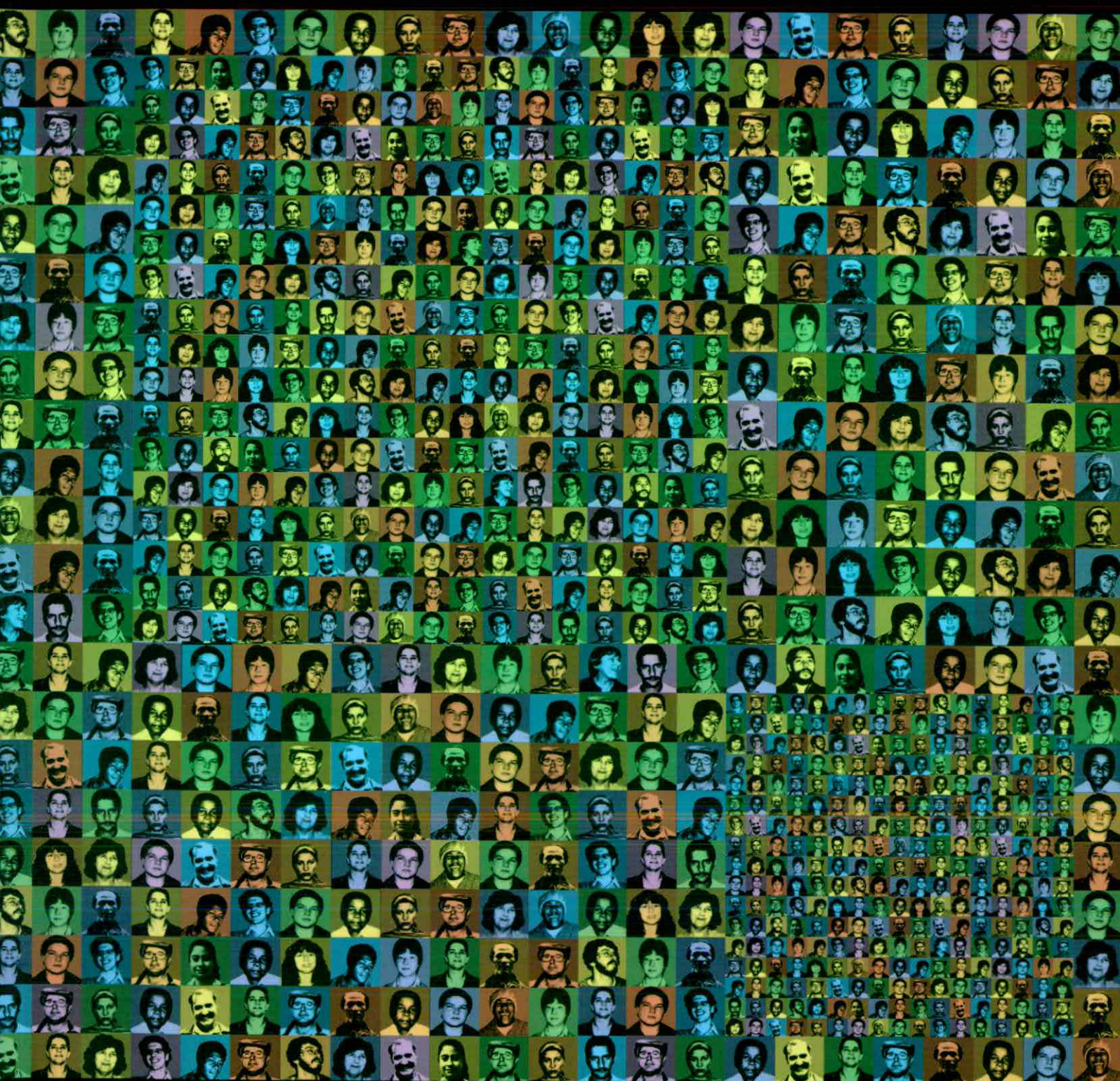




Irib debate a importância social e econômica
do registro imobiliário durante fórum internacional



Boletim do IRIB em revista nº 312
setembro-outubro/2003

ISSN 1677-437X

Boletim do
irib
em revista

Diretoria Executiva

Presidente: Sérgio Jacomino-SP
Vice-presidente: Helvécio Duia Castello-ES
Secretário-geral: João Baptista Galhardo-SP
1ª Secretária: Gilma Teixeira Machado-MG
2ª Secretária: Etelvina Abreu do Valle Ribeiro-ES
Tesoureiro Geral: José Simão-SP
1ª Tesoureira: Vanda M. de Oliveira Penna Antunes da Cruz-SP
2ª Tesoureira: Manoel Carlos de Oliveira-SP
Diretor Social e de Eventos: Ricardo Basto da Costa Coelho-PR
Diretor de Publicidade e Divulgação: Flauzolino Araújo dos Santos-SP
Diretor de Assistência aos Associados: Jordan Fabrício Martins-SC
Diretor Legislativo: Meirimar Barbosa Júnior - SP

Conselho Científico:

