivos e certidões fiscais, e o CPC indicar no art. 626 a intimação da Fazenda Pública e o procedimento de cálculo do imposto (art. 738), não especifica o momento e tampouco a necessidade de certidões fiscais. A exigência de certidões fiscais e o recolhimento do imposto prévio à escritura pública decorrem de normas de corregedoria, e particularmente do art. 22 da Resolução CNJ 35/2007, que trata acerca do inventário, partilha e divórcio extrajudiciais. Nesse sentido, o inventário é/era regido pela presunção de que dívidas de cujus devem ser pagas antes da disponibilidade, muitas vezes criada sem previsão legal.

Trata-se de amarras ou vícios que vão sendo repetidos. Embora seja devido o imposto, talvez não seja o melhor momento ou modo exigir que os sucessores corrijam todas as irregularidades em nome do “*de cujus*”. Nesse processo, há necessidade de se abrir cadastro fiscal para o morto, regularizar inclusive multas (não somente tributos). E, por exemplo, o imposto de transmissão é devido, mas poderia ser parcelado e obtida certidão positiva com efeitos de negativa nos termos do art. 206 do CTN, lei complementar que deveria ser hierarquicamente superior a normas de corregedoria e resoluções ou provimentos do CNJ.

A questão de como cobrar também enfrentou discussões, como no caso das chamadas “cessões historiadas”³⁴⁰, que são escrituras públicas em que se indicam atos intermediários realizadas por meio de instrumento particular e que não foram registradas. No caso, a Lei Municipal da cidade de São Paulo que impunha a obrigação a notários e registradores de “verificar, por meio de certidão emitida pela Administração Tributária, a inexistência de débitos de IPTU referentes ao imóvel transacionado até a data da operação” (art. 19, II) e impunha multas por

³⁴⁰ "Incidente de inconstitucionalidade – Artigo 19 e 21 da Lei nº 11.154/91, com a redação dada pela Lei n. 14.256/06 – Obrigação imposta aos notários e registradores de verificar o recolhimento de imposto e a inexistência de débitos relativos ao imóvel alienado, sob pena de multa – Dispositivos que afrontam tanto a competência da União para legislar sobre o registro público, como a do Poder Judiciário para disciplinar, fiscalizar e aplicar sanções aos que exercem tais atividades – Ofensa específica aos artigos 5º, caput, 69, II, "b" e 77 da Constituição do Estado – Procedência do Incidente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos mencionados." (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Incidente de Inconstitucionalidade nº 994.08.217.573-0**. Relator: Corrêa Viana Santos, 5 maio 2010. São Paulo: TJSP, 2010.)

eventual descumprimento. Em resumo, a lei teve declaração de inconstitucionalidade por questões formais, incompetência do ente estadual criar obrigações para notários ou registradores, e de se imiscuir em matéria de registro públicos, o que segundo entendimentos atuais do STF não seria o caso.

Outra situação de não pagamento ocorre como o Imposto de Transmissão Causa Mortis (ITCMD) em que o contribuinte institui usufruto e nua-propriedade e não recolhe o imposto sobre o usufruto conforme previsão de decreto estadual. Gera-se conflito uma vez que as decisões administrativas entendem que a lei não previu a cobrança desse imposto pela consolidação do usufruto quando da morte do usufrutuário e, o que era diferimento, torna-se isenção³⁴¹. É contraditório também no sentido de que as mesmas normas administrativas permitam que se faça o pagamento da parcela de imposto relativa à nua propriedade, num momento inicial, e num segundo momento considere a tributação inviável. Isso denota que além da falta da análise dos impactos das decisões, não há coerência ou integração entre as decisões e normatizações.

Nesse sentido, a questão de lidar com normas apenas formalmente contrária, todavia, normas que o Poder Judiciário faz, muitas vezes *contra legem*. Em que pese em tese a decisão facilitar acesso ao fôlio, o fato de que as cessões, mesmo que conhecidas, não levaram a imputação de consequência é algo ruim para o registro, pois gera desincentivo ao registro, exceto se houver uma necessidade premente, como alterar a titularidade para se esquivar de uma constrição patrimonial.

Em linha com a definição do imóvel a ser registrado, a questão de quem paga imposto pelas acessões e transmissões. Em situações de incorporação em que há registro da unidade autônoma ou transferência da posse antes da construção, o imposto de transmissão abarca o

³⁴¹ "Insurge-se a requerente do óbice apontado, sob a alegação de que não há previsão legal para o recolhimento exigido pela Registrador e que o Decreto Estadual nº 46.655/02 extrapolou os limites da sua competência legislativa, instituindo novo critério de tributação, o que é vedado pelos artigos 150, I CF e 97, I, CTN. Invoca várias decisões proferidas pela Egrégia Corregedoria Geral da Justiça afastando o óbice imposto. O Ministério Público opinou pela procedência do pedido (fls.70/71). É o relatório. Passo a fundamentar e a decidir. Apesar dos respeitáveis argumentos do Registrador, bem como entendimento pessoal desta magistrada acerca da necessidade do recolhimento da complementação do ITCMD para cancelamento do usufruto por ato não oneroso, o entendimento da dispensa da mencionada complementação restou consolidado pela Egrégia Corregedoria Geral da Justiça, no Recurso Administrativo CGJ 0010952-51/2017-E, da lavra do então Corregedor Geral da Justiça: Drº Manoel Pereira Calças: "Registro de Imóveis – Averbação de Cancelamento de usufruto pela morte da usufrutuária – Consolidação da propriedade do bem em nome do nu proprietário – Exigência de complementação do ITCMD, calculado e recolhido sobre 2/3 do valor do bem por ocasião da doação da nua propriedade – Exigência mantida pela Juíza Corregedora Permanente – Consolidação da propriedade que não caracteriza hipótese de incidência do tributo – Precedente desta Corregedoria Geral – Decreto Regulamentar nº 46.655/2002, que, na espécie extrapola seus limites – parecer pelo provimento do recurso" (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (1. Vara). **Processo 1123118-89.2020.8.26.0100**. São Paulo: TJSP, 2021.)

terreno, ou o que existia antes do registro, tal como entendimento sumulado nas Súmulas 110³⁴² e 470 do STF³⁴³. A regra é que o acessório segue o principal e, em regra, se há uma construção, há incorporação ao solo, e salvo prova em contrário, a exemplo do registro, se há transmissão, o imposto abarca as acessões.

Nesse contexto, o que é transmitido em uma escritura pública, as partes apenas indicam um terreno, ao passo em que há uma construção. Seria um silêncio eloquente, burla, ou uma divisão do direito real? Em que pesem as decisões administrativas permitirem o registro com a mera coincidência entre descrições no título e fôlio real, não faz juridicamente sentido que não se exige de um lado essa correspondência, mas de outro a manifestação inequívoca da transmissão. Em caso de silêncio, e podendo o registrador de forma objetiva aferir a circunstância como cadastro municipal, guia de imposto, outros cadastros requeridos, a melhor solução seria exigir também a manifestação de vontade adequada, uma vez que quando mais tempestivo o ajuste, mais simples ou viável se obter a manifestação.

Apesar de lacunas na identificação do imóvel, a jurisprudência administrativa bandeirante adota o tudo ou nada, registro ou não, e indica que não cabe o oficial tal verificação³⁴⁴. São ao menos três elementos importantes, que não são tratados pela decisão: o primeiro é que a haja manifestação de vontade, para evitar ratificação do título posterior, a segunda é que a manifestação da Fazenda Pública sobre o imposto de transmissão abarque também a construção e a terceira é que mesmo havendo a cindibilidade, a existência da construção e qualquer outra transmissão ou registro em sentido estrito, demandam a prévia averbação. No extremo, não sendo objeto de incorporação, condomínio ou loteamento, tirou-se o incentivo a que o fôlio

³⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 110**. O impôsto de transmissão inter vivos não incide sôbre a construção, ou parte dela, realizada pelo adquirente, mas sôbre o que tiver sido construído ao tempo da alienação do terreno. Brasília, DF: STF, 13 dez. 1963.

³⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 470**. O impôsto de transmissão "inter vivos" não incide sôbre a construção, ou parte dela, realizada, inequivocamente, pelo promitente comprador, mas sôbre o valor do que tiver sido construído antes da promessa de venda. Brasília, DF: STF, 08 out. 1964.

³⁴⁴ “Além disso, a averbação do prédio não foi objeto de exigência formulada para o registro da compra e venda, pois a nota de devolução se limitou à análise dos valores que seriam devidos a título de imposto de transmissão “inter vivos” e de emolumentos (fls. 44). Em consequência, a existência da construção, ou prédio, continuará sendo alheia ao registro, o que afasta a exigência que, na forma como realizada, visa alterar o valor venal já atribuído pelo Município ao imóvel e que foi utilizado para efeito de cálculo do imposto de transmissão e para o depósito prévio dos emolumentos. Ademais, neste caso concreto sequer seria adequada a exigência de averbação da construção que, reitero, não foi promovida pelo Oficial de Registro de Imóveis. Assim porque a escritura pública de compra e venda é expressa ao indicar que diz respeito ao imóvel objeto da matrícula nº 133.236 do 1º Registro de Imóveis de Guarulhos, consistente em terreno formado por parte do Lote 10 da Quadra 24 do loteamento Cidade Parque Brasília, ressaltando que: “...no referido terreno existe uma área construída, a qual é do conhecimento das partes, e que será regularizada oportunamente” (fls. 07). Dessa forma, a escritura pública não esclarece em que consistiria a área construída cuja averbação não foi solicitada pelos apresentantes da escritura pública.” (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação Cível nº 1019680-34.2018.8.26.0224**. Relator: Geraldo Francisco Pinheiro Franco, 14 nov. 2019. São Paulo: TJSP, 9 mar. 2020.)

represente a realidade, mesmo que seja para que outros, como credores, tenham mais informações.

A jurisprudência administrativa não admite, todavia, que se registre título com nova construção se há alguma discrepante no fólio real³⁴⁵, por violação da especialidade objetiva, e seria uma descrição irreal do imóvel. Esse julgado parece mais acertado se for considerado o sentido do registro de imóveis e a possibilidade de objetivamente se verificar a questão, o que afasta a presunção de correção. Ocorre que a combinação deste com o anterior gera o incentivo a se ignorar a averbação de construção, e a atualização do imóvel com um todo.

Pode-se pontuar que o fisco não precisa da emissão da CND para ter conhecimento da conclusão e averbação das obras, mas bastaria que a integração com os registros fosse menos impositiva e mais precisa. No mesmo sentido, a averbação de construção com projeto prévio aprovado não precisaria de novo documento, ou “habite-se”, especialmente se não se tratar de obra com risco exacerbado.

No mesmo sentido, a jurisprudência administrativa busca impedir que o Oficial analise os valores dos bens em avaliações pela Fazenda Pública³⁴⁶. No caso, um divórcio em que as partes dividem o patrimônio de forma qualitativamente desigual, pois cada uma fica com bens diferentes, mesmo que declarem que o valor é equivalente, a quem caberia a definição desta

³⁴⁵ "A apelante invoca a cindibilidade do título. Inequívoco que a exigência de prévia averbação da nova edificação, como condição para o registro, pode ser superada mediante aplicação do princípio da cindibilidade, com registro da alienação do terreno, ficando para momento posterior a averbação da construção que depende, por seu turno, do atendimento de requisitos específicos, em especial a apresentação, pelo interessado, do certificado de regularidade expedido pela Prefeitura Municipal e da Certidão Negativa de Débitos do INSS relativa à obra (Ap. Civ. 339-6/9, de 23/06/2005, Relator: José Mário Antonio Cardinale; Ap. Civ. 990.10.247.068-7, de 14/09/2010 Localidade: Teodoro Sampaio, Relator: Munhoz Soares). Mas isso só é aplicável quando o título pode obter ingresso apenas parcial no fólio real. Se ele menciona uma construção que não figura na matrícula, é possível registrar-se a alienação do terreno para, oportunamente, averbar-se a construção. No caso presente, há perfeita coincidência entre o que consta da escritura de compra e venda e da matrícula. Inexiste, pois, descompasso parcial entre elas; **mas há divergência entre o que consta de ambas, e o que existe de fato** no imóvel, conforme atestado pela certidão emitida pela Municipalidade. A pretensão da apelante não é, portanto, registrar em parte um título; mas registrá-lo integralmente, **apesar de conter uma descrição irreal do imóvel**, o que não é viável, por força do princípio da especialidade objetiva." (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação Cível nº 1019680-34.2018.8.26.0224**. Relator: Maurício Vidigal, 21 nov. 2011. São Paulo: TJSP, 29 fev. 2012.)

³⁴⁶ “Como se observa de fls. 9/34 houve a homologação judicial de divórcio consensual com a partilha de bens, certificado o trânsito em julgado da sentença. A partilha patrimonial apresentada encerrou valores iguais entre as partes (R\$161.703,04), o que foi homologado pelo MM. Juiz de Direito, sem quaisquer ressalvas. (...) Não tendo havido partilha acima da respectiva meação não há incidência do ITCMD. Essa compreensão conta com precedente deste C. Conselho Superior da Magistratura, como se observa da seguinte ementa: Registro de Imóveis – Dúvida julgada procedente, impedindo-se o registro de escritura de divórcio e partilha de bens – Recolhimento do ITCMD – Questão de natureza tributária – **Não cabe ao Oficial do Registro a análise do valor dos bens imóveis partilhados para fins de determinação de recolhimento do imposto** – Recurso provido, para que a escritura seja registrada. (Apelação Cível n.º 9000002-75.2013.8.26.0577, j. 18/3/2014, Rel. Des. Elliot Akel).” (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação Cível nº 0011312-94.2018.8.26.0566**. Relator: Geraldo Francisco Pinheiro Franco, 19 set. 2019. São Paulo: TJSP, 14 out. 2019. Grifos nossos)

equivalência seria o fisco estadual, não o juiz corregedor permanente ou mesmo o registrador. A decisão impede a exigência de certidão de não incidência. Em que pese ser um requisito a mais, e, portanto, passível de ser taxado de burocrático, o ideal seria a integração e simplificação de trâmites, ao invés da supressão por decisão que busca afastar a lei, pela presunção de que não há imposto.

Um conflito interessante em relação à presunção de valores utilizados como base de cálculo de impostos de transmissão é resolvido com base em uma série de presunções. A base de cálculo do imposto de transmissão intervivos é o “valor venal” do imóvel (CTN, art. 38), que segundo a jurisprudência do STJ é o valor que seria alcançado pela venda do imóvel. Também a base de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é o valor venal (CTN, art. 33). A partir dessa identidade de nomenclaturas o STJ definiu em sede de recursos repetitivos (tema 1.113)³⁴⁷ que o valor venal para fins de IPTU pode ser diverso do ITBI, pois são formas de lançamento distintas e que o IPTU se afigura como valor base do ITBI. Ademais, indicou que há presunção de boa-fé na declaração do contribuinte e que este não pode ser afastada unilateralmente pela administração, mas tão somente com base em processo administrativo com contraditório.

Considerando que a sistemática de recursos repetitivos não altera a norma em si, em que pese o julgado, fiscos municipais continuam cobrando o ITBI com base em avaliações unilaterais e a presunção da lei, a qual o registrador também não pode se opor. Tal presunção só é afastada em esfera judicial, o que mostra que há um conflito de presunções, como também não houve redução dos custos de transação.

O conflito de presunções ocorre porque não basta a norma de corregedoria indicar o não cumprimento de verificação de certidões se o CTN gera margem de o oficial ser imputado responsabilidade tributária em tais situações. O conflito se resolve se as partes criam regras específicas aceitando a situação e buscando formas melhores de verificar informações sobre devedores de tributos e dívida ativa. Além do conflito de presunções, evidencia-se que os órgãos fiscalizadores na seara administrativa escolhem os precedentes a serem aplicados ou serem tidos como sem eficácia, o que aumenta o custo de *compliance* e se mostra como uma forma

³⁴⁷ "8. Para o fim preconizado no art. 1.039 do CPC/2015, firmam-se as seguintes teses: a) a base de cálculo do ITBI é o valor do imóvel transmitido em condições normais de mercado, não estando vinculada à base de cálculo do IPTU, que nem sequer pode ser utilizada como piso de tributação; b) o valor da transação declarado pelo contribuinte goza da presunção de que é condizente com o valor de mercado, que somente pode ser afastada pelo fisco mediante a regular instauração de processo administrativo próprio (art. 148 do CTN); c) o Município não pode arbitrar previamente a base de cálculo do ITBI com respaldo em valor de referência por ele estabelecido unilateralmente." (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Recurso Especial nº 1.937.821**. Relator: Gurgel de Faria, 24 fev. 2022. Brasília, DF: 3 mar. 2022.)

rudimentar de soluções, baseada na manifestação de vontades de partes com interesse direto ou indireto na questão, e sem a análise consequencial.

3.4.2 Análise do estado civil das partes e comunicação de bens

Um outro elemento de qualificação registral em que a análise por presunções é particularmente relevante é a questão do estado civil de pessoas naturais e seus efeitos ou mutações, assim como as questões de fato (união estável e separação de corpos).

Uma presunção relevante é a de que em regra os bens adquiridos onerosamente se comunicam no regime da comunhão parcial de bens, regime legal padrão desde a Lei do divórcio de 1977 (Lei nº 6.515/1977). Nesse sentido, a jurisprudência administrativa indica que para afastar a presunção não basta declaração de ambos os cônjuges, mas seriam necessárias provas específicas de que houve sub-rogação de valores de um outro bem particular, como, por exemplo, um anterior ao casamento. Neste contexto, em uma situação em que os cônjuges buscavam a retificação do registro para declarar que o bem pertencia somente a um deles, sendo que havia uma indisponibilidade registrada³⁴⁸.

Em relação ao regime de bens, outra situação interessante em que o raciocínio por presunções prevalece, em formas diversas, ocorre com a Súmula STF 377³⁴⁹, que desde 1964, com o Código Civil de 1916 e pouco posterior ao estatuto da Mulher casada (Lei 4121/1962), que deixou de considerar a mulher casada como incapaz, entre outras modificações. O contexto da

³⁴⁸ “Não se nega que a possibilidade, em tese, de retificação do título e, com isto, de retificação do registro, nos casos em que um erro na instrumentação do negócio jurídico (e. g., por falta de menção a alguma das circunstâncias do Cód. Civil, art. 1.659, I e II) tenha levado a uma inverdade da inscrição e de seus efeitos (e. g., levando a considerar-se como aquesto o que efetivamente não se comunicara). (...) Entretanto, para que assim se procedesse, seria necessário, como dito, a superação da indisponibilidade, do que, até agora, não existe notícia. Note-se que não favorece a interessada a alegação de que a indisponibilidade passou a recair depois da data do negócio jurídico aquisitivo. É verdade que, admitida a retificação, a aquisição será atingida desde a origem, a fim de esclarecer-se que, *ab initio* (= desde 2011), a única adquirente foi a interessada Karen (e não Karen e seu marido Luciano). Contudo, perante terceiros, por força do que expressamente dispõe o art. 252 da Lei de Registros Públicos, essa ratificação só produzirá efeitos a partir da data em que for averbada – e entre esses terceiros estão, justamente, aqueles que possam ser beneficiados pela constrição sobre os bens de Luciano. Isto é: a indisponibilidade prevalece sobre o título que agora se quer dar a averbar, de modo que, como afirmado, essa averbação não é possível – e não há razão para modificar-se a r. sentença, que manteve a recusa do Ofício de Registro de Imóveis.” (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação Cível n.º 1002137-39.2019.8.26.0238**. Registro de Imóveis – Averbação – Imóvel adquirido de forma onerosa pela recorrente, à época casada em regime de comunhão parcial de bens – Posterior parcelamento do imóvel e pendência de indisponibilidade sobre o patrimônio do marido – Pedido de averbação para que conste, agora, que a aquisição original do imóvel estaria excluída da comunhão – Escritura pública de aditamento do negócio jurídico primitivo – Indisponibilidade que impede a mutação patrimonial pretendida – Parecer pelo não provimento do recurso administrativo. Relator: Josué Modesto Passos, 13 jul. 2021. São Paulo: TJSP, 21 set. 2021.)

³⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 377**. No regime de separação legal de bens, comunicam-se os adquiridos na constância do casamento. Brasília, DF: STF, 3 abr. 1964.

aprovação era o da desproteção jurídica da mulher, algo que foi relativizado pelos Tribunais. Outra súmula do mesmo momento histórico é a Súmula STF 380³⁵⁰, que previa a sociedade de fato entre concubinos, destacando-se que ambas têm aplicação e efeitos até o momento.

Nesse sentido, as decisões administrativas admitem que o registrador aplique diretamente os entendimentos do STJ que alteraram a interpretação da súmula 377³⁵¹. Dessa forma, passou-se a entender que por meio de pacto antenupcial os nubentes poderiam dispor de forma mais restritiva que a prevista na súmula, ou seja, eventualmente restringir a comunicação de bens, mesmo que adquiridos onerosamente. Ademais, foram feitos ajustes na presunção da súmula, segundo o entendimento recente do STJ, é que a comunicação ocorre se provado o esforço comum, que deixa de ser presumido³⁵².

Deve-se notar que os precedentes do STJ não foram temas de recursos repetitivos, e mesmos estes vinculam em regra as decisões judiciais. Nesse sentido, o entendimento administrativo destoa de outros entendimentos administrativos que impedem a aplicação direta de jurisprudência não vinculante, especialmente na seara tributária. Ademais, a mudança de interpretação, mesmo que válida, não trata de questões de transição, intertemporal. Pode-se dizer que tais vieses reforçam a acepção diversa de probabilidade, mas de argumento de autoridade, relações de poder.

No mesmo sentido, a criação doutrinária de um regime de mancomunhão³⁵³, que não segue regras do condomínio comum³⁵⁴ e que se aplicaria aos bens enquanto não ultimada a

³⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 380**. Comprovada a existência de sociedade de fato entre os concubinos, é cabível a sua dissolução judicial, com a partilha do patrimônio adquirido pelo esforço comum. Brasília, DF: STF, 12 maio 1964.

³⁵¹ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (1. Vara). **Processo dúvida n.º 1051219-60.2022.8.26.0100**. Relatora: Luciana Carone Nucci Eugênio Mahuad, 5 jul. 2022. São Paulo: STF, 2022.

³⁵² "embargos de divergência no Recurso Especial. Direito de família. União estável. Companheiro sexagenário. Separação obrigatória de bens (CC/1916, art. 258, II; CC/2002, art. 1.641, II). Dissolução. Bens adquiridos onerosamente. Partilha. Necessidade de prova do esforço comum. Pressuposto da pretensão. Embargos de divergência providos." (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos no Recurso Especial (EREsp) 1171820/PR**. Relator: Raul Araújo, 26 ago. 2015. Brasília, DF: STJ, 21 set. 2015.)

³⁵³ "O imóvel objeto da doação foi adquirido na constância do casamento, em regime de separação obrigatória, incidindo, então, a interpretação da súmula n.º 377 do Eg. STF, quanto à comunicação dos bens adquiridos onerosamente em regime da separação legal. O registro do título aquisitivo faz presumir a propriedade e produz todos os efeitos legais enquanto não for cancelado, ainda que, por outro modo, haja prova de que o título foi desfeito, anulado, extinto ou rescindido (art. 252 da Lei n.º 6.015/73). Portanto, a matrícula faz presumir que o de cujus adquiriu a metade ideal do imóvel, quando era casado pelo regime da separação legal de bens, fato ocorrido na vigência do Código Civil de 1916." (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação Cível n.º 1002170-63.2018.8.26.0238**. Registro de Imóveis – Dúvida – Escritura Pública de Doação – Regime de separação obrigatória de bens – Inteligência da Súmula 377 do Eg. Supremo Tribunal Federal – Necessidade de prévia partilha dos bens deixados pelo viúvo pré-morto – Recurso desprovido. Relator: Geraldo Francisco Pinheiro Franco, 19 set. 2019. São Paulo: TJSP, 2019.)

³⁵⁴ No condomínio há sempre duas facetas: a pluralidade de situações jurídicas e a pluralidade de sujeitos associados e organizados (Massimo Bianca). Preserva-se a possibilidade de personificação, mas esta não é necessária nem constitutiva de condomínio enquanto realidade. Na comunhão, não há essa possibilidade, porque os interesses não são unidirecionais e não há situações jurídicas diversas para pessoas diversas, mas as mesmas

partilha, é algo que não possuía previsão legal no CC/1916, e tampouco no CC/2002. No caso, a jurisprudência busca impedir a alienação de imóvel sem a realização de partilha, sob o risco de que, por exemplo, um determinado imóvel seja vendido e cause prejuízo ao outro ex-cônjuge, sempre exigindo a assinatura de ambos para alienação. Já a posição mais recente do STJ³⁵⁵ indica que com a separação ou divórcio, mesmo sem partilha, o regime patrimonial entre os cônjuges é encerrado e estes passam a situação de condôminos naqueles bens em que há comunicação presumida. Dessa forma, poderiam vender frações ideais sem que o outro tenha que assinar.

A questão do estabelecimento de presunções e verdades contra a lei também redonda em decisões que a despeito de mudanças legislativas permanecem as mesmas. Um caso notório em relação ao estado é a questão da venda de bens imóveis sem o consentimento (anuência) do outro cônjuge. No Código Civil de 2002 trata-se de caso de anulabilidade (art. 1.647, I, c/c art. 1.649), o que indicaria, que em princípio deve o oficial registrador aceitar eventual título salvo manifestação judicial. No Código Civil de 1916, o prévio consentimento era exigência legal e situação de nulidade (CC/1916, art. 235 c/c art. 237), e, apesar das alterações legais, o mesmo entendimento pela imprescindibilidade é adotado pelas decisões administrativas. A discussão doutrinária limita-se a avaliar se a inovação legislativa se aplica tão somente aos casamentos celebrados após a vigência do código e se distinguiria de eficácia do negócio casamento³⁵⁶. Todavia, a jurisprudência administrativa não permite o ingresso de título no fôlio real, exceto se cumpridos os requisitos de anulabilidade³⁵⁷, sem indicativos de alterações.

Outro problema comum ocorre com a definição de qual seria o regime de bens no caso de pessoas casadas e domiciliadas no exterior, em que segundo o art. 7º da LINDB é o local de

situações pertencentes simultaneamente a mais de uma pessoa. Na comunhão verifica-se uma situação jurídica em que o mesmo direito sobre determinada coisa comporta diferentes sujeitos. No condomínio ressalta-se o estado de indivisão de coisa, com direitos distintos, incidindo sobre partes do mesmo objeto, direitos estes que pertencem a sujeitos igualmente diversos (PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das Coisas**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 454).

³⁵⁵ "Admitir a indenização antes da partilha tem o mérito de evitar que a efetivação desta seja prorrogada por anos a fio, relegando para um futuro incerto o fim do estado de permanente litígio que pode haver entre os ex-cônjuges, senão, até mesmo, aprofundando esse conflito, com presumíveis consequências adversas para a eventual prole" (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. De meu bem a meus bens: a discussão sobre partilha do patrimônio ao fim da comunhão parcial. *In*: STJ. Brasília, 27 set. 2020.)

³⁵⁶ KOLLET, Ricardo Guimarães. A outorga conjugal nos atos de alienação ou oneração de bens imóveis. *In*: IRIB. [S. l.], mar. 2003. Disponível em: <https://www.irib.org.br/obras/a-outorga-conjugal-nos-atos-de-alienacao-ou-oneracao-de-bens-imoveis>. Acesso em: 22 jul. 2022.

³⁵⁷ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação 1000050-19.2019.8.26.0236**. Registro de Imóveis – Dúvida – Instrumento particular de compromisso de compra e venda de imóvel – Promitente vendedor casado no regime da comunhão parcial de bens – Imóvel decorrente de desmembramento de outro adquirido antes do casamento – Necessidade da anuência conjugal ou de suprimimento judicial – Regra do art. 1.647, I, CC que não se vincula ao fato do imóvel alienado ser comum ou particular do cônjuge, mas sim à tutela da entidade familiar – Ôbices apresentados pelo registrador mantidos – Recurso não provido. Relator: Ricardo Anafe, 6 fev. 2020. São Paulo: TJSP, 01 abr. 2020.

domicílio que determina as regras sobre início e fim de personalidade assim como direito de família. Isso porque é possível o traslado de casamento realizado no estrangeiro nos termos do art. 32 da LRP. Ademais, segundo a Resolução CNJ nº 155/2012 tais traslados podem ser feitos com legalização/apostilamento e pode ser referir a documentos em que informações estejam incompletas, a exemplo do regime de bens ou pacto antenupcial. Uma dificuldade extra advém do fato de que os pactos e regimes de bens disciplinados em outros países podem não coincidir com os da lei nacional, assim como há direito intertemporal e, por exemplo, legislações que admitem pactos pós-nupciais.

No sistema de análise formal utilizam-se presunções como a de se no traslado constou um regime de bens, e que o efeito é equivalente ao previsto na norma nacional, porque o registrador civil teria analisado os documentos e haveria presunção. Ademais, admite-se que as partes declarem sobre omissões de pacto antenupcial ou que complementem o significado com certidão consular³⁵⁸. Verifica-se que são regras que simplificam o direito, afinal, prevê-se omissões quanto a documentos indicados na lei nacional, mas não para os demais. Além disso, certidões consulares não espelham o direito do país, apenas se presume que o fizeram. No caso, muitas vezes a solução passa por assinatura de ambos, sem dispensa, para que se evitem a maior parte das alegações de prejuízo.

A união estável é algo que implica complicações na qualificação de títulos, especialmente porque é uma situação de fato cuja publicidade para terceiros não é obrigatória³⁵⁹. Em

³⁵⁸ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (5. Câmara). **Apelação Cível nº 1000523-45.2020.8.26.0470**. Incompetência do Juízo de Registros Públicos – Desacolhimento – Pedido que objetiva tão somente a inclusão do regime de bens na certidão de casamento e não a alteração de algum dado constante do documento – Competência da Vara de Família e Sucessões afastada – Preliminar rejeitada – Retificação de registro civil – Procedência do pedido – Inconformismo – Desacolhimento – Autores que se casaram no Japão – Pretensão de inclusão do regime de bens na certidão de casamento – Possibilidade – Ausência de previsão de regime de bens na transcrição – Incidência da lei do país em que tiverem os nubentes domicílio – Observância do art. 7º, § 4º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Consulado do Brasil em Nagoia, Japão, que aplica a lei do país de origem e diz que se os nubentes forem brasileiros e quiserem estipular regime de bens diferente de comunhão parcial deverão realizar pacto antenupcial – Inexistência do referido pacto no caso dos autos – Ausência de violação da verdade registral – Dados faltantes do traslado que poderão ser inseridos posteriormente por averbação – Aplicação do art. 13, § 9º, da Resolução nº 155/2012 do Conselho Nacional de Justiça – Autores que são brasileiros e pleitearam de comum acordo a incidência do regime de comunhão parcial de bens que é o adotado pela lei brasileira na ausência de convenção – Sentença mantida – Recurso desprovido. Relator: J.L. Mônaco da Silva, 12 abr. 2022. São Paulo: TJSP, 18 abr. 2022.

³⁵⁹ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação Cível nº 1003886-73.2018.8.26.0223**. Registro de Imóveis – Dúvida inversa – Inventário extrajudicial – União estável formalizada por escritura pública com atribuição da propriedade exclusiva de imóvel em favor do companheiro falecido – Inaptidão da disposição para subtrair do companheiro supérstite sua condição de herdeiro universal, à falta de descendentes e ascendentes vivos – Regime sucessório dos conviventes definido por entendimento firmado pelo E. STF, em repercussão geral, a reconhecer a inconstitucionalidade do art. 1.790 do CC 2002 – Desnecessária aquiescência dos colaterais para a lavratura de escritura pública de inventário e adjudicação do único imóvel integrante do monte mor – Presumível subsistência da união estável formalizada até a abertura

função disso, aceita-se a simples declaração dos envolvidos de que há a condição de união estável para efeitos como o de comunicação dos bens, ou mesmo que os demais herdeiros declarem que reconhecem união estável entre o de cujus e o companheiro que tem direitos sucessórios reconhecidos.

Por outro lado, a ausência de publicidade da união estável no livro “E” do registro civil das pessoas naturais do domicílio dos companheiros (Provimento CNJ nº 37/2014) implica que um companheiro não pode pleitear a anulação de alienação ou garantia real feito pelo outro³⁶⁰. Neste caso, presume-se que o terceiro não tinha conhecimento e agiu de boa-fé. De qualquer forma, pode ser exigida da parte que assina uma declaração, que assine o título de que não mantém união estável, o que simplifica o tráfego registral e tende a levar eventual ação para mera indenização entre os companheiros.

Neste capítulo, evidenciou-se formas pelas quais a qualificação registral pode ser distorcida ou degenerada por decisões administrativas e judiciais, sendo tais situações explicadas por uma sistemática de presunções, especialmente no sentido de recusa de situações e provas que poderiam gerar conclusões diversas. Já no capítulo seguinte são analisados elementos de gestão de informações e formas de reduzir assimetrias informacionais ou permitir que mais situações sejam tratadas, em mais ocasiões, sem subterfúgios. Também se avalia que a questão de falhas e imprecisões registrais imiscuir-se em interesses estatais, ao cumprir políticas públicas formalmente, ou permitir a destinação de terras sem indenização. Tais elementos são analisados como entradas de outros sistemas e como oportunidades para incentivos em coleta e tratamento de informações.

da sucessão – Ausência de impugnação ou indícios de dissolução de fato da relação de convivência, expressamente referida por um dos irmãos do de cujus, declarante do óbito – Recurso não provido. Relator: Manoel de Queiroz Pereira Calças, 27 ago. 2019. São Paulo: TJSP, 25 set. 2019.

³⁶⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial (REsp) nº 1424275 / MT**. Relator: Paulo de Tarso Sanseverino, 04 dez. 2014. São Paulo: TJSP, 16 dez. 2014.

4 ASSIMETRIA INFORMACIONAL E EXTERNALIDADES: A DEGENERAÇÃO DAS PRESUNÇÕES NA CASO CONCRETO?

Neste capítulo as presunções são analisadas de forma a transcender o conteúdo de uma única matrícula, ou seja, na busca de consistência das informações que estão representadas no fólio real e relações entre si e com fontes externas de informação como cadastros. Ir além do sentido de unidade físico-jurídica refere-se a ao menos duas acepções, uma em que se analisam elementos coletivos que abarcam mais de uma matrícula, ou elementos parciais ou mesmo áreas sem matrículas, e outro em que se geram subsídios para que haja subsídios para negar alterações nas matrículas, se em desconformidade com informações a serem internalizadas pelo sistema de direito, ou, identificar necessidade de alterações e facilitar aos que têm legítimo interesse em promover essas alterações.

Além de informações, analisam-se possíveis questões de regulação, incentivos ou desincentivos em emolumentos e formas de ampliar a autonomia em qualificação, que são elementos que podem permitir que se sejam afastados aspectos negativos ou incoerentes de uso de presunções. Nesse sentido analisa-se o papel do georreferenciamento, do consenso, das formas de buscar corrigir situações por meio de usucapião e regularização fundiária urbana, das terras devolutas, relações entre cadastros, registros e sistemas de informação e o processo de digitalização e regulação de serviços, em que se mostra um esgotamento da interferência estatal em função de elementos de degeneração do direito, assim como inadequação para lidar com conhecimento em rede.

Destaca-se que informação é um conceito polissêmico e essencial para que se entendam as possibilidades, vantagens e limitações das abordagens propostas e utilizadas. Assim, a informação pode ser entendida nos critérios tecnológicos, econômico, ocupacional, espacial e cultural.³⁶¹No texto, destacam-se aspectos tecnológicos e econômicos da informação, sendo que o primeiro é associado a tecnologia de informação e ao termo cunhado para designar o papel vital e cada vez mais relevante na sociedade de informação³⁶² e digitalização dos procedimentos.

Uma distinção relevante para o estudo é a distinção entre dado, informação e conhecimento, algo de natureza qualitativa e com relevância na ciência da informação³⁶³. Dados seriam os elementos brutos ou não tratados, já informação no sentido objetivo reúne aquilo que pode

³⁶¹ CAPURRO, R.; HJØRLAND, B. O conceito de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, p. 148-207, abr. 2007. p. 373.

³⁶² DE MASI, Domênico. **O futuro chegou**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2014.

³⁶³ TACCA, Adriano; ROCHA, Leonel Severo. Inteligência artificial: reflexos no sistema do direito. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 38, n. 2, jul./dez. 2018. p. 62.

ser tratado, associado a fontes, replicável. O conhecimento seria a representação sobre a informação, algo diretamente reutilizável, mas que não pode ser facilmente replicado ou extrapolado. Com base nesses conceitos e quanto ao aspecto econômico, identifica-se na possibilidade de tratar a informação com natureza jurídica de algo público e comum, de livre acesso ou no máximo condicionado a usos justos. Outra possibilidade é tratar a informação como mercadoria³⁶⁴, que pode ser vendida ou precificada, e com isso pode atender aos que têm mais interesse no seu uso e qualidade.

