

UMA ANÁLISE ECONÔMICA DO SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES TERRITORIAIS (SINTER): UM PROBLEMA DE DIREITO DE PROPRIEDADE**AN ECONOMIC ANALYSIS OF THE NATIONAL TERRITORIAL INFORMATION SYSTEM (SINTER): A PROBLEM OF PROPERTY RIGHTS**

Benjamin Miranda Tabak¹
Cristiano de Castro Dayrell²

Resumo

O presente artigo pretende demonstrar que a identificação do imóvel é um problema jurídico que afeta o direito de propriedade. O Decreto nº 8.764/2016 criou o Sistema Nacional de Informações Territoriais (SINTER). Sob a ótica da Análise Econômica do Direito, o modelo de integração entre cadastro e registro imobiliário instituído pelo SINTER gera ineficiência ao mercado porque vai disponibilizar ao público (Decreto nº 8.777/2016), em uma mesma plataforma, informações jurídicas e de fato sobre a identificação dos imóveis brasileiros. A publicidade, que garante o direito de propriedade, deve ser dos dados constantes no registro de imóveis, sob pena de resultar em incertezas aos agentes econômicos. Por outro lado, o modelo do SINTER é relevante para que a administração conheça a realidade fundiária urbana e rural e possa, a partir das informações do sistema, tomar decisões no que diz respeito às políticas públicas.

Palavras-chave: SINTER; Direito de Propriedade; Imóvel; Cadastro; Registro.

Abstract

The present article intends to demonstrate that the identification of the property is a legal problem that affects property rights. Decree 8,764 / 2016 created the National Territorial Information System (SINTER). From the perspective of the Economic Analysis of Law, the integration model between cadastre and real estate registration instituted by SINTER generates inefficiency to the market because it will make available to the public (Decree No. 8.777 / 2016), in a same platform, legal and de facto information on identification of Brazilian real estate. Publicity, which guarantees the property rights, must be the data contained in the real estate registry, otherwise it will result in uncertainties for economic agents. On the other hand, the SINTER model is relevant so that the administration knows the urban and rural land reality and can, from the information of the system, make decisions regarding public policies.

Keywords: SINTER; Property Rights; Real Estate; Registry; Cadastre.

¹ Doutor pela Universidade de Brasília (2000). Professor do programa de pós-graduação stricto sensu em Direito da Universidade Católica de Brasília e Consultor Legislativo do Senado Federal. Editor-chefe da revista Economic Analysis of Law Review. Pesquisador 1c do CNPq. E-mail: benjaminm.tabak@gmail.com

² Mestrando em Direito na Universidade Católica de Brasília e em Direito Agrário na Universidade Federal de Goiás. E-mail: cdayrell@terra.com.br

INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende estudar o Sistema Nacional de Informações Territoriais (SINTER), especialmente no que se refere à disponibilização ao público em geral dos dados cadastrais sobre a localização, a confrontação e a identificação dos imóveis brasileiros. O SINTER foi instituído pelo Decreto Presidencial nº 8.764/2016 (BRASIL, 2016a), e a previsão de acesso irrestrito aos seus dados, pelo Decreto Presidencial nº 8.777/2016 (BRASIL, 2016b). A pesquisa será realizada sob a ótica da Análise Econômica do Direito (AED). Essa perspectiva, que vem ganhando novos adeptos por todo o mundo, utiliza a teoria econômica para explicar como as pessoas se comportam diante das imposições das regras jurídicas e se esses comportamentos são socialmente desejáveis (TABAK, 2015, p. 321).

A AED parte do pressuposto de que os comportamentos humanos são racionais diante da escassez dos recursos disponíveis. Assim, as pessoas levam em conta os seus custos e benefícios ao tomarem decisões cotidianas, com a intenção de maximizar seus benefícios pessoais com o menor custo possível (TABAK, 2015, p. 322).

A eficiência das regras jurídicas é, portanto, relevante para entender se estão cumprindo a função para a qual foram criadas, gerando bem-estar, ou se, ao contrário, os resultados apresentados não são os esperados por quem pensou a legislação, acarretando insegurança jurídica sem qualquer benefício à sociedade, ou mesmo trazendo-lhe malefícios. A norma mais eficiente é aquela capaz de atingir os mesmos resultados com os menores custos (GONÇALVES; RIBEIRO, 2013, p. 83; MACKAAY; ROUSSEAU, 2015, p. 670).

O SINTER foi criado para tentar resolver o problema da não integração entre os variados cadastros e o registro que sempre assolou a gestão fundiária brasileira. As informações cadastrais e registrais deveriam estar em uma única plataforma (GADRET; GIUSTINA, 2011, p. 285-286), o que aumentaria a segurança jurídica e diminuiria os custos na busca de informação (custos de transação) acerca das situações de fato e de direito do imóvel a ser adquirido. Entretanto, pelos mais diversos motivos, esses dados, normalmente, não são coincidentes.

Ocorre que o Decreto nº 8.764/2016 (BRASIL, 2016a) pretendeu obrigar os Cartórios de Registro de Imóveis, via regulamento, a informar diretamente ao SINTER a situação jurídica dos imóveis brasileiros para integração ao sistema. A questão é que o art. 37 da Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009) atribuiu aos próprios registradores a competência para criação do registro eletrônico de imóveis. O Conselho Nacional de Justiça, por sua vez, editou o Provimento nº

47/2015 (CNJ, 2015) regulamentando o referido dispositivo legal. Também, pretendeu-se instituir despesa pública via Decreto Presidencial, em dissonância com o art. 84, VI, 'a', da Constituição Federal.

A despeito da ilegalidade e inconstitucionalidade apontadas, o presente artigo pretende demonstrar que a forma de integração cadastros/registro instituído pelo SINTER é ineficiente, sob o aspecto da segurança jurídica referente à localização, caracterização e confrontação dos imóveis. A contribuição é no sentido de esclarecer que a identificação do imóvel é um problema de direito de propriedade. Dessa sorte, somente os dados constantes no registro de imóveis devem ser disponibilizados ao mercado. Em um segundo momento, pretende-se apontar, com base no modelo espanhol, algumas soluções eficientes para o problema.

Parte-se da metodologia jurídico-dogmática, através de pesquisa bibliográfica (nacional e estrangeira) e jurisprudencial, para análise da ilegalidade e inconstitucionalidade formal da instituição do SINTER, bem como para demonstrar que a inscrição no registro de imóveis constitui o direito real imobiliário e garante o direito subjetivo do proprietário e do tráfico jurídico. É utilizada, sob outro prisma, a metodologia jurídico-social, baseada na interdisciplinaridade, para analisar a eficiência do SINTER com fulcro na Análise Econômica do Direito.

O artigo é constituído dessa introdução e de outros sete capítulos. No capítulo seguinte serão abordadas a ilegalidade e a inconstitucionalidade formais do SINTER. No capítulo três serão discutidos a eficiência, os custos de busca de informação e a assimetria informativa do tráfico imobiliário, em que será demonstrado o papel fundamental do registro de imóveis para a segurança jurídica. No capítulo quatro será abordada a estrutura funcional do SINTER. No capítulo seguinte serão aclaradas as diferenças entre registro e cadastro. O capítulo seis tratará do modelo descritivo dos imóveis brasileiros e os efeitos jurídicos da inscrição no registro de imóveis. No capítulo sete serão demonstrados os custos para integração entre cadastro e registro e será proposta uma solução com base no modelo espanhol. Por fim, nas considerações finais serão reafirmadas a ineficiência do sistema bem como a provável não adesão dos registradores de imóveis, em razão dos altos custos envolvidos para a transmissão das informações registrais.

A INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE DO DECRETO Nº 8.764/2016

Não há como analisar os efeitos de qualquer norma jurídica sem antes saber se ela preenche os requisitos da legalidade e constitucionalidade (TABAK, 2015, p. 321). O SINTER falha em ambos os requisitos sob o aspecto formal.

O meio legislativo escolhido, Decreto Presidencial, não foi adequado, uma vez que a instituição do SINTER implica em aumento de despesas, vinculadas ao orçamento da Secretaria da Receita Federal³. Ocorre que essa via legislativa não é legítima para instituir qualquer aumento de despesas (art. 84, VI, 'a', da Constituição)⁴, de sorte que essa assunção de custos padece do vício de inconstitucionalidade formal.

O citado Decreto é, também, ilegal, uma vez que o art. 37 da Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009) atribuiu aos registradores de imóveis a competência para criar o registro eletrônico brasileiro⁵. Após a implementação do sistema (art. 41 da Lei nº 11.977/2016) (BRASIL, 2009) é que os registros públicos deverão disponibilizar as informações para o Poder Judiciário e para o Poder Executivo Federal. Haveria obrigação caso fosse editada lei em sentido formal, determinando que esses serviços disponibilizem, diretamente, ao SINTER os dados sobre a situação jurídica dos imóveis brasileiros.