Alexandre Assolini Mota; Alexandre de Moraes; André Lima; Andréa Flávia Tenório Carneiro; Bruno Mattos e Silva; Carlos Ari Sunfeld; Armando Castelar Pinheiro; Betânia de Moraes Alfonsin; Carlos Eduardo Duarte Fleury; Celso Fernandes Campilongo; Daniel Roberto Fink; Edésio Fernandes; Elcio Trujillo; Evangelina de Almeida Pinho; Luiz Mário Galbetti; Hélio Borghi; J. Nascimento Franco; José Carlos de Freitas; José Guilherme Braga Teixeira; Jürgen W. Philips; Kioitsi Chicuta; Marcelo Terra; Maurício José Serpa Barros de Moura; Melhim Namem Chahub; Pablo de Camargo Cerdeira; Pedro Antonio Dourado de Rezende

Sede: Av. Paulista, 2073 - Horsa I - 12º and. - conj. 1201/1202 - CEP 01311-300 São Paulo - SP - Telefones/Fax: (0xx11) 289-3340 / 289-3599 / 289-3321.
Secretaria do IRIB: irib@terra.com.br Homepage: www.irib.org.br.
Direitos de reprodução. As matérias aqui veiculadas podem ser reproduzidas mediante expressa autorização dos editores, com a indicação da fonte.

Presidente

Sérgio Jacomino

Diretor de Publicidade e Divulgação

Flauzolino Araújo dos Santos
oficial@primeirosp.com.br

Editores

Sérgio Jacomino
sergiojacomino@uol.com.br
Fátima Rodrigo

Jornalista Responsável

Fátima Rodrigo (Mtb 12576)

Design Gráfico

Carlos Augusto Sholl

Direção de Arte

Marcelo Pacheco

Fotos

Carlos Petelinkar
kpetelink@uol.com.br

Impressão e Acabamento

RR Donnelley

Especial

- 3 Irib debate a importância social e econômica do registro imobiliário durante fórum internacional
- 5 A função econômica do registro imobiliário - Fernando P. Méndez Gonzalez
- 11 Debate: A função econômica do registro de imóveis
- 22 Imprensa dá destaque à proposta do Irib para criação de microcrédito imobiliário

Acontece-Estatuto da Cidade

- 26 Irib e Fadisp realizam com sucesso curso sobre o Estatuto da Cidade

Acontece-grilagem/Piauí

- 30 Irib participa de encontro sobre o combate à grilagem de terras no Piauí
- 30 1. O combate à grilagem e a modernização do sistema registral – palestra proferida pelo presidente do Irib Sérgio Jacomino
- 33 2. Comentários à lei 10.267 e ao decreto 4.449 – palestra proferida pelo chefe da Procuradoria do Incra-PB Rivaldo Machado de Arruda
- 47 3. Entrevista com a doutora Fernanda Almeida Moita, presidente do Interpi
- 50 4. Entrevista com Roberto Novoa da Costa, ex-procurador federal e atual secretário substituto de Reforma Agrária
- 52 5. Carta de Cristino Castro com as propostas aprovadas no Encontro do Cerrado piauiense

Acontece-lançamento

- 53 Irib e UFPE lançam livro sobre cadastro imobiliário e registro de imóveis
- 54 As bases gráficas dos prédios registraes: O projeto geobase – palestra do registrador espanhol Jorge Requejo Liberal

Acontece – lei 10.267/01

- 59 A participação do Irib no grupo de trabalho do CNIR e no projeto com o BID
- 61 Irib participa do GT de consolidação do CNIR
- 63 Relatório oficial do programa Cadastro de terras e regularização fundiária no Brasil
- 65 Portaria conjunta MDA-SRA/Incr 1, de 12 de setembro de 2003

Acontece-curso

- 67 Faculdade de Campo Grande realiza pós-graduação em direito notarial, registral e imobiliário

Acontece-confraternização

- 68 Irib recebe novos registradores com jazz e bossa-nova
- 69 Carta aos novos registradores - Sérgio Jacomino
- 70 Irib recebido em almoço no Secovi-SP

Acontece-curso internacional

- 71 Brasileiros participam do curso de especialização em Direito registral na Espanha
- 72 Curso de especialização em Direito registral em Barcelona-Espanha – João Pedro Lamana Paiva

Entrevista

- 82 O professor Edésio Fernandes destaca a necessidade imperiosa de regularização fundiária no Brasil
- 87 A advogada Mariana Moreira fala sobre parcelamento do solo e desenvolvimento municipal de São Paulo

Imóvel rural – lei 10.267/2001 e decreto 4.449/2002

- 90 Georreferenciamento de imóveis rurais: cronograma se aplica a desmembramento, parcelamento e remembramento
- 91 Georreferenciamento: escalonamento de prazos - Portaria/Incr/P/ 1.032, de 2 de dezembro de 2002

Jurisprudência selecionada

- 92 Cartório. Vínculo de emprego. Regime laboral.