Entre as vertentes e possíveis naturezas jurídicas, busca-se afastar ideias simplórias ou pré-concebidas, como a de acreditar que digitalização equivale à digital ou que informação se organiza de forma natural. No caso de informações privadas, mas relativas à propriedade, há que se perquirir elementos relativos à privacidade e interesses de diversos atores ou interessados. Pode-se mencionar os interesses dos depositários da informação que em regra são os oficiais de registros, dos usuários que são proprietários de informações ou referenciados, do Poder Judiciário, que busca por meio de criação de obrigações dar vazão a questões não tratadas de forma adequada em sua estrutura como busca de bens ou indisponibilidade, da Fazenda Pública que busca informações fiscais para maior agilidade e possibilidade de cobrança, de terceiros que como o Operador Nacional de Registros (ONR) e as centrais que possuem um discurso pelo qual somente seria possível a integração serventias por meio de sua atuação, terceiros que visam a informações confiáveis e atualizadas para fins creditícios e de garantias.

A discussão sobre informação é relevante no contexto do registro de imóveis porque a linguagem da tecnologia e internet não são dominadas pelo Estado³⁶⁵, apesar de a tecnologia oferecer inúmeras potenciais vantagens, traz conflitos de direitos fundamentais, ou os ressalta de forma diversa. Além disso, a forma pela qual o direito e o Estado buscam influenciar deve

³⁶⁴ "A evolução em curso parece, no entanto, valorizar mais a informação como mercadoria (isto é, o valor econômico da informação) do que como bem público ou benefício colectivo. Há um risco claro nesta sobre-protecção do direito de propriedade intelectual: ela restringe a disseminação de informação indispensável para permitir à sociedade retirar dela plena utilidade, desequilibrando os valores em causa e podendo mostrar-se até inconsistente com os fundamentos éticos em que repousa aquele direito (Lipinski e Britz, 2000). Se o conceito de informação for entendido unicamente, ou sobretudo, na perspectiva dos aspectos de controle sem consideração suficiente pelos aspectos do acesso, ele pode operar como bloqueador da difusão e circulação da informação." (GONÇALVES, Maria Eduarda. **Direito da Informação**. Novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação. Coimbra: Livraria Almedina, 2003. p. 47.)

³⁶⁵ "A questão chave é: a linguagem criadora do mundo digital não é dominada pelo Estado. Dito de outro modo, o ente Estatal não possui conhecimento para intervir eficientemente em ambientes digitais, altamente dinâmicos e, não raro, constituídos por efeitos de redes e interação com inteligência artificial. Por outro lado, muito embora não domine a gramática da Internet, o Poder Público diuturnamente é chamado a prover soluções eficientes aos conflitos ocorridos no ciberespaço, os quais envolvem, inclusive, violação de direitos fundamentais." (ABBOUD, Georges. **Direito Constitucional Pós-Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 160.)

levar em conta a forma pelas quais outros sistemas, incluindo como o sistema digital funciona³⁶⁶, sob pena de subverter ou impedir outros sistemas e organizações de gerarem efeitos precípuos e desejados.

Com esse contexto, surgem questões relevantes como quem deve ter o controle dos dados ou ideias de regular a questão como se fosse uma mera imposição de um padrão de qualidade que surgiu com a previsão legal de registros eletrônicos na Lei 11.997/2009. Por exemplo, a Corregedoria do Estado de São Paulo queria maior facilidade para que os juízes pudessem identificar se alguém que consta em uma matrícula é titular, anuente, garantidor ou outro papel legal para que fosse eficiente se realizar uma penhora ou constrição. Para tanto se valeu do argumento de que o registro deveria ser eletrônico³⁶⁷, o que implicaria que os indicadores seriam eletrônicos e deveriam, portanto, conter tais campos e diferenciações, que seriam automáticas. Obviamente, pode ser algo interessante, mas tratar da regulação por meios e pressupostos equivocados, como se a lei houvesse criado a presunção de organização dos dados de certa forma, é uma má abordagem.

Verifica-se que informações, notadamente em seu sentido econômico, são capazes de influenciar na esfera jurídica de outros que não participaram diretamente do processo de criação e análise dos títulos. Por exemplo, a forma de certificação das poligonais de georreferenciamento no SIGEF (Sistema de Gestão Fundiária), no qual se aceita por simples declaração, no

³⁶⁶ VESTING, Thomas. The Network Economy as a challenge to create new Public Law (beyond the State). *In*: LADEUR, Karl-Heinz (org.). **Public Governance in the age of Globalization**. London: Routledge, 2017. p. 256-257.

³⁶⁷ "A complexidade e os custos da medida determinada, que ao final abrange a revisão do Livro nº 5 – Indicador Pessoal mediante sua confrontação e atualização com o que constar nas respectivas matrículas, ensejaram sucessivas prorrogações do prazo fixado para a revisão de todos os dados do fôlio pessoal e a atualização das informações encaminhadas ao Banco de Dados Light e Web Services a ele interligados (fls. 128/129 e 184). Porém, segundo informado pela ARISP, ao final dos prazos concedidos foi constatado que a atualização das informações encaminhadas ao Banco de Dados Light e Web Services, para identificar titulares do domínio, credores e devedores, não se mostrou materialmente viável (fls. 211/219). É sabido, porque constatado nas correções realizadas diretamente pela Corregedoria Geral da Justiça, que os responsáveis pelas delegações de Registro de **Imóveis adotaram, ao longo do tempo, diferentes medidas para a revisão e atualização dos indicadores pessoal que originalmente eram escriturados somente por meio físico, o que ocorreu por ser também distinta a situação de cada serventia.**" (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça. **Processo CG nº 2016/195461**. Registro de Imóveis – Pedido de providências – Pesquisa eletrônica de bens via Central de Registradores de Imóveis – Banco de Dados Light e Web Services a ele interligados – Pesquisa on line – Revisão dos dados do fôlio real e atualização da qualificação das pessoas que figurarem em cada registro imobiliário, distinguindo-se com exatidão titulares de domínio e as demais pessoas que forem credoras ou devedoras – Requerimento de revogação da determinação. Relator: José Marcelo Tossi Silva, 11 out. 2019. São Paulo: TJSP, 17 out. 2019.)

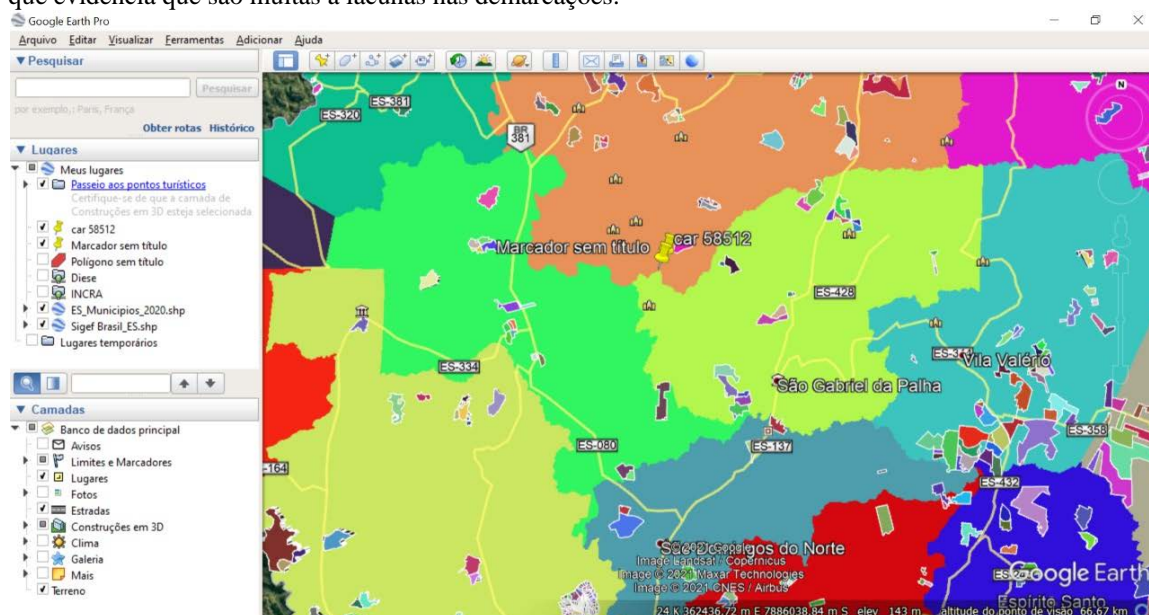
qual o INCRA valida as indicações por simples não sobreposição com outras áreas já cadastradas³⁶⁸, pode gerar empecilhos a terceiros que busquem a certificação em momento posterior, pois em regra presume-se correto o primeiro.

As certificações do SIGEF já homologadas podem ser acessadas na forma de arquivos contendo as poligonais até determinada data ou de forma online (mas nem sempre responsiva), e sem garantias de que o serviço se manterá público e disponível³⁶⁹. De um lado, evidencia-se que informações podem ser coletadas e tratadas em âmbito nacional com precisão, e de outro evidencia-se o quanto o sistema de cadastro ainda é incipiente no país, o que justifica não terem sido gerados inúmeros conflitos até o momento, e a incerteza sobre a forma de disponibilização dos dados, pois não há marco legal que as ampare e de certa forma são oferecidas como serviços na internet na modalidade “*as-is*”, ou seja, use enquanto não se alterem os termos de uso.

De acordo com o art. 9º, §1º do Decreto 4.449/2002, que trata acerca da obrigatoriedade do georreferenciamento de imóveis rurais no país, a poligonal é certificada pelo INCRA, e no

³⁶⁸ “A certificação é o ato realizado exclusivamente pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que verifica a existência ou não de sobreposição do perímetro das propriedades constantes no seu cadastro, o SIGEF, em relação à propriedade requerente. Segundo o órgão a certificação do imóvel rural é obrigatória para realização de compra, venda, desmembramento, alteração de área ou partilha de bens. A certificação de imóveis garante a inexistência de litígios que envolvam a propriedade, além da garantia de que o georreferenciamento obedeceu às especificações técnicas legais em vigor” (FONTES, Marcos Lima. Certificação de imóveis rurais gerada pelo INCRA/SIGEF: transcrição da certificação em serviço de registro de imóveis. **Revista Brasileira de Geomática**, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 210-221, jul/set. 2018. p. 212.)

³⁶⁹ O acesso pode ser feito no endereço < <https://acervofundiario.incr.gov.br/i3geo/ogc/index.php>>, que disponibiliza arquivos em formatos abertos e permite a importação de camadas com a localização dos parques nacionais, áreas indígenas demarcadas, algo que pode ser associado a outros acervos, como as divisões territoriais dos estados e municípios (<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/15774-ma-lhas.html>). A imagem mostra as áreas certificadas no SIGEF no Estado do Espírito Santo em maio/2021, o que evidencia que são muitas a lacunas nas demarcações:



caso de matrícula do registro de imóveis, trata-se de situação de abertura de nova matrícula com a descrição georreferenciada. Não há dúvidas de que a descrição com vértices e ângulos é mais precisa que uma que se limita a indicar confinantes e eventuais marcos geográficos (como rios ou pedras). Todavia, há dúvida se o novo registro efetivamente corresponde ao anterior, e tais ponderações ocorrem porque são precárias as formas de averiguar confinantes e outras propriedades/posses, assim como possíveis vendas ou inclusão de áreas de posse como áreas de propriedade.

É salutar indicar que a certificação pelo INCRA, ou por profissional habilitado dentro da boa-fé, não pode ser confundida com a propriedade. Tal conformação fática representada em plantas pode ser vista com a área visada ou pretendida pelo interessado, cuja conformação como propriedade em si depende da anuência dos confinantes³⁷⁰, adstrição com o fôlio real, não sobreposição com áreas públicas, dentre outros requisitos. Isso mostra que a declaração unilateral em regra não cria o direito de propriedade. Por outro lado, a indicação unilateral reunida com elementos como posse, ou indícios para eventual usucapião, ou formas originárias de aquisição de propriedade.

A questão de informações precárias se torna relevante, por exemplo, na discussão sobre a medida provisória de legalização de terras por autodeclaração (MP 910/2019³⁷¹), que perdeu sua validade, ou como regra em quaisquer cadastros de direitos ou restrições. Nesse caso, seria gerado um título administrativo. Em um sistema de autodeclaração, a organização de informações e disponibilização para impugnação por qualquer interessado, com a devida publicidade, seria um meio de possibilitar contraditório e sanear a declaração, que se assemelha a um negócio processual probatório³⁷² em que o estado age para simplificar o consenso.

³⁷⁰ "Registro de Imóveis – Negativa de averbação de georreferenciamento – Confrontantes, descrição e área total apurados no trabalho técnico divergentes do que está na tábua registral – Inserção de coordenadas georreferenciadas que depende de prévia retificação bilateral – Inteligência do art. 213, II, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 – Parecer pela manutenção da sentença, negando-se provimento ao recurso.(...) E, nos termos consignados pelo Oficial de Registro de Imóveis, em sua manifestação de fls. 53/57, à vista do trabalho técnico apresentado (fls. 34/38), “os confrontantes, a descrição e a área total do imóvel objeto deste procedimento estão divergentes da Matrícula nº 80.901“, de modo que, do ponto de vista tabular, não existem elementos seguros que permitam concluir que a área georreferenciada corresponde ao imóvel registrado. O mero fato de ter a parte interessada realizado o levantamento georreferenciado, com notícia ao INCRA, não basta para assegurar, na perspectiva registral, que essa é, de fato, a área matriculada e que, assim, seria dispensável o processo de retificação com audiência dos confrontantes (Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, art. 213, inciso II).” (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. CGJSP. **Recurso Administrativo nº 10011824420218260268**. Relator: Fernando Antônio Torres Garcia, 10 fev. 2022. São Paulo: TJSP, 2022.).

³⁷¹ Art. 13. Os requisitos para a regularização fundiária de imóveis de até quinze módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita à responsabilização penal, civil e administrativa.

³⁷² GODINHO, Robson Renault. A Possibilidade de Negócios Jurídicos Processuais Atípicos em Matéria Probatória. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 56, abr./jun. 2015. p. 199.

A valorização de declarações concretiza elementos de autonomia da vontade e liberdade econômica (CRFB/88 art. 170), mas pode gerar problemas uma vez que as situações são cristalizadas e oponíveis a terceiros. Trata-se de algo que pode ser analisado em termos de consenso entre envolvidos e benefício social³⁷³. Nesse sentido, pontua-se que tais medidas incluem diversos princípios desejáveis, mas que não necessariamente levam em consideração conflitos com segurança jurídica, previsibilidade e qualidade das informações que podem ser gerenciadas, cruzadas ou circularizadas para se aferir graus de verdade, coerência ou antecipar prejuízos a terceiros. Isso significa que vários direitos podem ser reconhecidos com a formalização, mas é importante que se diminuam os efeitos colaterais aos não diretamente envolvidos.

Um exemplo das possíveis inconsistências ocorre com Nota Técnica do INCRA que recomenda o cancelamento de áreas que seriam oriundas de usucapião sem que fosse apresentado o Mandado de Registro nas ações judiciais ou a Certidão de Qualificação Registral Positiva nas ações extrajudiciais³⁷⁴, sendo a certidão uma declaração do oficial de que os demais requisitos para a usucapião pretendida estão adimplidos. Tal situação mostra a precariedade do cadastro, pois apesar de a Lei nº 4947/66 no seu artigo 22 indicar que o cadastro e georreferenciamento são necessários em caso de “desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda imóveis rurais” (art. 22, §1º), não se exige matrícula para o CCIR e misturam áreas de posse, propriedade e meras declarações.

Assim, verifica-se que o sistema de registro deve ter como objetivo reduzir custos de transação e melhorar a qualidade das informações, como também evitar externalidades, que são efeitos em sujeitos que não participaram do ato em si³⁷⁵. É temerário, portanto, que a qualidade do registro e a imputabilidade dos títulos possam retroagir somente até a última averbação ou registro, ou que se considere uma matrícula sem que se verifique a compatibilidade desta com as demais matrículas e pretensões, notadamente se é caso de retirada de imprecisões, correções

³⁷³ *"Analysis in terms of divergencies between private and social products concentrates attention on particular deficiencies in the system and tends to nourish the belief that any measure which will remove the deficiency is necessarily desirable. It diverts attention from those other changes in the system which are inevitably associated with the corrective measure, changes which may well produce more harm than the original deficiency."* (COASE, Ronald H. The problem of social cost. **The Journal of Law & Economics**. [s. l.], v. 3, 1960. p. 43.)

³⁷⁴ BRASIL. Instituto Nacional de colonização e reforma agrária. **Nota Técnica nº 3448/2021/DFG-1/DFG/DF/SEDE/INCRA**. Ramon Chaves de Araújo, Edaldo Gomes, Chefe de Divisão. [S. l.], 15 out. 2021.

³⁷⁵ “Diferente dos custos de transação, as externalidades são efeitos experimentados em razão de atos praticados por outras pessoas, dos quais não se teve participação. Como o próprio sentido semântico da palavra indica, externalidade está ligada a efeito externo, que vem de fora. Como conceitua Ronald Coase, "uma externalidade é mais comumente definida como os efeitos da decisão de um indivíduo sobre alguém que não é uma parte daquela decisão.” (MÜLLER, Julio Guilherme. **A produção desjudicializada da prova oral através de negócio processual: análise jurídica e econômica**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 370).

ou omissões, que são as retificações, ou em caso de aquisições originárias, como forma de reunir um conjunto de elementos fáticos que demonstrem a coerência do direito pleiteado, notadamente em relação aos que não se manifestam, mas podem sofrer efeitos jurídicos.

A racionalização das decisões demanda que estas passem por um processo de revisão frequente³⁷⁶, que propicia a automatização. Ocorre que tal processo requer organização de informações até mesmo para que o processo seja revisado, uma vez que muitos dos prejudicados são diversos dos interessados direto no registro. Por outro lado, exigir que um pretense titular reúna tais provas pode se mostrar excessivamente oneroso ou dificultoso. Nesse sentido, há que se discorrer sobre elementos relacionados a tratamento, aquisição, formas de incentivo a compartilhamento de informações³⁷⁷, tratamento, normatização, que seriam formas de evitar decisões que se baseiam apenas em reiterações de presunções.

A questão se torna mais complexa, como também existem mais recursos ou meios de se atingirem tais objetivos com a digitalização e uso de sistemas eletrônicos, de cadastros com finalidades ou motivações diversas do registro imobiliários (direitos reais), marcos temporais legais que representam a admissão legal da não eficácia plena na norma e das formas de regulação e normatização da atividade. Nesse mar de oportunidades e complexidades também existe espaço para que o direito realize um papel que não é jurídico e que representa a degeneração das normas. Por outro lado, há que se buscar a eficiência do sistema como um todo, inclusive se imaginando alternativas ao registro ou o papel de informação como mercadoria, seja em cadastro específicos ou em situações mais amplas.

Dessa forma, analisa-se o papel da gestão de informações e cadastros, assim como formas de incentivo a um conjunto de informações mais completo, atualizado e coerente. Tais mecanismos podem ser extremamente relevantes em situações como a usucapião, em que a qualificação em retificação e usucapião é mais abrangente e se assemelha à cognição judicial, mas que se espera em termos de eficiência do registro formas de se evitarem falsas declarações e inconsistências, sem onerar demais o interessado. Por outro lado, a melhoria em eficiência e gestão em sentido amplo se mostra necessário como serviço público, mas também como forma de justificar a utilidade, necessidade e continuidade do serviço, o que se explica.

³⁷⁶ LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Córte-Real. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1980, pp. 167-168.

³⁷⁷ “o compartilhamento voluntário de informações normalmente reduz ambos os componentes dos custos sociais: custos administrativos e custos de erros” (COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito & economia**. Tradução de Luiz Marcos Sander e Francisco Araújo da Costa. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. p. 427.)

4.1 Cadastros, dados, informação: interligação de cadastros e verificação de situações: a ponderação entre direitos de formalização, acesso a dados e necessidade de eficiência administrativa

Uma diferenciação relevante ocorre entre cadastros e o registro de títulos e direitos, uma vez que a integração e adequação das informações entre ambos é essencial para reduzir custos de transação, externalidades e aumentar a qualidade da informação.

Segundo a definição de Luiz Guilherme Loureiro, cadastros são meios de publicidade administrativa, ao passo que o registro busca uma publicidade jurídica³⁷⁸. Nesse sentido, os cadastros visam à compilação de informações para funções administrativas ou políticas, a exemplo de tributação, informações eleitorais e sociodemográficas. Já o registro busca a cognoscibilidade *erga omnes* dos direitos inscritos. Já Marcelo Salaroli³⁷⁹ destaca a diferença técnica na forma, uma vez que os cadastros contêm informações de engenharia ou técnicas, ao passo que o registro possui um caráter eminentemente jurídico.

Apesar de distintos, existem elementos de sobreposição entre cadastros, especialmente se destinados à gestão de imóveis, territórios como o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais – SINTER, criado inicialmente pelo Decreto 8.764/2016³⁸⁰ e atualmente regulado pelo Decreto 11.208/2022 e gerido pela Secretaria da Receita Federal, imóveis rurais ou o cadastro de imóveis rurais gerido pelo INCRA, que emite o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR, art. 22 da Lei 4.947/1966, cadastros ambientais a exemplo do Cadastro Ambiental Rural (CAR) instituído pelo código florestal e gerido pelo IBAMA e órgãos ambientais estaduais.

Os cadastros tratam de dimensões diversas de imóveis ou pessoas, e um passo essencial para maior utilidade ou eficiência é a integração e coerência entre informações. Nesse sentido,

³⁷⁸ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 8. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 146.

³⁷⁹ "Eis as diferenças entre o cadastro e o registro: um, elaborado essencialmente por profissionais da engenharia, outro, por profissionais do Direito; um, com base na realidade física do imóvel, outro, com base na realidade jurídica; um é instrumento para o exercício do poder de polícia da Administração, outro, instrumento de circulação da riqueza." (OLIVEIRA, Marcelo Salaroli de. **Publicidade registral imobiliária**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 21).

³⁸⁰ Art. 8º O Sinter agregará informações registrais, cadastrais, fiscais e geoespaciais provenientes de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos serviços de registros públicos e de pessoas jurídicas de direito privado. **§ 1º Cada imóvel terá um identificador unívoco em âmbito nacional, com estrutura especificada no Manual Operacional**. Art. 9º As informações cadastrais e geoespaciais serão integradas em níveis gráficos de mapeamento georreferenciado (camadas), embasadas no levantamento dos limites das parcelas cadastrais. **§ 1º** Para fins do disposto neste Decreto, parcelas cadastrais são unidades do cadastro que identificam áreas com regimes jurídicos distintos. **§ 2º Bens públicos não registrados, como terras devolutas, vias públicas, praças, lagos e rios navegáveis também são modelados por parcelas cadastrais**.

a proposta de integração entre o INCRA e Receita Federal³⁸¹, que estabelece formas de os imóveis rurais em ambos os cadastros possuírem números comuns de identificação. A Portaria da Receita Federal 34/2021³⁸² indica a amplitude do que pode ser considerado compartilhável, o que inclui as declarações de operações imobiliárias e notas fiscais, assim como dados cadastrais de pessoas naturais e jurídicas. Por outro lado, há que se buscar coerências e formas de interligação entre dados e bases para que os elementos possam ser tratados sem criação de “falsos positivos” e inconsistências internas, oriundas de falha em cruzamento ou atualização. Deve-se ponderar que há consequências para terceiros e muito do que é compartilhado é utilizado em escopo diverso daquele para o qual a informação é originalmente coletada.

Além da integração de cadastros no âmbito do SINTER, a RFB também instituiu via Instrução Normativa o Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB)³⁸³, que busca identificar unidades

³⁸¹ “Art. 1º Implementar a integração entre o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e o Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir), por meio da vinculação dos imóveis neles inscritos, com a finalidade de estruturação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR). (...) Art. 4º O imóvel cadastrado no SNCR deverá ser vinculado a um único imóvel cadastrado no Cafir, exceto nas situações previstas nos arts. 5º, 6º e 7º. Art. 5º Fica dispensado do cumprimento da obrigação de efetuar a vinculação o titular do imóvel com a área total inserida no perímetro urbano do município, cadastrado no SNCR em razão de sua destinação agropecuária. Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput, caso o imóvel esteja cadastrado no Cafir, sua inscrição deverá ser cancelada, conforme previsto no inciso I do art. 25 da Instrução Normativa RFB nº 1.467, de 2014. Art. 6º Será admitida a vinculação de um imóvel no SNCR a mais de um imóvel cadastrado no Cafir desde que comprovado que o perímetro urbano do município provocou a descontinuidade do imóvel cadastrado no SNCR, de forma que mais de uma parcela componente do imóvel está localizada em zona rural, observado o disposto no art. 8º. Art. 7º Será admitida a vinculação de um imóvel no Cafir a mais de um imóvel cadastrado no SNCR desde que comprovado que a perda de destinação rural, nos termos do Capítulo VI da Instrução Normativa Incra nº 82, de 27 de março de 2015, de alguma parcela componente do imóvel rural cadastrado no Cafir provocou sua descontinuidade, de forma que mais de um imóvel está cadastrado no SNCR, observado o disposto no art. 8º.” (BRASIL. RFB e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Normativa Conjunta Receita Federal do Brasil – INCRA nº 1.968**. [S. l.], 22 jul. 2020. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 23 jul. 2020)

³⁸² “Dispõe sobre o compartilhamento de dados não protegidos por sigilo fiscal com órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dos demais Poderes da União.

(...)

Art. 2º Serão disponibilizados dados constantes das seguintes bases: I – Cadastro de Pessoas Físicas (CPF); II – Cadastro de Atividade Econômica da Pessoa Física (CAEPF); III – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); IV – Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir); V – Cadastro Nacional de Obras (CNO); VI – Cadastro do Simples Nacional VII – Declaração de Operações Imobiliárias (DOI); VIII – Nota Fiscal Eletrônica (NF-e); IX – Sistemas de controle de débitos de pessoas jurídicas de direito público; X – Sistemas de controle de débitos parcelados; e XI – Sistema de emissão de Certidão de Regularidade Fiscal perante a Fazenda Nacional.” (BRASIL. Receita Federal do Brasil. Portaria nº 34. [S. l.], 14 mai. 2021. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 18 mai. 2021).

³⁸³ “Art. 1º Esta Instrução Normativa institui o Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB), que integrará o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter). Parágrafo único. O CIB agrega informações cadastrais das unidades imobiliárias rurais e urbanas, públicas ou privadas, inscritas nos respectivos cadastros de origem, localizadas no território nacional, em seu subsolo, no mar territorial ou em zona econômica exclusiva. Art. 2º Compete à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) administrar o CIB, observada a legislação aplicável e, em especial, o disposto nesta Instrução Normativa. Art. 3º Para os fins desta Instrução Normativa, considera-se: I - imóvel, o solo e tudo o que a este for incorporado natural ou artificialmente; II - dado georreferenciado, o que se distingue essencialmente pela componente espacial que associa a cada entidade ou fenômeno uma localização na terra, traduzida por sistema geodésico de referência, em dado mo-

imobiliárias georreferenciadas públicas ou privadas. Observa-se a busca de uma base georreferenciada como plano de fundo, algo que é útil para modelar muitas questões imobiliárias, mas não exauriente, especialmente em construções ou direitos reais não plenos. Também se observa que o CIB não prevê a integração de dados de sistema de registros, ao contrário do decreto inicial do SINTER, sistema mais amplo.

Verifica-se a utilização de atos administrativos, tais como decretos ou instruções normativas, que não são atos com aptidão para gerar obrigações a particulares, notadamente os delegatários. Nesse sentido, em que pese o Decreto 8764/2016 indicar que o SINTER regulamenta o art. 41 da Lei 11.977/2009, que prevê o acesso sem ônus aos Poderes Judiciário e Executivo federal acesso aos seus bancos de dados por meio eletrônico, conforme regulamento, o acesso não deveria implicar em reformular dados ou retrabalhos, ou qualquer outra obrigação sem previsão legal. Não faz sentido que se criem burlas à privacidade ou isenções sem previsão legal, pela simples configuração do sistema. Nesse sentido, não faz sentido que o Poder Judiciário tenha acesso aos dados em nome das partes para buscar informações com previsão de emolumentos, mesmo que diferidos, apenas porque se busca integração. Há que se tratar o valor e destinação da informação, não somente a presunção de que os usos estatais seriam justos ou adequados.

A Lei nº 13.465/17 previu o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) a ser implementado pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR). Trata-se de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos e que estabeleceu que a Administração Pública Federal deve acessar os dados do SREI via SINTER (art. 76, §7º). Tal alteração legislativa está no contexto de uma disputa sobre quem controla os dados e como seria o regulamento, que de certa forma evita tratamentos de informação a serem embutidos, como se fosse obrigação de acesso.

Isso não significa que não devam existir formas de que credores busquem bens de devedores de forma eficiente, mas apenas que tais mecanismos devem ser vistos como algo que não seja decorrência da simples existência dos dados, e como um incentivo a que se busquem informações mais precisas, estruturadas ou simples. Por exemplo, mesmo a Fazenda Pública não possui gratuidade em execução fiscal, em caso de sucumbência (art. 39 da Lei nº

mento ou durante um período; III - **cadastro de origem, o cadastro de imóveis que contém dados georreferenciados produzidos pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios**; IV - geometria, a representação gráfica de um ponto, uma linha ou um polígono do território, georreferenciada ao Sistema Geodésico Brasileiro (SGB) e identificada por uma codificação específica; V - unidade imobiliária, imóvel situado na área urbana ou rural, inscrito em cadastro de imóveis urbanos, rurais ou públicos, associado a uma ou mais geometrias;" (BRASIL. **Instrução Normativa Secretaria da Receita Federal nº 2.030/2021**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 25 jun. 2021)

6830/1990). Num contexto de direitos, inclusive contra o estado, pode-se imaginar que o sistema registral possa basicamente incorporar em relação aos bens por ele geridos as funções de penhora, arresto, que passam a ser simples consequência de organização de informações sobre imóveis, direitos e titulares.

No caso da execução, seria uma forma de retirar intermediários e possivelmente mudar o paradigma de interação, assim como obter métricas ou indicativos de processamentos automatizados pelo poder público que afetem direitos individuais. A questão de processamento automático e busca de padrões a partir de dados privados com finalidade diversa daquela precípua relativa à caracterização de direitos reais, titulares e propriedades imobiliárias, em princípio, configura-se desvio de finalidade.

A relevância de considerar a gestão de informações de forma mais ampla e incluir parâmetros que facilitem a decisão por outros agentes é algo necessário e sem a qual outros agentes, com base em informações repassadas sob exigências legais ou normativas, podem buscar soluções externas. Pode-se mencionar os esforços do CNJ em centralizar dados³⁸⁴, valendo-se da mistura de poder normativo e disciplinar, por vezes exorbitante, para reunir informações e mesmo formas de subsidiar, a custo daqueles que sem as amarras artificiais, e organização, poderiam buscar as soluções, como melhor integração de dados.

O motivo de um sujeito/órgão/entidade buscar a importação da base como um todo, algo diverso de se acessarem informações sob demanda e com formas de validação, logo, é justamente a busca do controle, o que pode facilitar uso de algoritmos e busca de padrões. É um desvio da finalidade e previsão legal que prevê que os registradores são os depositários das informações (art. 24 da LRP), no qual todos os ônus da guarda de papéis, da recalcitrância de regulador em permitir a escrituração eletrônica efetivamente, algo que a lei já autorizava (LRP art. 1º, §3º, nos termos da Lei nº 13874/2019), e foi particularizada na redação da Lei nº 14.832/2022. É contraditório considerar que o delegatário tem a guarda, o custo a manter, deve preencher formulários ou prestar informações na forma exigida, mas que deve manter sua base replicada, atualizada, disponível para outrem utilizar por formas diversas, sempre e como quiser. Viola a norma, o bom senso, mas também viola direitos dos titulares dos documentos par-

³⁸⁴ "O sistema de busca de ativos e recuperação de crédito (SisbaJud) passará a ser gerido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Desenvolvido pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), o SisbaJud bloqueia valores e ativos mobiliários das instituições financeiras que são fiscalizadas e regulamentadas pelo Banco Central." (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **CNJ fará gestão do sistema de busca de ativos e recuperação de crédito**. Brasília, DF: CNJ, 30 jul. 2014).

ticulares, que entram em forma de processamento automatizado, sem contraditório e com possível inclusão em “*black-lists*”³⁸⁵. Nessas situações, alguém tem potenciais direitos prejudicados por ser enquadrado em um padrão com presunção de ser contrário a algum elemento normativo ou legal, e só pode inverter tal assertiva se dispender recursos e tempo para provar o contrário.

Ademais, o engessamento causado por regulações ou conflitos de interesses tende a não valorizar o conhecimento social de pessoas em contato com situações locais, assim como informações que são coletadas sobre imóveis vizinhos e peculiaridades locais. São formas de conhecimento social distribuídas em redes e não podem ser apropriados por um único sujeito³⁸⁶.

Por outro lado, a aproximação e conflito entre cadastro e registro ocorre pela má qualidade de muitas informações no registro, que ocorre por diversos motivos, mas notadamente por meio da presunção de veracidade e decisões que postergam correções. Uma heurística da pouca qualidade da informação é que um cadastro com informações sobre propriedade que se vale do georreferenciamento e cruzamento de informações como o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais – SINTER³⁸⁷, gerido pela Receita Federal, gera preocupações sobre sobreposição e substituição da informação dos registros de imóveis.

Outra questão nos cadastros e mesmo no registro, é a busca de supostas informações facilitadas que permitiriam a agilidade nos negócios, tramitação, por criação de dados estruturados que em resumo tiram utilidade da existência de outras informações³⁸⁸. De um lado, verifica-se que os dados estruturados não têm como finalidade atender aos usuários ou titulares, os

³⁸⁵ HU, Margaret. Big Data Blacklisting. *Florida Law Review*, [s. l.], v. 67, n. 5, p. 1735-1809, Sep. 2016. Disponível em: <https://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1289&context=flr>. Acesso em: 5 dez. 2020. p. 1736.

³⁸⁶ VESTING, Thomas. O direito moderno e a crise do conhecimento comum. In: FORTES, Pedro; CAMPOS, Ricardo; BARBOSA, Samuel (coord.). **Teorias contemporâneas do direito: o direito e as incertezas normativas**. Curitiba: Juruá, 2016. Cap. 1. p. 24.

³⁸⁷ “Quais os riscos que o SINTER pode representar ao registro de propriedade no Brasil? Tive ocasião de indicar, num texto crítico[1], quais são os riscos que o projeto representa para o Registro de Imóveis no Brasil. Em síntese apertadíssima diria que se anuncia um “contubérnio” entre cadastro e registro e essa confusão mais prejudica do que ajuda a gestão territorial e o fomento dos negócios jurídicos-imobiliários.” (JACOMINO, Sérgio. Cadastro e registro: confusões históricas. **Observatório do Registro**, [s. l.], 12 maio 2017. Disponível em: <https://cartorios.org/2017/05/12/cadastro-e-registro-confusoes-historicas/>. Acesso em: 15 nov. 2021.)

³⁸⁸ “As adequações a serem feitas no Manual Operacional devem visar a harmonia e operacionalidade do SINTER com todo o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI. Destaco que o referido comitê encontra-se formado, contando inclusive com representantes dos registradores, dos oficiais de notas e da Corregedoria Nacional, conforme consta do Pedido de Providência n. 0005650-96.2016.2.00.0000. Após realizadas as adequações, deverá o Manual Operacional do SINTER relativo ao registro imobiliário ser submetido ao Plenário do Conselho Nacional de Justiça para sua homologação, de modo a tornar obrigatória a sua observância pelas serventias extrajudiciais de registro de imóveis. (...) Art.10. Para viabilizar a implantação do registro imobiliário eletrônico, os ofícios de registro de imóveis deverão adotar os seguintes parâmetros e rotinas operacionais: (...) IV – anotação, na matrícula eletrônica, da situação jurídica atualizada do imóvel (descrição do imó-

proprietários das informações, mas representam retrabalho exclusivamente realizado para atender a requisições do Poder Judiciário e da integração com o SINTER, sem qualquer retorno ou interligação. A falta de uso de identificadores estáveis e intercambiáveis entre registros e SINTER, assim como a criação de empecilhos à correção de dados têm a condão de criar a presunção de que tais informações valem por si só, e que na prática estão compartilhadas sem qualquer verificação e limitação de uso por órgãos estatais.

A forma jurídica que tem sido utilizada para lidar com esse conflito de informações é essencialmente criar a obrigação não verificável (presunção advinda da mera obediência à normativa) de que o uso de informações é interno à administração pública federal³⁸⁹. Não é crível, uma vez que o próprio SINTER abarca o Cadastro Imobiliário Brasileiro, com participação de outros entes estatais. Tais normas tendem a ser utilizadas como bloqueio de acesso a terceiros, a prejudicados e falta de transparência. Também é estranho que os registros de imóveis sejam alçados à condição de “gerador de dados e informações” (art. 5º, “I”, “c”, Decreto nº 11.208/2022), o que ressalta a falta de retorno de informações para atualização ou circularização.