O poder regulamentar dos registros públicos é de atribuição do Poder Judiciário (art. 236, §1º, e art. 103-B, §4º, I e II, da Constituição). Por essa razão, o Conselho Nacional de Justiça editou o Provimento 47/2015 (CNJ, 2015) estabelecendo as diretrizes gerais para a instituição do registro eletrônico de imóveis. Em resumo, foi estabelecido que cada Estado da federação – bem como o Distrito Federal – criará sua central de serviço eletrônico compartilhada nos prazos estabelecidos no provimento. Após o início do funcionamento das centrais de forma estruturada (JACOMINO, 2016, p. 312), elas deverão fornecer, ao Poder Judiciário e à administração pública, acesso às informações que mantêm.

³ “Art. 14. O investimento e o custeio relativos ao desenvolvimento, à manutenção, à operação, ao intercâmbio e ao acesso a bancos de dados e às demais atividades de tecnologia da informação inerentes ao Sinter serão atendidos por plano orçamentário específico sob gestão da Secretaria da Receita Federal do Brasil” (BRASIL, 2016a).

⁴ “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; [...]” (BRASIL, 1988).

⁵ “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” (BRASIL, 2009).

Dessa sorte, a pretensa obrigação imposta aos serviços de registro de imóveis, via Decreto Presidencial, padece, também, de ilegalidade formal. Os registradores de imóveis, portanto, não estão subordinados à obrigação imposta pelo Decreto nº 8.764/2016, de disponibilizar as informações registrais ao SINTER (GRUBER, 2016, p. 271).

Os vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade formais acima apontados não impedem que se analise se essas regras jurídicas são eficientes. Caso a resposta seja negativa, é possível que se pense em um modelo que traga eficiência, diminuindo os custos de transação e garantindo uma segurança jurídica ao tráfico imobiliário.

A EFICIÊNCIA, OS CUSTOS DE BUSCA DE INFORMAÇÃO E AS ASSIMETRIAS INFORMATIVAS NO TRÁFICO IMOBILIÁRIO

Na visão da Análise Econômica do Direito, o propósito do Direito é o de investigar as normas jurídicas com o fim de gerar eficiência, resultando no aumento do bem-estar social (TABAK, 2015, p. 323). Regras ineficientes causam insegurança jurídica e, normalmente, não diminuem os custos de transação. Em alguns casos, os efeitos das normas jurídicas são indesejáveis (MACKAAY; ROUSSEAU, 2015, p. 672), provocando externalidades não previstas.

Os custos de transação podem ser definidos como os custos em que incorrem os agentes econômicos para realização de uma troca (TABAK, 2015, p. 324). São os custos de busca do bem desejado, das informações e da negociação com outros indivíduos para que o negócio ocorra (GONÇALVES; RIBEIRO, 2013, p. 85). Em um ambiente perfeito, onde não haja custos de transação e desde que os direitos de propriedade sejam bem definidos, as trocas livres de mercado geram sempre eficiência, segundo o Teorema de Coase (TABAK, 2015, p. 323). Entretanto, tal ambiente não existe na economia real, de sorte que sempre ocorrerão custos para a implementação de uma transação.

Os direitos de propriedade bem definidos são essenciais para o desenvolvimento da economia (BRANDELLI, 2016, p. 311-312; BENATTI, CARDOSO, 2017, p. 677). De Soto, analisando sob uma perspectiva extralegal, demonstra que seis são os efeitos dos sistemas formais de propriedade nas economias prósperas que permitem aos “seus cidadãos gerarem capital” (DE SOTO, 2001, p. 62): fixação do potencial econômico dos ativos, integração das informações dispersas em um único sistema, responsabilização das pessoas, transformação dos ativos em bens fungíveis, integração das pessoas e proteção das transações. Segundo esse

autor, a privação desses efeitos nas economias denominadas de terceiro mundo e naquelas do leste europeu, antes comunistas, é que afasta esses países do crescimento econômico (DE SOTO, 2001, p. 62).

A burocracia excessiva (DE SOTO, 2001, p. 35), decorrente de leis ineficientes, e os altos custos para a formalização da propriedade nesses países deixam à margem da legalidade ativos que, se estivessem formalizados, maximizariam essas riquezas. Assim, é criado um sistema extralegal de ativos da maior parte da população (DE SOTO, 2001, p. 204-205). Os valores das riquezas imobiliárias não conseguem ser maximizados porque os custos de busca por informações sobre a situação da propriedade são altos. Além disso, não é possível ter uma certeza jurídica de que a pessoa com quem se negocia detém realmente a propriedade do imóvel transacionado. A informalidade resulta na realização de negócios somente nos círculos locais, em que as pessoas são conhecidas e confiáveis, bem como na impossibilidade de utilizar o imóvel como garantia de empréstimos – diminuindo juros – ou na participação em investimentos (DE SOTO, 2001, p. 20). Esse sistema informal é indubitavelmente ineficiente.

Os direitos de propriedade, em especial, de propriedade imobiliária, portanto, precisam estar bem definidos e protegidos por um sistema de registro com informações confiáveis e que garanta o direito publicizado. A busca pela segurança jurídica dinâmica, ou seja, aquela que protege o tráfico imobiliário, e pela segurança jurídica estática, que garante o direito subjetivo do proprietário, é essencial para o atual momento da sociedade, em que o mercado de imóveis é impessoal e de massas. O direito de propriedade deve ser, deste modo, garantido por uma instituição confiável que traga segurança jurídica aos agentes econômicos.

A função das instituições é fornecer o incentivo estrutural de uma economia. À medida que a estrutura se desenvolve, elas moldam a direção da economia para o crescimento, estagnação ou declínio (NORTH, 1991, p. 97). Por isso, há uma necessidade de instituições fortes e confiáveis. Essas devem estar preparadas para se adaptar a novas situações de incerteza que surgem constantemente (MUELLER, 2016, p. 490). A falta de informação e a impessoalidade das transações, que ocorrem no atual mercado de massas, dificultam a cooperação entre os participantes do negócio (NORTH, 1991, p. 97). Daí a importância das instituições para a garantia de direitos, redução das assimetrias de informação e, conseqüentemente, dos custos de transação.

A referida Teoria Neoinstitucionalista defende, portanto, que o objetivo principal das instituições é a diminuição dos custos de transação (GONÇALVES; RIBEIRO, 2013, p. 86),

facilitando as transações comerciais. Isso somente é possível se as instituições definirem os direitos de forma clara e, também, os garantirem, gerando eficiência e incentivos ao crescimento econômico (AGUIAR; SAMPAIO; TABAK, 2015, p. 102). As instituições que definem ou determinam os direitos de propriedade acabam por afetar diretamente “as decisões e comportamentos dos agentes econômicos” (AGUIAR; SAMPAIO; TABAK, 2015, p. 102), porque geram o ambiente seguro para os atores optarem por realizar ou não a transação comercial.

Nesse contexto, o registro de imóveis, em especial, o sistema de registro de direitos, é uma instituição confiável para busca de informação dos direitos de propriedade rápida e a baixo custo (BRANDELLI, 2016, p. 79), que garante a situação jurídica publicizada dos direitos reais e dos obrigacionais com eficácia real, diminuindo eficazmente os custos de busca por informações, bem como as assimetrias de informação, gerando, portanto, segurança jurídica e eficiência.

A confiança nas pessoas, que imperava em sociedades menos complexas, migrou, a partir do século XX, para a confiança nas instituições (BRANDELLI, 2016, p. 150) garantidoras e promotoras dos direitos de propriedade. Dessa sorte, é necessário que as instituições em geral, no caso específico desse estudo, o registro de imóveis, sejam instituições sólidas e dignas de confiança. Caso não sejam confiáveis, não se prestam a outros fins senão para incrementar formalismos, gerando custos de transação (BRANDELLI, 2016, p. 151).

Nessa perspectiva, o registro de imóveis precisa ser garantidor dos direitos que publiciza, trazendo confiança ao tráfico imobiliário. Há, basicamente, dois sistemas de registro de imóveis no mundo ocidental, que variam de acordo com as peculiaridades de cada país: registro de documentos (títulos) e registro de direitos.

No registro de documentos puro, o órgão encarregado registra o título com eficácia declarativa, ou seja, há uma oponibilidade erga omnes do direito inscrito. Entretanto, nesse sistema, o registro não garante a titularidade do imóvel à pessoa que consta no documento (insegurança estática); conseqüentemente, o mercado imobiliário não pode confiar nas informações publicizadas (insegurança dinâmica). Daí a necessidade de invenção de outros mecanismos de proteção, como a contratação de advogados (Estados Unidos) ou notários (França) para a averiguação de toda cadeia de títulos registrados até o prazo de usucapião, bem como de seguros que cubram os prejuízos em caso de eventual perda de propriedade. Sem dúvida, os custos de transação aumentam nesse sistema pouco confiável (BRANDELLI, 2016, p. 39).