Jurisprudência selecionada – SP

- 95 Decisões da Primeira Vara de Registros Públicos de São Paulo

Opinião

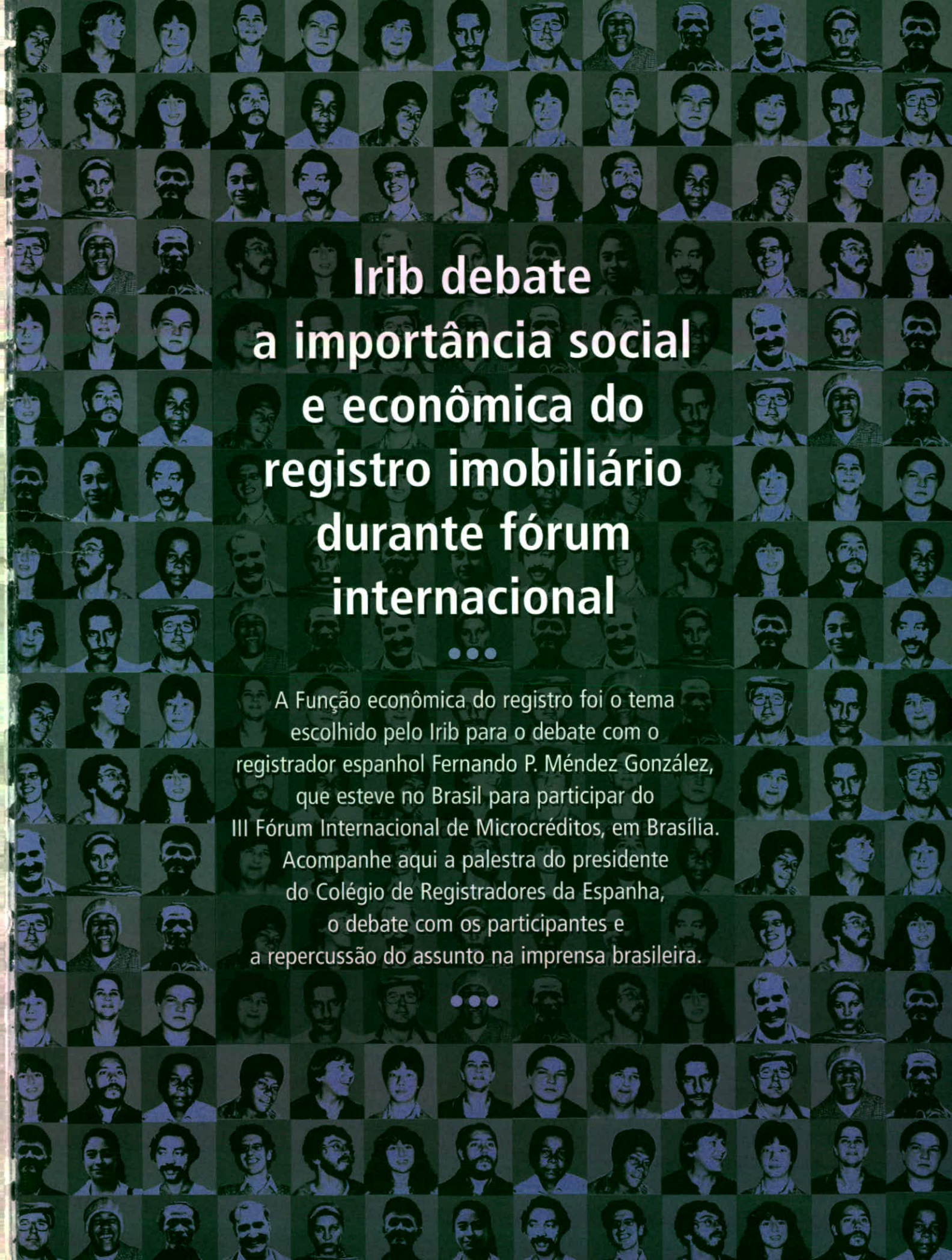
- 105 **José Augusto Guimarães Mouteira Guerreiro**
A posse, o registro e seus efeitos
- 116 **Adriano Damásio**
O que é prenotação?
- 120 **Ademar Fioranelli**
Locação – direito de preferência – custas e emolumentos
- 121 **João Baptista Galhardo**
Enfiteuse e subenfiteuse no NCC e o registro de imóveis
- 122 **José de Mello Junqueira**
Incorporação. Hipoteca. Custas e emolumentos. São Paulo, capital.
- 124 **Fernando P. Méndez González**
O sistema registral espanhol – registrador substituto visa mais agilidade
- 126 **Valestan Milhomem da Costa**
A união estável e seus reflexos notariais e registraes
- 129 **Venício Antonio de Paula Salles**
Regularização fundiária e urbanística
- 131 **Roberta Deák. Colaboração de Lara Figueiredo**
Avenida São João – finais do século XIX a meados do XX

Previdência social

- 134 Cartório é empresa?

Irib responde

- 140 Alienação fiduciária e usufruto. Desdobramento da posse – José de Mello Junqueira
- 141 Hipoteca. Sub-rogação. Substituição da garantia. Alienação fiduciária – José de Mello Junqueira



Irib debate a importância social e econômica do registro imobiliário durante fórum internacional

...

A Função econômica do registro foi o tema escolhido pelo Irib para o debate com o registrador espanhol Fernando P. Méndez González, que esteve no Brasil para participar do III Fórum Internacional de Microcréditos, em Brasília. Acompanhe aqui a palestra do presidente do Colégio de Registradores da Espanha, o debate com os participantes e a repercussão do assunto na imprensa brasileira.