É contraditório que normativamente se indica a necessidade da “situação jurídica do imóvel” como um documento nato digital, sempre pronto para uso por outros que não os legitimados e cuja obrigatoriedade surge de determinação do CNJ, sob pena de responsabilidade administrativa. No mesmo sentido, a Lei 14.382/2022 surgiu o extrato de informações a ser regulado pelo CNJ e indicação de que o oficial qualificará o título pelas cláusulas e condições constantes do extrato eletrônico (art. 6º, §1º, “a”), não pelo contrato e documentos acessórios, que só serão arquivados na íntegra a critério do requerente. Ademais, o §2º do art. 6º da lei veda

vel, direitos reais sobre o imóvel e restrições existentes) após cada registro e averbação; V – utilização de objetos que representam a pessoa física ou jurídica e o imóvel envolvido na transação imobiliária como alternativa aos indicadores pessoal e real; VI – registrar os eventos relevantes da operação interna do cartório, considerando como evento cada interação realizada em decorrência de um pedido, tais como, a entrada do pedido, entrada do título de suporte, recebimento e devolução de valores, comunicação de exigências, entrega da certidão, dentre outros; VII – a matrícula eletrônica deve conter dados estruturados que podem ser extraídos de forma automatizada, contendo seções relativas aos controles, atos e situação jurídica do imóvel, constituindo-se em um documento natodigital de conteúdo estruturado..” (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de Providências nº 0000665-50.2017.2.00.0000**. Relator: Humberto Martins, 15 maio 2020. Brasília, DF: CNJ, 18 maio 2020.)

³⁸⁹ “Art. 3º O uso das informações provenientes dos serviços de registros públicos agregadas no Sinter ficará restrito ao âmbito interno da Administração Pública Federal. Parágrafo único. É vedado aos agentes públicos dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal usuários do Sinter, sob pena de responsabilização administrativa, civil e criminal, divulgar as informações a que se refere o caput ou franquear seu acesso ao público.” (BRASIL. **Portaria Interministerial MF / MPOG Nº 553, de 18 de dezembro de 2017**. Estabelece as diretrizes e políticas gerais a serem observadas na administração do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 19 dez. 2017.)

a atualização da matrícula quanto “aos dados objetivos ou subjetivos”, exceto quanto aos “dados imprescindíveis para comprovar a subsunção do objeto e das partes aos dados constantes do título apresentado”.

Para além da previsão legal de que o registro visa à publicidade *erga omnes*, cita-se Ricardo Dip³⁹⁰, que enumera outras finalidades das informações em registro de imóveis, quais sejam, a de sinalizar ou indicar certas realidades, a de expressar ou exteriorizar conhecimento sensível do objeto e a de comunicar o que se encontra registrado. Considerando a questão de redução de externalidades e facilitação do tráfego jurídico, não se pode conceber o sistema registral como um repositório de documentos parciais, ou como algo que presta informações atualizadas e precisas para ONR ou entes estatais, com base em retrabalho para formatos não previstos nas lei. Seria plenamente desejável que a reanálise sirva como forma de melhorar a qualidade, retirar ou identificar inconsistências e integração como via de mão dupla com cadastros, o que é diverso de ser incorporado a cadastros estatais, que ainda exigem taxas de usuários, e prestação compulsória de informações que se assemelham a obrigações acessórias, em regra sem a devida preocupação com modelagem de dados ou criação de interfaces³⁹¹.

Ademais, quanto aos cadastros de via de mão única, até mesmo cadastros criados pelo CNJ passam a adotar tal estilo, tal como ocorre com o Cadastro de Beneficiários Finais, previsto no Provimento CNJ nº 88/2019³⁹², a ser centralizado nas centrais notariais, e cuja utilidade em informações para serventias parece ser nula. A identificação dos beneficiários efetivos ou finais em caso de alienações com estruturas empresariais intrincadas não é informação que é colocada na matrícula ou atos notariais, e tal preocupação poderia ser feita pela integração e cruzamento de outras bases, não como subterfúgio para criação de obrigações acessórias e replicação de dados registrais e notariais, nesse caso, em bases privadas.

³⁹⁰ DIP, Ricardo Henry Marques. **Registro de Imóveis**: vários estudos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2005. p. 114.

³⁹¹ Por exemplo, somente depois de 3 anos de obrigatoriedade de envio de informações sobre suspeitas de lavagem de dinheiro (Provimento CNJ 88/2019), houve atualização no COAF para recepção via webservice. (ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Comunicado nº 82 dispõe da atualização tecnológica de acesso ao SISCOAF**. São Paulo: 08 jul. 2021. Disponível em: <https://www.anoregsp.org.br/noticias/68524/strongcoaf-comunicado-n-82-dispoe-da-atualizacao-tecnologica-de-acesso-ao-siscoafstrong>. Acesso em: 28 jul. 2022.)

³⁹² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 88, de 01 de outubro de 2019**. Dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles a serem adotados pelos notários e registradores visando à prevenção dos crimes de lavagem de dinheiro, previstos na Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998, e do financiamento do terrorismo, previsto na Lei n. 13.260, de 16 de março de 2016, e dá outras providências. DJE/CNJ nº 207, de 01/10/2018.

A falta de integração sistêmica repercute em falhas e falta de verificação, inclusive de elementos básicos, como a concentração de dados de matrícula num só repositório. Por exemplo, a questão de averbações sobre encerramento de matrícula em caso de mudança de circunscrição da serventia responsável é algo relevante para a integridade do sistema, mas que em termos legais só foi recentemente uniformizado. Dessa forma, até a Lei nº 14.382/2022 havia previsão legal da abertura de nova matrícula com base na certidão de inteiro teor atualizada na serventia que recebeu a competência, mas não a determinação de encerramento. Trata-se de algo com capacidade prática de gerar grandes distorções e falhas na cobertura do fôlio real e torna disfuncional, em vários casos, a presunção de má-fé pela averbação premonitória ou indisponibilidades, uma vez que a certidão da matrícula que deveria ter sido encerrada não as indica³⁹³.

4.1.1 Terras públicas, indígenas e rodovias

Uma situação interessante acerca do relacionamento entre cadastro e registros e a presunção de quem possui a propriedade, o que influencia, por exemplo, em eventual pagamento de desapropriação, ocorre com relação às terras públicas. As terras públicas podem ser registradas em registros de imóveis, mas a regra é que sua titularidade dependa de lei ou constituição. Por outro lado, as terras privadas são de registro cogente.

Segundo o art. 99 do CC/2002, os bens públicos estão incluídos em três categorias: os de uso comum, como rios, mares, estradas e praças, os de uso especial, como edifícios destinados a serviços e estabelecimento da administração e autarquias e os bens dominiais ou domaniais, que constituem patrimônio das pessoas jurídicas de direito público. Em regra, os bens dominiais devem ser registrados, se imóveis, e podem ser alienados, se desafetados da finalidade pública ou se não foram anteriormente afetados, a exemplo daqueles recebidos em dação em pagamento (art. 76, §1º da Lei nº 14.133/2021). Já a CRFB/88 indica como bens da União

³⁹³ “Não dispondo de todos os dados sobre a situação fática de um bem imóvel, a matrícula perde sua principal função, e também experimenta iminente risco à segurança jurídica dos negócios jurídicos que envolverem aquele imóvel. Aliás, o interessado na aquisição do bem não poderá restringir a *due diligence* imobiliária apenas no registro atualmente competente, tendo em vista a probabilidade de existir algum ônus registrado ou averbado à margem da transcrição ou da matrícula do Registro de Imóveis anteriormente competente, o que poderá obstar, por exemplo, o conhecimento de que aquele imóvel, fora, anteriormente, alienado a terceiro ou mesmo que aquele bem é objeto de penhora.” (NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. A Prática de Atos de Averbação e de Abertura de Matrícula quando do Desmembramento da Serventia Extrajudicial: uma apreciação crítica. **Instituto de Registro Imobiliário do Brasil**, [s. l.], 08 jun. 2021. Disponível em: <https://www.ibr.org.br/app/webroot/files/downloads/files/Averbação%20e%20abertura%20de%20matrícula%20-%20Serventia%20Extrajudicial%20-%20desmembramento.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2021.)

as terras devolutas indispensáveis à segurança nacional, preservação do meio ambiente e outros critérios definidos em lei (art. 20. I) e outras águas e ilhas definidas no art. 20, assim como os terrenos da marinha (art. 20, VI). Aos Estados pertencem às terras devolutas (art. 26, “T”) e águas desde que não pertencentes à União ou terceiros. A situação jurídica de normas com antinomias e alterações intertemporais ressalta a utilidade de uma abordagem mais ampla e jurídica, em busca de exceções e justos títulos.

Outra norma relevante na discussão é a Lei de Parcelamento Urbano, Lei nº 6.766/1979, que indica que desde o registro do loteamento passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos (art. 22), assim como assegurava, até o estatuto das cidades, que 35% da gleba loteada deveria ser domínio público, algo que pode ser definido em legislação municipal na redação atual. Segundo o Parágrafo único do art. 22, o município poderá requerer o registro de áreas destinadas a uso público em loteamentos não registrados, provando-se que se encontra implantado. Outras formas de ocupação previstas em leis tais como o condomínio especial, edilício e o fechado, e condomínio de lotes (art. 1358-A, do CC/2002) não apresentam percentual mínimo de área a ser destinada aos entes públicos, assim como não havia previsão legal da natureza de tais áreas na lei de parcelamento anterior, o DL 58/1937. Nesse sentido, as áreas de uso comum seriam públicas, mas áreas destinadas a equipamentos públicos como áreas verdes, por exemplo, ficavam num limbo jurídico, atreladas a um loteador que eventualmente alienou todos os lotes.

O que existe em relação à aprovação de um condomínio fechado ou de lotes são exigências em lei municipal, ou exigências administrativas que transbordam seu papel e se mostram transversas. No primeiro caso, menciona-se que leis municipais tendem a exigir um percentual doado ou afetado à municipalidade³⁹⁴, ou outras formas de compensação³⁹⁵. Já quanto ao segundo, há uma certa circularidade se órgão estadual condiciona a aprovação ambiental de condomínio fechado é condicionada à existência do que estiver na lei municipal, a exemplo da

³⁹⁴ “Art. 16. A aprovação de condomínio de lotes em terreno com área igual ou superior a 15.000,00 m² (quinze mil metros quadrados) estará condicionada a prévia doação ao Município de área de terras correspondente a, no mínimo, 10% (dez por cento) do terreno em que será implantado o empreendimento.” (SÃO PAULO. São Roque. **Lei Complementar nº 106, de 7 outubro 2020**. Dispõe sobre o Condomínio de Lotes em Área Urbana no Município de São Roque e dá outras providências. São Roque: Prefeitura, 2020.)

³⁹⁵ “Exemplos de Compensação • Asfaltamento de uma via pública • Doação de área diversa para a construção de uma escola ou creche municipal • Doação de área diversa para uma praça • Construção de um prédio público” (PAIVA, João Pedro Lamana. **Condomínios**. XLIII Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, 26 a 30 set. 2016. Disponível em: <https://irib.org.br/files/palestra/xliiii-tema-14-debatedor.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2022.)

jurisprudência administrativa paulista³⁹⁶, apesar da falta de previsão expressa nas alterações feitas pela Lei federal nº 13.456/2017³⁹⁷ ou em normas anteriores. A situação evidencia que a titularidade ou domínio depende de diversos elementos jurídicos, que podem usar tecnologia para identificação, mas requerem mais elementos.

Do mesmo modo, a questão das águas envolve também o Decreto 26.643/1934, também chamado de Código de Águas, que preceitua em seu artigo 11, que os terrenos de marinha e margens de rios, em regra seriam privados, salvo se de uso comum ou se houvesse um título legítimo em favor da administração. Tal posição é afastada pelo STF³⁹⁸, que indica serem bens públicos insuscetíveis de indenização em desapropriação direta ou indireta. Todavia, o STJ entende serem indenizáveis as benfeitorias se existe justo título no Registro de Imóveis³⁹⁹, o que ressalta a importância do registro em face de presunções legais.

Já em relação a terras devolutas a situação em termos de presunção é diversa. A Lei de Terras de 1850 também conceituou o que seriam terras devolutas⁴⁰⁰, que são aquelas que não puderam ser aproveitadas ou medidas e seriam devolvidas à propriedade pública. Segundo o STF, não é a simples falta de registro em nome do particular⁴⁰¹, ou estar situado em área de

³⁹⁶ "• Um projeto devidamente aprovado pela Municipalidade, a qual deverá conter: • a legislação que autorize a aprovação deste tipo de empreendimento, contendo o que segue: • um memorial descritivo informando todas as particularidades do empreendimento (descrição dos lotes autônomos contendo especialmente as áreas privativa, comum e total e a fração ideal correspondente na área total etc.); • planta de lotes;" (MARQUES, Roberto Tadeu. Condomínio de lotes. **Consulta**, [s. l.], 30 abr. 2014. Disponível em: <https://www.ggv.com.br/arquivos/91>. Acesso em: 28 jul. 2022.)

³⁹⁷ CC/2002, Art. 1358-A § 2º Aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes o disposto sobre condomínio edilício neste Capítulo, respeitada a legislação urbanística. (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 24 fev. 2022.)

³⁹⁸ CARNEIRO, Amanda de Abreu Cerqueira; MADEIRA, José Maria Pinheiro. As margens dos rios navegáveis são indenizáveis em caso de desapropriação indireta de propriedade particular, decorrente da criação de Parque Nacional?. **Jus Navigandi**, Teresina, 15 jan. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/71410/as-margens-dos-rios-navegaveis-sao-indenizaveis-em-caso-de-desapropriacao-indireta-de-propriedade>. Acesso em: 28 jul. 2022.

³⁹⁹ "administrativo e processual civil. Agravo regimental no Recurso Especial. Desapropriação. Margens de rio navegável. Indenização de benfeitorias realizadas em bem público. Impossibilidade. Acórdão recorrido que verifica a existência de justo título, no registro de imóveis. Situação fático-probatória que legitima a indenização de benfeitorias. Súmula n. 83 do STJ" (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **AgRG no Recurso Especial nº 1.302.118/MG**. Relator: Benedito Gonçalves, 26 set. 2018. Brasília, DF: STJ, 2018.)

⁴⁰⁰ "Art. 14. Fica o Governo autorizado a vender as terras devolutas em hasta publica, ou fóra della, como e quando julgar mais conveniente, fazendo previamente medir, dividir, demarcar e descrever a porção das mesmas terras que houver de ser exposta á venda, guardadas as regras seguintes: (...) § 2º Assim esses lotes, como as sobras de terras, em que se não puder verificar a divisão acima indicada, serão vendidos separadamente sobre o preço mínimo, fixado antecipadamente e pago á vista, de meio real, um real, real e meio, e dous réis, por braça quadrada, segundo for a qualidade e situação dos mesmos lotes e sobras."

⁴⁰¹ "EMENTA: CIVIL E PROCESSUAL CIVIL - RECURSO ESPECIAL - AÇÃO DE USUCAPIAO - FAIXA DE FRONTEIRA - TERRAS DEVOLUTAS - REQUISITO PRESCINDÍVEL - CARACTERIZAÇÃO - REEXAME DE PROVAS - SÚMULA 7/STJ - IMPOSSIBILIDADE. 1. - O aresto combatido está todo lastreado no exame da prova, conforme bem ressaltou o Acórdão, o fato de estar localizado em zona de fronteira, por si só, não o caracteriza como terra devoluta. Por conseqüência lógica, não aplicou ao caso as normas infraconstitucionais invocadas no recurso ora em exame, uma vez que não restou caracterizada a condição de

fronteira, que implica que uma terra seja devoluta. Já o STJ indica que a falta de registro em nome da União de terra em tese devoluta não a faz presumir como pública, o que permite a usucapião⁴⁰². Isso significa que a usucapião extrajudicial pode atingir imóveis particulares matriculados, área de posse e eventualmente terras em tese devolutas, mas não tituladas.

Todavia, mesmo o registro de terras devolutas cedidas ou alienadas à particulares encontram dificuldades de certificação pela administração pública, o que se nota pela ampliação do prazo de 4 para 10 anos para registro, conforme Lei 14.177/2015. Tais registros eram admitidos se já registrados em cartórios de registros de imóveis com base em títulos expedidos por Estados e menores que 15 módulos fiscais, mas a demora na certificação mostra que a informação é lacunosa, mesmo se há presunção de serem particulares.

Mesmo sem lei específica ou sem desapropriação, várias áreas são passadas para o domínio público por alguma finalidade. Um exemplo é a situação do mero apossamento⁴⁰³, que ocorre em vias e estradas abertas em áreas privadas. Apesar de em muitas situações serem estradas ou vias cujo tempo de prescrição para desapropriação indireta de 10 anos, segundo o STJ tenha se esvaído, o caso concreto poderia ensejar mais argumentações, até mesmo por causas que suspendem o curso prescricional. Ademais, a construção da estrada pode ser relevante, mas não justificaria que a faixa dominial, criada por leis posteriores, fosse incorporada a domínio público fruto de apossamento de forma unilateral.

terra devoluta, tal como definido e disciplinado nos referidos diplomas legais. Assim sendo, para se infirmar tal conclusão necessariamente se teria que reexaminar o conjunto probatório, o que é inviável (Súmula 07 do STJ). 2. - A simples circunstância da área objeto de litígio estar localizada na faixa de fronteira, por si só, não a torna devoluta, nem autoriza inclusão entre os bens de domínio da União. Súmula 83. 3. - Recurso Especial improvido.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial (REsp) 736742/SC**. Relator: Sidnei Beneti. Brasília, DF: STJ, 23 nov. 2009.)

⁴⁰² “EMENTA : RECURSO ESPECIAL. USUCAPIAO. FAIXA DE FRONTEIRA. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE REGISTRO ACERCA DA PROPRIEDADE DO IMÓVEL. INEXISTÊNCIA DE PRESUNÇÃO EM FAVOR DO ESTADO DE QUE A TERRA É PÚBLICA. 1. O terreno localizado em faixa de fronteira, por si só, não é considerado de domínio público, consoante entendimento pacífico da Corte Superior. 2. **Não havendo registro de propriedade do imóvel, inexistente, em favor do Estado, presunção *iuris tantum* de que sejam terras devolutas, cabendo a este provar a titularidade pública do bem.** Caso contrário, o terreno pode ser usucapido. 3. Recurso especial não conhecido. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Recurso Especial (REsp) 674558/RS**, Relator: Min. Rel. Luis Felipe Salomão. Brasília, DF: STJ, 26 out. 2010.)

⁴⁰³ "Trata-se de apelação interposta que busca reformar a r. sentença proferida pelo juízo a quo, que julgou procedente a dúvida suscitada e manteve a qualificação negativa da escritura pública de divisão amigável do imóvel rural. Em suas razões, os apelantes sustentaram, em síntese, que a apresentação do número do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) para a gleba menor é desnecessária, pois o desmembramento da gleba original é decorrente de apossamento administrativo do Poder Público ocorrido há mais de 50 anos e não de ato voluntário. Ademais, afirmaram que não se trata de parcelamento irregular do solo e que não podem manter na mesma matrícula mais de um imóvel. Por tal motivo, pleiteiam a abertura de matrícula para a gleba menor, ainda que inferior ao módulo rural." (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação 0006806-14.2014.8.26.0664**. Relator: Hamilton Elliot Akel, 03 mar. 2015. São Paulo: TJSP, 2015.)

Dados de satélite tratados por algoritmos indicam ser relevante o total de áreas de estradas contabilizadas ou irregulares⁴⁰⁴. Trata-se de um indício de que a aparato estatal pode, por vias transversas, se valer da desordem fundiária e de informações para fazer valer seus atos a despeito de terceiros. Em termos de registro, o ente estatal busca impor suas condições, mesmo “*contra legem*” e sem indenização, assim como cria restrições ou distorções. A divisão da propriedade pode criar áreas menores que a chamada Fração Mínima de Parcelamento (FMP⁴⁰⁵), restrição criada com o Estatuto da Terra (Lei 4504/1964) e que considera ser necessária uma gleba mínima de terras para que seja possível o aproveitamento sustentável, em detrimento de minifúndios. As escolhas registrais são não registrar ou fazer a divisão sem poder vincular juridicamente uma área a outra, o que permite a subsequente divisão. Já no caso de registro, a escolha ocorre em função de normas de corregedorias, que ou exigem a anuência do ente público, que em regra cobra taxas para a verificação *in loco*, ou há dispensa desde que o profissional técnico indica ter sido cumprida a faixa dominial⁴⁰⁶, muitas vezes criadas por leis posteriores (Lei 5.795/2016). Na prática, o aparato estatal cria uma limitação probatória e presunções de que as restrições que deveriam ser criadas por lei existem em áreas que passaram ao largo da lei.

⁴⁰⁴ "Dados federais registram só 39 mil quilômetros, enquanto análise por inteligência artificial aponta que 41% da floresta estão cortados por alguma via (...) As bases de dados oficiais do governo federal apontam para a existência de somente 39 mil quilômetros de estradas na Amazônia, sendo 25 mil quilômetros estaduais e 14 mil quilômetros federais. São as chamadas estradas oficiais. Em estudo anterior do grupo do Imazon, eles já tinham encontrado mais 100 mil quilômetros de estradas secundárias abertas somente em assentamentos." (GIRARDI, Giovana. **Amazônia tem mais de 3 milhões de km de estradas não oficiais, indica estudo**. Folha de São Paulo, São Paulo, 23 ago. 2022. Ambiente. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/08/amazonia-tem-mais-de-3-milhoes-de-km-de-estradas-nao-oficiais-indica-estudo.shtml>. Acesso em: 19 nov. 2022.)

⁴⁰⁵ "Se somente fossem excluídas das matrículas as estradas geradas por desapropriação, quase a totalidade das matrículas não representaria a realidade jurídica do imóvel, pois as antigas estradas não foram abertas pelo poder público, mas sim pelo povo, que por necessidade abriu uma simples passagem, a qual, com o passar do tempo, com a multiplicação dos imóveis e com o aumento do tráfego, transformou-se, por comprovada destinação, numa via pública de administração e responsabilidade do poder público municipal. Por já ser um bem público, como poderia o Município regularizar a situação se não se pode desapropriar um bem que já se encontra em seu patrimônio? Além disso, por garantia constitucional, não existe desapropriação sem o prévio pagamento de justa indenização. Poderia o Município pagar pelas estradas que já lhe pertencem? Lógico que não!" (AUGUSTO, Eduardo. **Separação dos bens públicos dos bens privados: Estradas que cortam imóveis. Instituto de registro imobiliário do Brasil**, [s. l.], 16 jun. 2015. Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/separa-ccedil-atilde-o-dos-bens-p-uacute-blicos-dos-bens-privados-estradas-que-cortam-im-oacute-veis-parecer-de-eduardo-augusto>. Acesso em: 28 jul. 2020.)

⁴⁰⁶ "Art. 706. Na manifestação de anuência, ou para efeito de notificação: § 2º O delegatário dispensará a notificação das pessoas de direito público listadas no inciso III deste artigo na hipótese de o imóvel fazer divisa com vias públicas, estradas, ruas, travessas e rios navegáveis, exigindo-se apenas declaração do responsável técnico de que a medição respeitou plenamente as divisas com as áreas e faixas de domínio de imóveis públicos. (SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral de Justiça. **Provimento n. 63, de 24 de novembro de 2020**. Florianópolis: TJSP, 2020.)

No mesmo sentido, a máquina estatal parece estar despreparada para eventual forma de venda ou regularização fundiária forçada⁴⁰⁷, a exemplo da PEC 39/2011⁴⁰⁸ relativa à venda de terrenos da marinha. A possibilidade de efetiva aprovação da proposta trouxe à tona preocupações e limitações dos cadastros estatais⁴⁰⁹, pois, de um lado se verifica não haver mapeamento adequado das áreas de ocupação. De outro lado, o Ministério da Economia propõe a utilização de sistemas mais eficientes para venda, sem ter a obrigatoriedade de vender todos os terrenos, algo que poderia fazer sem a ameaça da PEC.

4.1.2 Marcos temporais, presunção e provas não colhidas

A questão da fragilidade cadastral e falta de procedimentos para se ajustar informações se reflete em como presunções e dificuldades probatórias surgem em marcos temporais. Marcos temporais são mecanismos legais pelos quais o legislador, ou eventualmente o Poder Judiciário, reconhecerem ineficácia da norma e buscam formas de adequação à realidade ou transição.

Uma situação legal é a Lei nº 10.150/2000, que no art. 22⁴¹⁰ criou uma equiparação legal entre os chamados “contratos de gaveta” realizados até 25.10.1996, o que permitiu a cessionária-

⁴⁰⁷ "Regularização fundiária é categoria jurídica (i) diretiva, enquanto fim e direção da política de reengenharia rural e urbana, ou de saneamento dos males do campo e da cidade (v.g. art. 2º, XIV, EC); (ii) matriz, enquanto gênero de várias formas de regularizar, abarcando a multiplicidade dos aspectos de irregularidades prediais (da falta de titulação às graves desordens habitacionais, passando por deficiências de empreendimentos, de edificação, de parcelamento do solo, de uso e ocupação etc.); e (iii) procedimental, na medida em que abrange várias etapas, instrumentos e atos voltados à regularização singularmente considerada." (AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; FILHO, Ralpo Waldo de Barros Monteiro. **Primeiras Impressões sobre a Lei Nº 13.465/2017**. Disponível em: http://www.arisp.com.br/lei_n13465_2017.pdf. Acesso em: 22 jul. 2022.)

⁴⁰⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 39/2011**. Revoga o inciso VII do art. 20 da Constituição e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para extinguir o instituto do terreno de marinha e seus acréscidos e para dispor sobre a propriedade desses imóveis. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=508965>. Acesso em: 28 jul. 2022.

⁴⁰⁹ "Em um dos artigos de maior risco, na avaliação dos técnicos, a PEC permitiria também a venda aos não inscritos, mas que tenham ocupado o local pelo menos cinco anos antes da publicação da emenda constitucional –o que abre brechas para a grilagem, quando há ocupação irregular de terras públicas mediante uso de escrituras falsas." (TOMAZELLI, Idiana. Economia quer facilitar venda de terrenos litorâneos da União pela metade do preço. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 abr. 2022. Economia. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/04/economia-quer-facilitar-venda-de-terrenos-litoraneos-da-uniao-pela-metade-do-preco.shtml>. Acesso em: 01 set. 2022.)

⁴¹⁰ Art. 22. Na liquidação antecipada de dívida de contratos do SFH, inclusive aquelas que forem efetuadas com base no saldo que remanescer da aplicação do disposto nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 2º desta Lei, o comprador de imóvel, cuja transferência foi efetuada sem a interveniência da instituição financiadora, equipara-se ao mutuário final, para todos os efeitos inerentes aos atos necessários à liquidação e habilitação junto ao FCVS, inclusive quanto à possibilidade de utilização de recursos de sua conta vinculada do FGTS, em conformidade com o disposto no inciso VI do art. 20 da Lei no 8.036, de 1990. § 1º A condição de cessionário poderá ser com-

rios que não buscaram a anuência do credor previamente a cessão, pudessem se valer de liquidação antecipada da dívida, como, por exemplo, cobertura em caso de falecimento, valendo⁴¹¹se como prova de contratos instrumentalizados por escritura pública, com reconhecimento de firma ou registro em títulos e documentos, o que permite a comprovação de data. Neste caso, o legislador restringiu as provas possíveis e exigiu formas fidedignas de comprovação.

Uma situação diversa ocorre com o Código Florestal, Lei nº 12.651/2012, que em seu artigo 17, §3º previu na redação do Projeto de Lei de conversão que é obrigatória a suspensão imediata de atividades em área de reserva legal. Na ADI 4902, o STF entendeu pela constitucionalidade do parágrafo, especificamente da não necessidade de recomposição de áreas degradadas até 2008, mencionando a segurança jurídica, que o legislador podia inclusive anistiar crimes e os cerca de 10 anos de discussão e 70 audiências públicas. Uma inconsistência é que o texto original do §3º do art. 17 previa a recomposição em até 2 anos, sem prejuízo das sanções administrativas. Ou seja, a lei como um todo foi amplamente discutida, mas não as mudanças que fazem diferença em sua aplicação e efetividade.

Ademais, e o que é relevante para a pesquisa, é justamente a falta de controle das áreas degradadas, do que foi apagado no marco temporal de 2008, ou seja, o que mais deixou de ser verificado sem que houvesse uma escolha majoritária. Um indicativo da falta de controle é que a redação legal deixou dúbia a necessidade de indicação da reserva legal, e retirou a obrigação se houvesse a inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Nesse sentido, houve orientações pela desnecessidade de averbação da reserva legal, assim como decisão do CNJ⁴¹² no sentido

provada junto à instituição financiadora, por intermédio de documentos formalizados junto a Cartórios de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos, ou de Notas, onde se caracterize que a transferência do imóvel foi realizada até 25 de outubro de 1996.

⁴¹¹ “Artigos 7º, § 3º, e 17, caput e § 3º (Desnecessidade de reparação de danos ambientais anteriores a 22.08.2008 para a obtenção de novas autorizações para suprimir vegetação em APPs e para a continuidade de atividades econômicas em RLs): o legislador tem o dever de promover transições razoáveis e estabilizar situações jurídicas consolidadas pela ação do tempo ao edificar novos marcos legislativos, tendo em vista que a Constituição da República consagra como direito fundamental a segurança jurídica (art. 5º, caput). O novo Código Florestal levou em consideração a salvaguarda da segurança jurídica e do desenvolvimento nacional (art. 3º, II, da CF) ao estabelecer uma espécie de “marco zero na gestão ambiental do país”, sendo, conseqüentemente, constitucional a fixação da data de 22 de julho de 2008 como marco para a incidência das regras de intervenção em Área de Preservação Permanente ou de Reserva Legal; CONCLUSÃO: Declaração de constitucionalidade do art. 7º, § 3º, e do art. 17, caput e § 3º, da Lei n. 12.651/2012 (vencido o Relator);” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4902-DF**. Relato: Luiz Fux, 28 fev. 2018. Brasília, DF: STF, 13 ago. 2019. p. 13.)

⁴¹² “O Conselho, por unanimidade, julgou procedente o pedido, para determinar a suspensão da Orientação nº 59.512/2012 e do Provimento nº 242/2012, objetivando manter inalterada a obrigatoriedade da averbação junto aos Cartórios de Registro de Imóveis Rurais, até a efetiva implantação do Cadastro Ambiental Rural previsto na Lei n.º 12.651/12 (Novo Código Florestal), nos termos do voto da Relatora. Ausente, justificadamente, o Conselheiro Francisco Falcão. Presidiu o julgamento o Conselheiro Joaquim Barbosa. Plenário, 25 de fevereiro de 2014.” (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Procedimento de Controle Administrativo 0002118-22.2013.2.00.0000**. Relatora: Ana Maria Duarte Amarante Brito, 25 fev. 2014. Brasília, DF: CNJ, 11 mar. 2014.)

da necessidade enquanto não implantado o sistema do CAR. É um problema de tempo: a anistia legal foi relativa a 2008, os entendimentos administrativos para não averbação da reserva legal a partir de 2012, após a promulgação do (Novo) Código Florestal, a decisão do CNJ em 2014 e neste ano também notícias da implantação dos sistemas para recepção das informações do CAR em alguns estados, assim como a regulamentação federal.

Dessa forma, a anistia referia-se a reservas legais no estado de degradação de 2008, mas houve entendimento pelo não registro, que foi alterado pouco antes de deixar de ser obrigatório. Assim, mesmo que o STJ entenda de forma mais abrangente sobre limitações ambientais e que o Código Florestal se aplica a áreas urbanas⁴¹³, a falta de dados e declarações precisas retira o seu valor em situações cotidianas.

Já a regulamentação federal mencionada é a Instrução Normativa MMA 2/2014⁴¹⁴, que basicamente considerou que o recibo da inscrição no CAR, que é diverso da inscrição verificada e validada, sendo que o procedimento é meramente declaratório. No sistema de registro, no máximo é averbado um número relativo ao recibo, que não precisa ser revalidado por qualquer uma que assuma terra (não oponível), e não gera vinculação a terceiros, se impreciso, mesclado com outras áreas legais com áreas de preservação permanente.

Ademais, no momento o STJ entendeu haver repercussão geral no Tema 1151, Cadastro ambiental rural e reserva legal⁴¹⁵, em que basicamente se discute a tese de que a mera a inscrição

⁴¹³ "Ementa ambiental. Área de preservação permanente. Art. 2º do código florestal de 1965. Edificação que não respeita distância mínima de curso de água. Aplicabilidade da legislação florestal ao meio urbano." (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.162.410/SC**. Relator: Herman Benjamin. Brasília, DF: STJ, 15 set. 2020)

⁴¹⁴ "Art. 41. A inscrição no CAR será realizada por meio do SICAR, que emitirá recibo de inscrição do CAR, garantindo o cumprimento do disposto no § 2º do art. 14 e o § 3º do art. 29 da Lei no 12.651, de 2012, sendo o instrumento suficiente para atender o disposto no art. 78-A da referida lei (Anexo I)." (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Instrução Normativa nº 2/MMA, de 06 de maio de 2014**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2014.)

⁴¹⁵ "1. A Lei 12.651/2012 não extinguiu a imprescindibilidade da instituição de área de reserva legal nos imóveis rurais. Essa instituição dispensa, no entanto, a formalização por meio da averbação da reserva legal em cartório do registro de imóveis, bastando o registro no cadastro ambiental rural (CAR). 2. Inscrito o imóvel no CAR, torna-se indevida a multa fixada em TAC anterior; e é inexigível a obrigação enquanto não esgotado o prazo para a promoção do registro no CAR, tal como previsto na legislação superveniente e desde que haja previsão para sua aplicação em cláusula expressamente convencionada no TAC firmado pelas partes. 3. Demonstrado o cumprimento da obrigação ou a inscrição do imóvel no CAR não poderá ser exigida a multa, pois cobrar a astreinte a despeito do cumprimento da obrigação não retrata a melhor e mais justa solução, uma vez que o cumprimento da obrigação, de forma alternativa, ocorreu por autorização de lei superveniente. 4. Se a obrigação não for cumprida será sempre devida a multa, ainda que fixada em TAC firmado anteriormente à edição da Lei 12.651/2012. 5. Se a regularização da reserva legal (no cartório de imóveis) ou a inscrição no CAR só ocorreu após o ajuizamento da execução poderá a multa ser reduzida, como o autorizam o artigo 645 do CPC/73 e 814 do CPC/2015, a critério do juiz e de acordo com as circunstâncias do caso concreto, incidindo a partir da data da citação para a execução até a do cumprimento da obrigação." (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **ProAfR no Recurso Especial nº 1.854.593**. Direito ambiental. Recurso especial. Representativo de controvérsia. Definição se é necessário ou não proceder à averbação no cartório de registro de imóveis (cri) quando já registrada a área da reserva legal no cadastro ambiental rural (car). Ato de afetação ao rito dos repetitivos pelo colegiado da primeira seção do STJ. Observância do art. 1.036, § 5º, do

no CAR suspende efeitos de Termo de Ajustamento de Conduta relativo à reparação ambientais, enquanto não esgotado o prazo de inscrição no cadastro. O que se verificou é que basicamente não houve momentos em que a delimitação efetiva do que seria protegido ou recomposto deveria ser delimitado.

Outrossim, as informações do CAR, apesar de ser sistema de informação supostamente alinhado com possibilidades tecnológicas, não é disponível e tampouco há a circularização ou integração em via de mão dupla com o registro. Para complementar o quadro, apenas num número ínfimo de imóveis houve fiscalização no sentido de avaliar a adequação das declarações à realidade e às leis⁴¹⁶. Assim, a presunção de cumprimento de normas administrativas com decisões e interpretações que prolongam o tempo do cadastro ou a reduzem a mera declaração acaba por retirar a utilidade social e fiscalizatória da norma, assim como evita inclusive que os dados registrais surtam efeitos que poderiam ser benéficos à preservação ambiental.

A questão de marco temporal pode ser criada a partir de interpretação gramatical da CRFB/88, onde o artigo 231 preceitua que “são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam”. Tal interpretação surgiu a partir das ponderações da Suprema Corte no julgamento sobre Raposa Serra do Sol, em que o STF asseverou 19 salvaguardas institucionais, dentre as quais a impossibilidade de se ampliar áreas indígenas já demarcadas⁴¹⁷. Além disso, indicou que a área passível de demarcação era a ocupada pelos indígenas na data de promulgação da Constituição, 05.10.1988, salvo se comprovado esbulho renitente⁴¹⁸. Neste contexto, surgiu

CPC/2015 e dos arts. 256-e, II, e 256-i do RISTJ. Relator: Manoel Erhardt, 12 abr. 2022. Brasília, DF: STJ, 30 maio 2022.)

⁴¹⁶ “Dez anos depois, apenas 28,6 mil dos 6,5 milhões de imóveis cadastrados foram analisados, segundo dados do SFB (Serviço Florestal Brasileiro), o que representa menos de 0,5% dos imóveis. Segundo o SFB, 52% dos 6,5 milhões de cadastrados já pediram para aderir à regularização ambiental. No entanto, apenas 1.169 termos de compromisso foram assinados em todo o país, o que corresponde a 0,01% dos imóveis cadastrados. Os dados foram extraídos do relatório anual “Onde Estamos na Implementação do Código Florestal?”, publicado no final do ano pela *Climate Policy Initiative*, e são citados também em um relatório interno do SFB ao qual a Folha teve acesso.” (AMARAL, Ana Carolina. Após dez anos de Código Florestal, 0,01% dos imóveis rurais aderem à regularização. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 mai. 2022. Ambiente. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/05/apos-dez-anos-de-codigo-florestal-001-dos-imoveis-rurais-aderem-a-regularizacao.shtml>. Acesso em: 01 set. 2022.)