No registro de direitos, o registro não é do título, mas do direito expressado através do documento apresentado. Assim, é necessária uma qualificação registral forte, realizada pelo registro de imóveis, que analise detidamente o título para averiguar se o direito documentado atende aos requisitos legais para ser inscrito. Uma vez registrado o direito, o registro de imóveis garante o direito publicizado. A consequência é a segurança jurídica aos atores do mercado imobiliário. A qualificação registral forte realizada por um órgão que detém um monopólio territorial (ARRUÑADA, 2004, p. 151) – os agentes econômicos, portanto, sabem exatamente onde buscar as informações sobre a propriedade imobiliária – resulta na limitação dos gastos com buscas da informação e, destarte, na diminuição das assimetrias informativas (BRANDELLI, 2016, p. 295), minimizando os custos de transação. Não há mecanismos alternativos para proteção dos direitos de propriedade imobiliária (contratação de advogados e de seguros) no sistema de registro de direitos, porque são desnecessários (GONZÁLEZ, 2002).

A garantia dos direitos de propriedade pelo registro de imóveis implica em responsabilidade pessoal do registrador ou do Estado (dependendo do sistema adotado em cada país) em caso de erro ao exercer a função pública. É o princípio da garantia ou insurance principle (GONZÁLEZ, 2002).

No Brasil, os serviços de registro de imóveis são exercidos por particulares, aprovados em concurso público, por meio de delegação dos serviços pelos Estados membros (art. 236 da Constituição). Há responsabilidade subjetiva dos delegatários em relação aos prejuízos que causarem a terceiros quando praticarem atos inerentes à função registral com dolo ou culpa, seja pessoalmente, seja através de seus prepostos (art. 22 da Lei nº 8.935/94) (BRASIL, 1994). O Estado membro (ente delegante) é, também, responsável (responsabilidade objetiva, art. 37, §6º, da Constituição) pelos prejuízos causados. Se o registrador brasileiro não fosse responsável pessoal pelos danos causados a terceiros por dolo ou culpa pessoal, certamente o sistema não seria eficiente, uma vez que os prejudicados teriam que buscar o ressarcimento dos prejuízos pelo procedimento de execução contra a fazenda pública, que resultaria em pagamentos por meio de precatórios judiciais, nos termos do art. 100 da Constituição. É notório que os Estados membros não alocam nos seus orçamentos verbas necessárias para o pagamento das suas dívidas. Em consequência, há precatórios judiciais por todo o Brasil que perduram por mais de uma década. Nessa hipótese, o mercado imobiliário ficaria fragilizado e inseguro, diminuindo as transações e resultando em ineficiência. Assim, dentro da atual conjuntura imposta pela Carta Magna em relação à execução contra a fazenda pública (precatório judicial), qualquer tentativa

de estatizar os cartórios de registro de imóveis geraria uma insegurança para o mercado imobiliário, acarretando a ineficiência do sistema.

Uma das funções da Análise Econômica do Direito é detectar os custos de transação provenientes de regras jurídicas e tentar reduzi-los (MACKAAY; ROUSSEAU, 2015, p. 215). Isso aumenta os ganhos possíveis, maximizando a riqueza, gerando eficiência ao mercado.

A assimetria de informação, que é um custo de transação, em que as partes que visam transacionar têm informações incompletas sobre o objeto, é uma falha de mercado (GONÇALVES; RIBEIRO, 2013, p. 84) que deve ser afastada pelo direito, porque gera ineficiência. Na economia real, o grau de informação disponível não é homogêneo (GONZÁLEZ, 2002). No mercado imobiliário, os transmitentes, em geral, detêm mais informações sobre os direitos a serem transmitidos do que os adquirentes (ARRUÑADA, 2004, p. 141).

Há duas teorias predominantes sobre eficiência econômica. A de Pareto defende que todos devem ganhar ou, ao menos, que vários ganhem e alguns não percam, para se ter eficiência. A definição de Pareto somente poderia ser aceita em uma sociedade ideal, em que não seria possível qualquer mudança para melhorar as condições da sociedade (GONÇALVES; RIBEIRO, 2013, p. 83). A de Kaldor-Hicks advoga que as normas devem ser editadas para que a maioria aumente o seu bem-estar, mesmo que isso custe para uma minoria. Os ganhos totais devem compensar as perdas parciais de determinado grupo (GONÇALVES; RIBEIRO, 2013, p. 83-84). A eficiência de Kaldor-Hicks, portanto, exige a maximização do bem-estar para o maior número de pessoas possíveis.

Um sistema de registro de imóveis eficiente na concepção de Kaldor-Hicks precisa garantir os direitos de propriedade e do tráfico imobiliário, obrigar a inscrição de todos os atos passivos de registro⁶ (princípio da concentração), ter uma qualificação registral forte e disponibilizar as informações para as pessoas por meio de um simples pedido de certidão de matrícula, em que todos os dados e direitos acerca da propriedade estarão descritos. Cumpridos esses requisitos, o registro de imóveis cumpre sua função institucional de garantir os direitos de propriedade e reduzir as assimetrias de informação (ARRUÑADA, 2004, p. 140), facilitando o intercâmbio de riquezas imobiliárias de modo eficiente e minimizando o custo de busca por informações (custos de transação).

⁶ No Brasil, todos esses registros são obrigatórios em função do estabelecido no art. 169 da Lei nº 6.015/73 (BRASIL, 1973).

Há um último aspecto de extrema importância para o tráfico imobiliário (segurança jurídica dinâmica) e, portanto, para o registro de imóveis. A doutrina brasileira, em geral, considera que, por ser o sistema registral brasileiro de presunção relativa, o vício de um registro anterior resultaria na anulação de todos os atos de registro subsequentes, em função do disposto no art. 1.247 e parágrafo único do Código Civil⁷. Para corroborar a tese, comparam o sistema brasileiro com o alemão e afirmam que este detém presunção absoluta do direito registrado, seja em razão da abstração entre o negócio obrigacional e o ato de disposição real, seja em função da existência de lei expressa que garante o direito ao terceiro de boa-fé que publicizou o seu direito. Não parece ser essa a melhor solução, por dois motivos muito bem demonstrados por Brandelli (2016).

Em primeiro lugar, o sistema alemão é, como o brasileiro, de presunção relativa. Isso porque eventual vício no negócio real ou no procedimento do registro pode e deve ser retificado. A abstração entre os negócios (obrigacional e real) não tem qualquer relação com a presunção gerada pela publicidade. Em segundo lugar, a proteção do terceiro adquirente não decorre diretamente da publicidade registral, mas em função desta (BRANDELLI, 2016, p. 71). É a confiança gerada pelo direito publicizado, que parece hígido para quem buscou as informações, que resulta na tutela da aparência que garante o direito do terceiro de boa-fé. A publicidade protege o proprietário quando a situação jurídica registrada (publicizada) for coincidente com os fatos da vida real. Quando houver vício em qualquer dos registros anteriores, é a aparência jurídica (fé pública registral) que garante o direito do terceiro de boa-fé (BRANDELLI, 2016, p. 116). São fundamentos diversos, ambos amparados em princípios constitucionais. Daí a desnecessidade de lei em sentido formal para regulamentar a proteção de uma situação jurídica que decorre diretamente do princípio do Estado de Direito, passa pelos princípios da segurança jurídica e da tutela da confiança, para resultar no princípio da tutela da aparência (BRANDELLI, 2016, p. 152).

A despeito da desnecessidade de lei para o desiderato apontado, o art. 54 da Lei nº 13.097/2015⁸, expressamente, garantiu os direitos de terceiro de boa-fé que registra seu direito

⁷ “Art. 1.247. Se o teor do registro não exprimir a verdade, poderá o interessado reclamar que se retifique ou anule. Parágrafo único. Cancelado o registro, poderá o proprietário reivindicar o imóvel, independentemente da boa-fé ou do título do terceiro adquirente” (BRASIL, 2002).

⁸ “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:

(eficácia em relação a atos pretéritos), desde que os fatos ou situações jurídicas de direitos contraditórios aos seus não estiverem publicizados no registro de imóveis ao tempo do registro. O advento da lei em apreço deixa claro que a tutela da aparência (fé pública registral) está agora expressamente prevista no ordenamento jurídico brasileiro.

A exceção a essa eficácia são as denominadas hidden charges, que são direitos não inscritos, normalmente decorrentes diretamente da lei, que podem levar à perda da propriedade. Essas anomalias, apesar de levarem a uma possível insegurança jurídica, existem em todos os sistemas europeus (BRANDELLI, 2016, p. 50). A usucapião, que é forma originária de aquisição, é um exemplo de hidden charge. Restrições administrativas, urbanísticas e ambientais não inscritas, que não levam necessariamente à perda da propriedade, mas podem limitar o seu uso de maneira significativa, também se encaixam nessa definição. O tombamento, a título de exemplo, afeta o direito de construir do proprietário e deve ser observado mesmo ante a inexistência de sua inscrição no registro de imóveis⁹.