...

O Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, Irib, aproveitou a realização do III Fórum Internacional de Microcréditos, realizado de 6 a 8 de outubro últimos, em Brasília, para lançar a proposta de criação de um programa de microcrédito destinado ao financiamento da regularização de imóveis para famílias de baixa renda.

Na abertura do evento, no Hotel Blue Tree Park, o Irib promoveu o *workshop* Função Econômica do Registro, com a presença de Fernando P. Méndez González, decano-presidente do Colégio de Registradores da Espanha, que veio ao Brasil convidado para participar da mesa-redonda *Aprendendo a base para iniciar um programa de microcrédito*.

O registrador espanhol expôs o funcionamento do sistema registral espanhol bem como a importância definitiva da segurança jurídica para o incremento das transações financeiras e imobiliárias em favor do desenvolvimento econômico.

O debate estendeu-se sobre o papel do registro imobiliário brasileiro, para a regularização de títulos e propriedades, como forma de inserção do cidadão na economia formal.

Convidados muito especiais

Participaram do *workshop* Função Econômica do Registro promovido pelo Irib, Sérgio Jacomino, presidente do Irib; Helvécio Duia Castelo, vice-presidente do Irib; João Pedro Lamana Paiva, vice-presidente do Irib/RS; João Baptista Galhardo, secretário-geral do Irib; Francisco Rezende, presidente da Associação dos Serventuários de Justiça de Minas Gerais, Serjus; José de Mello Junqueira, consultor jurídico do Irib; Marcelo Terra e Frederico Henrique Viegas de Lima, advogados especializados em direito imobiliário; os registradores Léa Emília Braune Portugal (DF); Ruy V. P. Rebello Pinho (SP); Ari Pires (MG); e Luis Joça, jornalista da Anoreg-DF.

Com o objetivo de dar a conhecer ao mercado informação a respeito da importância social e econômica do registro imobiliário, foram convidadas entidades parceiras do Irib.

Compareceram, pelas entidades convidadas, o ex-ministro do Trabalho Arnaldo Prieto, Alessandro Camilo Pereira e Paulo Efraim Nogueira da Silva, representantes da Associação Brasileira das Empresas de Crédito Imobiliário e Poupança, Abecip; Alexandre Assolini Mota, da Companhia Brasilei-



Luiz Inácio Lula da Silva, rainha Sofia e o ministro Palocci

ra de Securitização, Cibrasec; Francisco Russo Jr., da Câmara Brasileira da Indústria da Construção, Cbic; Silvinho Ximenes, da Câmara do Mercado Imobiliário; Rosângela Ferreira, da Caixa Econômica Federal, CEF; e Evangelina Pinho, da Prefeitura do Município de São Paulo.

Mas não foi só o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil que

contou com participações tão especiais. Estiveram presentes à abertura do III Fórum Internacional de Microcréditos, a rainha Sofia, da Espanha; o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva; o presidente do Mercosul, Eduardo Duhalde, e o vice-presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, Paulo Paiva.

A função econômica do registro imobiliário

Palestra proferida pelo registrador espanhol Fernando P. Méndez Gonzalez, em Brasília, no dia 6 de outubro de 2003, no *workshop* promovido pelo Irib durante os trabalhos do III Fórum Internacional de Microcréditos.

Fernando Méndez González, decano-presidente do Colégio de Registradores da Espanha, tem discutido a função econômica do registro imobiliário em fóruns especializados, ressaltando a importância de instituições jurídicas de segurança preventiva.

Presentes ao *workshop* promovido pelo Irib, representantes de vários segmentos do mercado imobiliário – registradores, notários, economistas, agentes financeiros, administradores públicos e da construção civil – puderam descobrir as inegáveis vantagens de um bom sistema registral.

A função econômica do registro imobiliário

Fernando P. Méndez González

Quero agradecer ao Irib, que me deu esta oportunidade. Para mim é uma honra poder falar de algo que considero muito importante, a função econômica do registro.

Um fórum sobre microcrédito é muito importante e tem relação com o registro, uma vez que a alternativa ao microcrédito bem como ao registro é a usura com todas as suas consequências.

Creio que uma das lições que o processo de transição de uma economia planejada para uma economia de mercado no Leste europeu nos tem ensinado é que a economia de mercado não surge espontaneamente, não é um fato da natureza.

Parece existir um mito de que, se o Estado se retira da atividade econômica, imediatamente floresce a economia de mercado e a atividade econômica prospera. Não é bem assim. Se o Estado se retira da atividade econômica, surge a selva, mas não o mercado. Para funcionar eficientemente, o mercado requer um conjunto de instituições, dentre as quais uma das mais importantes é o registro da propriedade.

Por quê? Porque no mercado, antes de qualquer coisa, se intercambiam direitos sobre muitas coisas. É claro que, para intercambiar direitos, em primeiro lugar é necessário que eles existam, estejam definidos e atribuídos a alguém, bem como existam mecanismos de intercâmbio desses direitos. Sem isso, o mercado incorre em custos extraordinários para levar a cabo essas operações de intercâmbio. Obviamente, quanto maiores forem as dificuldades para se lograrem essas operações menores serão as chances de intercâmbios bem sucedidos.