⁴¹⁷ “Declarada, então, a constitucionalidade da demarcação contínua da Terra Indígena Raposa Serra do Sol e afirmada a constitucionalidade do procedimento administrativo-demarcatório, sob as seguintes salvaguardas institucionais majoritariamente aprovadas: (...); r) é vedada a ampliação da terra indígena já demarcada;” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição 3.888-RR**. Relator: Luís Roberto Barroso, 13 out. 2013. Brasília, DF: STF, 04 fev. 2014. p. 12-13.)

⁴¹⁸ “11. O CONTEÚDO POSITIVO DO ATO DE DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS. 11.1. O marco temporal de ocupação. A Constituição Federal trabalhou com data certa — a data da promulgação dela própria (5 de outubro de 1988) — como insubstituível referencial para o dado da ocupação de um determinado espaço geográfico por essa ou aquela etnia aborígene; ou seja, para o reconhecimento, aos índios, dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. 11.2. O marco da tradicionalidade da ocupação. É preciso que esse estar coletivamente situado em certo espaço fundiário também ostente o caráter

parecer da AGU que abarcou tais ponderações, mesmo que não tenha sido decisão tomada em sede de repercussão geral.

Nesse cenário, o Recurso Extraordinário (RE) 1.017.365, de relatoria do Min. Edson Fachin, alvo de repercussão geral tema 1031 (“Definição do estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena à luz das regras dispostas no artigo 231 do texto constitucional.”) no qual o tema está sendo julgado de forma mais ampla, com participação de centenas de *amicus curiae*. Trata-se de um viés originalista de interpretação da CRFB/88 e, em termos de presunção, se indica do ponto de vista da AGU que existe o marco temporal em 1998 e se for o caso, basta que se prove o esbulho renitente, que os índios poderiam ter acesso à terra, assim como alega segurança jurídica dos que adquiriram terras. Verifica-se que é um argumento baseado em presunções e que busca identificar um lado com direito reconhecido de plano, e outro que pode “se quiser” recorrer ao Poder Judiciário. Em sentido diverso, seria possível estabelecer uma presunção em favor dos indígenas e aqueles que apresentassem justos títulos registrados, uma vez que o sistema registral era suposto estar funcionando adequadamente em 1988, o que levaria a indenizações. A atribuição de presunção a uma parte assemelha-se à moldura de decisões administrativas de cartórios, ressalvando-se que a grande quantidade de interessados no processo é indicativa que um esquema probatório nesses termos é considerado algo como negar o direito, em função da criação de dificuldades, o que indica que a simples atribuição de presunção pode ser uma má técnica jurídica.

Apesar da celeuma em sede de repercussão geral, já havia julgado indicando a inviabilidade de remarcação, pois haveria presunção e necessidade de segurança jurídica, salvo ilegalidade no processo inicial de demarcação⁴¹⁹, o que equivale a inversão de ônus. Destaca-se, todavia, que o RMS indicado está nos quartos embargos de declaração, com retirada de pauta, o que ressalta a relevância e grande controvérsia jurídica.

da perdurabilidade, no sentido anímico e psíquico de continuidade etnográfica. A tradicionalidade da posse nativa, no entanto, não se perde onde, ao tempo da promulgação da Lei Maior de 1988, **a reocupação apenas não ocorreu por efeito de renitente esbulho por parte de não-índios.**” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição 3.888-RR**. Relator: Luís Roberto Barroso, 13 out. 2013. Brasília, DF: STF, 04 fev. 2014. p. 8, grifo nosso.)

⁴¹⁹ “Segundo já decidiu o STF, é vedada a remarcação de terras indígenas demarcadas em período anterior à CF/1988, tendo em conta o princípio da segurança jurídica. A União poderá até ampliar a terra indígena, mas isso não deverá ser feito por meio de demarcação (art. 231 da CF/88), **salvo se ficar demonstrado que, no processo originário de demarcação, houve algum vício de ilegalidade** e, ainda assim, desde que respeitado o prazo decadencial de 5 anos (art. 54 da Lei nº 9.754/99). No caso concreto, essa remarcação não seria possível porque, ainda que tivesse havido alguma ilegalidade, como afirma o Ministério da Justiça, já teria se passado o prazo decadencial para rever esse ato.” (BRASIL. Superior Tribunal Federal (2. Turma). **Recurso em mandado de segurança 29.542/DF**. Relatora: Cármen Lúcia, 30 set. 2014. Brasília, DF: 13 nov. 2014, grifo nosso)

A questão de terras indígenas, que são espécies de terras públicas, também é alvo de decisões do STJ, destacando-se recente decisão que une presunção e conceito de verdade (“nitidamente invadidas”) como forma de proteger terras públicas⁴²⁰. Na situação, em que pese a demarcação estar em andamento, havia estudo da Fundação Nacional do Índio e portaria do Ministério da Justiça publicada, com indicação de áreas a serem confirmadas em definitivo. Assim, trata-se de forma de ato administrativo composto em que os procedimentos faltantes não impedem que a demarcação provisória tenha efeitos. Ademais, trata-se de forma de utilização de presunção como atribuição inicial de direitos cuja alteração dependeria de prova específica, algo moroso, caro, e eventualmente nem mesmo possível. Essa decisão foi no STJ, mas decisões subsequentes não demandam judicialização.

Nesse sentido, verifica-se a correlação entre cadastros, presunções, busca de informações com algum grau de verdade e que a atribuição de inicial ou mesmo definitiva, é condicionada em grande parte por presunções e discursos que as utilizam.

Outra forma de marco temporal ocorre na regularização fundiária urbana, na qual se verifica que uma espécie de marco temporal móvel, já ajustado algumas vezes. O último é o definido pela Lei nº 13.465/2017 (Lei da regularização fundiária urbana - REURB), com limite temporal em 22.12.2016 para a regularização de área de preservação permanente (art. 23) ou para venda direta a ocupantes sem licitação (art. 98). Já a Medida Provisória nº 2220/2001 trazia a limitação para concessão de direito real de uso em imóveis públicos em que houvesse ocupação ininterrupta e sem oposição até 30.06.2001, prazo prorrogado pela Lei do REUB. Também se cita a Lei 11.977/2009, que trouxe o conceito de área urbana consolidada⁴²¹ e ocupação há pelo menos 5 anos, e as áreas de preservação permanente cujo marco legal do Código Florestal era 2008.

⁴²⁰ "No caso, houve pedido de certificação de georreferenciamento de imóvel, mas o INCRA constatou a ocorrência de sobreposição com área sob gestão da FUNAI e, diante de manifestação desfavorável à certificação, o requerimento foi acertadamente indeferido. Tal constatação de sobreposição independe do procedimento de demarcação das terras indígenas, **em especial nos casos em que estas tenham sido nitidamente invadidas**. As normas legais e infralegais são claras acerca da **presunção de veracidade dos estudos e das informações fornecidas pela FUNAI**. E, na espécie, a área onde está localizado o imóvel se sobrepõe a Terra Indígena já declarada de posse permanente de grupo indígena por Portaria do Ministro da Justiça. Assim, o fato de tramitar procedimento demarcatório das terras indígenas não afasta a possibilidade de que a propriedade seja da União." (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Agravo em Recurso Especial nº 1.640.785-MS**. Relator: Francisco Falcão, 25 out. 2022. Brasília, DF: 27 out. 2022, grifos nossos)

⁴²¹ Art. 47, “I”, II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados

Na Lei nº 11977/2009 não havia um marco temporal específico, mas uma das dificuldades era a necessidade de lei municipal para o reconhecimento. A Lei do REURB eliminou algumas exigências (basta decreto), mas não pode ser interpretada como sendo um marco móvel ou algo que incentive a novas violações de normas urbanísticas⁴²². Nesse sentido, as permissões legais devem ser tratadas com exceção⁴²³, e não como algo ajustável a cada ineficácia das normas e recalcitrante falta de fiscalização. No caso de planejamento urbano, a ideia é que justamente os que podem arcar não gerem externalidades que o poder público tenha que intervir.

4.2 Regulação de novas funções registrais

As funções dos cartórios extrajudiciais têm se ampliado, e, ao mesmo tempo, têm passado por desafios de adaptações a novas necessidades sociais, jurídicas e tecnológicas. A ampliação pode ocorrer pela simples atribuição de mais atos, como também pela possibilidade de que várias formas de reconhecimento de direito possam ser feitas sem a mediação judicial necessária.

No processo de ampliação de atribuições, o CNJ tem moldado a oferta de alguns serviços e condicionado ou uniformizado a forma de interpretação. Na seara dos serviços, destacam-se os Provimentos CNJ nº 47/2015 e 88/2019, que determinam a criação de centrais de registros de imóveis e restrições a ofertas por serviços se não feitos pelas centrais, a exemplo da vedação da recepção e envio de certidões por e-mail. Mesmo sem nenhuma previsão legal, ou a mera previsão de oferta de serviços eletrônicos pelas serventias por força do art. 37 da Lei 11.977/2009⁴²⁴, os provimentos do CNJ não regulamentaram a questão, mas vedaram a oferta pelas serventias e criaram a obrigação de que dados fossem enviados a terceiros. Na seara da

⁴²² “Regularização Fundiária. Reurb. Não se pode admitir apresentação de contratos posteriores ao encerramento do processo de regularização, o que representaria autorização para a manutenção, sem prazo definido, de cadeia sucessória paralela ao registro oficial, o que, evidentemente, contraria os objetivos da Reurb.” (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (1. Vara). **Dúvida n.º 1073614-80.2021.8.26.0100**. Relatora: Luciana Carone Nucci Eugênio Mahuad, 17 set. 2021. São Paulo: TJSP, 21 set. 2019.)

⁴²³ “O Direito excepcional é subordinado a uma razão também, sua, própria, original, porém reconhecível, às vezes, até evidente, embora diversa da razão mais geral sobre a qual se baseia o Direito comum (3)” (MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 228.)

⁴²⁴ Art. 37. Os serviços de registros públicos de que trata a Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, observados os prazos e condições previstas em regulamento, instituirão sistema de registro eletrônico.
Art. 37. Os serviços de registros públicos de que trata a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos) promoverão a implantação e o funcionamento adequado do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp), nos termos da Medida Provisória nº 1.085, de 27 de dezembro de 2021. (Redação dada pela Lei nº 14.382, de 2022)

uniformização há Provimento CNJ nº 65/2017⁴²⁵, que estabelece diretrizes para a usucapião extrajudicial, após a alteração da Lei n. 6.015/1973 pelo CPC/2015. O provimento é analisado em capítulo subsequente e encerra várias situações em que cabe ao oficial de registro analisar a qualidade da posse, documentação e definir efetivamente o direito.

A discussão sobre a aplicação de competências, formas de definir o direito é relevante, pois geram formas de entrelaçamento entre as soluções, como por exemplo, a exigência da Lei nº 14.382/2022 de que os extratos eletrônicos, ainda não regulamentados, mas que preveem restrições à análise pelo Oficial de registro. Conforme art. 6º, §2º da norma, prevê-se a dispensa da atualização objetiva e subjetiva da matrícula no caso da recepção de extratos, salvo no caso dos incisos, nos casos de vedação de fusão e desmembramento.

Sobre a regulação dos atos eletrônicos, inicialmente CNJ regulava por analogia com o processo civil e omissão da lei, sendo que mais recentemente a lei federal atribui ao órgão a normatização do Operador Nacional de Registros (ONR) e do Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP). Quanto ao primeiro, o artigo 196 do CPC/2015 que atribuiu ao CNJ a “regular a prática e a comunicação oficial de atos processuais” eletrônicos, assim como garantir a interoperabilidade entre sistemas e recentemente o art. 76, §4º da Lei 13.465/2017 que atribui à corregedoria nacional a regulação de registros eletrônicos de imóveis a serem operacionalizados por meio do Operador Nacional de Registros (ONR).

As previsões legais que criam o ONR e transferem as decisões de interoperabilidade estão sendo questionadas justamente por “interferir indevidamente na disposição de serventias extrajudiciais”⁴²⁶ em afronta à CRFB/88. A criação de estruturas centralizadas cogentes com obrigações de entrega ao invés de estabelecer padrões desnatura a estrutura e tolhe várias possibilidades de melhorias dos serviços e qualificações registrais.

⁴²⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 65, de 14 de dezembro de 2017**. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. DJE/CNJ nº 210, de 15/12/2017.

⁴²⁶ “O dispositivo impugnado interfere indevidamente na disposição das serventias extrajudiciais, vinculando-as a pessoa jurídica de direito privado. Além disso, o art. 76-§4º confere à Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ a função de agente regulador do ONR, alterando diretamente as competências do Judiciário. (...) Dessa forma, a criação de entidade desvinculada da estrutura do Judiciário e destinada à implementação do sistema de registro eletrônico afronta o sistema de controle e fiscalização estruturado pela Constituição e atribuído ao Judiciário. Registre-se, ademais, que o Presidente da República vetou dois parágrafos do art. 76 (art. 76-§§ 3º e 6º), que versavam sobre a atuação da Corregedoria Nacional de Justiça, por entender que apresentariam inconstitucionalidade material, por violação ao princípio da separação dos poderes, ao alterar a organização administrativa e competências de órgão do Poder Judiciário. Ocorre que as normas não vetadas do art. 76 padecem do mesmo vício de inconstitucionalidade” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 5883**. Parecer PGR Raquel Elias Ferreira Dodge. Brasília, DF: PGR, 6 jun. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339308125&ext=.pdf>. Acesso em: 24 out. 2022.)

O ONR concentra dados, fornece informações, não gera relatórios de acessos, de acessos gratuitos, de acessos com emolumentos diferidos. Isso no mesmo sentido das centrais registrais que visa substituir. Em ambos, a qualidade é por presunção e os erros são tratados de forma corporativa em detrimento de interesses dos terceiros e de qualidade efetiva⁴²⁷.

Um exemplo de criação de barreiras ocorre por meio da não prestação de serviços eletrônicos, assim como pelo desincentivo ao uso de formas mais flexíveis para guardar informações do que livros, uma vez que os regulamentos não são positivados a exemplo dos livros eletrônicos (Lei 6015/73, art. 1º, 3º: Os registros poderão ser escriturados, publicitados e conservados em meio eletrônico, obedecidos os padrões tecnológicos estabelecidos em regulamento). Nesse sentido, a forma de regular e se imiscuir no dia a dia das serventias esbarra em princípios como liberdade econômica, gestão exclusiva do delegatário (art. 20 da Lei 8.935/94), o que motivou projetos de lei⁴²⁸ que visam preservar tal autonomia. Outrossim, verifica-se que o CNJ criou em 2014 recomendação para uniformização de registro eletrônico de imóveis, depois de 3 anos de estudos, na forma da Recomendação 14/2014⁴²⁹, que, contraditoriamente, não têm seus anexos disponibilizados pelo CNJ, o que o torna letra morta. Trata-se, pois, de constatação de que a solução que permite precipuamente as serventias gerirem suas informações de forma eficiente é protelada.

Outra questão é o compartilhamento de dados obrigatórios que se presume adequado somente para entidades que o CNJ indica, a exemplo das centrais ou ONR, que, inclusive, tem natureza privada. De certo modo, cria-se a dicotomia em que o serviço presencial com contratação via leis trabalhistas, com fiscalização e obrigações e de outro o serviço online, facilitado,

⁴²⁷ "Nessa ordem de ideias, as Centrais Eletrônicas, aparentemente, somente podem possuir índices da localização dos registros, justamente, para integração das informações registrais em âmbito nacional. Assim não fosse, seria possível duplicação parcial ou total do acervo registral existentes nas delegações a partir das informações remetidas à central eletrônica. **A possibilidade do acesso total às informações remetidas por meio da CRC por qualquer unidade de registro civil, não mais ocorre**, pois, conforme decidido no processo desta Corregedoria Geral da Justiça aberto em decorrência do PP 0010057-14.2017.2.00.0000 (a fls. 256/259), já houve restrição apenas à unidade que prestou as informações (vide manifestação da ARPEN-SP de fls. 330/338); portanto, não mais é possível o acesso por qualquer unidade a exemplo do tratado nas atas notarias juntadas aos autos pelas Sras. Representantes. As alegações de excessiva abertura de dados pessoais, com possibilidade de exposição de informações sensíveis e fraudes, foi objeto de decisão da E. Corregedoria Nacional da Justiça (a fls. 403/404), destarte, prejudicado o exame desta situação por esta Corregedoria Geral de Justiça." (BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Corregedoria-Geral de Justiça. **Processo CG nº 2017/187347**. Relator Juiz Marcelo Benacchio, 17 ago. 2018, Aprovação do Parecer DJe 06. Jan. 2020.)

⁴²⁸ "a prestação dos serviços digitais pelos cartórios ou ainda a sua comunicação de acordo com a lei com diversas entidades públicas deve ser pessoal e direta, em razão da individualidade da prestação e da responsabilidade pessoal decorrente da delegação." (BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 1925/2021**. Dispõe sobre os serviços notariais e de registro em formato eletrônico. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2284419>. Acesso em: 12 out. 2022.)

⁴²⁹ RECOMENDAÇÃO 14 orienta adoção de sistema de registro eletrônico de imóveis para cartórios. **Conselho Nacional de Justiça**, Brasília, 11 jul. 2014. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoria-recomendacao-de-sistema-de-registro-eletronico-de-imoveis/>. Acesso em: 28 out. 2022.

custeado pelos registradores, mas que não podem, por exemplo, evoluir as certidões e recepção para ter um serviço exclusivamente eletrônico, e mais eficiente. Especialmente na parte em que o monopólio cria uma padronização de fato, mas sem organizar informações, o que se evidencia pela falta de regulação dos livros e intercâmbios, como também pelo desincentivo a um ambiente digital nas serventias, a forma de regulação é contraproducente. Nesse sentido, a Defensoria Pública questionou no STF o excesso de facilidades deferidas a órgão privado e a existência de obrigações de entrega de dados pelas serventias sem qualquer contrapartida e salvaguarda⁴³⁰.

Menciona-se que a questão do ONR não é dissociada de outras regulamentações e a própria solução de livros, adotada na Lei 6015/1973, não é algo condizente com o estado da arte e um mínimo de eficiência. Isso explica que em registro de imóveis se use fichas ao invés de livros, sendo que o uso eletrônico é obstado por falta de regulamentação. Se a lei é anacrônica, é mais ainda se criar em 2010 a exigência de livro de indisponibilidade⁴³¹ em fichas, para dois anos depois substituir por um sistema de banco de dados⁴³², que é o início das centrais eletrônicas.

A questão de utilizar livros mesmo sem exigência legal mostra-se uma redundância imposta, motivada por conta da incapacidade de verificação pelo Poder Judiciário de suas determinações. Já a solução tecnológica é mais eficiente, mas não havia justificativa para se passar para uma entidade, ou mesmo se impedir que parte dos registradores utilizem soluções diversas. Mesmo que a centralização não implique em ampla ineficiência, a liberdade de modelagem de dados e abertura para que os registros organizassem informações de forma ampla, a exemplo de poderem atualizar informações pessoais de ofício, com base em documentos oficiais e registros, mesmo que não relativo ao registro específico. Seria uma forma de balancear gestão de informações e atuação por requisição, assim como evitar burlas aos que simplesmente não registram ou atualizam para escapar de consequências legais.

⁴³⁰ FERREIRA, Allan Ramalho; MUNERATTI, Rafael Ramia; DE LIMA, Rafael Negreiros D.; BUSSINGER, Fernanda Maria De L., FRANÇA, Vanessa Chalegre De A. Defensoria Pública do Estado De São Paulo, **Manifestação na ADI 5883**. [S. l.: s. n.], 24. nov. 2020. p. 9.

⁴³¹ “93. Os delegados do serviço de Registro de Imóveis deverão manter um livro, que poderá ser escriturado por fichas, denominado Livro de Registro das Indisponibilidades, destinado ao registro dos ofícios da Corregedoria Geral da Justiça, dos interventores e liquidantes de instituições financeiras em intervenção ou liquidação extrajudicial, e de outras ordens judiciais comunicando a indisponibilidade dos bens.” (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça. **Provimento CG N° 26/2010**. Altera a redação do item 1, letra b, da Seção I, altera a redação do item 93 da Seção II, bem como dos subitens 102.2 a 102.9 da Seção II, Subseção II, e suprime os subitens 102.10 e 102.11 da Seção II, Subseção II, todos do Capítulo XX, do Tomo II, das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça. Desembargador Antônio Carlos Munhoz Soares, 23- jun. 2011. São Paulo: TJSP, 1º jul. 2010.)

⁴³² SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça. **Provimento CG nº 13/2012**. Dispõe sobre a instituição, gestão e operação da Central de Indisponibilidade de Bens e torna obrigatório o uso do sistema no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e dos serviços de notas e de registro de imóveis. Desembargador José Renato Nalini, 11 mai. 2012. São Paulo: TJSP, 14 mai. 2012.

Do ponto de vista das competências constitucionais são vislumbradas dificuldades ou excessos na abordagem⁴³³. Do ponto de vista jurídico, verifica-se que a quebra dos limites ou concentração da regulação, que implica uma forma de prestação de serviços cumulativa, assemelha-se a uma degeneração do direito ou mero exercício de poder. Além da questão de exacerbação de competências, pode-se citar o risco da centralização de dados, que simplesmente visa a obter novos usos como se fossem os proprietários dos dados⁴³⁴, ou para corrigir dificuldades do Poder Judiciário de forma unilateral e não planejada, como achar imóveis para eventuais execuções.

Um discurso que visa justificar a centralização de dados buscar diferenciar normatização do estabelecimento de padrões ou normalização⁴³⁵, assim como afastar quaisquer elementos de organização das serventias, que seriam organizações acéfalas, mas devem bancar a forma de organização estabelecida por terceiros, ou mesmo sofrerem limitação e condicionamento na qualificação jurídica.

⁴³³ “A MP 759 não poderia atribuir competência ao CNJ que no sistema constitucional vigente é do Poder Judiciário Estadual. Ainda que se entenda que estas competências na lei não sejam incompatíveis com as competências constitucionais, não se pode vincular a validade destas competências com as atuais, previstas no art. 103-B, sendo portanto, de todos os primas. Sob todas as perspectivas, seria necessária prima facie uma Emenda Constitucional para tal fim. Em remate: restou demonstrado que o artigo 76 da Lei 13.465/2017 não foi editado com fundamento na competência privativa da União para legislar sobre registros públicos (art. 22, inciso XXV, da Lei Maior) e que viola, escancaradamente, a competência do Poder Judiciário Estadual (art. 96, incisos b e d) em organizar os serviços, por lei estadual, de acordo com farta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.” (FERREIRA, Allan Ramalho; MUNERATTI, Rafael Ramia; DE LIMA, Rafael Negreiros D.; BUSSINGER, Fernanda Maria De L., FRANÇA, Vanessa Chalegre De A. Defensoria Pública do Estado De São Paulo, **Manifestação na ADI 5883**. [S. l.: s. n.], 24. nov. 2020. p. 8.)

⁴³⁴ “O risco social no caso do ONR é incomparavelmente maior que o caso do IBGE. Basta ver que o ONR pretende concentrar dados pessoais como nome, CPF ou CNPJ, número de matrícula, endereço, filiação, tipo de contrato e valor do contrato referentes a todas as transações imobiliárias do país, em uma única base de dados duplicada e controlada por um órgão que sequer é responsável por prestar o serviço.” (FERREIRA, Allan Ramalho; VALIM, Rafael. Operador Nacional do Registro oferece grave risco social. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 26 mar. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-26/opinio-operador-nacional-registro-oferece-risco-social>. Acesso em: 13 mar. 2021.)

⁴³⁵ “a) Normatização – tratamos, aqui, da competência legal e constitucional para baixar normas técnicas sobre o registro (inc. XIV do art. 30 da Lei 8.935/1994) e sobre a fiscalização de seus serviços (§ 1º do art. 236 da CF cc. art. 37 da Lei 8.935/1994). Essas atribuições e a competência, que são exclusivos e indelegáveis do Poder Judiciário, remanescem intocáveis. Nos termos do § 4º do art. 54 da MP 759/2016 resta reafirmado que caberá à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça exercer a função de agente regulador do ONR. b) Normalização, tomamos a expressão no sentido acolhido pela Recomendação 14/2014 do CNJ, que aprovou o conjunto de normalização do SREI (v. o item 1.1 do documento SREI – Sistema de Registro Eletrônico Imobiliário, já citado). A normalização compreende o estabelecimento de requisitos técnicos aplicáveis tanto à operação dos sistemas de software e hardware quanto à forma de estruturação e operação. Visa, em última análise, estabelecer as bases técnicas para a criação de infraestrutura para implantação do SREI, em protocolos de compliance com as normas baixadas pelo Poder Judiciário, que a tudo fiscaliza e correciona [10]. c) Gestão e administração dos cartórios. O gerenciamento administrativo e financeiro das serventias é da responsabilidade exclusiva do respectivo titular (art. 21 da Lei 8.935/1994). Essa autonomia refere-se, basicamente, ao controle de despesas de custeio, investimento e pessoal, atribuição de funções, remuneração de prepostos, etc. e não pode alcançar a definição de padrões tecnológicos relativamente aos dados do registro que são, em sua essência, públicos.” (JACOMINO, Sérgio. O SREI - o Projeto Original do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o ONR. **IRIB**, [s. l.], maio 2017. Disponível em: <https://www.trib.br/institucional/presidente/mensagens/28>. Acesso em: 13 mar. 2021.)

As alterações em forma de tratamento de informações podem ser vistas num contexto mais amplo, de unificação de serviços⁴³⁶ e de nova forma de atuação da administração pública. São mudanças que representam a quebra do paradigma de que somente judicialmente o direito é definido. Tal mudança está em linha com o pressuposto de que a qualificação dos fatos em si é jurídica e as situações claras ou de mera aplicação, ou não existem ou são poucas exceções⁴³⁷. Em termos de pesquisa, é interessante a comparação do discurso e a verificação de quais pressupostos, validações e metodologias que permitem a viabilidade das escolhas que geram presunções em procedimentos administrativos, assim como a identificação de distorções ou formas de melhor tratar informações.

Tais mudanças se relacionam com um novo do papel do Estado, possível, desejável e limitado ou condicionado por elementos como globalização, agilidade, necessidade de maior eficiência ou menos custos, comparação com elementos de economia de informação. Isso significa que o papel de registros públicos em concentrar certos dados, assim como as relações serventias entre si e com terceiros podem, e passam, a ser questionadas. Por exemplo, quais tipos e formas de tratamento de informação são relevantes para terceiros interessados a exemplo de credores e como conciliar com territorialidade, eficiência, privacidade e proteção a dados pessoais, elementos como dificultar ou evitar burla, ou *frau legis*.

⁴³⁶ “Em relação ao registro de imóveis, já há comando legal para a unificação dos dados e para a formação de um registro de imóveis eletrônico; trata-se dos arts. 37 e 39 da lei 11.977, de 7 de julho de 2009. Também foi criado o SINTER (Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais) pelo decreto 8.764, de 10 de maio de 2016, com fundamento no art. 41 da lei 11.977, de 2009, com o objetivo de permitir que a administração pública consiga ter informações concentradas dos imóveis brasileiros. Em favor disso, a recente lei 13.465, de 11 de julho de 2017, determinou a criação de um Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), cuja implantação está a depender de atos da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça (art. 76, § 4º, lei 13.465, de 2017). Igualmente, a Lei da Liberdade Econômica acrescentou o § 3º ao art. 1º da Lei de Registros Públicos (lei 6.015, de 1973) para autorizar a virtualização integral dos registros públicos.” (OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. *Serviços notariais e registrais: mapeamento e algumas propostas de aprimoramento - Parte II. Migalhas Notariais e Registrais*, Ribeirão Preto, 8 set. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/351288/servicos-notariais-e-registrais-mapeamento-e-algumas-propostas>. Acesso em: 27 out. 2022.)

⁴³⁷ “Em todas as suas expressões, o formalismo tendia a acentuar o elemento da lógica pura e mecânica no processo jurisdicional, ignorando ou encobrindo, ao contrário, o elemento voluntarístico, discricional, da escolha.” (CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes Legisladores?*. Tradução Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1993. p. 32.)

Neste contexto, o fato de haver muitos aspectos ímpares no âmbito normativo, acrescido pelas discrepâncias legais, indica que recorrer a instituições e presunções pode também se mostrar retórico. Instituição notarial⁴³⁸, princípios registrares⁴³⁹ e publicidade registral⁴⁴⁰ devem ser analisados se representam algo efetivo ou apenas um discurso de poder, no caso de direito, de validade por presunções do direito posto.

Tais elementos podem ser comparados com a autonomia do direito de Luhmann como condição de possibilidade da comunicação do direito com outros sistemas, e sua possível degeneração. Conforme Georges Abboud⁴⁴¹ indica, a degeneração do direito ocorre com o uso de fontes e elementos não jurídicos como forma de não aplicar o direito democraticamente construído.

É importante se observar a relação entre regulação e legalidade. Especialmente no que tange ao tratamento de informações, a regulação como forma de potencializar a eficiência e uniformidade, mas tendo como revés o casuísmo e a ineficácia seletiva de normas majoritárias.

Na sequência, analisam-se presunções e como se relacionam com regras de direito, lógicas e de informação. Especificamente, como as limitações probatórias relacionam-se com a forma de soluções que são desjudicializadas, em que não se torna possível a realização de jurisdição de forma típica e ampla. Todavia, a prefixação, também pode estar relacionada ao reconhecimento e criação de direitos, não somente celeridade e economicidade.

⁴³⁸ “Mudanças, no entanto, começam a ganhar contornos de valorização para com a Instituição, majorada, cada vez mais, por maior independência e autonomia. Máxime se levarmos em consideração as várias cadeiras específicas de direito notarial existentes nas mais importantes universidades do mundo. É uma tendência que, por certo, haveremos por abraçar, da mesma forma que abraçaram, aliás, nossos vizinhos da América Latina.” (CHAVES, Carlos Fernando Brasil; REZENDE, Afonso Celso F. **Tabelionato de notas e o notário perfeito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 37)

⁴³⁹ “No caso da usucapião, o Oficial de Registro de Imóveis, profissional do direito dotado de fé pública e com profunda expertise na matéria imobiliária, é o profissional adequado para analisar e decidir acerca das questões em que não haja lide estabelecida. Os princípios 3 que permeiam a função registral imobiliária, como o da legalidade, instância, especialidade, continuidade, presunção e atribuição territorial, por exemplo, dão os instrumentos e garantias necessários à assunção de tal mister.” (BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião administrativa**: De acordo com o novo código de processo civil. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 17).

⁴⁴⁰ “Em busca do conceito preciso de publicidade registral imobiliária, é necessário que antes dissertemos sobre as várias formas publicitárias, dentre as quais a registral é apenas uma espécie. Segundo Carlos Ferreira de Almeida, são três os tipos de publicidade: espontânea, provocada e registral. Para fundar esta tipologia, o autor se apoia nos diversos tipos de meios de conhecimento, pois é impossível dissociar o conceito de publicidade da ideia de conhecimento. Em essência, a publicidade é o conhecimento do público.” (OLIVEIRA, Marcelo Salaroli de. **Publicidade registral imobiliária**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 13).

⁴⁴¹ “A degeneração do direito, a perda da sua autonomia contra os avanços do poder, foi, para a Alemanha, uma das faces de sua tragédia e é, para nós, uma possibilidade. Viver na ignorância desse fato não nos torna mais capazes de defender as bases democráticas do nosso Estado Constitucional. Pelo contrário, manter a ignorância nos impede de diagnosticar até mesmo medidas de degeneração. Ao contrário, faz-nos reféns, por vontade própria, de tudo aquilo que o ameaça, seja ontem, hoje ou amanhã.” (ABBOUD, Georges. **Direito Constitucional Pós-Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 31.)

4.3 Emolumentos, relações entre registros e incentivos

As formas de incentivo a circulação, melhoria e atualização de informações envolvem questões jurídicas, questões de gestão e arquitetura e mesmo financeiras, que do ponto de vista de serventias de registros envolvem emolumentos e custas⁴⁴². No que se refere às custas, que são as parcelas acrescidas aos emolumentos, e taxas embutidas nos emolumentos sob a justificativa de exercício de fiscalização pelo Poder Judiciário, é possível verificar uma situação distorcida, em que se misturam funções de taxa com tributos, o que gera ineficiência.

Inicialmente, o STF entendeu que seria possível acréscimos aos emolumentos se as custas fossem destinadas a órgãos com poder de fiscalização⁴⁴³, mesmo que no caso concreto fosse um fundo para criação e instalação de juizados especiais. Com a crise fiscal, a jurisprudência do STF tem se inclinado a validar qualquer forma de exação, dentro dos emolumentos, ou em acréscimo (repassada ao usuário) desde que vinculado a entidade pública⁴⁴⁴.

⁴⁴² “À vista do acima exposto, antes de prosseguirmos neste tópico, tentaremos, de forma a buscar uniformizar o entendimento, neste trabalho, definir as seguintes nomenclaturas para melhor compreensão: “custas extrajudiciais” (custas + emolumentos) significa todo o valor que ingressa nos cartórios, segundo a tabela definida em lei estadual (emolumentos lato sensu), e “emolumentos” são os valores relativos à remuneração dos tabeliães e registradores em contraprestação ao serviço público prestado em razão de delegação recebida do Poder Público (emolumentos stricto sensu). Nos emolumentos incidem os impostos, despesas de instalação e manutenção das serventias e todas as obrigações trabalhistas dos empregados contratados pelos titulares dos cartórios.” (SANTANA, Larissa Prado. **A destinação dos valores pagos em cartórios extrajudiciais**. 2019. Dissertação. Direito, Instituto Brasileiro de Direito Público - IDP, Brasília, DF, 2019, p. 37).

⁴⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2129-DF**. Relator: Nelson Jobim, 10 maio 2000. Brasília, DF: STF, 11 mar. 2005. Disponível em: <https://re-dir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347450>. Acesso em: 10 nov. 2022.

⁴⁴⁴ “Posicionamento firmado da ADI nº 1.778, que, analisando a Lei mineira nº 12.727/97, suspendeu a eficácia de artigo da referida lei que previa o acréscimo nos emolumentos de percentual denominado “receita adicional”, estabelecendo valores arrecadados pelos cartórios extrajudiciais que seriam repassados da seguinte forma: 3,6 % à Caixa de Assistência dos Advogados de Minas Gerais, 1,1% para a Associação dos Magistrados Mineiros, 0,6% para a Associação dos Serventuários da Justiça, 1,1% para a Associação dos Juizes de Paz do Estado de Minas Gerais, 0,4% para o Instituto dos Advogados de Minas Gerais, 0,2% para a Associação dos Advogados de Minas Gerais, 0,04% para o Sindicato dos Servidores da Justiça de 2ª Instância do Estado de Minas Gerais e 0,56% para o Sindicato dos Servidores da Justiça de 1ª Instância do Estado de Minas Gerais. *In casu*, o Min. Nelson Jobim considerou que os percentuais definidos na cobrança da “receita adicional” não eram taxas, mas impostos, e que a CF, em seu art. 155, não inclui os negócios cartoriais como passíveis de tributação pelos Estados. Em sentido oposto, foi indeferida a liminar na ADI nº 2.129 que buscava a inconstitucionalidade do art. 104, inciso III, da Lei nº. 1.071/90 do Mato Grosso do Sul, que destinava o repasse de 3% dos emolumentos notariais e registrais para o Fundo Especial criado para promover expansão e desenvolvimento dos Juizados Especiais, pois, entendeu-se que era plenamente possível a destinação de taxas cartorárias a um fundo especial que pode ser utilizado pelo Tribunal de Justiça.” (SANTANA, Larissa Prado. **A destinação dos valores pagos em cartórios extrajudiciais**. 2019. Dissertação. Direito, Instituto Brasileiro de Direito Público - IDP, Brasília, DF, 2019. p. 45-46).

Assim, qualquer discussão relativa à eficiência e incentivos ao registro passa pelo fato de que são acrescidos penduricalhos⁴⁴⁵ aos emolumentos, em montantes por vezes extremamente elevados, a exemplo do Estado da Bahia, em que os acréscimos superam os emolumentos em si. Por outro lado, a questão é algo essencialmente de força ou corporativismo, o que foge do escopo.

Já os emolumentos teriam como função precípua a contraprestação por serviços divisíveis, e segundo a Lei nº 10.169/2000 deve corresponder ao efetivo custo e adequada remuneração dos serviços prestados (art. 1º, parágrafo único). De forma mais específica, pode-se mencionar que as principais finalidades dos emolumentos⁴⁴⁶ envolvem os custos da organização técnica, desenvolvimento tecnológico, remuneração dos funcionários com adequada capacitação e dos próprios titulares das delegações, que por oportunidade poderiam escolher outras carreiras ou opções.

Diversamente do que ocorre com as dúvidas registraes, em que os registradores têm interesse na qualidade do serviço, mesmo que a rejeição do título implica a ausência de remuneração do caso específico, uma vez que mitiga e limita conflitos, algo diverso ocorre com emolumentos. Em princípio, têm interesse direto em interpretações que lhes favorecessem. Ocorre que o Poder fiscalizador não deveria se imiscuir em criar emolumentos por analogia ou restringir interpretações, assim como tem interesse na causa. Na ACO 1581, houve perda de interesse de agir na demanda porque o Estado de São Paulo por meio de sua corregedoria alterou interpretações administrativas sobre emolumentos⁴⁴⁷ e dissipou o conflito em tese. Ocorre que tal

⁴⁴⁵ BRAVO, Ricardo. **Legitimidade, viabilização e eficiência das serventias extrajudiciais**: o caso da gratuidade. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Instituto Brasileiro de Direito Público, Brasília, DF, 2018. p. 60.