Existe uma permanente tensão entre segurança jurídica estática e dinâmica no que se refere aos direitos de propriedade imobiliária (BRANDELLI, 2016, p. 10). É que a estática assegura o direito subjetivo do proprietário inscrito no registro de imóveis, de sorte que este não pode ser privado desse direito sem o seu consentimento ou sem a sua participação em eventual processo judicial. A dinâmica, que protege o tráfico imobiliário, garante o direito do terceiro de boa-fé que confiou nas informações buscadas no registro de imóveis competente. Não há como proteger o “proprietário” e o terceiro de boa-fé quando há direitos inscritos de ambos e contrapostos. Assim, o problema surge quando o imóvel adentra no tráfico imobiliário, ou seja, quando aparece um direito inscrito de um terceiro de boa-fé que não participou do ato

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

II - averbação, por solicitação do interessado, de constrição judicial, do ajuizamento de ação de execução ou de fase de cumprimento de sentença, procedendo-se nos termos previstos do art. 615-A da Lei nº5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil;

III - averbação de restrição administrativa ou convencional ao gozo de direitos registrados, de indisponibilidade ou de outros ônus quando previstos em lei; e

IV - averbação, mediante decisão judicial, da existência de outro tipo de ação cujos resultados ou responsabilidade patrimonial possam reduzir seu proprietário à insolvência, nos termos do inciso II do art. 593 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil.

Parágrafo único. Não poderão ser opostas situações jurídicas não constantes da matrícula no Registro de Imóveis, inclusive para fins de evicção, ao terceiro de boa-fé que adquirir ou receber em garantia direitos reais sobre o imóvel, ressalvados o disposto nos arts. 129 e 130 da Lei nº11.101, de 9 de fevereiro de 2005, e as hipóteses de aquisição e extinção da propriedade que independam de registro de título de imóvel” (BRASIL, 2015a).

⁹ Ver Brasil (2013b).

viciado (BRANDELLI, 2016, p. 11). É importante esclarecer que a discussão, nesse caso, é sobre quem deve continuar com a propriedade imobiliária: “proprietário real” ou terceiro de boa-fé. O vício do ato anterior continua gerando responsabilidade civil de origem obrigacional de quem transmitiu o direito de forma ilícita.

Entretanto, há, ainda, uma necessidade de sinergia entre as seguranças estática e dinâmica, visto que o proprietário real também tem interesse na proteção da segurança dinâmica. Isso porque a formação de um mercado imobiliário seguro facilita as transações, gerando maior valorização de seus ativos imobiliários.

O registro de direitos fraco, ou seja, aquele que opta pela proteção do direito subjetivo (segurança jurídica estática) em detrimento do direito do terceiro de boa-fé, é um problema para o mercado imobiliário, uma vez que, apesar de existir uma depuração prévia (qualificação registral forte) do direito inscrito, os agentes econômicos não podem confiar nas informações buscadas no sistema registral. Dessa sorte, os interessados devem analisar todo o encadeamento dos títulos registrados até o prazo de usucapião à procura de alguma nulidade. Isso aumenta os custos de transação (BRANDELLI, 2016, p. 23) acarretando insegurança jurídica ao tráfico imobiliário.

O registro de direitos forte é aquele em que o terceiro de boa-fé é protegido (segurança jurídica dinâmica) diminuindo as incertezas sobre o negócio imobiliário, já que os interessados podem confiar nas informações disponíveis no registro de imóveis. A tutela da aparência (fé pública registral) garante o tráfico imobiliário, diminuindo não somente os custos de transação (diminuição de assimetria de informação e custos de busca de informação), mas, também, criando o ambiente necessário para os agentes econômicos realizarem as transações imobiliárias. Os riscos dos negócios ficam claros, deixando os interessados livres e seguros para escolherem racionalmente se vão ou não transacionar, resultando em eficiência do sistema e incentivando a troca de riquezas imobiliárias.

A instituição registro de imóveis, mais especificamente o sistema de registros de direitos forte, possui, então, uma função de proteção tanto do proprietário real, quanto do terceiro de boa-fé. Além disso, reduz as assimetrias de informação, reduzindo custos de busca de dados, ao disponibilizar a qualquer interessado as informações sobre a situação jurídica dos bens imobiliários.

As grandes vantagens desse sistema em termos econômicos são criar o ambiente de confiança aos agentes econômicos e baixar consideravelmente os custos de procura por

informações sobre o imóvel. Nesse último caso, isso ocorre porque não é necessária a contratação nem de seguros para garantia do negócio, nem de advogados para análise jurídica da cadeia dos títulos registrados, bastando uma simples certidão da matrícula do imóvel para conhecer a sua realidade jurídica.

Há uma relação direta entre a eficiência do sistema registral e a contribuição para o crescimento econômico (GONZÁLEZ, 2002). Isso porque o registro de imóveis garante os direitos de propriedade e disponibiliza aos interessados as informações publicizadas. Assim, atua para que o tráfico imobiliário se desenvolva, difundindo riquezas, uma vez que os agentes econômicos encontram as condições necessárias para medir os riscos dos negócios que pretendem realizar.

O registro de imóveis brasileiro é, portanto, um sistema de registro de direitos forte (BRANDELLI, 2016, p. 315), que protege, concomitantemente, os direitos subjetivos do proprietário e do terceiro de boa-fé, realiza uma qualificação forte, obriga a inscrição de atos passíveis de registro (concentração), é responsável pelos seus atos e disponibiliza informações de forma rápida e barata aos agentes econômicos. É, portanto, eficiente na concepção de Kaldor-Hicks.

O consenso dessa construção interpretativa sobre a instituição registro de imóveis no Brasil é importante sob o ponto de vista econômico, porque o mercado imobiliário reage racionalmente em função do grau de certeza dos direitos de propriedade e dos efeitos irradiados pela inscrição desses direitos. Arruñada e Casari (2016, p. 19-20) demonstraram, por meio de experimento empírico, como o mercado de empréstimos tende a desaparecer quando juízes afastam o cumprimento dos contratos hipotecários. Há uma falta de compreensão do Judiciário (instituição) das repercussões econômicas de certas decisões, principalmente em razão do atual mercado impessoal e de massas (ARRUÑADA; CASARI, 2016, p. 20-21). A súmula 308¹⁰ do Superior Tribunal de Justiça é um bom exemplo do afirmado. A decisão, que culminou na edição da citada súmula, acabou de uma só vez com o mercado hipotecário de fomento à construção civil. Foi preciso a consolidação jurídica de um novo instituto jurídico, alienação fiduciária (Lei nº 9.514/97) (BRASIL, 1997), para que os bancos financiadores pudessem, novamente, confiar no sistema e voltassem a conceder empréstimos. Os efeitos econômicos

¹⁰ “Súmula 308 - 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, 2005c).

das decisões judiciais são muito pouco estudados no Brasil. A Análise Econômica do Direito aparece em boa hora para que, a partir de suas demonstrações e conclusões, o Judiciário passe a decidir de maneira mais eficiente.

A ESTRUTURA DO SINTER

O SINTER é um sistema de gestão de informações territoriais que buscará integrar, em um único banco de dados, as informações relativas às propriedades imobiliárias registradas nos Cartórios de Registro de Imóveis brasileiros com os dados fiscais, cadastrais e geoespaciais de imóveis rurais e urbanos dos diversos entes públicos (art. 1º do Decreto nº 8.764/2016) (BRASIL, 2016a). O sistema é multifinalitário, de sorte que cada ente ou órgão é responsável pelo preenchimento dos dados de sua competência (art. 8º do Decreto nº 8.764/2016) (BRASIL, 2016a). As informações cadastrais e geoespaciais serão integradas por camadas, em níveis gráficos de mapeamento georreferenciado, com base no levantamento dos limites das parcelas cadastrais (art. 9º do Decreto nº 8.764/2016) (BRASIL, 2016a). Assim, cada imóvel terá um identificador único (Código Imobiliário Nacional) no território nacional com os mais diversos dados relativos àquela parcela territorial. O SINTER, portanto, não é um cadastro em si, mas uma plataforma integrada de dados (REZENDE, 2016, p. 246), cuja administração compete à Secretaria da Receita Federal. Os dados inseridos são de responsabilidade do órgão que os produz. Relevante ressaltar que, em função do disposto no Decreto nº 8.777/2016 (art. 1º, I, c/c art. 2º, II e III) (BRASIL, 2016b), os dados do SINTER são considerados dados abertos, devendo ser acessíveis ao público em geral, ou seja, ao mercado.

O SINTER ainda não está em operação. A Secretaria da Receita Federal ainda precisa apresentar a primeira versão do Manual Operacional. Em relação aos Cartórios de Registro de Imóveis, a partir dessa apresentação, esses serviços teriam (caso não existisse a ilegalidade da obrigação) o prazo de um ano para disponibilizar os documentos nato-digitais estruturados para o SINTER (art. 5º e seu §2º do Decreto nº 8.764/2016) (BRASIL, 2016a) com as informações sobre a situação jurídica dos imóveis brasileiros.

A discussão para pensar a forma do SINTER trouxe para o Brasil, no final do ano de 2015, especialistas em cadastros da França, Espanha e Alemanha. O sistema foi desenhado com base nas recomendações da Federação Internacional dos Geômetras (FIG), das diretrizes do

cadastro territorial multifinalitário do Ministério das Cidades e da Comissão Nacional de Cartografia (CONCAR) (REZENDE, 2016, p. 233-234).

O grande problema dos cadastros brasileiros no âmbito urbano é que cada município detém o seu próprio de forma atomizada, sem um padrão único e sem interoperabilidade. Aliás, dentro do mesmo município é comum existir cadastros diferentes para o mesmo imóvel (secretarias da fazenda, infraestrutura e planejamento urbano) (REZENDE, 2016, p. 241).