Caso não haja intercâmbios, frustra-se o mecanismo básico, em virtude do qual se produz uma adjudicação constante e eficiente dos bens. Portanto, simplesmente frustra-se o mecanismo por intermédio do qual se gera e se distribui a riqueza.

A finalidade primordial do Estado e da atividade institucional é fazer com que os custos necessários para a realização desses intercâmbios sejam os menores possíveis. Quanto maior for a segurança jurídica dos intercâmbios e menores forem os custos necessários para levá-los a cabo tanto maior será a atividade econômica.

Em todo intercâmbio pressupõem-se dois problemas básicos: quem oferece algo precisa saber o que tem a oferecer; e quem demanda algo precisa saber o que é oferecido bem como precisa comparar as importâncias econômicas, as características físicas e jurídicas e os preços do que é oferecido, o que se convencionou chamar custos de demanda.

Quanto maiores os custos de demanda, menores as possibilidades de não se adquirirem os bens a preços menores, uma vez que os custos para encontrá-los são superiores aos benefícios esperados deles. O que gera distorções no mercado.

A humanidade dedicou-se à criação de instituições que permitem reduzir custos transacionais, como é o caso das sociedades mais desenvolvidas que conseguiram reduzir seus custos transacionais.

Vejamos alguns exemplos.

A embaixada espanhola em Moscou tentou adquirir um edifício para organizar o Instituto Cervantes. Encontrou um edifício muito bonito e a administração espanhola procedeu rotineiramente: remeteu o dinheiro necessário para comprá-lo contra a certificação do edifício no registro moscovita. Mas na Rússia não havia ninguém capaz de certificar de quem era a propriedade. Consequentemente, a operação foi frustrada.

Em Moçambique, na África, foi aberta uma embaixada dos Estados Unidos num solar que, ao cabo de seis

meses, ficou comprovado que não pertencia a quem o havia vendido. A embaixada norte-americana ficou sem sua sede, uma vez que ela não havia sido comprada do seu verdadeiro dono.

Na construção das famosas torres gêmeas de Nova York, na década de 1970, foram necessários três anos de investimentos em pesquisa das propriedades da área e um seguro de 72 milhões de dólares antes de levar a cabo a operação. Prova de que, graças a algumas vantagens competitivas, foi possível que os empresários se permitissem esses luxos.

O custo da falta de um registro que garanta a propriedade

Olhemos agora para o Brasil, o Peru e muitos outros países onde o assunto do microcrédito está em discussão.

É necessário que as pessoas comprovem que o lugar onde vivem é de sua propriedade, mediante um título, em



*Fernando P. Méndez González
no encontro internacional em Brasília*

virtude do qual o Estado reconheça essa propriedade, e assim ela possa ser utilizada tanto para proteger-se da chuva e do frio como para ativo econômico, portanto, como garantia para se obter um crédito.

Sem título de propriedade juridicamente indiscutível, nenhuma entidade financeira vai aceitá-la como garantia.

Impedido o acesso do proprietário ao circuito formal de crédito, resta-lhe apenas uma garantia pessoal com juro mais alto e prazo de amortização menor, uma vez sem uma garantia hipotecária.

Na Espanha, esse crédito pessoal está em torno de 6% e 7% ao ano com um prazo de cinco anos para amortização, ao passo que o juro hipotecário é de 2,5% ao ano com até 40 anos para amortização.

Esse é o custo da falta de um registro que garanta a propriedade, o que não é pouco, considerando que, na Espanha, são feitas cinco milhões de transações por ano, 1,2 milhão das quais são de empréstimos hipotecários pessoais a um custo médio de 14 milhões de pesetas e com um prazo de amortização de 12 anos. Imaginem os senhores que, se eles pudessem comprovar o registro imobiliário de suas propriedades, estariam pagando duas vezes menos pelo empréstimo, algo em torno de seis milhões de pesetas anuais.

Além disso, o registro imobiliário evita, por exemplo, a execução das sentenças judiciais contra o demandado titular de registro imobiliário, assegurado, portanto, contra a insolvência e estimulado a cumprir os contratos, os prazos, etc.

Considere-se ainda que o registro é um ótimo instrumento de *enforcement*. Ele permite que o Estado se assegure do cumprimento de certas normas sem recorrer a custos complementares nem criar agências que zelem pelo cumprimento delas. Para proceder à averbação de uma construção, impõe-se ao registrador a obrigação de que controle o cumprimento dos requisitos urbanísticos, caso contrário, a inscrição é negada, mas os honorários do registrador são os mesmos por controlar uma lei ou por controlar quinze delas relacionadas com essa operação. E sabemos que, sem inscrição, não há financiamento e que, sem financiamento, não há operação. Por essas razões é que

se pretende o cumprimento de todas as leis relacionadas às transações imobiliárias, sem necessidade de que o Estado crie mecanismos complementares para elas.