⁴⁴⁶ FREITAS, Matheus. **Regime tributário dos notários e registradores**. Salvador: JusPodivm, 2018.

⁴⁴⁷ De outro lado, o poder de fiscalização desses serviços delegados se materializa em atos administrativos que, quando muito, se sujeitam ao controle jurisdicional e pela via processual adequada. Quanto a esse tópico, importante registrar que o controle da regularidade dos atos de registro praticados pelos registradores se concretiza, no âmbito administrativo, por vias específicas, com destaque para os procedimentos de dúvida, suscitada perante o juiz corregedor permanente, com possibilidade de recurso ao Conselho Superior da Magistratura. Isso sem prejuízo do controle judicial da legalidade específica do ato de registro impugnado, o que realça a inadequação da tutela condenatória direcionada contra o Estado, tendente a interferir em todo esse mecanismo de controle, frise-se, de atribuição do Poder Judiciário. Mas não é só. Também se evidencia a perda de objeto desta demanda por fato superveniente. Com observado pelo Exmo. Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em suas informações, em momento algum houve omissão por parte da Corregedoria-Geral da Justiça em exercer o poder de fiscalização dos serviços notariais e de registro. Muito pelo contrário, no caso específico, houve provocação da Corregedoria-Geral da Justiça que, revendo o posicionamento adotado por juízes corregedores, decidiu pela aplicabilidade dos artigos 42 e 43 da Lei Federal nº 11.977/2009, garantindo aos interessados os benefícios das isenções e descontos no pagamento das custas e emolumentos relacionados a imóveis abrangidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida. Vale destacar que a Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de São Paulo, ao apreciar a consulta CG nº 2009/95948, proferiu decisão fundada no seguinte parecer: 'Diante do exposto, o parecer que submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência, mm respeitosamente, é no sentido de que: a) seja revogada, *ex officio*, a r. decisão do douto Juízo da Corregedoria Permanente, para que prevaleça a Lei Federal no 11.977/09 ao estabelecer redução e isenção

situação priva o sistema de uma discussão específica, o que significa que prevalecem regras impostas pela presunção de legitimidade da atuação e risco de punições. Em termos de política judiciária, implica que a discussão sobre ilegalidade, ilegitimidade ou excesso de normas fica dificultada, ou postergada. No mesmo sentido, há o MS STF 37811, relativa à instituição e base de cálculo de tributo pela Corregedoria Nacional de Justiça acerca de contribuições ao ONR, e que não foi conhecido por ser mandado de segurança sem o ato concreto, contra lei em tese⁴⁴⁸. A falta de uma discussão mais aprofundada se provimento de corregedoria pode substituir lei, gera empecilhos ao questionamento célere, o que reforça se tratar de uma mera imposição vinculada a interesses diversos daqueles dos que compõem o sistema registral.

Outrossim, os emolumentos são devidos com o registro dos atos, em regra, mas em alguns casos há postergação para o final do processo, a exemplo de títulos da Justiça do Trabalho. Tal situação e correlação com as finalidades para algumas formas de gestão de informações, assim como gera pouco incentivo para que nas transmissões de acervo haja transmissão integral. Explica-se. Não há remuneração para a guarda em si, que está embutida no registro. Dessa forma, eventuais conflitos tendem a ocorrer com a qualificação negativa de um título, ou com a qualificação equivocada que permita ingresso, mas não com o ingresso em si dentro dos requisitos legais. Ocorre que existem previsões de estabilização como proteção a terceiros, mesmo em caso de erros de registros, mas os precedentes administrativos tendem a impor uma responsabilização ao titular que não é estabilizada. Cita-se o exemplo do Pedido de Providências (PP) 0008105-58.2021.2.00.0000⁴⁴⁹, pelo qual o CNJ entendeu que a responsabilização administrativa da Lei 8935/1994 deve ser suplementada em termos de contagem de prescrição pela Lei 8112/1990, estatuto dos servidores públicos federais, porque tal solução permitiria a uniformização da contagem de prescrição e formas de interrupção em âmbito nacional, assim como estabeleceu que o início do prazo prescricional corre do efetivo conhecimento pela autoridade competente pela fiscalização (princípio da *actio nata*). Trata-se de aplicação de regra de

de custas e emolumentos, por inviável reconhecer sua inconstitucionalidade nesta esfera correcional-administrativa, conforme entendimento já uniformizado no processo CG no 2009/00097256; b) haja, com espeque no parágrafo 2º do art. 29 da Lei Estadual nº 11.331102, uniformização do entendimento administrativo adotado no Estado de São Paulo, também, quanto ao alcance da isenção estabelecida no art. 43, caput, da referida Lei Federal nº 11.977/09, que se restringe aos atos concernentes a imóvel adquirido ou financiado no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida; c) sejam encaminhadas cópias deste parecer e da r. decisão que o aprovar à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, nos termos do parágrafo 3º do art. 29 da Lei Estadual nº 11.331102." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária 1.581- SP**. Relator para Acórdão: Min. Alexandre de Moraes, 5 ago. 2020, Brasília, DF: STJ, 06 out. 2020. p. 31)

⁴⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 37.811- DF**. Relato Min. Nunes Marques, 23 fev. 2022, Brasília, DF: STJ, 25 out. fev.2022.

⁴⁴⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de Providências nº 0008105-58.2021.2.00.0000**. Relator: Luis Felipe Salomão, 08 nov. 2022. Brasília, DF: CNJ, 10 nov. 2022.

prescrição por analogia, e, no caso concreto, um delegatário tende a continuar a responder por registros e averbações ocorridos em 2005. Mesmo com o lapso temporal, o órgão competente só considera que houve o conhecimento com correição formal, apesar de as imagens das matrículas estarem disponíveis de forma gratuita para acesso pelo Poder Judiciário ao menos desde a implantação centrais registrais, em 2015. Isso reforça a falta de incentivos para disponibilizar dados ou manter as informações completas, os títulos e anexos que geraram os registros, pois mesmo a publicidade não afasta a presunção de que a administração não tomou conhecimento, mesmo que pudesse realizar as correições de forma online.

No mesmo sentido, verifica-se que não há incentivos ou motivos para que em transmissões de acervo sejam integralmente transmitidos forma zelosa, o que gera uma perda seletiva de informações. A transmissão de acervo ocorre em momentos de sucessão na serventia, em regra por força de concurso público, e muitas vezes o foco da fiscalização centra-se nos livros obrigatórios, e exclui os documentos arquivados. Concorrem ao menos dois fatores, um já explicitado que é a forma de responsabilizar e o outro a padronização que não gera obrigações de compatibilidade, interoperabilidade⁴⁵⁰, mas que se resume ao funcionamento atual de uma serventia em termos de hardware ou envio de dados à ONR. Como exemplo da forma de se criar obrigações que se encerram em si menciona-se o Provimento CNJ nº 74/2018⁴⁵¹, que estabelece padrões mínimos de tecnologia de informação para segurança, integridade e disponibilidade de dados, mas foca-se em hardware e não estabelece qualquer vantagem para serventias que façam boa gestão de informações, a exemplo de efetivamente utilizar livros eletrônicos, especialmente porque no registro de imóveis os atos são assinados pelo oficial e prepostos.

A descentralização e componentização, junto com demandas por requisitos não funcionais estabelecida de forma aberta ou principiológica, permitiria que os atores buscassem soluções mais apropriadas⁴⁵². Ao revés, criam-se obrigações sobre escolhas internas das serventias, que poderiam ser pensadas de formas eficientes de outras formas, especialmente em termos de virtualização, e arquitetura de dados. Como muitos elementos do registro se baseiam em livros,

⁴⁵⁰ BRAVO, Ricardo. **Modelo de dados abertos em inteligência artificial utilizada como alternativa para apuração de responsabilidade**: o caso dos sistemas de carros autônomos. 2020. Tese (Doutorado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, DF, 2020, p. 48.

⁴⁵¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 74**, de 31 de julho de 2018. Dispõe sobre padrões mínimos de tecnologia da informação para a segurança. DJE/CNJ nº 241, de 01/18/2018.

⁴⁵² “A administração nunca pode, aliás, obter informações ‘completas’: ela tem sempre que decidir sob a condição de uma incerteza parcial, não pela não existência de informações suficientes, mas sim porque os esforços para seu emprego, ou quanto aos esclarecimentos da questão de sua existência, seriam demasiadamente dispendiosos. (...) Atualmente isto é teoria pura, pois não existem ainda modelos de decisão para situações administrativas práticas, modelos segundo os quais se pudesse calcular o uso de informações de acordo com custo e rendimento.” (LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Corte-Real. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1980, p. 172).

os dados são incrementais, a exemplo de que depois da averbação “N”, ocorrerá o registro ou averbação “N+1” e o cancelamento dos atos ocorre por novo ato que juridicamente afasta os efeitos de um ato anterior, ou declara seu exaurimento. Isso poderia facilitar elementos como backups ou forma de exportação de dados de forma íntegra. De forma menos intrusiva, seria exigir que houvesse formas de exportação para representações neutras e elementos que atendessem a requisitos não funcionais, sem adentrar em como deveriam ser feitos. Assim, ao invés da centralização e hierarquização por meio de acesso centralizado, novas estratégias de incentivo, integração e cooperação podem ser pensadas⁴⁵³.

A cooperação e a integração de dados não somente de bases centralizadas, mas como forma de retroalimentar e aperfeiçoar dados gerando publicidade, formas de validação, circularização, e possibilitando identificar lacunas encontra-se no contexto de limitações da própria administração⁴⁵⁴. As próprias informações equivocadas ou incompletas geram efeitos jurídicos e não podem ser simplesmente removidas ou corrigidas sem que se leve em conta direitos de terceiros e as externalidades.

Nesse contexto, seria essencial que a forma de transmissão de acervo, por exemplo, não fosse a “transmissão” de senha de acesso⁴⁵⁵. De um lado, a existência de tais exigências mostra que está superado aquilo de tratar os livros como patrimônio público como algo suficiente em si. A componentização e possibilidade de fornecedores de software seria algo essencial para sucessões com também para garantir a atualização. Trata-se de forma de evoluir, mas de propiciar ganhos de gestão, a exemplo do uso de livros em sistemas, possibilidade de deixar de emitir certidões em papel (por exemplo, com papéis de segurança que não trazem efetiva segurança,

⁴⁵³ FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito**: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2011. p. 57.

⁴⁵⁴ “O Estado, na sua forma tradicional, apostou no conhecimento científico, superestimando suas capacidades. Contudo, a sociedade, marcada pela complexidade e pela incerteza (como é o caso da sociedade de plataformas), deve, preferencialmente, desenvolver formas práticas de atuação (que melhor respondem à incerteza em si); o Estado não pode organizá-la unicamente à base do conhecimento científico. Por isso se diz que estratégias de cooperação devem ser empregadas com a sociedade, em que o conhecimento científico especializado seja validado apenas se conseguir se adaptar às possibilidades e obrigações de auto-organização social, ou seja, apenas se experimentado.” (ABBOUD, Georges. **Direito Constitucional Pós-Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 165.)

⁴⁵⁵ “Art. 10. O Notário e o Registrador têm o dever de transmitir ao seu sucessor os livros, papéis, registros, em bom estado de conservação, banco de dados e programas de informática instalados, bem como a senha e dados necessários ao acesso de tais programas, garantindo a continuidade da prestação do serviço de forma adequada e eficiente, sem interrupção. Parágrafo único. O sucessor, a qualquer título, da prestação do serviço notarial e/ou de registro, deverá ressarcir o antecessor de todo material de consumo de sua propriedade que estiver sendo utilizado, bem como do uso de imóvel, utensílios, linhas telefônicas, software e instalações de que for locatário, proprietário ou utende, constitutivos do acervo indispensável ao funcionamento do Serviço empregado na atividade delegada.” (RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça. **Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça** - Parte Extrajudicial. Atualizado em 03 ago. 2022. Rio de Janeiro: TJRJ, 19 dez. 2020).

mas implicam ônus administrativos), mas somente eletrônicas. Evidencia-se que não são somente questões técnicas, como também as escolhas normativas, regulatórias que podem retirar encargos que não se justificam, e permitir escolhas mais eficientes.

Pode-se mencionar experiências de outros países em criar formas de centralização de dados⁴⁵⁶, em que se busca flexibilizar acesso a certidões e pedidos de serviços, mas com participação das serventias ou equivalentes. Pode-se argumentar que o Serviço Eletrônico de Registros Público (SERP), previsto na Lei 14382/2022 e ONR seriam formas. São iniciativas voltadas para ofertar o serviço em detrimento das serventias, e que restringem ou impedem a oferta eletrônica direta pela serventia, ou oferta eficiente exclusivamente eletrônica e ainda colocam em segundo plano as questões de gestão de informações. Nessa linha, se a serventia é proibida de ofertar o serviço eletrônico, que deve ser monopolizado, não há incentivos para que se ofereça somente esta modalidade de serviços, e de forma eficiente. O modelo atual de que as serventias são obrigadas a enviar dados e responder protocolos em plataformas centralizadas, são obrigadas a pagar por esse monopólio privado e não recebem em troca sequer informações detalhadas, ou seja, é uma via de mão única, efetivamente prejudica o sistema de registros. Por exemplo, as centrais eletrônicas não cuidam da autorização, logs e transparência de acessos, sendo que a forma de apuração é corporativa, no sentido de alterar como solução⁴⁵⁷. Nesse sentido, as serventias sequer são informadas sobre os usos de informações por entidades/órgãos que possuem isenções, o que serviria, por exemplo, para verificar que entidades de fiscalização acessaram e

⁴⁵⁶ “Na Espanha, a interconexão dos registros imobiliários permite ao interessado escolher livremente o registrador por meio do qual pretende obter a informação relativa a qualquer imóvel, ainda que não pertencente àquela circunscrição imobiliária, o qual expedirá a certidão com base nos dados constantes do índice Geral Informatizado de imóveis e direitos. A transmissão de dados por meio de redes telemáticas garante uma maior publicidade formal dos direitos reais objetos do registro, diminuindo custos, possibilitando o acesso à informação em menor espaço de tempo e, conseqüentemente, reforçando a eficácia e a segurança dos negócios jurídicos imobiliários.” (LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 8. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 519).

⁴⁵⁷ “Nessa ordem de ideias, as Centrais Eletrônicas, aparentemente, somente podem possuir índices da localização dos registros, justamente, para integração das informações registrais em âmbito nacional. Assim não fosse, seria possível duplicação parcial ou total do acervo registral existentes nas delegações a partir das informações remetidas à central eletrônica. **A possibilidade do acesso total às informações remetidas por meio da CRC por qualquer unidade de registro civil, não mais ocorre**, pois, conforme decidido no processo desta Corregedoria Geral da Justiça aberto em decorrência do PP 0010057-14.2017.2.00.0000 (a fls. 256/259), já houve restrição apenas à unidade que prestou as informações (vide manifestação da ARPEN-SP de fls. 330/338); portanto, não mais é possível o acesso por qualquer unidade a exemplo do tratado nas atas notarias juntadas aos autos pelas Sras. Representantes. As alegações de excessiva abertura de dados pessoais, com possibilidade de exposição de informações sensíveis e fraudes, foi objeto de decisão da E. Corregedoria Nacional da Justiça (a fls. 403/404), destarte, prejudicado o exame desta situação por esta Corregedoria Geral de Justiça.” (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça. **Processo CG n° 2017/187347**. Central de Informações do Registro Civil – CRC – Ausência de supostas fragilidades conforme decidido pela E. Corregedoria Nacional da Justiça – Regularidade da expedição de certidões consoante regramento contido no Provimento n° 46/CNJ – Sugestão de remessa do parecer a Egrégia Corregedoria Nacional de Justiça para exame de sugestão de aperfeiçoamento da segurança das informações prestadas ao SIRC. Relator Juiz Auxíliá Marcelo Benacchio, 17 de agosto de 2018, Dje 06 jan. 2020.)

fizeram usos, em princípio, de acordo com a lei e privacidade, e sequer existem relatórios ou informações sobre emolumentos diferidos, que ocorrem em regra na execução fiscal e Justiça do Trabalho. Esta afirmação deve ser vista no contexto de uso de precificação de emolumentos para incentivar o sistema de registro como algo eficiente, ao invés da criação de isenção sem previsão legal por uso de sistema mal planejado e executado. Trata-se de outro exemplo de que a presunção de correção de normas que impõe o uso dessas soluções cria situações *contra legem*.

O argumento de que algumas serventias pequenas não poderiam bancar custos ou teriam dificuldades tenta justificar e centralizar, mas não explica a via de mão única e a falta de criação de padrões efetivas, até mesmo para que o serviço das centrais/ONR pudesse ser trocado com facilidade, de forma *seamless*, uma vez que é justamente a possibilidade de troca que impulsiona a inovação em sistemas digitais⁴⁵⁸.

O uso eficiente de tecnologia ou evolução de formas de guarda e integridade pela tecnologia como *blockchain*, carimbos de tempo, tokens não fungíveis são elementos que perpassam toda a gestão de dados, não somente nas serventias ou em centrais/SERP/ONR. Nesse viés de facilitação, são combinados e utilizados mecanismos jurídicos e tecnológicos que tendem a facilitar a circulação de bens, a exemplo de criação de holdings e fundos imobiliários, como também da perspectiva da *tokenização* da propriedade⁴⁵⁹.

Deve-se considerar que tokenizar um imóvel possui semelhanças com o investimento em fundos imobiliários e ambos buscam formas de proteção. Pode-se imaginar a associação do imóvel a um fundo gerido por uma empresa de controle e locação, e subsequente tokenização, assim como convenções de condomínio (edifício, de lotes) que prevejam que os sucessores devam levar em consideração as cessões de tokens. Nesses casos, que são amplos, não gerais,

⁴⁵⁸ BRAVO, Ricardo. **Modelo de dados abertos em inteligência artificial utilizada como alternativa para apuração de responsabilidade**: o caso dos sistemas de carros autônomos. 2020. Tese (Doutorado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, DF, 2020, p. 39.

⁴⁵⁹ A criação de soluções de fato como a permuta de bens imóveis por tokens não fungíveis foi alvo de recente (tentativa) de normatização pela Corregedoria do Tribunal do Rio Grande do Sul, por meio do Provimento CGJ-RS n. 038/2021. Dessa forma, o “expediente foi instaurado a partir do envio do Ofício n. 020/2021 pelas entidades, consultando a respeito do tema da “tokenização da propriedade imobiliária”. Segundo as entidades, foram apresentadas e registradas em Cartórios locais Escrituras Públicas de Permuta de um imóvel por um token, representando o acesso a um “pretense sistema que visa se relacionar com ele, via blockchain, também conhecido por tokenização.” Após apontarem diversas preocupações, as entidades questionaram se os Notários e Registradores Gaúchos “poderão continuar lavrando e registrando escrituras nos moldes indicados, permitindo, por via de consequência, o acesso a um sistema paralelo que de algum modo relaciona-se com a propriedade imóvel sem qualquer restrição.” O despacho proferido pela Corregedoria-Geral da Justiça, Des.^a Vanderlei Teresinha Tremeia Kubiak, aprovou o Parecer CGJ-GABJC Id 3121229, de autoria do Juiz-Corregedor, Dr. Maurício Ramires.” (INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL. CGJRS regulamenta lavratura de escritura pública e registro de permuta de bens imóveis com tokens/criptoativos. *In*: IRIB. [S. l.], 03 nov. 2021. Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/cgjrs-regulamenta-lavratura-de-escritura-publica-e-registro-de-permuta-de-bens-imoveis-com-tokens-criptoativos>. Acesso em: 15 nov. 2021.)

ter-se-ia uma diminuição do controle estatal sobre titulares e impostos recolhidos. É perfeitamente possível, mas deve ser analisado de forma ampla. Nesse sentido, se é verificado valor no registro imobiliário, deve-se internalizar vantagens tecnológicas para seu âmago, assim como deve-se evitar soluções que privem o sentido da propriedade formalizada.

O uso de soluções como a tokenização pode ser associada a formas de evasão fiscal ou mesmo contornar o registro, mas deve-se ponderar que se valer de soluções não é uma opção para uma atividade que queira se manter relevante. O uso de tokens podem permitir a permuta de um imóvel por um conjunto de dados criptografado e um viés de utilização pode ser aquele do capítulo anterior, em que simplesmente pode-se buscar a transmissão fora do sistema registral, sem imposto ou estado, o que pode trazer desvantagens no controle estado dos tributos.

A permuta de imóvel por token é uma constatação da relevância da proteção/segurança ofertada pelo registrado, e a demora em aceitar a possibilidade, ou regular⁴⁶⁰, não impede a busca por tais soluções e gera limitações ao sistema registral. Ademais, o uso de tokens pode ser associado a meios de pagamento e representaria formas de dinamizar o mercado e facilita aporte de recursos externos⁴⁶¹, por meio de redução de custos de transação. Trata-se de algo diverso de permuta, mas num cenário mais complexo em que se misture financiamento, venda sob cláusula resolutiva, elementos do sistema registral são chave para a maior amplitude da tecnologia, o que redundaria em dinamização do registro.

Além da questão do que é acrescido ao preço do registro e da falta de incentivos às transmissões de acervo ou uso efetivo de soluções que permitam gerir as informações sem as

⁴⁶⁰ "Segundo o autor, na Justificação apresentada, "negócios jurídicos vêm sendo realizados envolvendo criptoativos (o que abrange criptomoedas e tokens), o que tem causado dúvidas jurídicas, entre os tabeliães de notas e os registradores, sobre a formalização e o registro desses negócios." O Senador defende ser fundamental a uniformização de entendimentos para evitar que os cidadãos sofram com os transtornos causados pela divergência de opiniões, considerando a dimensão territorial do Brasil e cita o Provimento n. 38, de 2021, expedido pela Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Carvalho também destaca o artigo intitulado "NFT's – A tokenização imobiliária e o metaverso registral", de autoria de Sérgio Jacomino e Adriana Jacoto Unger, enfatizando que, a partir deste artigo, foram colhidas "diversas reflexões relevantes", originando a necessidade do presente PL." (ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. **PL pretende disciplinar lavratura de escrituras públicas relativas a negócios jurídicos envolvendo criptoativos.** ANOREG. [S. l.], 22 jul. 2021. Disponível em: <https://www.ano-reg.org.br/site/pl-pretende-disciplinar-lavratura-de-escrituras-publicas-relativas-a-negocios-juridicos-envolvendo-criptoativos>. Acesso em: 22 nov. 2022).

⁴⁶¹ "Negócios com valores superiores a €200 mil (cerca de R\$ 1 milhão) terão uma etapa adicional de comunicação às autoridades após a concretização da operação. 'Um brasileiro que quiser comprar um imóvel de €500 mil em Portugal (cerca de R\$ 2,6 milhões) gastará normalmente pelo menos R\$ 50 mil para transferir o dinheiro. Sem contar com a dificuldade que pode ser abrir uma conta estando em outro país', diz Lázaro Ramos, CEO da empresa." (MIRANDA, Giuliana. Portugal cria regra para venda de imóveis com criptomoedas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 abr. 2022. Ambiente. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/04/portugal-cria-regra-para-venda-de-imoveis-com-criptomoedas.shtml>. Acesso em: 12 nov. 2022.)

amarras de um modelo de livros, destaca-se que a forma de cobrança ou possibilidade de realização de atos parciais pode trazer mais informações relevantes para o registro. Nesse sentido, item 32 do inciso I do artigo 167 da Lei 6015/1973 acrescido pela Lei 14.382/2022, que prevê averbação de termo de quitação para desoneração de obrigação tributária de IPTU, é relevante para trazer uma informação ao fôlio real sem a efetiva mutação de titularidade. No mesmo sentido, a Lei 14.382/2022 corrigiu distorções e permite expressamente o registro de promessa de permuta, em que antes só era admitida em incorporações imobiliárias, na promessa de permuta de terreno por unidade autônoma a ser construída (art. 39 da Lei 4591/64).

Um exemplo similar é a Lei Paulista nº 11331/2002 prevê hipótese de divisão dos emolumentos em registro de compromisso de compra e venda, título preliminar⁴⁶², numa espécie de divisão das custas, pois ou o interessado registra o compromisso e depois a quitação, com metade do valor em cada, ou uma escritura ao final, com valor cheio. Em que pese o Código Civil prever o registro do contrato preliminar (CC/2002, art. 462, Parágrafo único), é solução interessante que não se onera mais o usuário do que ocorreria com o registro.

Uma outra forma de incentivo é avaliar como dar publicidade de informações relevantes que não adentram ao fôlio real porque o título foi apresentado para mero exame e cálculo, ou que não teve ingresso por conflito com outro título contraditório, ou falta-lhe requisito como georreferenciamento. No mesmo sentido, a falta de registro de partilhas, inclusão de CPF em registros correlatos ou títulos em que se apresentou pedido de cindibilidade⁴⁶³, ou situações em que falta o imposto de transmissão, o que poderia se assemelhar a um contrato preliminar.

⁴⁶² “2.1. Nas escrituras de compromisso de venda e compra, os emolumentos serão de 50% (cinquenta por cento) do valor das escrituras com valor declarado. (...) 2.5.- Loteamentos regularizados ou registrados - Os emolumentos corresponderão a 50% (cinquenta por cento) do valor previsto no item 1 da tabela, respeitado o mínimo ali previsto, pelos atos relativos a: a - cumprimento de contratos particulares de compromisso de venda e compra oriundos de loteamentos regularizados pelas Prefeituras Municipais, de conformidade com o artigo 40 e seguintes da Lei federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; b - cumprimento de contratos de compromisso de venda e compra, não quitados, de lotes isolados de loteamentos registrados, desde que o seu valor não seja superior a 500 (quinhentas) UFESPs e sua área não ultrapasse 300 (trezentos) metros quadrados.” (SÃO PAULO. **Lei nº 11.331, de 26 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre os emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, em face das disposições da Lei federal n. 10.169, de 29 de dezembro de 2000. São Paulo, SP: Assembleia Legislativa, 2000).

⁴⁶³ "Ora, é sabido que o título se divide em capítulos, com correspondente eficácia analítica, admitindo-se sua cindibilidade se não houver, com isto, ruptura da conexão dos capítulos que venha a interferir com a integral validade dos fatos, atos ou negócios jurídicos nele consubstanciados. Na jurisprudência deste Colendo Conselho Superior da Magistratura, a cisão possível é a do título formal (do instrumento), e não do título causal (fato jurídico que, levado ao registro de imóveis, dá causa à mutação jurídico-real). Na hipótese em análise, cumpre observar, o óbice ao registro não é propriamente a impossibilidade de cindir o título e, sim, a necessidade de que todos aqueles participantes do ato jurídico nele traduzido apresentem tal pretensão, pois, por se tratar de cessão gratuita de direitos sobre o imóvel objeto da regularização fundiária com reserva de usufruto aos cedentes, participantes do ato, é da essência do negócio a manifestação de vontade de todos. É que a cisão para excluir a reserva de usufruto nela estabelecida implica a modificação do ato de vontade das partes externada no título, o que não se pode admitir." (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação nº 1073609-58.2021.8.26.0100**. Registro de Imóveis – Loteamento regularizado – Reurb-S

Por exemplo, o viés de que mais dados possam ser guardados como forma de eficácia perante a terceiros, há que se repensar os incentivos a manter corretamente e de forma segura, eficiente, os documentos e informações, não somente as inscrições nos livros. A Lei 13.986/2020 revogou a necessidade do registro das cédulas de crédito rural do Livro nº 3 do registro geral, o que as aproximou das Cédulas de Crédito Bancário da Lei 10.931/2004, em que ambas não demandam registro no livro auxiliar, mas somente averbações junto a matrícula em caso de garantias reais. A lógica em deixar de registrar ocorre que a averbação já pinça os elementos essenciais do contrato, e em princípio o título é guardado como o protocolo. Já o excesso de simplicidade, que gera a simploriedade, algo que ocorre com os extratos que são simples indicações, parecem não levar em conta a necessidade dos documentos e o custo marginal decrescente do armazenamento.

Nem sempre as informações entram ou alteram uma matrícula por interesse do proprietário ou comprador. Indisponibilidade é um exemplo, pois têm ingresso por interesses de credores ou público (processo). No mesmo sentido, as averbações premonitórias são viabilizadas pela certidão de protocolo de ação executória. Não são elementos de ofício, mas representam formas de ampliação da legitimidade e interesse para agregar informações ao fólio real e gerar repercussões, a exemplo da averbação de execuções que faz presumir a má-fé em caso de alienação e insolvência.

Alternativa à gestão de mais informações é a inserção de uma informação ampla sobre garantia e a gestão pormenorizada de forma diversa. A cédula de crédito bancário de emissão escritural (CCB) já previa emissão escritural desde sua lei original (Lei 10.931/2044, art. 12, 4º) e a opção foi ampliada para outros títulos de crédito com a Lei 13.986/2020, que passou a incluir a Cédula de Crédito Rural, Cédula Imobiliária Rural e a Cédula do Produtor Rural. Na prática a garantia é averbada na matrícula, mas a cessão da cédula/título não é averbada, sendo que apenas ao final, com execução ou cancelamento atualiza-se para verificar o atual detentor escritural do título por meio de certidão.

A flexibilidade de tomar a interpretação sistêmica da teoria de sistemas e níveis de eficiência em gestão de informação permite validar ou analisar a sistemática atual, a considerando

– Cessão dos direitos decorrentes do compromisso de compra e venda originalmente celebrado com o loteador – Registro obstado – Exigência de prévio registro do título em nome dos anteriores ocupantes, cedentes, com posterior lavratura de escritura pública de doação em favor das cessionárias e comprovação de recolhimento do ITCMD – Óbice afastado – Cindibilidade do título – Impossibilidade, na hipótese, por implicar a modificação do ato de vontade das partes externada no título – Dúvida procedente, embora por fundamento diverso – Apelação não provida. Relator: Fernando Antonio Torres Garcia. São Paulo: TJSP, 26 ago. 2022).

válida, mas eventualmente ineficiente. Em sentido contrário, cita-se a dissertação de Jéverson Bottega, que aponta como falha a qualificação de CCI sobre o prisma da legalidade e da prudência⁴⁶⁴. Para o autor, a visão sistêmica e a previsão de registro de alterações de direitos reais no Código Civil seriam uma barreira a não averbação das cessões no registro de imóveis. Todavia, em termos de limitações já detalhadas nessa pesquisa, como imposição de regulamentações e legalidade dos emolumentos, não seria viável ao registrador averbar as cessões e cobrar, e seria contraproducente ou sem sentido averbar ao final mesmo sem ônus para o usuário, já que sem utilidade direta. Nesse sentido, pode-se indicar que a eficiência depende de incentivos ao registro e que mais informações relevantes e atualizadas sejam levadas ao registro em momento próximo a sua formação, para maior utilidade.

De qualquer forma, as cédulas escriturais padecem da mesma limitação da tendência ao monopólio privado, em que elementos corporativos inserem elementos de restrições a que outros atores privados possam atuar, mas a sistemática possui elementos que dinamizam o mercado⁴⁶⁵. As vantagens não deveriam, contudo, justificar escolhas ilegítimas ou inconstitucionais, assim como ressalta a necessidade de evoluções no sistema registral, inclusive em questões como emolumentos e simplicidade das operações.

A vantagem em termo de escala que ocorre na redução de emolumentos registradas em cessões e atualizadas, o que pode ser distorcido se novos empréstimos forem adicionados ao mesmo título, o que burlaria prioridades. A questão da eventual burla a prioridades e outros interesses mostra que a busca de soluções abrangentes é relevante para que haja utilidade/necessidade no sistema. De forma parcial, apenas atender a um ponto específico como a transmissão pode ser com tokens em caso de um registro original sem ônus e com boa especialidade

⁴⁶⁴ BOTTEGA, Jéverson Luís. **Qualificação registral imobiliária à luz da crítica hermenêutica do direito:** equanimidade jurídica e segurança jurídica no registro de imóveis. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade do Vale do Rio Sinos, São Leopoldo, 2021. Disponível em http://www.repositorio.jesuista.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/9860/Jéverson%20Luís%20Bottega_.pdf. Acesso em 25 nov. 2022. P. 165.

⁴⁶⁵ “Além disso, o registro de Cédulas de Produto Rural (CPR) foi impulsionado pela nova Lei do Agro (13.986/2020) e se tornou obrigatório para parte dos títulos em 2021. Desta forma, a B3 criou uma estrutura para assegurar esse processo de registro para agrotechs, cooperativas, tradings e revendas. O mercado já está começando a colher os benefícios dessa nova dinâmica. A obrigatoriedade do registro das CPRs traz mais transparência na medida em que viabiliza o mapeamento do volume e a concentração dessas operações pelo país, além de mostrar o nível de endividamento de cada produtor, facilitando a análise de crédito, recompensando boas práticas, e assim reduzindo o custo de captação do recurso por parte da ponta tomadora. De agosto de 2020 a maio de 2021, vimos um salto do estoque do produto, de R\$ 17,2 bilhões para R\$ 48,5 bilhões em valores financeiros, equivalente em quantidade de ativos a um crescimento de 16.020 para 24.892 CPRs registradas.” (GOURBIN, Louis. A B3 e o novo ciclo de commodities. **Veja**, São Paulo, 28 jun. 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/insights-list/o-novo-ciclo-das-commodities-as-oportunidades-e-desafios-para-a-economia-brasileira/#a-b3-e-o-novo-ciclo-de-commodities>. Acesso em: 30 jun. 2021).

objetiva e subjetiva, ou garantias poderiam ser feitas apenas com uma vinculação inicial à matrícula.

No segundo caso, destaca-se o projeto de lei de central de gestão de garantias (CGG). Sobre as centrais de garantia, observam-se críticas de associações de registradores de que uma garantia abrangente não levaria a publicidade e aumentaria riscos, de que não faz sentido o monopólio privado⁴⁶⁶, criação de garantias sem a verificação de legalidade de registradores. São argumentos que poderiam ser utilizados em contextos diversos, por exemplo em relação às centrais registrais, quase sem nenhuma adaptação. São argumentos vazios se não alinhados com razões para proteger interesses que confluem para um sistema registral.

O papel das serventias de registro abarca questões fiscais⁴⁶⁷, ambientais, interesse e eficácia contra terceiros. Vislumbra-se a necessidade de ponderar entre fatores que permitem a maior atualização e utilidade dos dados registrais com outros elementos. Nesta seção indicou-se o valor dos acréscimos, a questão dos incentivos a melhor guarda dos dados e para o registro ou para que mais informações, mesmo com efeitos limitados, sejam trazidas ao registro. Nesse sentido, a Lei do Agronegócio (13.986/2020) é relevante pois além da limitação de emolumentos a 0,3% dos negócios jurídicos e dos penduricalhos a 5% dos emolumentos, trouxe elementos como além de introduzir as cédulas escriturais, desnecessidade do registro das cédulas rurais

⁴⁶⁶ “• As denominadas Centrais Gestoras de Garantia (CGG) não possuem natureza jurídica definida. A proposta apresentada não especifica sua função – pública ou privada? Estará a cargo de um órgão público ou privado. Tampouco esclarece, de modo suficiente, como se dará a sua regulação e fiscalização. Pelo Sistema Financeiro Nacional? Pelo Conselho Monetário Nacional? Pelo Conselho Nacional de Justiça por meio da Corregedoria Nacional de Justiça? • Monopólio privado? A criação da CGG, com a finalidade indicada na proposta de constituição de garantias reais abstratas e autônomas, sem vinculação a uma obrigação, além de inovar de modo extravagante o sistema jurídico pátrio, representa um monopólio inadmissível. • A proposta permite a constituição de garantia sem objeto, isto é, sem a pré-definição de valor ou limite da garantia, de prazo, taxas e demais condições de um típico negócio jurídico. Trata-se de inovação no direito brasileiro com repercussões jurídicas e econômicas que podem provocar impactos sistêmicos no mercado de crédito ao permitir a constituição de um direito real de garantia abstrato, sem a participação de uma instituição financeira e sem o controle de legalidade *ex ante* dos atos pelos órgãos do Poder Judiciário (Registradores). Isso pode repercutir nos tribunais, com custos intoleráveis. • Nesse sentido, a proposta ignora um princípio geral do direito privado, fundamental para a constituição do direito real de garantia que é o princípio da especialidade (art. 1.424 do Código Civil), o qual impõe os elementos substanciais do negócio jurídico e que produzem a sua eficácia: o valor do crédito, sua estimação (ou valor máximo), o prazo para pagamento; taxa dos juros, e as informações essenciais do bem dado em garantia. • Essa mesma exigência é observada no negócio fiduciário e nas garantias do financiamento imobiliário, nos termos dos artigos 18 e 24 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.” (JACOMINO, Sérgio. **IRIB - Nota Técnica 6-2020**: NT sobre proposta de alteração de legislação federal, em discussão no âmbito do Ministério da Economia, que visa instituir Centrais Gestoras de Garantia (CGG) e o Sistema Nacional de Gestão de Garantias (SNGG). [S. l.], 18 out. 2020. Disponível em: <https://irib.org.br/noticias/detalhes/irib-nota-tecnica-6-2020>. Acesso em: 04 jul. 2021).