No âmbito rural existem mais de vinte cadastros de imóveis geridos por diferentes órgãos federais (REZENDE, 2016, p. 241). São cadastros ruins, que não se comunicam, gerando despesas desnecessárias. Além disso, não conseguem, em razão da falta de integração, dar uma visão geral da realidade rural. Assim, os dados caóticos ou não podem ser utilizados para a implementação de políticas públicas, ou necessitam de altos custos de pessoal para sistematização das informações, ou seja, são ineficientes.

Mesmo os bens imóveis públicos estão dispersos em vários cadastros administrados pelo “INCRA, IBAMA, SPU, Ministério da Defesa, IPHAN, FUNAI e os institutos de terras estaduais” (REZENDE, 2016, p. 241).

O maior problema brasileiro é a inexistência de uma lei geral de cadastros, regulando a função de cada ente estatal e seus órgãos administrativos com padronização única, como ocorre na Espanha e na Alemanha. Além disso, a tradição brasileira de cadastro é vinculada à função fiscal. Ocorre que os tributos sobre a propriedade territorial (IPTU e ITR) representam uma pequena parte da arrecadação (REZENDE, 2016, p. 240), como ocorre na Espanha (GONZÁLEZ, 2016, p. 194-195). Daí o desinteresse das administrações em investir em um sistema mais eficiente, pois, nessa visão, os custos não compensariam os benefícios advindos.

O cadastro possui, entretanto, várias outras funções e não se restringe à finalidade fiscal. A interoperabilidade cadastral é uma ferramenta essencial para a tomada de decisões no que se refere às políticas públicas, bem como para os agentes econômicos. No cadastro multifinalitário, todos os dados cadastrais permanecem na mesma plataforma, inclusive o aspecto geoespacial. Assim, é possível enxergar, em um mesmo mapa, as características de cada imóvel e, destarte, em uma visão macro, entender a realidade da cidade e do meio rural. As camadas temáticas – “fiscal, fundiária, valores dos imóveis, logradouros, infraestrutura, da rede viária, zoneamento da área de risco, da segurança pública e geoambiental” (REZENDE, 2016, p. 250) – vão informar, sobre a representação física do território, os dados relevantes para a administração pública e para o mercado em geral. A consequência desse cadastro

integrado é a eficiência em vários setores como “tributação, saúde, meio ambiente, infraestrutura, educação, transporte, planejamento urbano e rural, segurança pública” (REZENDE, 2016, p. 240), ou seja, é um instrumento de grande valia para a implementação de políticas públicas.

O mercado também é beneficiado, uma vez que passa a conhecer as informações tanto da realidade específica de um bairro, por exemplo, quanto de toda a cidade. Isso auxilia na decisão de as empresas investirem ou não em determinado local. São custos de busca de informação sendo diminuídos, aumentando a eficiência do mercado. No meio rural, a integração dos cadastros pode contribuir para a eficiência em várias áreas. A título de exemplo, a partir da integração dos dados referentes aos Receituários Agronômicos, é possível monitorar a produção agrícola brasileira, saber quais agrotóxicos estão sendo utilizados, as quantidades aplicadas, quando serão pulverizados e as parcelas específicas atingidas. Esses dados são importantes para vários ministérios: “da agricultura, da saúde e para as agências de controle como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e a Agência Nacional de Águas” (REZENDE, 2016, p. 251). No âmbito municipal e estadual, essas informações são relevantes para as secretarias da fazenda, do meio ambiente, do planejamento e para os órgãos de gestão fundiária.

Não há dúvidas acerca da necessidade de um cadastro, nos moldes do SINTER (compiladas em um único sistema), em que a administração pública e o mercado possam buscar informações de forma rápida e barata. A intenção do SINTER é a melhor possível. Ocorre que, além da ilegalidade e inconstitucionalidade já demonstradas, o sistema não é obrigatório para Estados e Municípios¹¹, o que o enfraquece. Apesar dessas falhas, o fato é que a criação de um cadastro único e multifinalitário é essencial para a eficiência tanto da administração pública quanto do mercado.

DIFERENÇAS ENTRE CADASTRO E REGISTRO

Registro e cadastro não se confundem. Sob aspecto imobiliário, o objeto de ambos é o imóvel, mas as funções para as quais foram criados e os efeitos jurídicos irradiados são diferentes.

¹¹ Se o Decreto nº 8.764/2016 (BRASIL, 2016a) pretendesse obrigar Estados e Municípios a lançar seus dados no sistema, haveria um vício formal, uma vez que esse instrumento legislativo não é adequado para criação de obrigações não previstas em lei (art. 84, IV da Constituição) (BRASIL, 1988).

O cadastro imobiliário é um inventário dos bens imóveis de um determinado território, produzido pela administração pública, para sistematizar informações sobre as parcelas territoriais e seus limites, objetivando uma finalidade qualquer, normalmente para fins fiscais. O cadastro, portanto, tem como função identificar e localizar os imóveis (situações de fato). Essas informações são relevantes à administração para cobrança de tributos; identificação dos bens públicos, do sistema viário e dos equipamentos urbanos, e, principalmente, para conhecimento da realidade fundiária, facilitando as decisões no que se refere às políticas públicas.

O registro, por sua vez, tem como função garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança jurídica e a eficácia dos negócios jurídicos ou dos fatos jurídicos inscritos. No registro de imóveis não se registram títulos, mas direitos expressados através dos títulos. Por isso, é tão relevante uma qualificação registral forte (princípio da legalidade), realizada por um profissional de direito capacitado, para que o direito expressado possa ser inscrito corretamente, gerando eficácia erga omnes. Uma vez registrado o direito, as garantias e os deveres inerentes ao direito de propriedade são estabelecidos, com todos os efeitos jurídicos decorrentes.

Assim, as publicidades do registro e do cadastro não são coincidentes, gerando efeitos diversos. O cadastro publiciza situações de fato, enquanto o registro, situações de direito (BRANDELLI, 2016, p. 114). Dentro da sistemática jurídica brasileira, a publicidade dos cadastros não irradia efeitos sobre os direitos de propriedade. Presta-se somente para auxiliar o poder público em suas funções administrativas. O registro é o lugar onde a eficácia material dos direitos de propriedade é estabelecida. A inscrição registral constitui direitos reais ou declara fatos jurídicos relevantes acerca do imóvel (averbação de existência de ação reipersecutória, por exemplo).

A integração entre cadastro e registro, especialmente no que se refere à localização, à confrontação e à identificação do imóvel, é importante para que não haja incertezas sobre as parcelas territoriais disponíveis no mercado. Informações disponibilizadas por essas instituições de forma desconhecida geram insegurança jurídica, pois os agentes econômicos podem ser induzidos a erro sobre a realidade física do imóvel a ser transacionado.

Por outro lado, é bom lembrar que as informações sobre a caracterização, a confrontação e a localização do imóvel (princípio da especialidade objetiva) são requisitos necessários tanto para a abertura da matrícula¹² quanto para a transmissão dos direitos de

¹² Art. nº 176, II, 3, 'a' e 'b', da Lei nº 6.015/73 (BRASIL, 1973).

propriedade¹³. Isso porque a alteração de qualquer desses dados ou a sua não conformidade com a realidade afeta, diretamente, o direito de propriedade registrado. A delimitação dos marcos divisórios do imóvel é parte da delimitação do próprio direito de propriedade que se pretende adquirir. É, portanto, conceito jurídico (GONZÁLEZ, 2016, p. 199). Alterando-se a localização, a confrontação ou a caracterização do bem, modifica-se a extensão do direito subjetivo do proprietário. Dessa sorte, as informações sobre a realidade física do imóvel devem ser publicizadas no registro de imóveis, sob pena de não gerar qualquer efeito jurídico, seja entre as partes que participam do negócio jurídico, seja em relação a terceiros.

O MODELO DESCRITIVO DOS IMÓVEIS BRASILEIROS E OS EFEITOS JURÍDICOS DA INSCRIÇÃO NO REGISTRO DE IMÓVEIS

As origens do sistema brasileiro de registro de imóveis não se preocuparam com a inscrição das referências físicas dos imóveis. A Lei Hipotecária de 1846 (Decreto nº 482/1846) (BRASIL, 1846), pois foi a legislação brasileira que criou o registro hipotecário no Brasil, não previa a especialidade objetiva (caracterização, localização e identificação) dos imóveis sujeitos a hipoteca. A Lei nº 1.237/1864 (BRASIL, 1864), que revogou o decreto citado, também nada dispôs sobre essa questão. Na verdade, o sistema já era falho desde a época da concessão das sesmarias. Entretanto, as descrições inconsistentes dessas cartas de concessão cumpriam, geralmente, as finalidades de então, uma vez que, apesar de não determinarem o tamanho da área, conseguiam fixar as confrontações e delimitar as posses e propriedades (JACOMINO, 2006, p. 04). É claro que essa precariedade gerava, também, sobreposições e incertezas sobre os reais limites, visto que era comum na descrição a confrontação com córregos e tipos de vegetação que deixaram de existir ao longo do tempo.