Para isso, só um registro muito bem organizado e muito bem administrado pode ser fator indubitável de dinamização da economia.

Transações financeiras em larga escala exigem registro estandardizado para maior segurança e menores custos

Em primeiro lugar, por que o registro tem de ser muito bem organizado?

Porque sabemos que existem basicamente dois tipos de registro: os que garantem quem é o proprietário do imóvel e os que não garantem isso, senão simplesmente dão uma pista de quem possa ser o proprietário dele.

O primeiro é o registro do tipo germânico e o segundo, do tipo francês. Eles dão uma resposta diferente para um mesmo problema. Suponhamos que no caso de uma dupla venda tenha acontecido o seguinte. Alguém que não é proprietário se faz passar por tal e vende a propriedade a um adquirente de boa-fé. Nesse caso, a quem o ordenamento jurídico deve proteger? Ao adquirente de boa-fé ou a quem foi privado do seu direito, o verdadeiro proprietário? A ambos. Porque ambos têm interesse e têm algum direito.

Bem, o sistema que protege o verdadeiro proprietário é o sistema francês; o que protege o adquirente, titular de um registro de direitos, é o sistema alemão ou o espanhol.

O registro de direitos assegura absolutamente o adquirente, uma vez que ele adquiriu a propriedade de boa-fé de quem no registro aparece como o legítimo proprietário; sob certas condições,

sua aquisição fica absolutamente protegida, embora aquele que a vendeu seja seu aparente proprietário. Como se trata de uma aquisição absolutamente assegurada, ela também está perfeitamente apta a servir de garantia de crédito hipotecário.

Agora, prestem bem atenção. No limite, um registro com essas características garante ao adquirente, a um preço



"Sem título de propriedade juridicamente indiscutível, nenhuma entidade financeira vai aceitá-la como garantia."



muito alto, que ele está privando do verdadeiro proprietário sua propriedade. É claro que é possível que esses sistemas funcionem com a condição de que esse efeito não se produza nunca ou quase nunca. Em caso contrário, o sistema entra em colapso. O registro passaria a ser visto pelo mercado não como um instrumento de proteção, mas de ameaça.

De volta à Espanha, cujas cifras me são mais conhecidas, suponhamos que, das cinco milhões de transações imobiliárias anuais, os registradores tenham se equivocado em 50 mil delas, ou seja, a cada ano, 50 mil indivíduos perdem suas propriedades em consequência do mau funcionamento do sistema registral. Os senhores creem que isso teria algum futuro? Evidentemente, os espanhóis se sentiriam ameaçados por um sistema desses contra o qual certamente se voltariam com toda razão.

Por isso o sistema tem de ser muito bem organizado e bem administrado.

Muito bem administrado significa impor os menores custos possíveis, como custo de tempo, sem atrasos, custo de heterogeneidade, bem como custo de inflexibilidade.

Se os registros não forem bem administrados, vão provocar atrasos, o que é extremamente perigoso por várias razões. Primeiro, porque o tempo tem um custo muito superior ao custo financeiro, que é o de servir-se de mecanismos de suborno tanto mais bem sucedidos quanto maiores forem os atrasos. O que mina o crédito e a reputação do registro, responsáveis diretos de sua sobrevivência. Segundo, porque, em termos de heterogeneidade, a decisão registral tem de ser previsível, sobretudo porque, na economia de mercado muito ampla em que vivemos, requerem-se contratos *standard* e não contratos de autor.

A Ford inventou a produção em série, o que faz com que um ford seja igual a outro, segredo do êxito obtido. No caso das transações financeiras – como na Espanha, onde são feitas 300 mil operações hipotecárias por ano –, cada partida deve ser um produto estandardizado e não uma obra de artesanato. E produto estandardizado exige respostas estandardizadas; caso elas sejam artesanais, o risco de

insegurança é alto, o que demanda custos extraordinários de negligência.

Há uma entidade financeira que opera na Espanha e que não discute nem negocia absolutamente nada. Munida de

quatro modelos de hipoteca, oferece-as aos interessados, para que eles decidam se lhes convém ou não.

Os custos de administração dos créditos dessa entidade financeira são cinco vezes inferiores a seus competidores imediatos, que cobram juros a 2,5% pela oferta do crédito.

Realmente, o lucro obtido pelo banco de empréstimo hipotecário é irrisório, praticamente sem benefício, que aqui se traduz na fidelidade do cliente à entidade; portanto, muito mais um recurso de captura do cliente do que

propriamente uma operação que renda benefícios para a entidade.

No entanto, é possível proceder assim numa economia de escala, que realiza 1,2 milhão de novas hipotecas ao ano, num montante de 14 milhões de pesetas cujas variações de cêntimo podem fazer com que um banco tenha lucros extraordinários ou quebre.

Por isso, insisto. Como vivemos numa sociedade cujo mercado é muito amplo e requer produtos e mecanismos estandardizados, o registro tem de dar a ele respostas rápidas e estandardizadas também.

Respostas rápidas e baratas, demanda maciça

E para que se desenvolvam maciçamente novas tecnologias que permitam um manejo muito ágil e muito seguro nessa matéria, o registro é precisamente o recurso mais idôneo. É ele que permite a digitalização de todos os arquivos registrados, por exemplo, e, portanto, o manejo mais rápido e com muito menos risco de erro dos dados.