⁴⁶⁷ “O montante fiscalizado pelos cartórios que em 2010 era de 25,8 bilhões, passou em 2017 para R\$ 57,4 bilhões, um aumento da ordem de 121% em oito anos” (GUIMARÃES, Frederico. Cartórios brasileiros fiscalizam R\$ 380 bilhões em tributos para o País. **Revista Cartórios com Você**, São Paulo, v. 14, n. 3, ago./out., 2018. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/revistas/cartorios/Cartorios-Com-Voce-14.pdf>. Acesso em: 30 out. 2018).

no livro 3, trouxe a possibilidade do patrimônio rural de afetação. Os primeiros fatores impactaram em aumento de volume de transações⁴⁶⁸, mas o patrimônio rural de afetação continua algo quase teórico, pois exige georreferenciamento (art. 9º, §1º) e regularidade fiscal (art. 12, “c”), o que é um indicativo do custo de *compliance* da economia.

4.4 Eficiência, legitimidade e forma de absorção das presunções regulatórias

É importante ressaltar que “eficiência” ou forma de medir, aferir não é algo unívoco ou um número, mas envolve analisar premissas, estimar cenários futuros e avaliar impactos em momentos diversos⁴⁶⁹. A análise de opções não é só jurídica como indica o art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, mas envolve as consequências de direito material, práticas, no que se pode considerar que gestão de informações e interdisciplinaridade podem ser essenciais para muitas decisões, especialmente em cartórios cuja finalidade precípua é a gestão de informações privadas.

Uma heurística de eficiência que envolve um problema pode ser solucionada de formas distintas, que, nesse sentido, geram incentivo a que se busquem otimizações. Por exemplo, se o Poder Judiciário e o legislador criam caminhos e expectativas que podem ser satisfeitas em cenários que ocorrem na maior parte das situações, e se valem de interpretação ampliativa quanto à utilidade, limitações legais⁴⁷⁰. Nesse sentido, uma forma de o Estado ser mais eficiente

⁴⁶⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 4188/2021**. Dispõe sobre o serviço de gestão especializada de garantias, o aprimoramento das regras de garantias, o procedimento de busca e apreensão extrajudicial de bens móveis em caso de inadimplemento de contrato de alienação fiduciária, a possibilidade de oneração e de uso de direitos minerários como garantia, o resgate antecipado de Letra Financeira, a transferência de recursos no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a exclusão do monopólio da Caixa Econômica Federal em relação aos penhores civis, a alteração da alíquota do imposto de renda sobre rendimentos de investidores residentes ou domiciliados no exterior produzidos por determinados títulos e valores mobiliários, a alteração da composição do Conselho Nacional de Seguros Privados; altera as Leis nºs 9.514, de 20 de novembro de 1997, 8.009, de 29 de março de 1990, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.476, de 28 de agosto de 2017, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 13.097, de 19 de janeiro de 2015, 12.249, de 11 de junho de 2010, 14.113, de 25 de dezembro de 2020, 11.312, de 27 de junho de 2006, e o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969; e revoga dispositivos dos Decretos-Lei nºs 70, de 21 de novembro de 1966, 73, de 21 de novembro de 1966, e 759, de 12 de agosto de 1969. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2309053>. Acesso em: 12 out. 2022.

⁴⁶⁹ SALGADO, Lucia Helena; BORGES, Eduardo Bizzo de Pinho. **Análise de Impacto Regulatório: Uma Abordagem Exploratória**. Brasília, DF: IPEA, 2010. p. 9.

⁴⁷⁰ Por exemplo, o Provimento nº 53/2021 da Corregedoria Geral de Justiça do TJGO, que altera o Código de Normas e Procedimentos do Foro Extrajudicial (parágrafo 1º, artigo 409) e prevê que “havendo nascituro ou filho incapaz, será permitida a lavratura da escritura pública mencionada, desde que devidamente comprovada a resolução judicial definitiva de todas as questões referentes a guarda, visitação e alimentos, o que deverá ficar consignado no corpo da escritura”. Trata-se de forma de garantir maior amplitude de procedimentos em cartório e interpretação ampliativa do art. 733 do CPC (“O divórcio consensual, a separação consen-

é permitir soluções alternativas à forma que sempre foi feito, que possui utilidades, mas não se mostra adequada para todas as situações, ou até mesmo seria algo inadequado para quase todas, no viés de eficiência, menor custo de transação.

Uma lista de ações ou alterações passa por valorizar o funcionamento desconcentrado e em rede dos registros de imóveis, desde que associados a um novo papel de uso de tecnologia e utilidades. Nesse sentido, a regulação estatal deve buscar formas de autocontenção, de adequar aos limites legais e constitucionais. André Abelha e Eduardo Moreira Reis mostram possíveis saídas em ampliar a autorregulação pelos registradores⁴⁷¹, compartilhamento de soluções, grau recursal de dúvida em órgãos de pares. Em que algumas mudanças, como o julgamento de dúvida registral, dependerem de alteração legislativa, as demais alterações podem ocorrer com uma postura coletivamente mais assertiva de interessados, registradores contra excessos nas normatizações e efeitos normativos impostos pelo Poder Judiciário. Considerando que o Poder Judiciário na sua função atípica busca garantias semelhantes àquelas de sua função típica, não faz sentido que juízes que não são responsáveis por suas decisões tenham responsabilização e não possam ser coagidos a que enquadrem suas decisões em previsões da LINDB. Nesse sentido, torna-se importante o afastamento da presunção de legitimidade de atos normativos que extrapolam a competência legislativa da União para legislar sobre registros públicos, como forma de reequilibrar o sistema.

A questão de ajustes na normatização passa pelo reconhecimento de que situações são efetivamente ilegais, com mudanças paradigmáticas na forma de lidar com o problema. Os registros eletrônicos, como indicado no texto, tem sido alvo de regulações excessivas do CNJ, pois impedem que os delegatários prestem o serviço digital por si mesmos, assim como criam amarras como a não regulamentação de livros digitais, ou de forma mais, ampla, da guarda de informações de forma interoperável e pronta para ser exportada ou transmitida em situações de sucessão.

Nesse sentido, a retirada de excessos de regulações, separação da regulação da fiscalização, meios de autogestão da sucessão e desacoplados de soluções que misturam dados e negócio. Tais mudanças são salutares em contexto no qual o papel estatal tem se alterado, com o

sual e a extinção consensual de união estável, não havendo nascituro ou filhos incapazes e observados os requisitos legais, poderão ser realizados por escritura pública, da qual constarão as disposições de que trata o art. 731”).

⁴⁷¹ ABELHA, André; REIS, Eduardo Moreira. Dúvida registral: é preciso, com urgência, solucionar o gargalo da dúvida registral. **Colégio Notarial do Brasil**, São Paulo, 12 jan. 2022. Disponível em: <https://cnbsp.org.br/2022/01/12/artigo-duvida-registral-e-preciso-com-urgencia-solucionar-o-gargalo-por-andre-abelha-e-eduardo-moreira-reis/>. Acesso em: 25 nov. 2022.

fim do monismo normativo no sentido de pirâmide de direito estatal motivada pela globalização, padrões de fato e *soft law*⁴⁷², o que é relevante para as decisões.

Demanda-se um conhecimento mais especializado de muitas áreas ao mesmo tempo que se evidencia a necessidade de interconexão, e o direito positivado nem sempre se atualiza com a velocidade necessária, o que faz com que seja questionado em termos de legitimidade, como também em muitas decisões jurídicas, onde ao invés de declarar algo como ilegal, declara-se apenas como ineficaz em uma dada situação. Nesse sentido, o sistema de registro pode ajudar a reunir informações e criar condições de cooperação entre agentes⁴⁷³, e junção de informações sobre terceiros, cadastros, terras públicas e criar meios para que as únicas soluções não sejam presunção de que um registro impreciso não é inválido ou afastamento de marcos temporais por falta de provas.

Na situação atual, por vezes se recorre a interpretações de corregedorias ou do CNJ para suprir dificuldades legislativas ou dificuldade em sistemas, que não precisam ser tratadas como limitações. Um exemplo ocorre na cobrança de serviço de certidões e outros serviços prestados de forma eletrônica, em que a maior parte das legislações não prevê a cobrança de certos elementos como a simples visualização de matrícula, e a emissão de certidão a preço fixo, muitas vezes o preço final variando conforme o número de páginas. A solução óbvia é demandar a previsão em lei de emolumentos, mas pode ser algo demorado, em função do processo legislativo. Uma solução seria a de desvinculação da modalidade jurídica taxa, com base no art. 42-A da Lei 8935/94, e efetivamente ofertar serviços eletrônicos diversos, com o afastamento do Poder normativo do Poder Judiciário, sendo uma solução de a prestação ser feita pelos delegatários ou associação que os represente materialmente. Uma alternativa seria condicionar a visualização à prévia busca, que tem valor previsto nas leis estaduais e distritais, algo que não

⁴⁷² "Como um âmbito parcial do direito internacional público, o *global administrative law* é o mais novo candidato para constitucionalização de âmbitos parciais da sociedade mundial. Em 2004, contavam-se mais de duas mil instâncias regulatórias globais, sob a forma de organizações governamentais ou intergovernamentais." (TEUBNER, Gunther. **Fragmentos Constitucionais**: constitucionalismo social na globalização. São Paulo, Saraiva, 2016. p. 105).

⁴⁷³ "Na análise econômica da decisão entre realizar uma composição com o adversário ou aguardar um julgamento, cabe questionar: qual a opção racional a se tomar? Há alguma possibilidade de uma solução negociada que implique em ganhos mútuos? As expectativas das partes são adequadas e racionais quanto à probabilidade de ganho ou perda no caso de julgamento? Quais os custos de transação de um litígio em comparação a um acordo? Elas têm informações suficientes para analisar qual a solução eficiente que possa estabelecer ganhos mútuos (Pareto)? Há possibilidade de um acordo eficiente, de modo que a solução possa melhorar a situação de uma das partes, mas piorando a do adversário mediante algum outro tipo de compensação ou incentivo (Kaldor--Hicks)? As partes conhecem os riscos da incerteza de uma decisão judicial? As partes têm aversão a riscos ou suportam bem eventuais perdas? Qual o incentivo que as partes têm para optar por uma solução negociada em detrimento do julgamento? Alguma delas pode estabelecer novos incentivos?" (MÜLLER, Julio Guilherme. **A produção desjudicializada da prova oral através de negócio processual**: análise jurídica e econômica. 2016. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2016, p. 363).

apresentava dificuldades, mas implica separar adequadamente situações de gratuidade e diferimento, ao invés de criar uma gratuidade por sistema ruim que atende a interesses corporativos. A solução atual passa pela imposição de interpretação manifestamente inconstitucionais de corregedorias que se questionadas julgam os próprios processos e criam julgamentos formais das questões, em que os problemas não são tratados por supostas questões processuais⁴⁷⁴, em que o CNJ admite serem ilegais as cobranças baseadas em tais interpretações, mas não se manifesta sobre a devolução de valores pretérito.

A solução atual, em que há regulações heterônomas por entes com legitimidade técnica discutível, sem legitimidade democrática, é fundamentalmente diversa daquilo que é preconizado por vários autores com nova postura estatal de reconhecimento de limites, e de que “o Estado de hoje está muito mais propenso a exercer uma função de mediador e de garante, mais do que a de detentor do poder de império”⁴⁷⁵. Existem explicações fundadas em motivos históricos e corporativos que explicam a situação atual, mas isto não deve ser aceitável e tampouco viável nas atuais mudanças sociais.

O conflito entre delegação e mecanismos externos de fornecimento de dados só existe porque de um lado a regulação busca enquadrar tais situações como se fossem inerentes à delegação e fiscalização, e por outro criam obrigações gerais para registradores e retiram obrigações desses entes. Se as serventias têm que colocar selo digital em cada ato, até pouco tempo selo físico (como no estado de São Paulo, até 2020), todos os funcionários devem ser CLT, tem autonomia, mas são obrigados a fazer a gestão digital como mandam corregedorias, são obrigados a entregarem certidões ora em meio físico, ora em meio digital, não podem ser valer de soluções tecnológicas para guarda e recuperação de dados, são obrigados a seguir as leis de emolumentos e adicionar aos atos cobranças gerais que existem em estado, como processamento eletrônico, ou pelo menos motivo cobram certidões pelo número de páginas, obrigações que não são estendidas à centrais, operadores de registro, gera-se uma situação de desequilíbrio regulatório e dificuldade para o sistema de registro buscar modelos de informação amplos, e uma falsa dependência de outras soluções impostas, as quais arbitrariamente não são exigidas as mesmas contrapartidas e níveis de *compliance*.

⁴⁷⁴ "Com efeito, quanto ao ressarcimento dos valores supostamente cobrados por centrais de serviços compartilhados, nota-se que o requerente se insurge, com viés recursal de embargos de declaração, contra o teor da decisão proferida nos autos do Pedido de Providências nº 0010562-97.2020.2.00.0000. Todavia, além do requerente não ser parte naquele feito, não há possibilidade jurídica de questionamento dos efeitos da decisão proferida nos autos do mencionado PP em processo diversos, como ocorrente no caso." (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de Providências nº 0007679-46.2021.2.00.0000**. Relatora: Maria Thereza Rocha de Assis Moura, 31 março 2022. Brasília, DF: CNJ, 4 abril 2022.)

⁴⁷⁵ BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 26.

Há necessidade da busca de soluções em prazos razoáveis entre as partes, mas que também evidenciam o papel dos não-participantes. Sob o ponto de vista de Luhmann⁴⁷⁶, o papel destes, além de não ser irrelevante, é essencial para a institucionalização do reconhecimento das decisões, pois outros sabem que também podem recorrer a procedimentos semelhantes para efetivar seus direitos, e porque o procedimento se vale de meios para buscar uma resposta com conteúdo verdadeiro, justo. Nesse sentido, torna-se um imperativo que as plataformas de compartilhamento de dados não sejam um simples quiosque de venda de alguns serviços, mas se mostrem como mecanismo de padronizar e tratar informações, evidenciar inconsistências internas, a exemplo de matrículas transferidas não encerradas

Há que se admitir que o sistema de registros é um registro jurídico, mas que precisa tratar eficientemente informações e propiciar soluções a partir de suas vantagens, não apenas da mera presunção de veracidade e do aumento de custos de litígio para aqueles fora do registro. A modelagem de informações apoia decisões jurídicas e se vale de bases jurídicas para franquear acesso ou utilização da informação, mas remissões jurídicas não podem ser confundidas com informação rastreável, reutilizável e que guarda relação direta referencial com aspectos da realidade⁴⁷⁷. Portanto, a utilização de presunções com excessivos subterfúgios pode simplificar

⁴⁷⁶ “Isso não quer, contudo, dizer que a atitude dos não-participantes seja pura e simplesmente irrelevante para a legitimação pelo procedimento. Verifica-se exatamente o contrário. A legitimação é a institucionalização do reconhecimento de decisões como obrigatórias. Institucionalização quer, porém, dizer que o consenso sobre determinadas expectativas de comportamento sugere e pode ser utilizado como fundamento da ação. Isso só é possível quando o consenso realmente persiste em grande dimensão, ou quando é simulado através da não-declaração de falta de consenso (4). Para poder estabilizar essas conjeturas de consenso relativas ao caráter obrigatório da decisão oficial, tem também de se fazer participar no procedimento os não-participantes. Claro que eles não terão acesso ao papel de oradores, mas o procedimento, como drama, também a eles se destina. Têm de chegar à convicção de que tudo se passa naturalmente, de que pelo esforço sendo, justo e intenso e investigará a verdade e a justiça e que, eventualmente, com a ajuda destas instituições, também eles recuperam os seus direitos. Se esta atitude está efetivamente divulgada, ou se ela for supostamente divulgada com base na situação de comunicação, aquele que se quer revoltar contra uma decisão obrigatória não pode contar com o apoio dos outros.” (LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Corte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980. p. 104.)

⁴⁷⁷ “Como vimos no capítulo anterior, é impossível pedir ao direito que transporte qualquer informação. Existem pequenas cadeias de referências, consagradas na prática dos dossiês – mapas, testemunhos, impressões digitais, vários relatórios de especialistas –, mas são sempre muito curtas e rapidamente interrompidas para dar a certeza própria das ciências. Do ponto de vista da informação, o direito sempre está em falta e pode apenas decepcionar os que esperam que ele acalme sua *libido sciendi*. Saber que ela é uma jornalista “no sentido do artigo R.126”, não tranquiliza muito o requerente sobre sua essência de jornalista: é apenas poder resistir, em caso de contestação, àqueles que se recusarem a dar-lhe o cartão de imprensa, o qual lhe permite usar desse privilégio quando um segurança pedir para provar. Contrariamente à informação científica, o direito não constrói nenhum modelo de mundo que permitiria, por uma série de transformações, voltar aos fatos prevendo sua natureza.” (LATOURE, Bruno. **A fabricação do direito**. São Paulo: Editora Unesp, 2019. *E-book*. p. 302).

a obtenção de alguma verdade registral. Todavia, a manutenção de soluções reiteradas por presunção tende a gerar resultados simplórios ou zonas de acomodação⁴⁷⁸, o que se mostra indesejável e pouco eficiente a médio prazo.

⁴⁷⁸ "Para a maioria de nós, na maioria das vezes, não é viável evitar completamente a armadilha da eficiência. Mas a escolha que você pode fazer é parar de acreditar que um dia resolverá o desafio da ocupação acumulando mais, porque isso só piora as coisas. E uma vez que você para de investir na ideia de que um dia você pode alcançar a paz de espírito dessa forma, fica mais fácil encontrar a paz de espírito no presente, em meio a demandas avassaladoras, porque você não está mais tendo paz de espírito dependente de lidar com todas as demandas. Uma vez que você para de acreditar que de alguma forma pode ser possível evitar escolhas difíceis sobre o tempo, fica mais fácil fazer escolhas melhores. Quanto mais eficiente você se torna, mais você se torna "um reservatório ilimitado para as expectativas de outras pessoas", nas palavras do especialista em gestão Jim Benson. Nos meus dias como um nerd de produtividade pago, era esse aspecto de todo o cenário que mais me incomodava." (BURKEMAN, Oliver. Escaping the Efficiency Trap—and Finding Some Peace of Mind. *The Wall Street Journal*, NY, The statuday essay, 6 aug. 2022. Tradução nossa).

5 CONCLUSÕES

A pesquisa fez uma incursão na forma de dizer o direito no sistema de registro de imóveis, o qual se indica que a linguagem utilizada é a da aceitação ou não dos títulos, algo diverso da legalidade. Utiliza-se da teoria de sistemas de Niklas Luhmann, a qual permite explicar elementos tais como a internalização de informações e o uso de uma linguagem relativamente autônoma, assim como permite traçar e identificar elementos distintivos e relevantes de um sistema de registros de imóveis e direitos reais, com eficácia perante a terceiros.

O sistema de registro de imóveis brasileiro é composto por delegatários que não são servidores públicos, são normatizados e regulados pelo Poder Judiciário, como também têm sua atividade subordinada à legalidade. Nesse contexto, rememora-se a hipótese central que foi testada de que o uso de presunções, particularmente em relação a direitos patrimoniais no registro de imóveis, é parte do mecanismo que permite titularização de direitos reais. No texto, a resposta não é um sim ou não, mas abarca diversas formas de reconhecimento de direitos subjetivos atinentes a imóveis, inclusive de forma que contrariam normas de ordem pública como leis (*contra legem*).

Para analisar o questionamento buscou-se avaliar vários parâmetros, incluindo elementos teóricos, práticos, bem como se avalia a função econômica do direito no cerne do objeto de pesquisa. Ademais, é essencial tratar de presunção, um tema primariamente vinculado a direito processual e direito probatório, mas que se mostra relevante no processo de aceitação de títulos em registro de imóveis. Na aceitação dos títulos, há presunção em relação ao que se encontra registro e em relação a diversos aspectos dos títulos, o que reforça o aspecto polissêmico e complexo da questão.

Em termos de relação com o aparato estatal, os escritórios de registro de imóveis são formas de delegação da função pública a particulares, que atuam de forma privada e são remunerados por emolumentos, espécie de taxa segundo o STF. Trata-se de um serviço público, mas que possui diferenças em relação a concepções clássicas, uma vez que prestam serviços jurídicos. Nesse contexto, os registros públicos têm aumentado suas atribuições e há permissões legais para realizar funções antes exclusivas do Poder Judiciário, a exemplo da retificação dos registros, da usucapião e formas de execução como a alienação fiduciária e a recente adjudicação compulsória. Os escritórios de registro se amoldam ao conceito de ordem administrativa mais ampla no sentido de Gunther Teubner, o que ressalta a interpenetração de ordens normativas.

O registro público trata de interesses privados aos que a lei atribui ao sistema de cartórios extrajudiciais, em espécie de monopólio privado. Cartórios de registros de imóveis tratam

de direitos sobre bens imóveis, e em tese seria mais abrangente que um cadastro de propriedade. Isso ocorre porque o registro abarca direito reais, alguns direitos pessoais relacionados a imóveis que a lei indica, como também informações sobre titulares e elementos que viabilizam eventual penhora e execução em satisfação dos credores.

O sistema de registro trata da propriedade titulada, que é uma forma de direito adjetivo que permite maior conhecimento por terceiros de ônus, gravames e informações sobre o imóvel e condicionantes dos direitos, o que reduz externalidades e assimetria informacional, impacta em custos de transação e facilidade em negociar os direitos. A redução de custos de transação pode ser vista sob a ótica da análise econômica do direito, como destaca Manoel Valente Figueiredo Neto. Outra dimensão seria a redução de juros e facilitação de financiamentos a partir da propriedade titulada, como ressalta Renata de Oliveira Bassetto Ruiz. Tais elementos são analisados sob a ótica da publicidade registral, que visa precipuamente a eficácia perante a terceiros.

A pergunta de se faz sentido a propriedade titulada, se efetivamente traz benefícios para os interessados e titulares, pode ser respondida por meio da demanda da regularização fundiária e usucapião, que geram propriedade titulada. Este último é direito previsto na Constituição indica que mais do que moradia ou direito à terra, busca-se um direito fundamental com provas simplificadas. A usucapião está dentre elementos de desjudicialização que permitem que todo o processo de reconhecimento de uma posse qualificada no tempo ocorra sem a intervenção do Poder Judiciário.

A importância do registro de imóveis e suas novas funções, a exemplo da alienação fiduciária em garantia, são indicadas no capítulo segundo, no qual se explicam conceitos de desjudicialização e sua especificidade em cartórios não oficializados ou extrajudiciais. Autores como André Villaverde de Araújo, que se refere ao tema por extrajudicialização, Henrique Ferraz de Mello e Vitor Frederico Kümpel indicam vantagens como desafogar o Poder Judiciário, especialização técnica e informacional, tempo decisório e procedimental mais célere.

Em que pese as possíveis vantagens da desjudicialização, a forma de atuação é fortemente moldada pelo papel da normatização e regulação nos termos de Luís Paulo Aliende, o que implica consequências como excesso de intervenção. Além disso, mostra-se que o papel do Poder Judiciário em normas emitidas por corregedorias e decisões administrativas tende a inverter a pirâmide kelseniana, no sentido de que a versão apresentada por esses órgãos administrativos prevalece, mesmo sobre princípios constitucionais. Letícia Franco Maculan Assumpção ressalta exceções de controle correicional e normatização, assim como a diversidade da

situação de notários e registradores. Uma crítica deste trabalho é a falta de ponderação de valores mesmo para os requisitos mais mezinhos da atividade, como legitimidade e preenchimento de delegações por efetivo concurso. Nesse sentido, destacou-se que a boa-fé alegada e aceita por tribunais não implica a necessidade de provar que adimpliu os requisitos, o que contraria o sentido do instituto.

No mesmo sentido, a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que no caso do registro de imóveis, se destaca na regulação de registros eletrônicos, centrais registrais e operador nacional de registro. A prestação de serviços de forma eletrônica se mostra relevante pois interfere na atuação dos delegatários, assim como molda aspecto da qualificação e gestão de informações. De um lado o CNJ protela regulamentações sobre padrões de livros eletrônicos, e de outro impõe a realização de um sistema externo às serventias.

Em termos de escolhas metodológicas, analisa-se o ingresso de título no registro de imóveis no que tange à especialidade objetiva, relativa ao objeto e sua determinação física e disponibilidade, e subjetiva, relativa aos titulares de direitos e interessados. Especificamente, a retificação do registro, em casos que este se mostra impreciso, incompleto ou inverídicos em relação à situação fática e usucapião, que se trata de conversão de posse em propriedade pelo decurso de prazo de uma posse qualificada com intenção de proprietário, são procedimentos que podem ser realizados integralmente na via administrativa e cuja qualificação exercida pelo oficial de registro é mais ampla. A qualificação, nestes casos, se assemelha à jurisdição estatal, por sua amplitude e possibilidade de avaliar provas, e se diferencia por não ter definitividade, e por não poder se substituir, em regra, à vontade das partes. Todavia, o oficial pode decidir questões como manifestações infundadas e pode se valer de informações ou presunções para não admitir simples declarações, validar intimações e recusar inconsistências.

Um ponto relevante é a discussão do sentido e alcance de presunções e como se aplicam na atividade registral, elementos para os quais se destinou um capítulo, assim como remissões nas ponderações de qualificação e gestão de informações. Buscam-se diversos conceitos, com destaque para Cândido Dinamarco, que relaciona presunção relativa com inversão de ônus da prova é algo que não precisa ser provado, assim como indica serem as presunções absolutas ficções legais, James Goldschmidt que busca distinguir o ônus da prova, como interesse processual passivo, do ônus da evidência, que seria um patamar probatório mínimo, o qual pode ser rebaixado com presunções. Por seu turno, Frederico Picinali indica serem as presunções parte do poder de discriminação e atribuição de pesos a elementos probatórios. Já Marcin Koszowy e Douglas Walton indicam significados como argumento de autoridade ou deferência,

que são associados ao ônus da prova, enquanto Clarissa Diniz Guedes ressalta que ao lado da persuasão racional, provas são utilizadas para limitações probatórias.

Em que pese presunção ser um conceito importante na apreciação judicial, estas também têm aplicabilidade direta na seara registral administrativa em virtude da qualificação registral, que segundo Afrânio de Carvalho significa a verificação da legalidade do título e adequação com os dados constantes do fôlio real, particularmente o atendimento aos chamados princípios registrais como continuidade, especialidade (objetiva, subjetiva, negócio) e disponibilidade. Aplicam-se presunções legais diretamente em qualificações, e presunções *ad homines* ou de experiência, ou de indícios podem ser utilizadas em situações de cognição mais ampla e algumas lacunas na prova.

Ademais, presunções são aplicadas em relação aos títulos que ingressaram no registro, assim como naquilo que compõem os registros em sentido lato. Quanto ao segundo uso, a presunção de exatidão e integralidade do registro é chamada de “intermédia”, por Ricardo Dip, em que a prova em contrário só se torna eficaz com o cancelamento do registro. Já em relação aos títulos, que incluem escrituras públicas, documentos particulares com força de escritura pública, títulos judiciais e administrativos, estes possuem elementos que representam presunções de veracidade ou legalidade e há presunções relativas ao registro em si, em relação a atos futuros e alterações.

Nesse contexto, a verdade possui relação relevante, pois é parâmetro para inadmissão de títulos e necessidade de retificação registral, conforme previsão legal expressa, mas também pode ser resultado de uma análise por presunções no sentido de menor padrão de provas e limitação na análise, algo como verdade formal. A questão da verdade pode ser um meio de justificar a arbitrariedade, segundo Lenio Streck, ou algo que possui um grau mínimo para legitimação, segundo Peter Häberle, sendo que Robson Renault Godinho destaca limitações na atividade cognitiva para se conhecer a verdade. Já Georges Abboud indica a possibilidade de um sistema formal de solução de conflitos representar o afastamento da norma ou a degeneração do sistema de direito. Na pesquisa, a verdade como referência a elementos de especialidade é um objetivo atingível.

Há que se ponderar, todavia, que a verdade (real ou presumida) pode ser afastada por novas situações jurídicas, soluções consensuais, pois ambas estabelecem um novo ponto de partida para os direitos reais, e implica nova formalização. O mesmo ocorre se há uma decisão judicial que anula um título ou registro, o que pode levar a efeitos em cascata, e cujos efeitos podem retroagir à citação.

Um sistema de solução de conflitos com caminhos ou regras de probabilidade destacadas *a priori* não é, contudo, um sistema jurídico, como indica Ronald Allen, mas é um de seus componentes. A resolução formal pode ser associada a um sistema negocial de estabelecimento de direitos, nos moldes que Fredie Didier Júnior indica para o processo civil em relação a direitos disponíveis.

Nesse sentido, os registradores têm capacidade de dizer o direito, sem a definitividade da coisa julgada. Todavia, a lei e a excelência técnica criam elementos de proteção a terceiros que podem estabilizar direito definido no registro, a exemplo de presunções, usucapião tabular. E são justamente elementos de eficácia perante terceiros que justificam algum grau de qualificação em títulos judiciais, uma vez que administrativamente não se pode rever o mérito judicial. A decisão judicial não faz a verdade, mas a impossibilidade de rediscussão de fatos e argumentos leva a ficção de uma verdade. Humberto Teodoro Júnior indica limites objetivos à coisa julgada, e os efeitos aos que não estavam na demanda são relevantes para o registro, uma vez que se pode recusar registro de adjudicação da parte de cônjuge que não constava em ação de conhecimento, por exemplo.

Considerando que as situações podem ser complexas, a forma como as presunções são utilizadas são entrelaçadas entre si, assim como o conceito é polissêmico e não se reduz a previsão legal de fatos que não precisam ser provados. Nesse sentido também se destaca o sentido de presunção como confiança, pelo qual a boa-fé é presumida assim como se presumem verdadeiras as informações referentes aos registros. No texto, trabalhou-se com conceitos de proteção à confiança como segurança jurídica na visão de Manoel Valente e como formas de proteção substanciais, procedimentais e compensatórias, conforme indica Marcelo Losso. Como as presunções se aplicam a situações mais prováveis e como mecanismo de inversão de ônus ou limitação probatória, podem ser meios ou mecanismo pelo qual a proteção à confiança é tutelada. No registro, a proteção à confiança ocorre por meio de presunções como ineficácia de atos a terceiros de boa-fé, a exemplo das situações previstas no art. 55 da Lei 13.097/2015. Niklas Luhmann indica que a possibilidade de antecipar situações futuras como situação de aplicação da confiança, algo que guarda grande semelhança com uma vertente de presunção.

Com a elucidação de conceitos e aplicações de presunção, outro capítulo se volta a explicar o sistema de registro de imóveis, a questão da aquisição da propriedade imóvel por atos intervivos por meio do registro e análise de decisões administrativas que analisam questões de registro, em geral, dúvidas registrais. A maior parte das decisões administrativas são oriundas do TJSP e CNJ, por possuírem efeitos normativos e vincularem os registradores, limitando ou condicionando sua atuação. Apesar de as decisões administrativas vincularem os registradores

sujeitos ao poder correicional/fiscalizador do órgão, as decisões não seguem as prescrições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro no sentido de não abarcam análise consequencialistas e de impacto, assim como sequer preveem meios ou formas de coletar informações tendentes a revisar o decidido. Nesse sentido, não há formas diretas de se avaliar os diversos momentos em que tal decisão administrativa vinculou outras situações, as quais não se tem rastreabilidade. Nas palavras de Jeremy Waldron, as decisões podem criar normas violam o princípio majoritário, e um exemplo é a forma da aplicação da outorga conjugal como elemento de nulidade, considerando inviável o registro a despeito da evolução normativa.

Buscou-se definir por meio das decisões o que é registrável e situações que demandam correção do título, e especialmente, retificação do fôlio real. A despeito de doutrinadores como Ricardo Dip indica que uma matrícula imprecisa não é inválida, tal premissa não é relevante, uma vez que os efeitos queridos pelo registro estão no plano de eficácia e perante a terceiros, e, dessa forma, a manutenção de situações imprecisas e incorretas é um desincentivo para o sistema. A necessidade de buscar soluções intermediárias passa a ser relevante, a exemplo de condicionar o registro à retificação ou gestão de informações, uma vez que os interessados são os que possuem mais informações sobre o bem e situações, assim como os erros não vinculam os eventuais sucessores.

Analizou-se a configuração do sistema de registro e forma de reconhecimento de novas áreas. Os acréscimos advêm de aquisições originárias, não vinculados ao registro anterior, tendo ou não relação causal, como explica José Modesto Passos. São exemplos a usucapião, a regularização fundiária e reconhecimento de títulos pela administração pública. Ademais, acrescentam ou alteram áreas as acessões construídas. Segundo o STJ, a retificação deve ocorrer intramuros, sem a transposição de áreas de outras matrículas ou não matriculadas para matrículas, o sistema de registro lida com uma certa estabilidade de área, que muitas vezes é desafiada por imprecisões. Defendeu-se que as decisões deveriam não buscar burlas ou postergações às correções a atualizações porque permitem maior controle e uso de informações para finalidades diversas, a exemplo de uma base mais confiável de bens e valores que poderia servir para execuções ou busca de bens.

Também se mostra o importante papel na fiscalização tributária exercida pelos registradores, assim como as falhas argumentativas que equivalem às decisões administrativas escolherem quando ou se vão aplicar decisões do STF e STJ, a exemplo a questão das cessões historiadas e da decisão em sede de recursos repetitivos do STJ que veda administrar e arbitrar a base do imposto de transmissão de forma unilateral. Alegam-se presunções de leis municipais para não cumprir as decisões e sujeição administrativas, assim como se evidencia a degeneração

do direito e o uso de argumentos não jurídicos para realizar escolhas sem legitimidade. Trata-se de elemento relevante, pois as funções de fiscalização do registro não deveriam justificar interpretações com bases diversas tão somente porque atende a interesses pecuniários do Estado.

Além dos impostos, foram trazidas e analisadas decisões sobre aspectos subjetivos dos titulares de direito e relação entre regime de bens, súmula STF 377 e presunções. Pontou-se que a referida súmula produz efeitos que, respaldados em decisões administrativas, contrariam mudanças legislativas, em que pese o STF ter recentemente adotado o entendimento de que o esforço comum na separação legal, que justifica a comunicação de bens, deve ser provado, não presumido. Todavia, mostra-se que em relação ao registro a falta de anuência é tratada como obstativa de ingresso, apesar de ser algo meramente anulável, algo que para outras situações as decisões administrativas indicam somente ser óbice se houver reconhecimento judicial. Trata-se de incoerência e padrão decisório que vai contra mudanças legislativas.

Uma das formas de as decisões administrativas galgar tanto respaldo não é sua qualidade, mas seu possível efeito correicional. Nesse sentido, indicou-se decisão do CNJ que considera irregularidade administrativa, com efeito disciplinar, o fato de oficial de registro exigir a correta indicação de áreas afetadas de áreas correspondentes a títulos administrativos com sobreposição. Verifica-se a dificuldade em reunir informações fidedignas e cumprir a legalidade. A solução apontada é justamente a de que as informações não sejam casuisticamente reunidas somente no momento do registro, mas como algo gerido e planejado com o fim de reduzir custos de transações sem atalhos na legalidade.

No capítulo derradeiro, gestão de informações e cadastros são analisados, como forma de reduzir assimetria informacional e externalidades. As informações de cadastros, interligações e incentivos serviriam para gerar subsídios para que elementos com posse, comprovação de marcos temporais, elementos ambientes e mesmo terras públicas não sejam identificados por simples declarações ou por exclusão. Mostra-se que os cadastros de propriedades e imóveis buscam finalidades diversas daquela do registro, assim como exemplifica-se com o cadastro de georreferenciamento SIGEF, que possui a política de primeiro declarar ter a presunção de efetivo proprietário. Nesse sentido, destacou-se a falta de elementos no sentido de padronizar e incentivar a troca de informações, de forma recíproca, entre administração e serventia. Como indica Bruno Latour, a informação jurídica não representa a realidade por si só, e tampouco tem esse objetivo, mas se vale de outros elementos para sua subsunção, o que também significa que indícios e inconsistências podem afastar elementos falsos ou incongruentes.

Em relação a terras públicas e marcos temporais, analisou-se o excesso de falhas como políticas casuísticas e oportunistas. Exemplificou a questão de terras públicas como apossamento de rodovias públicas, e recentemente faixas de domínio, sem o uso de mecanismos jurídicos, e a mera transferência do problema para o registro. No momento do registro, os entes públicos demandam o reconhecimento de estradas que nunca foram desapropriadas e inclusive de faixas de domínio, baseadas em normas recentes e cujo prazo de eventual indenização por desapropriação indireta sequer foi escoada. Na prática, reforça-se a ideia de que interesses particulares como também estatais se valem de registro e situações imprecisas.

No mesmo sentido, os marcos temporais de regularização fundiária e cadastro ambiental possuem falhas e falta de coleta de provas e informações fidedignas e oficiais, o que gera marcos móveis ou flexibilizações por interpretação no cumprimento das normas. Indicou-se que seriam situações de exceção, mas as interpretações e leniência com prazos permite que sejam feitas rodadas sucessivas de marcos sobre áreas passíveis de regularização e que uma parcela ínfima das propriedades rurais tenha tido seu cadastro ambiental rural verificado. Ademais, em que pese o sistema de recepção de dados e declarações ambientais ser mais moderno, reduziu-se a transparência e publicidade, o que propicia forma de controle social.