A partir da década de oitenta do século passado, com a consolidação da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73) (BRASIL, 1973), houve uma preocupação da doutrina com a especialidade objetiva, em virtude do disposto nos arts. 176 e 225 dessa lei (JACOMINO, 2006, p. 02). Assim, migrou-se de um sistema de incerteza acerca da realidade física dos imóveis para um sistema onde a especialidade objetiva passou a integrar o registro. O problema é que os dados anteriores não eram confiáveis.

¹³ Art. 225, da Lei nº 6.015/73 (BRASIL, 1973).

O art. 176 da Lei nº 6.015/73 (BRASIL, 1973) previu a técnica descritiva (sistema metes and bounds) em que as características, confrontações e localizações dos imóveis são descritas literalmente no livro de registro de imóveis. Essa técnica não se utiliza, portanto, de qualquer forma de representação gráfica na inscrição.

Uma das funções do sistema de registro é resolver ou, ao menos, mitigar os problemas de segurança jurídica, trazendo certeza e tranquilidade para o mercado imobiliário (GONZÁLEZ, 2016, p. 203). Diante do atual cenário impessoal e de grandes volumes de transações do mercado, o sistema descritivo não parece ser eficiente, já que não garante precisão. Há técnicas mais antigas, como a cartográfica, e mais recentes e eficientes, como o georreferenciamento, que são muito mais precisas, garantindo a segurança jurídica da realidade física do imóvel¹⁴. As novas tecnologias de georreferenciamento são cada vez mais precisas e mais baratas (GONZÁLEZ, 2016, p. 194-195).

A integração entre os dados descritivos do registro de imóveis com o cadastro multifinalitário do SINTER de representação gráfica georreferenciada das parcelas, sem um regramento legal que permita que essas representações geoespaciais sejam inscritas no registro, gerará insegurança jurídica e, portanto, trará ineficiência ao mercado. Isso porque os dados desse sistema serão disponibilizados ao público em geral¹⁵. Ocorre que os dados descritivos do registro é que detêm eficácia jurídica. O cadastro só publiciza situações de fato, sem qualquer efeito jurídico. A não coincidência entre a informação registral com a representação gráfica georreferenciada do imóvel resulta incerteza, uma vez que estarão disponíveis em uma mesma base de dados. Nesse caso, os interessados enxergarão duas representações do imóvel realizadas com técnicas diferentes (descritiva e representação gráfica), com efeitos diversos. O problema se agrava porque nem sempre será possível saber se a parcela georreferenciada corresponde à parcela descrita no registro. Os agentes econômicos,

¹⁴ González (2016, p. 202), com base na experiência espanhola, defende que a falta da utilização das técnicas cartográficas e georreferenciadas não é um problema, pois, naquele país, há um baixo nível de litígios relacionados à localização e às divisas de imóveis. Essa realidade não é a brasileira. A tradição de descrições antigas inconsistentes e a migração para um sistema de especialidade objetiva no Brasil criaram problemas variados, como a sobreposição de áreas e a grilagem de terras. Além disso, as ações demarcatórias, reivindicatórias e de reintegração de posse, baseadas em problemas de descrição de imóveis, foram amplamente utilizadas no século XX em todos os Estados brasileiros. Em Estados em que a expansão agrária é mais recente, essas ações ainda são intentadas em grande quantidade. Tão importante são essas ações que tanto o Código de Processo Civil de 1973 quanto o atual preveem procedimentos especiais para as ações possessórias e para as demarcatórias e divisórias.

¹⁵ Art. 1º, I, e art. 2º, II e III, do Decreto nº 8.777/2016 (BRASIL, 2016b).

ao realizarem as transações, podem se equivocar, acreditando que a representação constante no SINTER corresponde à realidade física e jurídica do imóvel. Esse ambiente de incerteza gera insegurança e, destarte, traz ineficiência ao sistema.

No sistema brasileiro, em que a eficácia jurídica compete ao registro de imóveis, a integração cadastro-registro deve, necessariamente, perpassar por uma qualificação registral para que os dados cadastrais sejam inscritos no registro. No sistema atual sem qualquer integração, não existem maiores inconvenientes, uma vez que o mercado busca as informações sobre as características, confrontações e localização do imóvel somente no registro de imóveis. Há custos de busca de informações sobre a realidade física e de quem detém a posse do imóvel. Mas esses custos permanecerão mesmo diante de um sistema integrado.

Em relação às parcelas do meio rural, a Lei nº 10.267/2001 (BRASIL, 2001), que criou a obrigatoriedade gradativa¹⁶ do georreferenciamento de imóveis rurais, e a Instrução Normativa nº 77/2013 do INCRA (BRASIL, 2013a), que regulamentou o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), criaram um sistema de integração de dados com o registro que traz custos ao proprietário, mas é eficiente em termos de segurança jurídica. Implica em custos porque o proprietário deve contratar profissional credenciado para realizar o levantamento georreferenciado do imóvel a ser cadastrado no INCRA. Mas traz segurança jurídica porque, após a certificação expedida pelo SIGEF, através de sistema automático que verifica se os dados apresentados são consistentes e que não há sobreposição com outra área já georreferenciada¹⁷, o registrador de imóveis deve qualificá-la para que seja registrada, uma vez que esse documento não implica em reconhecimento de domínio (propriedade) em favor da pessoa que a realizou¹⁸. Se a qualificação for positiva, os dados da certificação são inscritos e o cartório deve informar o INCRA acerca do registro realizado¹⁹ para confirmação e, portanto, para a integração de informações. Apesar de a informação constante do registro ainda ser

¹⁶ O art. 176, §3º, da Lei nº 6.015/73 (BRASIL, 1973), obrigou o georreferenciamento nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais. O §4º desse artigo delegou ao regulamento do Poder Executivo os prazos para a fixação dessa obrigatoriedade. O Decreto nº 4.449/2002 estipulou prazos diversos para o georreferenciamento em razão do tamanho do imóvel. Até 20.11.2023 todos os atos de transmissão de imóveis rurais necessitarão da certificação georreferenciada expedida pelo INCRA para poderem ser registrados nos cartórios.

¹⁷ Ver art. 3º, da Instrução Normativa nº 77/2013 do INCRA (BRASIL, 2013a).

¹⁸ Ver art. 17, da Instrução Normativa nº 77/2013 do INCRA (BRASIL, 2013a).

¹⁹ Ver art. 22, § 7º, da Lei nº 4.947/66 (BRASIL, 1966).

descritiva, o interessado pode acessar o sistema do SIGEF, a partir do número da certificação, para conhecer a representação gráfica do imóvel.

Apesar de o art. 213, I, 'd', e o §11, II, da Lei nº 6.015/73 (BRASIL, 1973) determinarem não ser necessário o procedimento de retificação²⁰ para que sejam inseridas as coordenadas georreferenciadas quando não houver alteração de medidas perimetrais ou de área²¹, a experiência demonstra que não é possível qualificar positivamente a certificação sem a realização de uma retificação com a participação dos confrontantes, anuindo com os limites das propriedades, nos moldes do art. 231, II, da Lei nº 6.015/73 (BRASIL, 1973)²². Esse fato implica em aumento de custos econômicos e de tempo. A situação se complica quando não há consenso com os confrontantes. É que, nesse caso, é preciso que o proprietário requeira a retificação via judicial, aumentando ainda mais os gastos financeiros e os custos de tempo até o deslinde do processo²³. Conforme demonstrado anteriormente (ver capítulo 4), a delimitação dos marcos divisórios do imóvel implica na delimitação do próprio direito de propriedade. Dessa sorte, por se tratar de conceito jurídico que pode provocar a alteração do imóvel lindeiro, é necessária a anuência do confrontante ou a sua participação em um processo judicial.

Nessa perspectiva, nem sempre a integração cadastro-registro resulta em eficiência ao mercado. A delimitação é um custo da propriedade imobiliária que, se for muito alto, impede a exploração do recurso pelo regime da propriedade privada (GONZÁLEZ, 2016, p. 198). Por outro lado, há uma necessidade presente da utilização pelo registro de imóveis das novas tecnologias disponíveis – georreferenciamento, em especial – para localização e delimitação dos imóveis que são bem mais precisas e confiáveis do que a técnica *metes and bounds*. Mas, em razão da necessidade da qualificação registral no sistema de registro de direitos, que garante segurança jurídica ao tráfico imobiliário, é necessário criar uma forma de os novos dados adentrarem no registro. Os cartórios somente podem dar publicidade registral da especialidade objetiva do

²⁰ O procedimento de retificação deve ser utilizado a requerimento do interessado ou de ofício, em determinados casos (art. 213, I, da Lei nº 6.015/73) (BRASIL, 1973), quando o registro ou a averbação for omissa, impreciso ou não corresponder à realidade (art. 212, da Lei nº 6.015/73) (BRASIL, 1973).

²¹ Nova redação imposta pela Medida Provisória nº 759/2016 (BRASIL, 2016c).

²² O autor constatou esse fato no exercício da função de registrador de imóveis da comarca de Aruanã, Goiás, por três anos.