É possível expedir em questão de minutos certidões e informações registraes e, claro, a custos muito baixos. Resultado: incrementa-se a demanda de serviços registraes que segue os preços ou é elástica, como os senhores preferirem.



Há um ano pusemos em funcionamento o *fly* e o *floatting*. O *floatting* é um fichário destinado ao registro de propriedades e o *fly*, ao registro mercantil. No período de provas do sistema, não fizemos publicidade dele. No fim do primeiro ano tinham sido expedidas três milhões de informações! Atualmente, estamos expedindo oito milhões de informações ao ano. A velocidade de crescimento é espetacular! Por quê? Simplesmente porque as informações sobre registro mercantil e registro de propriedade são obtidas *on line*, em alguns minutos, a um custo de três dólares. O que gera uma demanda maciça.

Na Noruega, apesar dos seus oito milhões de habitantes apenas, são geradas 54 milhões de informações ao ano.

Isso quer dizer que o registro tem que aprender a se movimentar exatamente nos mesmos termos em que se movimenta a sociedade à qual serve, estandardizadamente e em economia de escala. Se ele não conseguir isso, acabará tendo problemas. Não queiram os senhores que um banco entenda que um mesmo produto hipotecário se configure de um certo modo em 15 lugares e, de outro, em outros 20 lugares. Os produtos do registro devem obedecer a um mesmo padrão em todos os sentidos e lugares.

A revolução da assinatura eletrônica

A segunda grande tecnologia chamada a revolucionar esse produto é a assinatura eletrônica. Termina hoje, na Espanha, o prazo de apresentação de emendas ao projeto de lei que institucionaliza a assinatura eletrônica. Esperamos que ele seja aprovado.

Já há mais de um ano que os registros a estão usando maciçamente, em especial a administração pública federal — fazenda e seguridade social — e algumas regionais. Na Espanha, o notariado está se rebelando contra a assinatura eletrônica. A meu ver, isso é um erro enorme. O caso é que, como diz um ditado espanhol, "não se pode pôr portas no campo". Por quê? Porque, no mercado competitivo do mundo atual, a redução de custos é imperiosa, é imprescindível, e a assinatura eletrônica permite uma considerável redução de custos. Os bancos, pressionados ao limite pela concorrência, querem e vão utilizar a assinatura

eletrônica, o que vai lhes permitir poupar custos e muito mais. A assinatura eletrônica veio para revolucionar o sistema. Ela permitirá ao cliente dos bancos decidir em minutos se ele aceita ou não o crédito hipotecário estandardizado oferecido pelo banco.

Vejam o que é possível poupar e, portanto, quanto é possível pressionar para baixo o preço final para os consumidores. Isso já é uma realidade no registro de propriedade imobiliária. Alguém que adquire um carro por *leasing* já está se servindo dessa operação. E como essas já se fazem mais de quatro milhões ao ano.

Sem dúvida, esse procedimento vai ser implantado, porque hoje a operação de compra de uma casa é muito demorada; com a assinatura eletrônica posso realizá-la agora mesmo, sem sair daqui. Não se trata de ficção científica.

O mesmo sucederá no âmbito do direito das sociedades. Praticamente tudo o que chega ao registro mercantil chega por certificação do secretário do conselho de administração, com exceção apenas da constituição da sociedade, que costuma requerer intervenção notarial.

Nos Estados Unidos, recente lei de assinaturas públicas permite, por exemplo, que os conselheiros de administração possam votar mediante os mecanismos da assinatura eletrônica, esteja esse conselheiro no Havaí, na Europa ou onde queira.

No Brasil também já existem sociedades cujas legislações permitem essas assinaturas. Elas vão consultar seus conselheiros espanhóis sem que eles tenham de ir e vir.

Estatização dos serviços de registro: a quem interessa?

Uma das consequências da globalização do mercado é uma certa tendência à homogeneização que ele impõe, pelo menos a homogeneização de custos ou, se preferirem, do produto. Uma mesma empresa que opera em diferentes países pode se perguntar por que existem trâmites e custos diferentes de um país para outro.

No âmbito registral, que é o que nos interessa agora, esse mercado impõe que quem tiver um grau de segurança jurídica inferior à média e com custo superior à média, tem



por que se preocupar. No entanto, caso seu grau de segurança jurídica seja igual ou superior com custo igual ou inferior, ele não tem por que se preocupar.

Por isso, cabe ao registro a obrigação de ser bem organizado e bem administrado.

Quanto à organização, cabe ao registro ser independente do poder político. O estatuto do registrador deve ser muito parecido ao do juiz, o que lhe vai garantir credibilidade. O Banco Mundial está preparando um documento que se refere expressamente a isso, que deverá servir de respaldo importantíssimo para essa visão.

Portanto, que o registro seja muito bem e corretamente administrado para que seja autônomo financeiramente, como é o caso dos sistemas registrais no Brasil e em Portugal. Mas em outros países não é bem assim. Neles, o registro existe e efetivamente registra, mas não goza de autonomia financeira. É o caso do sistema inglês, por exemplo.