Em relação aos marcos temporais, destacaram-se os argumentos e número de interessados em ação no STF sobre a existência ou não de marco temporal sobre terras indígenas, que são espécies de terras públicas. Trata-se de questão em andamento, mas que ressalta que a presunção do registro, ocupação e ônus da prova são elementos que podem definir o direito, uma vez que mesmo na versão administrativa do marco admite-se prova do esbulho renitente. Ocorre que as situações de prova efetiva em termos de terras e ocupações geram celeumas, discussões e mesmo dificuldade em se determinar interessados e afetados, e corrobora as afirmações de que o direito é, em muitas situações, essencialmente definido por presunções, que são utilizadas em acepções diversas e complementares, inclusive afastando a aplicação de lei. Nesse sentido, ao invés de apenas facilitar provas e admissão de títulos, as presunções podem se confundir com o direito em si, ou mesmo afastar direitos de outros.

A questão dos marcos temporais e terras públicas como rodovias é relevante para evidenciar que o Poder Público pode ter interesse indireto na imprecisão, pois é mais simples a lei indicar um domínio se há imprecisão ou dúvidas sobre a qualidade e veracidade das informações. Nota-se que em diversas situações há um conflito porque há diversas presunções que se aplicam num caso concreto de forma concomitante, a exemplo de presunções de legalidade, de atos administrativos, de escrituras públicas. Nestes casos, e se for feita apenas uma análise formal e sem efetivamente provar as alegações, o que se mostra a regra, as decisões normativas

fazem espécie de valoração prévia do que prevalece, o que não encontra respaldo em escolhas majoritárias.

Outro ponto a ser destacado é que a atribuição inicial de direitos é relevante, pois os custos de transação e informação são relevantes, segundo a teoria de Ronald Coase. Nesse sentido, a atribuição de presunções em favor de algum interessado sem a previsão legal tem o condão de casuisticamente, ou mesmo arbitrariamente, atribuir direito oponível a todos, o que pode ser especialmente ruim se não possuir respaldo legal.

A usucapião na esfera administrativa é analisada juntamente com o papel de algumas presunções, como o silêncio nas notificações, para viabilizar seu processamento no extrajudicial. Dessa forma, questões de qualificação, a necessidade de continuidade do processo, mesmo que seja com o intuito de gerar informações para uma eventual decisão judicial em casos de impugnações e a ampliação da qualificação registral, uma vez que a ata notarial é mero meio de prova, há permissão para formas de intimação mais eficientes, afastamento das chamadas impugnações infundadas, que não deixam de conter alguns elementos de mérito, e ainda a possibilidade de produção de provas, por meio de justificação administrativa. Nota-se, todavia, que apesar da previsão legal expressa, os regulamentos do CNJ e corregedoria sobre usucapião pouco avançam sobre essa forma de produção. De qualquer forma, pode-se imaginar ser útil, especialmente se não houver interesses conflitantes detectados com os interessados como confinantes, proprietários tabulares e entes públicos.

Indicou-se que a usucapião é espécie de falência do sistema registral, e tal afirmação ocorre não no sentido de que o sistema perdeu o sentido, mas que no caso concreto trata-se de situação de difícil reversão segundo princípios registrares. Isso as informações eram equivocadas ou que mesmo corretas se tornaram erradas ou desatualizadas, sendo que sua eventual correção passando por todos os titulares (continuidade) e por ajustes em títulos para formalizar situações de fato, manifestações de vontade, formais de partilha, pagamento de imposto, pode ser mostrar oneroso, inviável. Também ocorre no sentido de que faltaram incentivos e utilidade para que os interessados, em momento próximo as mutações objetivas e subjetivas, levassem as informações ao fólio real, ou que o custo de formalização e compliance, incluídos custos indiretos de desinformação, prevaleceram.

Sobre o afastamento de lei ou normas cogentes, as lições de Niklas Luhmann e Gunther Teubner são relevantes e mostram que o conteúdo por si só pode não ser suficiente para esclarecer as minúcias do caso concreto e a forma pela qual o direito é definido nos tribunais e formas de interpretação ou de que existem vários polos de criação do direito, não só os estatais. Em

vários pontos, critica-se a falta de coordenação e vinculação das decisões que vinculam a objetivos que incluam incentivos ao registro de informações melhores, mais atualizadas e completas, o que propicia, a utilidade dos sistemas e outras funções. Nesse sentido, pode-se observar um fenômeno da degeneração do direito por uso de elementos não jurídicos internalizados no sistema jurídico por meios que não permitem a verificação de qualidade e rastreabilidade, o que equivale a mera retórica.

Verifica-se que a verdade como referência possui relevância no sistema registral, especialmente porque é requisito de retificações e se opera por meio de presunções de veracidade e inteireza dos registros. Todavia, o mesmo sistema possui meios e mecanismos para corrigir imperfeições, sendo que se destacou a usucapião com admissão da falência do sistema registral no sentido de manter informações fidedignas, ou propiciar nível de incentivo adequado para que os interessados busquem esse meio.

Sobre incentivos, foi feita uma análise do papel dos emolumentos e taxas e formas de comparação, inclusive com soluções que afastam o sistema registral, a exemplo da central de garantias ou de eventuais uso de tokenização de propriedade. Em que pese os emolumentos serem essenciais para manutenção do sistema registral, verifica-se que a forma como são calculados não representam incentivo a gestão e preservação de informações. A questão da gestão recebe influxos negativos em termos de incentivo de órgãos normatizadores, que impõe obrigações que se imiscuem no dia a dia da atividade e impedem que seu cumprimento seja visto ou utilizado como vantagem. Analisou-se questão disciplinar e regular de serviços eletrônicos, com destaque a criação de empecilhos para gestão digital de informações com elementos que permitam a sucessão, e a situação esdrúxula de que as serventias não prestam por si só serviços digitais, e, inclusive, não criam meios para prestar serviços eficientes somente nesta modalidade.

Todavia, mudanças implementadas na Lei de Agronegócios, como a redução de emolumentos, redução de registro de cédula em livros auxiliares e limitação de penduricalhos implicou em grande incentivo de garantias atreladas ao sistema de registro. Trata-se de demonstração da utilidade, mas que deve ser combinada com elementos diversos e melhorias técnicas e tecnológicas que permitam mais e melhores usos do sistema. Nesse sentido, o registro de imóveis poderia deixar de tutelar situações obscuras por inércia e fraude de interessados, que passam a buscar apenas uma verdade formal por afastamento de provas ou ônus, e permitir formas céleres e eficientes de proteção à propriedade e interesses correlatos.

Em termos de pesquisa, evidenciou-se que uma análise formal e limitada é do interesse de muitos agentes que lidam com o sistema de registro. Em virtude da dinâmica do sistema,

muitos direitos são criados ou reforçados por simples presunções. Pugna-se que a especialização e gestão de informações seriam fatores-chaves para simplificar o processo de correção do fôlio real, no sentido de se tornar menos dependente de elementos declarados, limitações probatórias e manter ou ampliar incentivos para que haja fluxo de informações relevantes para o sistema de registro.

REFERÊNCIAS

- ABBOUD, Georges. As racionalidades formal e material: da crise do Estado à crise do Direito. *In*: ABBOUD, Georges. **Direito Constitucional Pós-Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. Cap. 3.2.2.
- ABBOUD, Georges. **Direito Constitucional Pós-Moderno**. Reclamação constitucional instrumento de reflexividade e aprendizado cognitivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. Cap. 3.10.7.
- ABBOUD, Georges. **Direito Constitucional Pós-Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.
- ABELHA, André; REIS, Eduardo Moreira. Dúvida registral: é preciso, com urgência, solucionar o gargalo da dúvida registral. **Colégio Notarial do Brasil**, São Paulo, 12 jan. 2022. Disponível em: <https://cnbsp.org.br/2022/01/12/artigo-duvida-registral---e-preciso-com-urgencia-solucionar-o-gargalo-por-andre-abelha-e-eduardo-moreira-reis/>. Acesso em: 25 nov. 2022.
- ABREU, Franciny Beatriz. O "caixa-dois" de imóveis no Brasil: Os contratos de gaveta e seus efeitos econômico-sociais. **Instituto de Registro Imobiliário do Brasil**, [s. l.], 26 mar. 2021, p. 13. Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/o-caixa-dois-de-imoveis-no-brasil-os-contratos-de-gaveta-e-seus-efeitos-economico-sociais>. Acesso em: 19 ago. 2021.
- ALLEN, Ronald J. The nature of juridical proof. **The International Journal of Evidence & Proof**, [s. l.], v. 21, n. 1-2, p. 133-142, Jan. 2017.
- ALVIM, Arruda. **Manual de direito processual civil**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
- AMADEI, Vicente de Abreu. Registro do parcelamento do solo urbano. Noções elementares. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 22, n. 47, jul./dez. 1999.
- AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; FILHO, Ralpho Waldo de Barros Monteiro. **Primeiras Impressões sobre a Lei Nº 13.465/2017**. Disponível em: http://www.arisp.com.br/lei_n13465_2017.pdf. Acesso em: 22 jul. 2022.
- AMARAL, Ana Carolina. Após dez anos de Código Florestal, 0,01% dos imóveis rurais aderem à regularização. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 mai. 2022. Ambiente. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/05/apos-dez-anos-de-codigo-florestal-001-dos-imoveis-rurais-aderem-a-regularizacao.shtml>. Acesso em: 01 set. 2022.
- ARAÚJO, André Villaverde de. **Cartórios extrajudiciais brasileiros como instrumentos de Acesso a Uma Ordem Jurídica justa pela extrajudicialização**. 2019. Tese (Doutorado em direito constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2019. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/>. Acesso em: 20 mar. 2021.
- ARAÚJO, André Villaverde; GOMES NETO, André. Protesto da Decisão Judicial e Negativação Direta no Novo Código de Processo Civil. *In*: GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da; OLIVEIRA, Carla Fernandes de (org.). **Direito Imobiliário, Registral e Notarial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

ARAÚJO, Valter Schuenquener de. **O princípio da proteção da confiança**. Niterói: Impetus, 2009.

ARENHART, Sérgio. **Decisões Estruturais no Direito Processual Civil**. Revista de Processo, São Paulo, v. 225, 2013.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. **PL pretende disciplinar lavratura de escrituras públicas relativas a negócios jurídicos envolvendo criptoativos**. ANOREG. [S. l.], 22 jul. 2021. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/pl-pretende-disciplinar-lavratura-de-escrituras-publicas-relativas-a-negocios-juridicos-envolvendo-criptoativos>. Acesso em: 22 nov. 2022.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Comunicado nº 82 dispõe da atualização tecnológica de acesso ao SISCOAF**. São Paulo: 08 jul. 2021. Disponível em: <https://www.anoregsp.org.br/noticias/68524/strongcoaf-comunicado-n-82-dispoe-da-atualizacao-tecnologica-de-acesso-ao-siscoafstrong>. Acesso em: 28 jul. 2022.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES. **Agronegócio movimenta mais de um milhão e meio de cédulas de crédito rural no País**. [S. l.], 1 dez 2020.

ASSOCIATION, The Michigan Law Review. Difference between Burden of Proof and Burden of Evidence. **Michigan Law Review**, [s. l.], v. 8, n. 3, 1910. Disponível em: <https://pt.bo-oks.org/book/26021991/3ede7c>. Acesso em: 27 fev. 2021.

ASSUMPCÃO, Leticia Franco Maculan. A atividade de controle e a função notarial e de registro = The control activity and the notarial and registration function: **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 106, n. 409, p. 525-538, maio/jun. 2010.

ASSUMPCÃO, Leticia Franco Maculan. **Função Notarial e de Registro**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2011. (Concurso Público, Regime Jurídico e Responsabilidade Civil).

AUBERT, Eduardo Henrik. **A impugnação especificada dos fatos no processo civil brasileiro**. 2019. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-07082020-015356>. Acesso em: 02 out. 2022.

AUGUSTO, Eduardo. Separação dos bens públicos dos bens privados: Estradas que cortam imóveis. **Instituto de registro imobiliário do Brasil**, [s. l.], 16 jun. 2015. Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/separa-ccedil-atilde-o-dos-bens-p-uacute-blicos-dos-bens-privados-estradas-que-cortam-im-oacute-veis-parecer-de-eduardo-augusto>. Acesso em: 28 jul. 2020.

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. **Ônus da prova no processo penal**, Direito processual penal: Tomo I. Rio de Janeiro: 2008. Cap. 3.

BAETA, Clarissa Eckert Neves; MONTEIRO, Fabrício Neves. O que há de complexo no mundo complexo? Niklas Luhmann e a Teoria dos Sistemas Sociais. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 15, jan./jun. 2006.

BALBINO FILHO, Nicolau. **Direito Imobiliário Registral**. São Paulo: Saraiva, 2001.

BANDEIRA, Celso Antônio de Mello. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARBOSA FILHO, Marcelo Fortes. Títulos judiciais e o registro imobiliário. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 41, p. 56, maio/ago. 1997.

BARROSO, Luís Roberto. Prefácio: o estado contemporâneo, os direitos fundamentais e a redefinição da supremacia do interesse público. *In*: SARMENTO, Daniel (org). **Interesses públicos versus interesses privados**: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005.

BLANCHET, Luiz Alberto. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. rev. atual. Curitiba: Juruá, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOHLEN, Francis H. The Effect of Rebuttable Presumptions of Law upon the Burden of Proof. **University of Pennsylvania Law Review and American Law Register**, [s. l.], v. 68, n. 4, p. 307-321, jun. 1920. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3694194>. Acesso em: 3 mar. 2021.

BOTTEGA, Jéverson Luís. **Qualificação registral imobiliária à luz da crítica hermenêutica do direito**: equanimidade jurídica e segurança jurídica no registro de imóveis. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade do Vale do Rio Sinos, São Leopoldo, 2021. Disponível em http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/9860/Jéverson%20Luís%20Bottega_.pdf. Acesso em 25 nov. 2022.

BRANDELLI, Leonardo. Publicidade registral imobiliária e a Lei 13.097/2015. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 962, dez. 2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RTrib_n.962.12.PDF. Aceso em: 7 jun. 2022.

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

BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião administrativa**: De acordo com o novo código de processo civil. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Recurso Especial (Resp) nº 1857098**. Relator: OG Fernandes, 08 mar. 2022. Brasília, DF: 24 maio 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança (MS) 28279**. Relatora: Ellen Gracie, 29 abr. 2011.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança (MS) 35785**. Peça Agravo Interno nº 160, União, Advogado: Gustavo Henrique Catisane Diniz, 25 nov. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 1925/2021**. Dispõe sobre os serviços notariais e de registro em formato eletrônico. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2284419>. Acesso em: 12 out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 4188/2021**. Dispõe sobre o serviço de gestão especializada de garantias, o aprimoramento das regras de garantias, o procedimento de busca e apreensão extrajudicial de bens móveis em caso de inadimplemento de contrato de alienação fiduciária, a possibilidade de oneração e de uso de direitos minerários como garantia, o resgate antecipado de Letra Financeira, a transferência de recursos no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a exclusão do monopólio da Caixa Econômica Federal em relação aos penhores civis, a alteração da alíquota do imposto de renda sobre rendimentos de investidores residentes ou domiciliados no exterior produzidos por determinados títulos e valores mobiliários, a alteração da composição do Conselho Nacional de Seguros Privados; altera as Leis nºs 9.514, de 20 de novembro de 1997, 8.009, de 29 de março de 1990, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.476, de 28 de agosto de 2017, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 13.097, de 19 de janeiro de 2015, 12.249, de 11 de junho de 2010, 14.113, de 25 de dezembro de 2020, 11.312, de 27 de junho de 2006, e o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969; e revoga dispositivos dos Decretos-Lei nºs 70, de 21 de novembro de 1966, 73, de 21 de novembro de 1966, e 759, de 12 de agosto de 1969. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2309053>. Acesso em: 12 out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 39/2011**. Revoga o inciso VII do art. 20 da Constituição e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para extinguir o instituto do terreno de marinha e seus acréscidos e para dispor sobre a propriedade desses imóveis. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=508965>. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Acompanhamento de cumprimento de decisão - 0000681-09.2014.2.00.0000**. Acompanhamento - Cumprimento - Resolução 185/CNJ - Processo Judicial Eletrônico PJe. Relator Conselheiro Rubens Canuto, 21 jan. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **CNJ fará gestão do sistema de busca de ativos e recuperação de crédito**. Brasília, DF: CNJ, 30 jul. 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Corregedoria Nacional de Justiça. **Provimento n.º 88, de 1º de outubro de 2019**. Dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles a serem adotados pelos notários e registradores visando à prevenção dos crimes de lavagem de dinheiro, previstos na Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998, e do financiamento do terrorismo, previsto na Lei n. 13.260, de 16 de março de 2016, e dá outras providências. [Brasília, DF]: Conselho Nacional de Justiça, [2019]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/10/Provimento-n.-88.pdf>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de Controle Administrativo 0010545-61.2020.2.00.0000**. Relatora: Jane Granzoto Torres da Silva, 29 abr. 2022. Brasília, DF: CNJ, 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de providências 0001452-06.2022.2.00.0000**. Relatora: Maria Thereza de Assis Moura. Brasília, DF: CNJ, 24 jun. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de Providências nº 0000665-50.2017.2.00.0000**. Relator: Humberto Martins, 15 maio 2020. Brasília, DF: CNJ, 18 maio 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de Providências nº 0007679-46.2021.2.00.0000**. Relatora: Maria Thereza Rocha de Assis Moura, 31 março 2022. Brasília, DF: CNJ, 4 abril 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Procedimento de Controle Administrativo 0002118-22.2013.2.00.0000**. Relatora: Ana Maria Duarte Amarante Brito, 25 fev. 2014. Brasília, DF: CNJ, 11 mar. 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 65, de 14 de dezembro de 2017**. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. DJE/CNJ nº 210, de 15/12/2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 74, de 31 de julho de 2018**. Dispõe sobre padrões mínimos de tecnologia da informação para a segurança. DJE/CNJ nº 241, de 01/18/2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 88, de 01 de outubro de 2019**. Dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles a serem adotados pelos notários e registradores visando à prevenção dos crimes de lavagem de dinheiro, previstos na Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998, e do financiamento do terrorismo, previsto na Lei n. 13.260, de 16 de março de 2016, e dá outras providências. DJE/CNJ nº 207, de 01/10/2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recurso Administrativo em Pedido de Providências 0001230-82.2015.2.00.0000**. Relator: João Otávio de Noronha, 11 out. 2017. 28. Sessão Virtual.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 185, de 18 de dezembro de 2013**. Institui o Sistema Processo Judicial Eletrônico - PJe como sistema de processamento de informações e prática de atos processuais e estabelece os parâmetros para sua implementação e funcionamento. DJE/CNJ nº 241, de 18/12/2013. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1933>. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Instrução Normativa IBAMA 2**, de 05 de maio de 2014. [S. l.]: IBAMA, 2014.

BRASIL. Instituto Nacional de colonização e reforma agrária. **Nota Técnica nº 3448/2021/DFG-1/DFG/DF/SEDE/INCRA**. Ramon Chaves de Araujo, Edaldo Gomes, Chefe de Divisão. [S. l.], 15 out. 2021.

BRASIL. **Instrução Normativa Secretaria da Receita Federal nº 2.030/2021**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 25 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 24 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre

a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm. Acesso em: 31 ago. 2022

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Instrução Normativa nº 2/MMA, de 06 de maio de 2014**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2014.

BRASIL. Operador Nacional de Registros. **Central de Indisponibilidade de bens**. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://indisponibilidade.org.br/autenticacao/>. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Plano Safra 2020/2021. *In*: BRASIL. **Agricultura e Pecuária**. 6 jun. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/agricultura-e-pecuaria/2021/07/aplicacao-do-credito-rural-ultrapassa-r-271-bilhoes-na-temporada-2020-2021>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. **Portaria Interministerial MF / MPOG Nº 553, de 18 de dezembro de 2017**. Estabelece as diretrizes e políticas gerais a serem observadas na administração do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 19 dez. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem Presidência da República nº 329**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 28 jun. 2022.

BRASIL. RFB e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Normativa Conjunta Receita Federal do Brasil – INCRA nº 1.968**. [S. l.], 22 jul. 2020. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 23 jul. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 1.420/2022**. Altera a Lei nº 7.433, de 18 de dezembro de 1985, para disciplinar a lavratura de escrituras públicas relativas a negócios jurídicos envolvendo a transferência de criptoativos. Iniciativa: Senador Rogério Carvalho. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/153332>. Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Recurso Especial nº 1.937.821**. Relator: Gurgel de Faria, 24 fev. 2022. Brasília, DF: 3 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **AgRG no Recurso Especial nº 1.302.118/MG**. Relator: Benedito Gonçalves, 26 set. 2018. Brasília, DF: STJ, 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Seção). **Súmula 308, de 30 de março de 2005**. Brasília, DF: STJ, 25 abr. 2005.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Agravo em Recurso Especial nº 1.640.785-MS**. Relator: Francisco Falcão, 25 out. 2022. Brasília, DF: 27 out. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial (REsp) 736742/SC**. Relator: Sidnei Beneti. Brasília, DF: STJ, 23 nov. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial (REsp) nº 1.631.859/SP**. Relatora: Nancy Andrichi. Brasília, DF: STJ, 29 mai. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial (REsp) 1836130/SC**. Relatora: Nancy Andrichi, 10 mar. 2020. Brasília, DF: STJ, 12 fev. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial (REsp) nº 1935563/SP**. Relator: Ricardo Villas Bôas Cueva, 03 maio 2022. Brasília, DF: STJ, 11 mai. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial nº 1.649.595/RS**. Relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, 13 out. 2020, Brasília, DF: STJ, 13 out. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial (REsp) nº 1424275/MT**. Relator: Paulo de Tarso Sanseverino, 04 dez. 2014. São Paulo: TJSP, 16 dez. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Recurso Especial (REsp) 674558/RS**, Relator: Min. Rel. Luis Felipe Salomão. Brasília, DF: STJ, 26 out. 2010.)

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Recurso Especial (REsp) nº 1288552**. Recurso especial - embargos à execução de título extrajudicial consistente em contrato particular de compra e venda de imóvel - escritura pública aquisitiva outorgada por terceiros antigos proprietários diretamente ao comprador, a pedido do vendedor, proprietário de fato - preço e quitação fictícia constante no documento público que não retira a exigibilidade da obrigação pactuada com o verdadeiro proprietário - declarações das partes ao oficial de registro que possuem presunção relativa de veracidade admitindo-se prova em contrário - insurgência do embargante. Relator: Marco Buzzi, 24 nov. 2019. Brasília, DF: STJ, 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. De meu bem a meus bens: a discussão sobre partilha do patrimônio ao fim da comunhão parcial. *In*: STJ. Brasília, 27 set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos no Recurso Especial (EREsp) 1171820/PR**. Relator: Raul Araújo, 26 ago. 2015. Brasília, DF: STJ, 21 set. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **ProAfR no Recurso Especial nº 1.854.593**. Direito ambiental. Recurso especial. Representativo de controvérsia. Definição se é necessário ou não proceder à averbação no cartório de registro de imóveis (cri) quando já registrada a área da reserva legal no cadastro ambiental rural (car). Ato de afetação ao rito dos repetitivos pelo colegiado da primeira seção do stj. Observância do art. 1.036, § 5º, do CPC/2015 e dos arts. 256-e, II, e 256-i do RISTJ. Relator: Manoel Erhardt, 12 abr. 2022. Brasília, DF: STJ, 30 maio 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.228.288/RS**. Relator: João Otávio Noronha, 3 mar. 2016. Brasília, DF: STJ, 10 mar. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.288.552/MT**. Relator: Marco Buzzi, 24 nov. 201. Brasília, DF: STJ, 2 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.162.410/SC**. Relator: Herman Benjamin. Brasília, DF: STJ, 15 set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal Federal (2. Turma). **Recurso em mandado de segurança 29.542/DF**. Relatora: Cármen Lúcia, 30 set. 2014. Brasília, DF: 13 nov. 2014,

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Mandado de Segurança 33.406/PE**. Relator: Luís Roberto Barroso, 06 set. 2016. Brasília, DF: STF, 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Agravo Regimental em Mandado de Segurança n. 27.962**. Relator: Min. Celso de Mello, 4 dez. 2012. Brasília, DF: STF, 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança (MS) 35785**. Relator: Gilmar Mendes. 11 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária 1.581/SP**. Relator para Acórdão: Min. Alexandre de Moraes, 05 ago. 2020, Brasília, DF: STJ, 06 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 12**. Relator: Ayres Britto, 20 ago. 2008. Brasília, DF: STF, 17 dez. 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>. Acesso em: 4 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 5883**. Parecer PGR Raquel Elias Ferreira Dodge. Brasília, DF: PGR, 6 jun. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339308125&ext=.pdf>. Acesso em: 24 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.254/ES**. Relator: Dias Toffoli, 15 dez. 2016. Brasília, DF: STF, 03 mar. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4902/DF**. Relator: Luiz Fux, 28 fev. 2018. Brasília, DF: STF, 13 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 2891**. Relator: Sepúlveda Pertence. Brasília, DF: STF, 4 jun. 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade nº 1183**. Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 20; 39, ii; 48 da lei 8.935/94. Oficiais registradores e notários. Indicação de substitutos. Continuidade do serviço. Concurso público. Compatibilização. Aposentadoria compulsória. Cartórios oficializados. Regime jurídico. Ação conhecida e julgada parcialmente procedente. Relator: Kássio Nunes Marques, 8 jun. 2021. Brasília, DF: STF, 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346747649&ext=.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 394/DF**. Relator: Joaquim Barbosa, 25 set. 2008. Brasília, DF: STF, 20 mar. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.881/DF**. Relator: Marco Aurélio, 9 dez. 2020. Brasília, DF: STF, 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346060955&ext=.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4866/DF**. Relator: Gilmar Mendes, 18 dez. 2021. Brasília, DF: STF, 24 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 194/DF**. Relator: Alexandre de Moraes, 5 ago. 2020. Brasília, DF: STF, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 85.911-9/MG**. Relator: Marco Aurélio, 25 out. 2005. Brasília: STF, 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 37.811/DF**. Relato Min. Nunes Marques, 23 fev. 2022, Brasília, DF: STJ, 25 out./fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Constitucionalidade (ADC/MC) nº 5/DF**. Relator: Nelson Jobim, 17 nov. 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2129/DF**. Relator: Nelson Jobim, 10 maio 2000. Brasília, DF: STF, 11 mar. 2005. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347450>. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição 3.888/RR**. Relator: Luís Roberto Barroso, 13 out. 2013. Brasília, DF: STF, 04 fev. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário (RE) 594.296**. Tema 138 de repercussão geral. Relator: Dias Toffoli, 21 set. 2011. Brasília, DF: STF, 13 fev. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 842.846/SC**. Relator: Luiz Fux, 27 mar. 2019. Brasília, DF: STF, 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504507>. Acesso em: 8 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF valida destinação de parte de taxas de cartório a fundo da Procuradoria do Estado do RJ. *In*: SUPREMO Tribunal Federal. Brasília, DF, 3 maio 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=465191&ori=1>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 110**. O imposto de transmissão inter vivos não incide sobre a construção, ou parte dela, realizada pelo adquirente, mas sobre o que tiver sido construído ao tempo da alienação do terreno. Brasília, DF: STF, 13 dez. 1963.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 377**. No regime de separação legal de bens, comunicam-se os adquiridos na constância do casamento. Brasília, DF: STF, 3 abr. 1964.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 380**. Comprovada a existência de sociedade de fato entre os concubinos, é cabível a sua dissolução judicial, com a partilha do patrimônio adquirido pelo esforço comum. Brasília, DF: STF, 12 maio 1964.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 470**. O impôsto de transmissão "inter vivos" não incide sobre a construção, ou parte dela, realizada, inequivocamente, pelo promitente comprador, mas sobre o valor do que tiver sido construído antes da promessa de venda. Brasília, DF: STF, 08 out. 1964.

BRASIL. Tribunal De Justiça De São Paulo. Corregedoria geral da justiça. **Provimento CGJ nº 23/2020**, Dje 23 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Corregedoria-Geral de Justiça. **Processo CG nº 2017/187347**. Relator Juiz Marcelo Benacchio, 17 ago. 2018, Aprovação do Parecer DJe 06. Jan. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná. **Mandado de segurança nº 700.062-4**. Relatora: Dulce Maria Cecconi, 2 set. 2011. Brasília, DF: TJP, 21 set. 2011.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (8. Turma Especial). **Recurso de Revista 1302-50.2015.5.02.0069**. Relator: Brito Pereira, 25 maio 2020. Brasília, DF: TST, 2020.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Acórdão 32100-16.2006.5.09.0909**. Relator: Emmanuel Pereira, 6 abr. 2013. Brasília, DF: TST, 2013.

BRAVO, Ricardo. **Legitimidade, viabilização e eficiência das serventias extrajudiciais: o caso da gratuidade**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Instituto Brasileiro de Direito Público, Brasília, DF, 2018.

BRAVO, Ricardo. **Modelo de dados abertos em inteligência artificial utilizada como alternativa para apuração de responsabilidade: o caso dos sistemas de carros autônomos**. 2020. Tese (Doutorado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, DF, 2020.

BRAVO, Ricardo; AFONSO, José Roberto Rodrigues. Terrorismo: Financiamento, Detecção, Integração de Dados e Privacidade. **Revista Direito Público**, Brasília, v. 16, 2019. p. 14.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso Sistematizado de Direito Processual Civil**. Procedimento comum: ordinário e sumário. São Paulo: Saraiva, 2007.

BURKEMAN, Oliver. Escaping the Efficiency Trap—and Finding Some Peace of Mind. **The Wall Street Journal**, NY, The statuday essay, 6 aug. 2022.

BUSSO, Sérgio. **A CND do INSS e os serviços notariais e registrais**. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. In: IRIB. [S. l.]. Disponível em: <https://www.irib.org.br/obras/a-cnd-do-inss-e-os-servicos-notariais-e-registrais>. Acesso em: 4 jul. 2022.

BUZAID, Alfredo. **Do ônus da prova: Estudos de Direito**. São Paulo: Saraiva, 1972.

CAMPOS, André; AQUINO, Luseni. Os vinte anos da Constituição Federal de 1988 e a promoção do acesso à justiça no Brasil. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, v. 3, n. 17, 2015.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?**. Tradução Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1993.

- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 90. Disponível em <https://www.irib.org.br/app/webroot/publicacoes/diversos003/pdf.PDF>. Acesso em 27. jul. 2021.
- CAPURRO, R.; HJØRLAND, B. O conceito de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, p. 148-207, abr. 2007.
- CARNEIRO, Amanda de Abreu Cerqueira; MADEIRA, José Maria Pinheiro. As margens dos rios navegáveis são indenizáveis em caso de desapropriação indireta de propriedade particular, decorrente da criação de Parque Nacional?. **Jus Navigandi**, Teresina, 15 jan. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/71410/as-margens-dos-rios-navegaveis-sao-indenizaveis-em-caso-de-desapropriacao-indireta-de-propriedade>. Acesso em: 28 jul. 2022.
- CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- CASAGRANDE, Renato; FREITAS FILHO, Roberto. O problema do tempo decisório nas políticas. **Revista de informação legislativa**, v. 47, n. 187, p. 23, jul./set. 2010.
- CHAVES, Carlos Fernando Brasil; REZENDE, Afonso Celso F. **Tabelionato de notas e o notário perfeito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- CHICUTA, Kioitsi. Anotações sobre as recentes alterações no procedimento de retificação de registro. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 28, n. 58, jan./jun. 2005.
- COASE, Ronald H. The problem of social cost. **The Journal of Law & Economics**. [s. l.], v. 3, 1960.
- COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito & economia**. Tradução de Luiz Marcos Sander e Francisco Araújo da Costa. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.
- COSTA, Alexandre Araújo. Judiciário e interpretação: entre Direito e Política. **Pensar**, Fortaleza, v. 18, n. 1, p. 9-46, jan./abr. 2013.
- DA SILVA, Jorge Luiz Rosa; MARQUES, Luis Fernando Bicca; TEIXEIRA, Rosane. Prevenção à Lavagem de Dinheiro em Instituições Financeiras: Avaliação Do Grau De Aderência Aos Controles Internos. **Base**, [s. l.], v. 8, n. 4, p. 300-310, 2011.
- DANTAS, Marcus. Análise crítica sobre a extensão do elenco de vícios da posse e suas consequências. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 50, n. 197, jan./mar. 2013.
- DE MASI, Domênico. **O futuro chegou**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2014.
- DE MELLO, Henrique Ferraz. Usucapião extrajudicial: fundamentos constitucionais para a Desjudicialização e o Direito comparado. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 82, n. 40, p. 107-153, jan./jun. 2017.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2009.

DIDIER JUNIOR., Fredie. Princípio da Boa-fé Processual no Direito Processual Civil Brasileiro e Seu Fundamento Constitucional. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 70, out./dez. 2018.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**: volume III. 8. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**: vol. 1. São Paulo: Malheiros, 2001.

DIP, Ricardo Henry Marques. **Registro de Imóveis**: vários estudos. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2005.

DIP, Ricardo Henry Marques. **Retificação do registro de imóveis**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1997.

DIP, Ricardo Henry Martins. Da Responsabilidade Civil e Penal dos Oficiais Registradores. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 25, n. 53, p. 80-92, jul./dez. 2002.

DIP, Ricardo. Base de dados, registro informático e o acesso à informação registral versus direito à privacidade. **Educartórios**, [s. l.], 2011, p. 6. Disponível em: <https://educartorio.files.wordpress.com/2011/04/base-de-dados-rd.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2022.

DIP, Ricardo. Estudos e comentários. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 19, n. 37, jan./abr. 1996.

DIP, Ricardo. Sobre a qualificação no registro de imóveis. ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL, 18., Maceió. **Anais [...]**. Maceió: [s. n.], 1991.

DIP, Ricardo. **Unitariedade e especialidade objetiva**: itens 53 e 54 das NSCCJSP em debate. [S. l.: s. n.]. Disponível em: <http://goo.gl/DoJU6B>. Acesso em: 25 jun. 2022.

DIP, Ricardo. **Unítariedade e especialidade objetiva**: itens 53 e 54 das NSCCJSP em debate. [S. l.: s. n.]. Disponível em: <http://goo.gl/DoJU6B>. Acesso em: 25 jun. 2022.

EL DEBS, Martha. **Legislação Notarial e de registros públicos**: Comentada Artigo por Artigo. 5. ed. São Paulo: Jus Podium, 2021.

ENGEL, Pascal; RORTY, Richard. **Para que serve a verdade?** São Paulo: UNESP, 2008.

EPSTEIN, Robert. The empty brain. In: AEON. [S. l.: s. n.], 18 May 2016. Disponível em: <https://aeon.co/essays/your-brain-does-not-process-information-and-it-is-not-a-computer>. Acesso em: 23 jan. 2020.

ESTELLITA, Guilherme. **Da coisa julgada**: fundamento jurídico e extensão aos terceiros. Rio de Janeiro: [s. n.], 1936.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural)**. Porto Alegre: Fabris, 1998.

FERNANDES, Antonio Scarance. **O cumprimento de ordem judicial pelo registrador: aspectos penais e processuais penais.** [S. l.: s. n.], 2007. Disponível em: <https://arisp.files.wordpress.com/2007/12/scarance-fernandes-o-cumprimento-de-ordem-judicial-pelo-registrador.pdf>. Acesso em: 28 out. 2022.

FERREIRA, Allan Ramalho; MUNERATTI, Rafael Ramia; DE LIMA, Rafael Negreiros D.; BUSSINGER, Fernanda Maria De L., FRANÇA, Vanessa Chalegre De A. Defensoria Pública do Estado De São Paulo, **Manifestação na ADI 5883.** [S. l.: s. n.], 24. nov. 2020.

FERREIRA, Allan Ramalho; VALIM, Rafael. Operador Nacional do Registro oferece grave risco social. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 26 mar. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-26/opiniao-operador-nacional-registro-oferece-risco-social>. Acesso em: 13 mar. 2021.

FEYRABEND, Paul. **Contra o método.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito:** instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2011.

FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente. **A propriedade privada imóvel no século XXI:** Análise Econômica do Direito e Registro de Imóveis no Brasil. Tese (Doutorado em direito constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2015.

FISS, Owen. As bases políticas e sociais da adjudicação. *In:* FISS, Owen. **Um novo processo civil:** estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FONTES, Marcos Lima. Certificação de imóveis rurais gerada pelo INCRA/SIGEF: transcrição da certificação em serviço de registro de imóveis. **Revista Brasileira de Geomática**, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 210-221, jul/set. 2018.

FRADA, Manuel Antônio de Castro Portugal Carneiro da. **Teoria da confiança e responsabilidade civil.** 2004. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas) – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2004.

FREITAS, Matheus. **Regime tributário dos notários e registradores.** Salvador: JusPodivm, 2018.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método.** Petrópolis: Vozes, 2011.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; ZUFELATO, Camilo. Flexibilização e combinação de procedimentos no sistema processual civil brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 138, set./dez. 2020.

GIRARDI, Giovana. **Amazônia tem mais de 3 milhões de km de estradas não oficiais, indica estudo.** Folha de São Paulo, São Paulo, 23 ago. 2022. Ambiente. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/08/amazonia-tem-mais-de-3-milhoes-de-km-de-estradas-nao-oficiais-indica-estudo.shtml>. Acesso em: 19 nov. 2022.

GODINHO, Robson Renault. A Possibilidade de Negócios Jurídicos Processuais Atípicos em Matéria Probatória. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 56, abr./jun. 2015.