²³ A obrigatoriedade do georreferenciamento de imóveis rurais para a alienação do bem, nos termos do §4º, do art. 176, da Lei nº 6.015/73 (BRASIL, 1973), viola o direito de propriedade (direito de disponibilidade) constitucionalmente garantido (art. 5º, XXII, da Constituição) quando houver retificação judicial. Isso porque esse processo judicial demora, em média, vários anos para ser solucionado. Essa questão foge do objeto da presente pesquisa, por isso não será tratada de forma mais profunda.

imóvel de acordo com a nova técnica implantada após essa inscrição. Daí o perigo do SINTER, que poderá disponibilizar dados diferentes de cadastro e registro referentes à localização e à confrontação de um mesmo imóvel, gerando insegurança jurídica para o mercado imobiliário, que pode não compreender que a eficácia jurídica é somente dos dados registrados.

É bom lembrar, também, que o SINTER será um sistema com processamento de dados em tempo real (REZENDE, 2016, p. 246). Assim, será necessária a integração dos dados geoespaciais entre cadastro e registro sobre cada imóvel uma única vez. As alterações posteriores serão realizadas, automaticamente, pelo sistema, através de documentos nativos estruturados, enviados pelo registro de imóveis ao SINTER a partir das mudanças de localização e confrontação registradas. É um custo necessário que trará eficiência jurídica em termos de segurança jurídica ao tráfico imobiliário, diminuindo as incertezas aos agentes econômicos. Mas, sem um procedimento jurídico que estabeleça a forma de ingresso dos dados cadastrais de localização e confrontação no registro de imóveis, a disponibilização de dados em uma mesma plataforma, como pretende o SINTER, é gerador de incertezas ao mercado.

Há outros problemas do sistema SINTER que devem ser pensados antes da sua implementação, principalmente no que se refere à disponibilização dos dados para todo o mercado. O Cadastro Ambiental Rural (CAR), criado pela Lei nº 12.651/2012 (BRASIL, 2012), é um sistema de cadastro eletrônico com a finalidade de integrar os dados ambientais das propriedades e das posses rurais. O inconveniente da integração desse cadastro ao SINTER²⁴ e a sua disponibilização ao público é que a posse é uma situação de fato difícil de ser provada unilateralmente. As disputas judiciais demonstram essa dificuldade. Aliás, o Código de Processo Civil (BRASIL, 2015b, art. 562), no procedimento de manutenção e reintegração de posse, prevê a possibilidade de audiência prévia de justificação de posse para a concessão de medida liminar. O deferimento dessa providência não garante o êxito do processo judicial, uma vez que o réu pode, no curso do processo, provar que a posse era sua. Os órgãos ambientais estaduais, competentes para o cadastramento do CAR, não possuem meios jurídicos adequados para constatar se a pessoa que declara deter a posse de um determinado imóvel rural, realmente, é a efetiva possuidora. É um cadastro falho nesse sentido. É por isso que a averbação da existência desse cadastro no registro de imóveis, que é obrigatória²⁵, não menciona o tamanho

²⁴ Os órgãos estaduais podem ser usuários do SINTER mediante convênio celebrado com a Secretaria de Receita Federal (art. 3º, §1º, IV, do Decreto nº 8.764/2016) (BRASIL, 2016a).

²⁵ Ver art. 29, § 3º, da Lei nº 12.651/2012 (BRASIL, 2012).

nem a localização do imóvel informado pelo CAR, de acordo com a melhor técnica registral. A disponibilização desses dados no SINTER, para todo o mercado, pode resultar em incertezas quando as informações do CAR não corresponderem à realidade. Talvez, a melhor solução seria a permissão de acesso de algumas informações, como as do CAR, somente à administração pública. Os particulares poderiam ter acesso aos dados por meio de pedido específico, mas as informações não constariam no acesso geral ao sistema.

Não há dúvidas acerca da funcionalidade e da necessidade da criação de um cadastro nacional multifinalitário brasileiro. Mas quer-se chamar atenção que a integração desse cadastro com o registro não deve ocorrer no âmbito do cadastro, mas no do registro, que é a instituição competente para reconhecimento dos direitos de propriedade. Daí o erro de pretender integrar os mais variados cadastros com o registro de imóveis, sem o crivo dessa instituição. Nos termos propostos pelo SINTER, seria uma integração em que dados de fato dos cadastros conviveriam com informações jurídicas do registro, gerando confusão para quem acessa o sistema. Além disso, os dados de alguns cadastros falhos, como o do CAR, não deveriam ser disponibilizados ao público. Nesses termos, a publicidade que será gerada pelo SINTER, que mistura situações de fato com situações jurídicas, resultaria em insegurança jurídica, portanto geraria ineficiência ao mercado. A melhor solução na atual conjuntura, em termos de segurança jurídica e garantia de certeza ao mercado, é que as informações registrais sejam disponibilizadas ao público, exclusivamente pelo Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), criado pelo Provimento nº 47/2015 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2015), através das centrais de serviços eletrônicos compartilhados de cada Estado e do Distrito Federal. Essas centrais, por sua vez, repassariam as informações ao SINTER, que as utilizaria sem disponibilizá-las ao mercado. Em caso de integração entre cadastro e registro, os dados poderiam ser abertos ao mercado.

OS CUSTOS PARA INTEGRAÇÃO CADASTRO-REGISTRO E UMA SOLUÇÃO PLAUSÍVEL BASEADA NO MODELO ESPANHOL

No ordenamento jurídico brasileiro, em vigor, seria preciso realizar o procedimento de retificação, previsto no art. 213, I, 'd', da Lei nº 6.015/73 (BRASIL, 1973), para que os dados geoespaciais do cadastro territorial adentrassem no registro de imóveis. Esse procedimento somente dispensaria a anuência dos confrontantes se a área do imóvel encontrada a partir das

coordenadas georreferenciadas correspondesse à área inscrita no registro de imóveis e desde que não fossem alteradas as suas medidas perimetrais. Essa solução é demorada e custosa (ver capítulo 5). Dessa sorte, os agentes econômicos não empreenderão esforços para integração se não houver benefícios que superem os custos econômicos e de tempo gastos, especialmente no caso do SINTER, ao qual não há obrigatoriedade desse procedimento.

A Espanha, além de possuir uma lei nacional de cadastro imobiliário (ESPAÑA, 2004), alterou, recentemente (ESPAÑA, 2015), a sua Lei Hipotecária (ESPAÑA, 1946) para que houvesse a integração entre cadastro e registro. A solução espanhola parte da existência de um cadastro imobiliário nacional único. O art. 10, 1, dessa lei dispõe que a base da representação gráfica das propriedades é a cartografia cadastral (cadastro) que fica à disposição dos registradores de imóveis daquele país. A partir da vigência da lei nº 13/2015 (ESPAÑA, 2015), é necessário, no primeiro ato registral, que o interessado apresente a certificação cadastral descritiva e gráfica, disponibilizada pelo sistema de cadastro, para que sejam integradas as informações entre cadastro e registro. O registrador, ao qualificar o título, analisa se há uma diferença menor do que dez por cento entre a área certificada e a registrada, se foram excedidos os limites do perímetro e se existe uma correspondência entre a representação gráfica e a propriedade inscrita no cartório. Isso para a proteção dos direitos dos confinantes. Se entender que os requisitos estão cumpridos, não há necessidade de nenhum outro procedimento: a qualificação é positiva e os dados cadastrais geoespaciais passam a compor o registro, com presunção relativa de legalidade. É uma solução barata e eficiente, principalmente para o meio urbano, onde as discrepâncias entre as medidas e áreas inscritas no registro e as encontradas na realidade do imóvel tendem a ser parecidas, com diferenças mínimas. É claro que não se resolvem todos os problemas, mas a maioria é solucionada.

Na Espanha, caso os dados cadastrais não estejam em conformidade com a realidade do imóvel, é necessário um procedimento denominado inscripción de la representación gráfica georreferenciada de la finca y su coordinación con el Catastro²⁶ em que o interessado deve apresentar uma representação gráfica alternativa do imóvel. Os confinantes são intimados. Caso não haja oposição, a área é retificada. Após esse procedimento, o registrador informa ao cadastro nacional, que altera os seus dados geoespaciais igualando as informações entre

²⁶ Inscrição da representação gráfica da propriedade e sua coordenação com o cadastro (tradução livre).

cadastro e registro. É um procedimento parecido com a retificação brasileira, que demanda tempo e custos econômicos.

O problema brasileiro é que não existe uma lei nacional de cadastros, em que as informações sobre a localização, a confrontação e a identificação de todos os imóveis brasileiros estejam disponíveis aos registradores de imóveis. Dessa sorte, há duas soluções: ou se cria um cadastro nacional, em que o Estado brasileiro invista vultosas quantias e, a partir desse cadastro, se faça uma integração rápida nos moldes da Espanha, ou se faz uma integração gradativa e obrigatória, a partir dos novos atos de alienação, nos moldes implantados pelo SIGEF. O que não se pode aceitar, sob pena de gerar grandes incertezas e contribuir para a ineficiência do mercado imobiliário, é que um cadastro, nos moldes do SINTER, disponibilize informações ao público em geral que não tragam segurança jurídica aos agentes econômicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A adesão ao SINTER pelos registros de imóveis é facultativa, em razão da ilegalidade da obrigatoriedade do envio de informações registras impostas pelo Decreto nº 8.764/2016 (BRASIL, 2016a). Conseqüentemente, os registradores tomarão a decisão racional de não enviar as informações diretamente a esse sistema em razão dos altos custos envolvidos na confecção e na transmissão dos dados através de documentos nato-digitais estruturados. É mais benéfico para os registradores, além de cumprir o disposto na Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009), esperar a consolidação do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), criado pelo Provimento nº 47/2015 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2015), para que, em seguida, as centrais de serviços eletrônicos compartilhadas enviem as informações ao SINTER.

É preciso repensar a disponibilização irrestrita pelo SINTER das informações sobre a localização, a confrontação e a identificação dos imóveis. Isso porque o sistema informa tanto dados registras quanto cadastrais. É necessário, em um primeiro momento, o alinhamento entres esses dados. No sistema brasileiro de registro de imóveis, a qualificação registral positiva é requisito para inscrição. Dessa sorte, somente após o acesso das informações cadastrais ao registro de imóveis é possível dar publicidade desses dados ao público em geral. É que os efeitos jurídicos provêm da inscrição. Misturar dados de fato, fornecidos pelos cadastros, com dados registras, com eficácia jurídica, como pretende o SINTER, é apresentar informações

incertas ao mercado imobiliário, gerando ineficiência e colocando em risco as operações imobiliárias (insegurança jurídica).

Por outro lado, sob o aspecto de informações sistematizadas (cadastro multifinalitário) para tomada de decisões no que se refere às políticas públicas, o SINTER é um modelo eficiente. A consolidação do sistema será de grande relevância para entender, em uma visão macro, a realidade do meio rural e urbano, facilitando o planejamento e as decisões envolvidas na escolha da melhor política pública a ser criada.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Julio Cesar; SAMPAIO, Dayana Almeida Fraga; TABAK, Benjamin Miranda. A Outorga do Uso da Água à Luz dos Direitos de Propriedade. In: TABAK, Benjamin Miranda; AGUIAR, Julio Cesar de (Orgs.). **Análise Econômica do Direito: uma abordagem aplicada**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2015. p. 95-123.

ARRUÑADA, Benito. Organização do registro da propriedade em países em desenvolvimento. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo: **Revista dos Tribunais**, ano 27, n. 56, p. 139-159, jan./jun. 2004.

____CASARI, Marco. Fragile Markets: an experiment on judicial independence. **Journal of Economic Behavior and Organization**, v. 129, p. 142-156, 2016. Disponível em:<https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=983557>. Acesso em: 11 abr. 2017.

BENATTI, Francesa, CARDOSO, Patrícia Silva. A tutela do Direito de Propriedade no Estado de Direito: os padrões europeus de respeito aos Direitos Fundamentais. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 09, nº 2, p. 666-699, 2017.

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

BRASIL.**Decreto do Império nº 482, de 14 de novembro de 1846**. Estabelece o regulamento para o registro geral das hypothecas. Rio de Janeiro, 14 nov. 1846.

____Incrá. **Instrução Normativa nº 77 de 23 de agosto de 2013**. Regulamenta o procedimento de certificação da poligonal objeto de memorial descritivo de imóveis rurais a que se refere o § 5º do art. 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Brasília, 23 ago. 2013a.

____Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05 out. 1988.

____Presidência da República. **Decreto nº 8.764, de 10 de maio de 2016**. Institui o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais e regulamenta o disposto no art. 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Brasília: DOU, 11 maio 2016a.

____Presidência da República. **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016**. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Brasília: DOU, 30 abr. 2016b.

____Presidência da República. **Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864**. Reforma a Legislação Hypothecaria, e estabelece as bases das sociedades de credito real. Rio de Janeiro: CLBR, 1865.

_____. Presidência da República. **Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966**. Fixa Normas de Direito Agrário, dispõe sobre o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras Providências. Brasília: 11 abr. 1966, retificado em 24 jul. 1966.

_____. Presidência da República. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília: DOU, 31 dez. 1973.

_____. Presidência da República. **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: DOU, 21 nov. 1994.

_____. Presidência da República. **Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília: DOU, 21 nov. 1997, retificado em 24 nov. 1997.

_____. Presidência da República. **Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001**. Altera dispositivos das Leis nos 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília: DOU, 29 ago. 2001.

_____. Presidência da República. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília: DOU, 11 jan. 2002.

_____. Presidência da República. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: DOU, 08 jul. 2009.

_____. Presidência da República. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: DOU, 28 maio 2012.

_____. Presidência da República. **Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015**. Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação incidentes sobre a receita de vendas e na importação de partes utilizadas em aerogeradores; [...]. Brasília: DOU, 20 jan. 2015a.

_____. Presidência da República. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília: DOU, 17 mar. 2015b.

_____. Presidência da República. **Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016**. 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, e dá outras providências. Brasília: DOU, 23 dez. 2016c.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 308**. 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. Julgamento: 30 mar. 2005. Órgão Julgador: Segunda Seção. Publicação: DJ, 25 abr. 2005c.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação Cível nº 1998.39.00.001439-8**. Relator: Juiz Federal Rodrigo Navarro de Oliveira. Julgamento: 19 set. 2013. Órgão Julgador: 4ª Turma Suplementar. Publicação: e-DJF1, 04 out. 2013b.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Atos Administrativos. **Provimento nº 47, de 18 de junho de 2015**. Estabelece diretrizes gerais para o sistema de registro eletrônico de imóveis. Brasília, 18 jun. 2015.

DE SOTO, Herando. **O Mistério do Capital**. Trad. Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001.
ESPAÑA. Ministerio de la Presidencia e para las Administraciones Regionales. **Real Decreto Legislativo 1, de 5 de marzo de 2004**. Por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. Madrid: BOE, n. 58, p. 52565-52597, 08 mar. 2004.

_____. Ministerio de la Presidencia e para las Administraciones Regionales. **Ley 13 de 24 de junio de 2015**, de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo. Madrid: BOE, n. 151, 25 jun. 2015.

ESPAÑA. Ministerio de la Presidencia e para las Administraciones Regionales. **Decreto de 08 de febrero de 1946**. Por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria. Madrid: BOE, n. 58, 27 feb. 1946.

GADRET, Sandra Maria; GIUSTINA, Bianca Sant'Anna Della. O Registro de Imóveis como instrumento para a proteção e desenvolvimento do mercado imobiliário. In: TUTIKIAN, Cláudia Fonseca (Coord.). **Moderno Direito Imobiliário, Notarial e Registral**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. p. 273-295.

GONÇALVES, Oksandro Osdival; RIBEIRO, Marcelo Miranda. Incentivos Fiscais: uma perspectiva da Análise Econômica do Direito. **Economic Analysis of Law Review**, v. 4, n. 1, p. 79-102, Jan./June 2013.

GONZÁLEZ, Fernando P. Méndez. **A função econômica dos sistemas registrais**. Conferência pronunciada no Club Siglo XXI, em 21/03/2002, no ciclo "Espanha em um mundo globalizado". Tradução Ramón de Barros Leonel. Disponível em: <<https://cartorios.org/2012/06/24/a-funcao-economica-dos-sistemas-registrais/>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

_____. Tráfico jurídico y delimitación de derechos. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 39, n. 80, p. 193-206, jan./jun. 2016.

GRUBER, Rafael Ricardo. Registro Eletrônico de Imóveis, cadastros e Sinter: interconexão sem submissão. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 39, n. 81, p. 253-287, jul./dez. 2016.

JACOMINO, Sergio. **Cadastro e Registro de Imóveis: Os irmãos Siameses da gestão territorial**. Trabalho apresentado para os alunos do Curso Virtual de Especialização Lato Sensu em Direito Urbanístico, oferecido pela PUC Minas Virtual no ano de 2006. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/13014158/Cadastro-e-registro-de-imoveis-irmãos-siameses-da-gestão-territorial>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

_____. O SINTER e os irmãos siameses da gestão territorial. Decretos Federais 8.764 e 8.777 de 2016 em debate. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo: **Revista dos Tribunais**, ano 39, n. 81, p. 289-313, jul./dez. 2016.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise Econômica do Direito**. Trad. Rachel Sztajn. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MUELLER, Bernardo. Beliefs, Institutions And Development On Complex Landscapes. **Economic Analysis of Law Review**, v. 7, n. 2, p. 474-495, Jul./Dec. 2016.

NORTH, Douglas C. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, Winter 1991. Disponível em:<<http://links.jstor.org/sici?sici=0895-3309%28199124%295%3A1%3C97%3A1%3E2.0.CO%3B2-W>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

REZENDE, Luis Orlando Rotelli. Sinter – Um impulso para o futuro do cadastro no Brasil. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 39, n. 81, p. 235-252, jul./dez. 2016.

TABAK, Benjamin Miranda. A análise econômica do direito: proposições legislativas e políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, ano 52, n. 205, jan./mar. 2015.

Trabalho enviado em 16 de junho de 2017.

Aceito em 08 de setembro de 2017.