GODINHO, Robson Renault. Notas sobre o Artigo 1.072, II, do Novo CPC: a Revogação de Regras sobre Provas do Código Civil. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 61, jul./set. 2016.

GOLDSCHMIDT, James. **Principios Generales del Proceso**: Teoria General del Proceso. 2. ed. Buenos Aires: Jurídicas Europa-América, 1961.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GONÇALVES, Maria Eduarda. **Direito da Informação**. Novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

GOURBIN, Louis. A B3 e o novo ciclo de commodities. **Veja**, São Paulo, 28 jun. 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/insights-list/o-novo-ciclo-das-commodities-as-oportunidades-e-desafios-para-a-economia-brasileira/#a-b3-e-o-novo-ciclo-de-commodities>. Acesso em: 30 jun. 2021.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O Serviço público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.

GUEDES, Clarissa Diniz. **Persuasão racional e limitações probatórias**: enfoque comparativo entre os processos civil e penal. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/index.php?filtro=GUEDES,%20Clarissa>. Acesso em: 21 jun. 2021.

GUIMARÃES, Frederico. Cartórios brasileiros fiscalizam R\$ 380 bilhões em tributos para o País. **Revista Cartórios com Você**, São Paulo, v. 14, n. 3, ago./out., 2018. p. 15. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/revistas/cartorios/Cartorios-Com-Voce-14.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2021.

HÄBERLE, Peter. **Os problemas da verdade no estado constitucional**. Tradução Urbano Carvelli. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2008.

HARET, Florence Cronemberger. **Presunções no Direito Tributário**: Teoria e prática. 2010. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-28012011-090558/publico/Florence_Cronemberger_Haret_Versao_final_Arquivo_completo.pdf. Acesso em: 28 jun. 2022.

HELENA, Eber Zoehler Santa. **Propriedade e sua indisponibilidade**: uso e abuso. 2021. Tese (Doutorado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2021.

HU, Margaret. Big Data Blacklisting. **Florida Law Review**, [s. l.], v. 67, n. 5, p. 1735-1809, Sep. 2016. Disponível em: <https://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1289&context=flr>. Acesso em: 5 dez. 2020.

IMPOSTÔMETRO. São Paulo, c2022. Disponível em: <https://impostometro.com.br>. Acesso em: 31 ago. 2022.

INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL. CGJRS regulamenta lavratura de escritura pública e registro de permuta de bens imóveis com tokens/criptoativos. *In*: IRIB. [S.

l.], 03 nov. 2021. Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/cgjrs-regulamentacao-lavratura-de-escritura-publica-e-registro-de-permuta-de-bens-imoveis-com-tokens-criptoativos>. Acesso em: 15 nov. 2021.

JACOMINO, Sérgio. Cadastro e registro: confusões históricas. **Observatório do Registro**, [s. l.], 12 maio 2017. Disponível em: <https://cartorios.org/2017/05/12/cadastro-e-registro-confusoes-historicas/>. Acesso em: 15 nov. 2021.

JACOMINO, Sérgio. **IRIB - Nota Técnica 6-2020**: NT sobre proposta de alteração de legislação federal, em discussão no âmbito do Ministério da Economia, que visa instituir Centrais Gestoras de Garantia (CGG) e o Sistema Nacional de Gestão de Garantias (SNGG). [S. l.], 18 out. 2020. Disponível em: <https://irib.org.br/noticias/detalhes/irib-nota-tecnica-6-2020>. Acesso em: 04 jul. 2021.

JACOMINO, Sérgio. O SREI - o Projeto Original do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o ONR. **IRIB**, [s. l.], maio 2017. Disponível em: <https://www.irib.org.br/institucional/presidente/mensagens/28>. Acesso em: 13 mar. 2021.

JACOMINO, Sérgio. Requisitos Formais do Registro e a Parêmia "*Tempus Regit Actum*". Registro de Títulos Lavrados na Vigência da Lei Anterior: Hipóteses de Exceção." In: AH-UALLI, Tânia Mara; BENACCHIO, Marcelo. **Direito notarial e registral homenagem às varas de registros públicos da comarca de São Paulo**.: São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2016.

JUNQUEIRA, José de Mello. Qualificação registral: sua independência e responsabilidade civil e administrativa disciplinar do registrador de imóveis. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 39, n. 81, p. 383-400, jul./dez. 2016.

KAPELIUK, Daphna; KLEMENT, Alon. Changing the Litigation Game: An Ex Ante Perspective on Contractualized Procedures. **Texas Law Review**, [s. l.], v. 91, n. 1475, p-1466-1475, 2013.

KAPLOW, Louis. On the Optimal Burden of Proof. **The University of Chicago Press**, [s. l.], v. 119, p. 1104-1140, dez. 2011. Disponível em: <https://pt.bo-oks.org/book/58968806/69279a>. Acesso em: 27 fev. 2021.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KOLLET, Ricardo Guimarães. A outorga conjugal nos atos de alienação ou oneração de bens imóveis. In: IRIB. [S. l.], mar. 2003. Disponível em: <https://www.irib.org.br/obras/a-outorga-conjugal-nos-atos-de-alienacao-ou-oneracao-de-bens-imoveis>. Acesso em: 22 jul. 2022.

KÜMPEL, Vitor Frederico. O novo Código de Processo Civil: o usucapião administrativo e o processo de desjudicialização. **Migalhas**, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/Registralhas/98,MI207658,101048-O+novo+Codigo+de+Processo+Civil+o+usucapiao+administrativo+e+o>. Acesso em: 30 abr. 2018.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Tabela- onato de Notas**. São Paulo: YK Editora, 2017. v. 3.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Tabela-
onato de Notas**. São Paulo: YK Editora, 2017. v. 5.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral vol. 5**.
São Paulo: YK Editora, 2020.

KÜMPEL, Vitor Frederico; MADY, Fernando Keutenedjian; VIANA, Giselle de Menezes. A
Lei do Agro e seus impactos na Lei dos Emolumentos Notariais e Registrais. **Registralhas**,
[s. l.], 6. maio 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/registralhas/344992/lei-do-agro-e-impactos-na-lei-dos-emolumentos-notariais-e-registrais>. Acesso
em: 10 ago. 2021.

LADÉUR, Karl-Heinz. Post-Modern constitutional theory: a prospect for the self-organising
society. **The Modern Law Review**, [s. l.], v. 60, n. 5, Sep. 1997.

LAGO, Ivan Jacopetti do. A Lei 13.097 de 2015 e sua Contribuição Para a Governança Fun-
diária. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 81, jul-dez 2016. 2016, p. 14. Disponí-
vel em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDI_mob_n.81.06.PDF. Acesso
em: 21 dez. 2022.

LATOUR, Bruno. **A fabricação do direito**. São Paulo: Editora Unesp, 2019. *E-book*.

LAWSON, Sir John. The Rule of Law: The Presumption of Liberty and Justice. **Judicial Review**,
[s. l.], v. 22, n. 4, p. 365-373, out. 2017. Disponível em: <https://pt.bo-oks.org/book/69089579/eaca25>. Acesso em: 7 mar. 2021.

LEE, Yunsoo; SCHACHTER, Hindy Lauer. Exploring the Relationship Between Trust in
Government and Citizen Participation: What The World Values Survey Tells us About Stealth
and Deliberative democracy Assumptions. **International Journal of Public Administration**,
[s. l.], maio 2018, Disponível: <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1465956>. Acesso em: 1
mar. 2021.

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil**: sesmarias e terras devolutas. 4.
ed. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

LOPES, Miguel Maria de Serpa. **Tratado dos registros públicos**: em comentário ao decreto
nº 4.857, de 9 de novembro de 1939. 6. ed. rev. e atual. pelo prof. José Serpa de Santa Maria,
de acordo com a lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 e Lei nº 8.935, de 18 de novembro
de 1994. Brasília: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1996.

LOSSO, Marcelo Ribeiro. **Impacto da violação do princípio da proteção à confiança nas
relações pré-negociais entre o estado e os particulares**. 2013. Tese (Doutorado em Direito)
- Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2013.

LOTTI, Armando Antônio. Breves notas sobre a intervenção do Ministério Público nas ações
de usucapião e o chamado usucapião tabular. **Revista do Ministério Público do Rio Grande
do Sul**, Porto Alegre, n. 70, p. 71-77, set./dez. 2011.

LOUREIRO, João Carlos Simões Gonçalves. O procedimento administrativo entre e eficiên-
cia e a garantia dos particulares: algumas considerações. **Boletim da faculdade de direito de
Coimbra**, Coimbra, v. 13, 1995.

- LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 8. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017.
- LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: Teoria e prática**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.
- LUHMANN, Niklas. **Confianza**. Santiago: Anthropos Universidad Iberoamericana, 1996.
- LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Córte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980.
- LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Córte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980.
- LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2016.
- MAFFINI, Rafael. **Princípio da proteção substancial da confiança no Direito Administrativo brasileiro**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.
- MAFFINI, Rafael. Regulação da função notarial e registral e os limites normativos do Poder Judiciário. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 38, n. 79, dez. 2015.
- MARINONI, Luiz Guilherme. Coisa julgada sobre questão, inclusive em benefício de terceiro. **Doutrina Pátria**, [S. l.], 6 maio 2017. Disponível em: <https://www.rkladvocacia.com/coisa-julgada-sobre-questao-inclusive-em-beneficio-de-terceiro/>. Acesso em: 27 jun. 2022.
- MARQUES, Roberto Tadeu. Condomínio de lotes. **Consulta**, [s. l.], 30 abr. 2014. Disponível em: <https://www.ggv.com.br/arquivos/91>. Acesso em: 28 jul. 2022.
- MARTINS, Rui Cunha. **O ponto cego do direito**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- MEDAUAR, Odete. Serviço público. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 189, p. 102, jul/set. 1992.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MELLO, Henrique Ferraz Corrêa de. **A desjudicialização da usucapião imobiliária**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em: 22 mar. 2021.

MENDES, Wesley Figueiredo. **A gestão dos serviços públicos de cartórios extrajudiciais face os postulados teóricos da teoria procedimental da democracia**: a busca pela democratização. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Santa Cruz do Sul, 2018.

MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. **Tratado de direito privado**: parte geral. Tomo II. Campinas: Bookseller, 2000.

MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. **Tratado de direito privado**: parte geral. Tomo III. 3. ed. [S. l.]: Borsoi, 1970.

MIRANDA, Francisco Pontes de. **Tratado de direito privado**. Atualizada por Vilson Rodrigues Alves. Campinas: Bookseller, 2000. v. 10.

MIRANDA, Giuliana. Portugal cria regra para venda de imóveis com criptomoedas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 abr. 2022. Ambiente. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/04/portugal-cria-regra-para-venda-de-imoveis-com-criptomoe-das.shtml>. Acesso em: 12 nov. 2022

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 3. ed. rev. e actual. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. v. 4.

MIRANDA, Marccone Alves. A importância da atividade notarial e de registro no processo de desjudicialização das relações sociais. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 13, n. 73, fev. 2010, p. 138. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7134. Acesso em: 15 nov. 2021.

MODELLI, Laís. "‘Combo da morte’: entenda por que 5 projetos de lei no Congresso são apontados como ameaças ao meio ambiente, quilombolas e indígenas.". **Portal Geledés**, [s. l.], 25 ago. 2021. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/combo-da-morte-entenda-por-que-5-projetos-de-lei-no-congresso-sao-apontados-como-ameacas-ao-meio-ambiente-quilombolas-e-indigenas/>. Acesso em: 15 nov. 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MOREIRA, Rômulo de Andrade. A comissão parlamentar de inquérito e a quebra do sigilo telefônico e telemático. Revista **Consultor Jurídico**, São Paulo, 15 de junho de 2021. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-jun-15/moreira-cpi-quebra-sigilo-telefonico-telematico>. Acesso em: 6 nov. 2022.

MÜLLER, Julio Guilherme. **A produção desjudicializada da prova oral através de negócio processual**: análise jurídica e econômica. 2016. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. A Prática de Atos de Averbação e de Abertura de Matrícula quando do Desmembramento da Serventia Extrajudicial: uma apreciação crítica. **Instituto de Registro Imobiliário do Brasil**, [s. l.], 08 jun. 2021. Disponível em: <https://www.irib.org.br/app/webroot/files/downloads/files/Averbação%20e%20abertura%20de%20matrícula%20-%20Serventia%20Extrajudicial%20-%20desmembramento.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2021.

NAVARRO, Leila; GASALLA, José Maria. **Confiança**: a chave para o sucesso pessoal e empresarial. São Paulo: Integrare, 2007.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. **Do formalismo no processo civil**. São Paulo: Saraiva, 2009.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Serviços notariais e registrais: mapeamento e algumas propostas de aprimoramento - Parte II. **Migalhas Notariais e Registrais**, Ribeirão Preto, 8 set. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/351288/servicos-notariais-e-registrais-mapeamento-e-algumas-propostas>. Acesso em: 27 out. 2022.

OLIVEIRA, Daniela Olímpio de. **Desjudicialização, acesso à justiça e teoria geral do processo**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2015.

OLIVEIRA, Marcelo Salaroli de. **Publicidade registral imobiliária**. São Paulo: Saraiva, 2010.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Condomínios**. XLIII Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, 26 a 30 set. 2016. Disponível em: <https://irib.org.br/files/palestra/xliii-tema-14-debatedor.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2022.

PAIVA, João Pedro Lamana. Regularização Imobiliária Nacional (Proposta de Provimento ao CNJ). ENCONTRO REGIONAL DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS, 33. **Anais** [...]. Ribeirão Preto.

PASSOS, Josué Modesto. **A arrematação no registro de imóveis**: continuidade do registro e natureza da aquisição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das Coisas**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

PICINALI, Federico. The burdens of proof: discriminatory power, weight of evidence, and tenacity of belief. **Jurisprudence**, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 192-201, Mar. 2018. Disponível em: <https://pt.booksc.org/book/70072792/e461d7>. Acesso em: 10 mar. 2021.

POMPEU, Ana. CNJ suspende cobrança por registro eletrônico de imóvel. **Jota**, São Paulo, 23. jun. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/justica/cnj-suspende-cobranca-por-registro-eletronico-de-imovel-23062020>. Acesso em: 12 ago. 2021.

RECOMENDAÇÃO 14 orienta adoção de sistema de registro eletrônico de imóveis para cartórios. **Conselho Nacional de Justiça**, Brasília, 11 jul. 2014. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoria-recomenda-adocao-de-sistema-de-registro-eletronico-de-imoveis/>. Acesso em: 28 out. 2022.

REMEDIO, Antônio; AGUIAR, Marcos Vinícius Pacheco. A Lei 13.097/2015 E a efetivação do princípio da concentração no registro de imóveis. **Direito & Paz**, São Paulo, Ano IX, n. 37, p. 4-25, 2017.

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

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça. **Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça - Parte Extrajudicial**. Atualizado em 03 ago. 2022. Rio de Janeiro: TJRJ, 19 dez. 2020.

ROCHA, Maiara Sanches Machado. **Desjudicialização da aquisição originária da propriedade por meio da usucapião extrajudicial como forma de acesso a cidadania: interfaces necessárias entre direito da moradia e cidadania.** 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, 2018.

RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Registros públicos: visão geral, aspectos relevantes, importância para a democracia.** [S. l.: s. n.], 2013. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/702/1/palRM-REG.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

ROSAS, Cibelle Manfron Batista. **O problema fundiário decorrente do sistema de aquisição territorial no Brasil e a usucapião extrajudicial como instrumento facilitador da regularização imobiliária.** 2018. Dissertação (Mestrado em direito) - Centro Universitário Curitiba, Curitiba, 2018. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>. Acesso em: 21 mar. 2021.

RUIZ, Renata de Oliveira Bassetto. Sistemas de registro imobiliários e seus impactos na economia. In: SANTIAGO, Mariana Ribeiro; POMPEU, Gina Vidal Marcilio; MARQUES, Leonardo Albuquerque (coord.). **Direito, economia e desenvolvimento econômico sustentável.** Florianópolis: CONPEDI, 2017. p. 189- 205. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/27ixgmd9/y800859o/S0k5vf41y8GMCD62.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2022.

SALGADO, Lucia Helena; BORGES, Eduardo Bizzo de Pinho. **Análise de Impacto Regulatório: Uma Abordagem Exploratória.** Brasília, DF: IPEA, 2010.

SALLES, José Carlos de Moraes. **Usucapião de bens imóveis e móveis.** 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral de Justiça. **Provimento n. 63, de 24 de novembro de 2020.** Florianópolis: TJSP, 2020.

SANTANA, Larissa Prado. **A destinação dos valores pagos em cartórios extrajudiciais.** 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 10, n. 37, p. 121-139, jan./mar. 1985.

SANTOS, Flauzino Araújo dos. **Sobre a qualificação dos títulos judiciais no Brasil.** São Paulo: [s. n.], 2008.

SÃO PAULO. **Lei nº 11.331, de 26 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre os emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, em face das disposições da Lei federal n. 10.169, de 29 de dezembro de 2000. São Paulo, SP: Assembleia Legislativa, 2000.

SÃO PAULO. São Roque. **Lei Complementar nº 106, de 7 outubro 2020.** Dispõe sobre o Condomínio de Lotes em Área Urbana no Município de São Roque e dá outras providências. São Roque: Prefeitura, 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (1. Vara de Registros Públicos). **Dúvida Registrária 1018169-14.2020.8.26.0100.** Relatora: Tania Mara Ahualli, 11 maio 2020. São Paulo: TJSP, 2 abr. 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (1. Vara). **Dúvida 1055211-73.2015.8.26.0100**. Dúvida – carta de arrematação – quebra do princípio da continuidade – modo de aquisição derivado, segundo entendimento mais recente do Conselho Superior de Magistratura – procedência. Relatora: Tânia Mara Ahualli. São Paulo: TJSP, 01 jul. 2015.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (1. Vara). **Dúvida n.º 1073614-80.2021.8.26.0100**. Relatora: Luciana Carone Nucci Eugênio Mahuad, 17 set. 2021. São Paulo: TJSP, 21 set. 2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (1. Vara). **Dúvida Registrária 1129977-87.2021.8.26.0100**. Juíza Luciana Carone Nucci Eugênio Mahuad, 16 dez. 2021. São Paulo: TJSP, 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (1. Vara). **Processo 1078673-49.2021.8.26.0100**. Relatora: Luciana Carone Nucci Eugênio Mahuad, 18 ago. 2021. São Paulo: TJSP, 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (1. Vara). **Processo 1123118-89.2020.8.26.0100**. São Paulo: TJSP, 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (1. Vara). **Processo dúvida n.º 1011992-34.2020.8.26.0100**. Relatora: Luciana Carone Nucci Eugênio Mahuad, 15 out. 2020. São Paulo: TJSP, 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (1. Vara). **Processo dúvida n.º 1051219-60.2022.8.26.0100**. Relatora: Luciana Carone Nucci Eugênio Mahuad, 5 jul. 2022. São Paulo: TJSP, 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (5. Câmara). **Apelação Cível n.º 1000523-45.2020.8.26.0470**. Incompetência do Juízo de Registros Públicos – Desacolhimento – Pedido que objetiva tão somente a inclusão do regime de bens na certidão de casamento e não a alteração de algum dado constante do documento – Competência da Vara de Família e Sucessões afastada – Preliminar rejeitada – Retificação de registro civil – Procedência do pedido – Inconformismo – Desacolhimento – Autores que se casaram no Japão – Pretensão de inclusão do regime de bens na certidão de casamento – Possibilidade – Ausência de previsão de regime de bens na transcrição – Incidência da lei do país em que tiverem os nubentes domicílio – Observância do art. 7º, § 4º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Consulado do Brasil em Nagoia, Japão, que aplica a lei do país de origem e diz que se os nubentes forem brasileiros e quiserem estipular regime de bens diferente de comunhão parcial deverão realizar pacto antenupcial – Inexistência do referido pacto no caso dos autos – Ausência de violação da verdade registral – Dados faltantes do traslado que poderão ser inseridos posteriormente por averbação – Aplicação do art. 13, § 9º, da Resolução nº 155/2012 do Conselho Nacional de Justiça – Autores que são brasileiros e pleitearam de comum acordo a incidência do regime de comunhão parcial de bens que é o adotado pela lei brasileira na ausência de convenção – Sentença mantida – Recurso desprovido. Relator: J.L. Mônaco da Silva, 12 abr. 2022. São Paulo: TJSP, 18 abr. 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (Conselho Superior da Magistratura). **Apelação Cível n.º 1001285-94.2019.8.26.0438**. Registro de imóveis – Dúvida – Título judicial – Arrematação em execução forçada – Fração ideal – Georreferenciamento que já era obrigatório para o todo do imóvel – Registro da transmissão coativa parcial que, todavia, não depende da inserção de descrição georreferenciada – Inteligência dos §§ 3º-5º do artigo 176 da lei nº 6.015/1973, do inciso II do § 2º do decreto nº 4.449/2002, e do item 10.1 do cap. XX do tomo II das NSCGJ

– Apelação a que se dá provimento para reformar a r. sentença e afastar o óbice. Relator: Fernando Antonio Torres Garcia, 25 ago. 2022. São Paulo: TJSP, 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (Conselho Superior da Magistratura). **Apelação Cível nº 1021487-53.2019.8.26.0451**. Registro de Imóveis – Dúvida – Apelação – Escritura de compra e venda de lote – Condomínio voluntário simples – Inexistência de elemento registrário a indicar descumprimento de normas urbanísticas e do projeto de loteamento – Inexistência de venda de fração ideal ou formação sucessiva de condomínio voluntário – Aquisição direta ao loteador da integralidade do imóvel por dois compradores – Descumprimento futuro de restrição convencional ou legal deve ser impugnada pelos demais proprietários do loteamento, pelo loteador ou pelo Poder Público – Desdobro não autorizado – Incidência da vedação do item 166 do Capítulo XX das NSCGJ aos casos em que haja elemento registrário indicando burla às normas urbanísticas – Ato futuro ilegal deve ter seu ingresso no registro impedido – Impossibilidade de presunção da má-fé dos adquirentes – Dúvida improcedente – Recurso provido. Relator: Desembargador Ricardo Anafe, 1 set. 2020. São Paulo: TJSP, 21 set. 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Apelação cível nº 0021798-28.2011.8.26.0100**. Relator José Renato Nalini. Brasília, DF: STJ, 28 ago. 2012.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. CGJSP. **Recurso Administrativo nº 10011824420218260268**. Relator: Fernando Antônio Torres Garcia, 10 fev. 2022. São Paulo: TJSP, 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. CGJSP. **Recurso Administrativo nº 1045620-77.2021.8.26.0100**. Comarca de São Paulo. Relator: Fernando Antônio Torres Garcia, 14 fev. 2022. São Paulo: 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação Cível nº 1097628-75.2014.8.26.0100**. Relator: Ricardo Mair Anafe, 7 out. 2015. São Paulo: TJSP, 20 jan. 2016.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação 0006806-14.2014.8.26.0664**. Relator: Hamilton Elliot Akel, 03 mar. 2015. São Paulo: TJSP, 2015.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação Cível nº 3000311-26.2013.8.26.0408**. Registro de imóveis – Dúvida julgada procedente – Recusa de ingresso de escritura de venda e compra com cessão de direitos – Vendedores, representados por procurador, falecidos na época da lavratura do ato – Afirmção de invalidade do ato pela cessação dos poderes outorgados – Exame que extrapola os limites da qualificação do título, restrita aos aspectos formais – Recurso provido. Relator: Hamilton Elliot Akel, 23 fev. 2015. São Paulo: TJSP, 30 abr. 2015.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação Cível nº 1074979-14.2017.8.26.0100**. Relator: Geraldo Francisco Pinheiro Franco, 15 maio 2018. São Paulo: TJSP, 18 jun. 2018.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação Cível 100157093.2016.8.26.0664**. Registro de imóveis. Penhoras e decretos de indisponibilidade que não impedem a alienação forçada. Ocorrida a alienação forçada, há, por via indireta, imediato cancelamento das penhoras e indisponibilidades pretéritas. Cancelamento direto que não

é condição necessária à posterior alienação voluntária. Escritura de venda e compra que, portanto, pode ser registrada. Recurso desprovido. Relator: Pereira Calças, 19 dez. 2017.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação Cível 1004286-19.2016.8.26.0236**. Dúvida de registro – Arrematação – Cancelamento indireto das indisponibilidades – Modo de privilegiar a facilitação do tráfego jurídico – Precedentes – 1. Depois da arrematação do imóvel em execução forçada, as indisponibilidades anteriores à hasta perdem a sua eficácia e, portanto, não impedem que o arrematante, voluntariamente, aliene o imóvel a terceiros, haja ou não seu cancelamento expresso (“direto”) – 2. Esse modo de decidir, afinal, resguarda o interesse dos beneficiários da indisponibilidade (que poderão satisfazer-se à custa do produto da arrematação), também traz facilidade o tráfego jurídico e aumenta a confiança do público na alienação feita em leilão público – 3. Improcedência da dúvida. Relator: Artur Marques da Silva Filho, 28 maio 2019. Brasília, DF: TJSP, 2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação nº 0015003-54.2011.8.26.0278**. Registro de imóveis – Dúvida – Pretensão de registro de escritura de compra e venda – Descrição precária do imóvel – Identidade, no entanto, entre o título e a transcrição anterior – Possibilidade de abertura de matrícula e registro do título – Precedentes do Conselho Superior da Magistratura – Recurso provido. Relator: Ricardo Anafe. São Paulo: TJSP, 21 out. 2014.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação nº 1000151-26.2017.8.26.0204**. Dúvida – Registro de Imóveis – Decisão da Juíza Corregedora Permanente que afastou óbice ao registro de formal de partilha e reconheceu a extensão da gratuidade da Justiça a todos os herdeiros – Apelação interposta pelo Registrador – Inteligência do artigo 202 da Lei 6.015/73 e do item 41.6 do Capítulo XX das Normas de Serviço – Ilegitimidade recursal do Registrador – Emolumentos que devem ser objeto de reclamação, não sendo passíveis de análise em sede de dúvida – Inteligência dos arts. 29 e 30 da Lei Estadual 11.331/02 – Recurso não conhecido. Relator: Manoel e Queiroz Pereira Calças, 5 dez. 2017. São Paulo: TJSP, 27 jul. 2018.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação Cível nº 1002435-39.2018.8.26.0279**. Registro de Imóveis – Alienação fiduciária em garantia – Constituição de hipoteca – Propriedade resolúvel que nasce com o registro do contrato junto à serventia imobiliária – Devedor que não possui todos os poderes inerentes à propriedade – Necessidade de prévio cancelamento da garantia – Recurso desprovido. Relator: Geraldo Francisco Pinheiro Franco, 23 ago. 2019. São Paulo: TJSP, 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação Cível nº 1000523-45.2020.8.26.0470**. Registro de Imóveis – Dúvida – Processo extrajudicial de usucapião – Impossibilidade, diante da normativa vigente, de proceder-se à notificação por edital de desconhecidos herdeiros de titulares de direitos inscritos – Necessidade de observar-se o disposto no Prov. 65/2017, art. 12, e nas NSCGJ, II, XX, item 418.14 – Apelação a que se nega provimento. Relator: Ricardo Anafe, 22 nov. 2021. São Paulo: TJSP, 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação nº 1000808-95.2018.8.26.0506**. Registro de Imóveis – Recusa de ingresso de pedido de instituição de condomínio e registro condominial – Exigência de apresentação de CND referente à construção – Averbação da construção e registro da instituição do condomínio promovidos pelos adquirentes das unidades em razão da inércia da construtora e incorporadora – Dispensa

da CND – Ausência de solidariedade em face do que dispõe o art. 30, VII, da Lei n.º 8.212/91 – Recurso provido. Relator: Ricardo Anafe, 5 jun. 2020. São Paulo: TJSP, 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação Cível nº 1019680-34.2018.8.26.0224**. Relator: Maurício Vidigal, 21 nov. 2011. São Paulo: TJSP, 29 fev. 2012.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação Cível nº 0011312-94.2018.8.26.0566**. Registro de imóveis – Partilha de bens em divórcio – Homologação judicial – Impossibilidade de exigência concernente à manifestação da fazenda pública acerca do recolhimento do ITCMD em razão da divisão ter obedecido o limite da meação de cada cônjuge e não haver indícios de inconsistência na atribuição de valores – Recurso provido. Relator: Geraldo Francisco Pinheiro Franco, 19 set. 2019. São Paulo: TJSP, 14 out. 2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação Cível nº 1002137-39.2019.8.26.0238**. Registro de Imóveis – Averbação – Imóvel adquirido de forma onerosa pela recorrente, à época casada em regime de comunhão parcial de bens – Posterior parcelamento do imóvel e pendência de indisponibilidade sobre o patrimônio do marido – Pedido de averbação para que conste, agora, que a aquisição original do imóvel estaria excluída da comunhão – Escritura pública de aditamento do negócio jurídico primitivo – Indisponibilidade que impede a mutação patrimonial pretendida – Parecer pelo não provimento do recurso administrativo. Relator: Josué Modesto Passos, 13 jul. 2021. São Paulo: TJSP, 21 set. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação Cível nº 1002170-63.2018.8.26.0238**. Registro de Imóveis – Dúvida – Escritura Pública de Doação – Regime de separação obrigatória de bens – Inteligência da Súmula 377 do Eg. Supremo Tribunal Federal – Necessidade de prévia partilha dos bens deixados pelo viúvo pré-morto – Recurso desprovido. Relator: Geraldo Francisco Pinheiro Franco, 19 set. 2019. São Paulo: TJSP, 2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação 1000050-19.2019.8.26.0236**. Registro de Imóveis – Dúvida – Instrumento particular de compromisso de compra e venda de imóvel – Promitente vendedor casado no regime da comunhão parcial de bens – Imóvel decorrente de desmembramento de outro adquirido antes do casamento – Necessidade da anuência conjugal ou de suprimento judicial – Regra do art. 1.647, I, CC que não se vincula ao fato do imóvel alienado ser comum ou particular do cônjuge, mas sim à tutela da entidade familiar – Óbices apresentados pelo registrador mantidos – Recurso não provido. Relator: Ricardo Anafe, 6 fev. 2020. São Paulo: TJSP, 01 abr. 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação Cível nº 1003886-73.2018.8.26.0223**. Registro de Imóveis – Dúvida inversa – Inventário extrajudicial – União estável formalizada por escritura pública com atribuição da propriedade exclusiva de imóvel em favor do companheiro falecido – Inaptidão da disposição para subtrair do companheiro supérstite sua condição de herdeiro universal, à falta de descendentes e ascendentes vivos – Regime sucessório dos conviventes definido por entendimento firmado pelo E. STF, em repercussão geral, a reconhecer a inconstitucionalidade do art. 1.790 do CC 2002 – Desnecessária aquiescência dos colaterais para a lavratura de escritura pública de inventário e adjudicação do único imóvel integrante do monte mor – Presumível subsistência da união estável formalizada até a abertura da sucessão – Ausência de impugnação ou indícios de dissolução de

fato da relação de convivência, expressamente referida por um dos irmãos do de cujus, declarante do óbito – Recurso não provido. Relator: Manoel de Queiroz Pereira Calças, 27 ago. 2019. São Paulo: TJSP, 25 set. 2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação Cível nº 1019680-34.2018.8.26.0224**. Relator: Geraldo Francisco Pinheiro Franco, 14 nov. 2019. São Paulo: TJSP, 9 mar. 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Conselho Superior da Magistratura. **Apelação nº 1073609-58.2021.8.26.0100**. Relator: Fernando Antonio Torres Garcia. São Paulo: TJSP, 26 ago. 2022

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça. **Processo CG nº 2016/195461**. Registro de Imóveis – Pedido de providências – Pesquisa eletrônica de bens via Central de Registradores de Imóveis – Banco de Dados Light e Web Services a ele interligados – Pesquisa on line – Revisão dos dados do fôlio real e atualização da qualificação das pessoas que figurarem em cada registro imobiliário, distinguindo-se com exatidão titulares de domínio e as demais pessoas que forem credoras ou devedoras – Requerimento de revogação da determinação. Relator: José Marcelo Tossi Silva, 11 out. 2019. São Paulo: TJSP, 17 out. 2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Incidente de Inconstitucionalidade nº 994.08.217.573-0**. Relator: Corrêa Viana Santos, 5 maio 2010. São Paulo: TJSP, 2010.

SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Direito registral Imobiliário: teoria geral**, de acordo com o novo Código de Processo Civil e a Lei 13.456/2017. Curitiba: Juruá, 2017. v. 1.

SCHMITZ, Leonard Ziesemer. **Raciocínio probatório por inferências: Critérios para o uso e controle das presunções judiciais**. 2018. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

SCHOONHOVEN, Claudia Bird. Problems with Contingency Theory: Testing Assumptions Hidden within the Language of Contingency "Theory". **Administrative Science Quarterly**, [s. l.], v. 26, n. 3, p. 349-377, Sep. 1981. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2392512>. Acesso em: 1 mar. 2021.

SERPA LOPES, Miguel Maria de. **Curso de direito civil: direito das coisas: princípios gerais, posse, domínio e propriedade imóvel**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1962. v. 6.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. Como se Lê a Constituição: Abordagem Metodológica da Interpretação Constitucional. **Revista de Direito Público**, Porto Alegre, v. 1, n. 6, p. 136, out./dez. 2004. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1368/836>. Acesso em: 1 nov. 2019.

SILVEIRA, Daniel Coutinho da. **Prova, argumento e decisão: Critérios de suficiência para orientação dos juízos de fato no direito processual brasileiro**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SOAR, Hermano. **O processo de desjudicialização da usucapião: perspectiva da atividade do oficial de registro de imóveis**. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania do Centro Universitário Curitiba, Curitiba, 2016.

STRECK, Lenio Luiz. O que é isto – a verdade real? – uma crítica ao sincretismo filosófico de terrae brasiliis. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 921, jul. 2013.

TACCA, Adriano; ROCHA, Leonel Severo. Inteligência artificial: reflexos no sistema do direito. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 38, n. 2, jul./dez. 2018.

TAKEDA, George. **Princípio da Eficiência em Face da Segurança Jurídica no Serviço Notarial e Registral**. In: AHUALLI, Tânia Mara; BENACCHIO, Marcelo. Direito notarial e registral homenagem às varas de registros públicos da comarca de São Paulo. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2016. Cap. 4, p. 105-108.

TARUFFO, Michele. **Uma simples verdade**: o juiz e a construção dos fatos. Tradução de Victor de Paula Ramos. Madrid: Marcial Pons, 2012.

TEODORO JÚNIOR, Humberto. Limites Objetivos da Coisa Julgada no Novo Código de processo civil. **Revista EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 75-90, jan./abr. 2018. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v20_n1/revista_v20_n1_70.pdf. Acesso em: 17 abr. 2021.

TEUBNER, Gunther. **Constitutional Fragments**: societal constitutionalism and Globalization. Tradução: Gareth Norbury. [S. l.]: Oxford University Press, 2012.

TEUBNER, Gunther. **Fragmentos Constitucionais**: constitucionalismo social na globalização. São Paulo, Saraiva, 2016.

TEUBNER, Gunther. Substantive and reflexive elements in modern law. **Law & Society Review**, [s. l.], v. 17, n. 2, p. 239-286, 1983.

THAYER, James B. The Burden of Proof. **Harvard Law Review**, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 45-70, May 15, 1890. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1321112>. Acesso em: 28 fev. 2021.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. v. 3.

TOMAZELLI, Idiana. Economia quer facilitar venda de terrenos litorâneos da União pela metade do preço. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 abr. 2022. Economia. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/04/economia-quer-facilitar-venda-de-terrenos-litoraneos-da-uniao-pela-metade-do-preco.shtml>. Acesso em: 01 set. 2022.

VASCONCELLOS, Fernando Andreoni. **O Conceito De Derrotabilidade Normativa**. 2009. 132 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

VESTING, Thomas. O direito moderno e a crise do conhecimento comum. In: FORTES, Pedro; CAMPOS, Ricardo; BARBOSA, Samuel (coord.). **Teorias contemporâneas do direito**: o direito e as incertezas normativas. Curitiba: Juruá, 2016. Cap. 1.

VESTING, Thomas. The Network Economy as a challenge to create new Public Law (beyond the State). In: LADEUR, Karl-Heinz (org.). **Public Governance in the age of Globalization**. London: Routledge, 2017.

WALDRON, Jeremy. A essência da oposição ao Judicial Review. *In*: BIGONHA, Antônio Carlos Alpino; MOREIRA, Luiz (org.). **Legitimidade da jurisdição constitucional**. Tradução: Adauto Villela, Geraldo de Carvalho. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

WALTON, Douglas; KOSZOWY, Marcin. Whately on Authority, Deference, Presumption and Burden of Proof. **Rhetorica: A Journal of the History of Rhetoric**, [s. l.], v. 36, n. 2, p. 179–204, maio 2018. Disponível em: <https://pt.booksc.org/book/76040294/37e514>. Acesso em: 11 abr. 2021.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. TALAMINI, Eduardo. **Curso avançado de processo civil**. Volume 1. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ZULIANI, Ênio Santarelli; ZULIANI, Guilherme Stamillo Santarelli. Nulidades decorrentes da utilização de documentos falsos na realização de atos notariais. *In*: AHUALLI, Tânia Mara; BENACCHIO, Marcelo. **Direito notarial e registral homenagem às varas de registros públicos da comarca de São Paulo**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2016. Cap. 7, p. 163-188.