Na maioria dos países, o sistema registral faz parte dos orçamentos oficiais. Cabe ao Estado administrar, definindo o que e quanto se destina ao sistema registral o que ele arrecada com seus próprios serviços. Do ponto de vista da organização econômica, isso é desastroso e o resultado é inevitavelmente sempre o mesmo. Isto é, se o preço dos serviços registrais não estiver atrelado às necessidades do serviço, mas às necessidades de arrecadação do Estado, esse preço torna-se muito mais alto do que seria necessário. E os cidadãos vão encarar o serviço registral como um instrumento mau e caro, por isso mesmo desacreditado, o que beneficia a muita gente.

Esse é o caso de Portugal, onde o Estado dedica ao serviço registral a quinta parte do que arrecada e o registro português funciona mal não porque seus registradores sejam maus, pelo contrário, são excelentes profissionais, mas porque com essa administração o sistema não pode funcionar bem. Caso cresça o tráfego imobiliário numa determinada zona e o registro não esteja apto a responder com mais seis ou sete empregados, ele será obrigado a pedir ao Ministério da Justiça que lhe providencie esses funcionários. Isso tudo se dará ao cabo de um ano sem deixar de

mentonar que esses novos profissionais chegam sem prática e sem formação adequadas.

A quem interessa que o serviço registral funcione mal?

Estamos trabalhando em Porto Rico, onde os registros são administrados mediante um convênio com o governo, que foi obrigado a tomar decisões drásticas. A situação era caótica, seja porque chegavam a existir três hipotecas de uma mesma propriedade, seja porque a simples apresentação de um título que constasse do livro-protocolo diário garantia que ele não caducasse nunca, fosse eterno.

No fundo, seria necessário mudar o próprio sistema registral, um sistema de mera inoponibilidade, uma vez que bastava existir o documento para que ele certamente tivesse prioridade. Entretanto, um sistema de mera inoponibilidade não garante ao mercado o grau de segurança jurídica de que ele necessita.

Mesmo mediante a apresentação de uma série de documentos relativos ao prédio, o mercado precisa saber também a quem ele pertence. Talvez o enigma se resolva mediante a comprovação de mais seis ou sete documentos. Isso tem suas consequências. Trabalho para os portadores do "caderno de chave", que funciona como uma espécie de guia para movimentarem-se nesse cipoal de títulos para

os procuradores ou para os caçadores de hipotecas e de companhias de seguros de títulos. Mas assim não funciona.

Se o registro funcionar bem, muitos vão se dar conta de que seu trabalho ou não tem sentido, ou vale muito pouco. Por isso, há muita gente interessada em que ele não funcione. Para prejuízo dos cidadãos, dos usuários, claro.

Modelo norte-americano é referência?

Mas esses caçadores de renda têm seus beneficiários. É o que acontece nos Estados Unidos. Em muitos estados triunfaram as companhias de seguros de títulos em geral. Noutros, porém, a atividade delas tem-se restringido muito. No entanto, há uma autêntica coalizão para que o registro

“Mesmo
mediante a
apresentação
de uma série de
documentos
relativos ao
prédio, o mercado
precisa saber
também a quem
ele pertence.”



não se desenvolva, porque o seu desenvolvimento compromete o mercado de seguro de títulos.

No entanto, até que ponto um *lobby* é poderoso? Em meados do século passado, as companhias de seguros de títulos, no intuito de conseguirem recursos destinados a empréstimos hipotecários, geraram um mercado secundário de hipotecas, os *bônus* hipotecários.

Nos Estados Unidos criou-se, mediante a Fannie Mae, Federal National Mortgage Association, uma companhia pública para a garantia dos *bônus* lançados no mercado e com eles a viabilidade de se obterem recursos a baixo preço. Exigia-se, no entanto, que eles estivessem assegurados por uma companhia de seguros de títulos. O que significava, de fato, que obrigatoriamente toda hipoteca (portanto, toda compra prévia ou posterior), deveria também obrigatoriamente ser assegurada por um título, sem o que não haveria garantia do governo; e sem garantia do governo, não haveria *bônus* nem interesse do mercado em adquiri-los. Em princípio, seriam eles os grandes adversários?

Creio que não; primeiro, porque a verdade é que a doutrina do Banco Mundial ou do Banco Interamericano de Desenvolvimento está voltada para o registro; e, segundo, porque o que interessa ao banco é o retorno do investimento. Um banco não é uma imobiliária, não quer que seus clientes descumpram seus compromissos; ele quer, sim, receber de volta o crédito, esse é o seu negócio. Além disso, fará o possível para reduzir ao mínimo os inadimplentes. Caso contrário, ele aciona mecanismos rápidos de execução das hipotecas.

Hipoteca não-executável é tão grave quanto registro que não funciona

O último ponto que eu queria comentar diz respeito a países onde executar hipotecas é praticamente um fato notável, seja porque jamais elas são executadas, seja porque, caso aconteça, isso leva muitos anos. A nosso ver, isso é tão grave quanto o registro que não funciona.

Um segundo fator é o de tipo de juros, *ceteris paribus*, numa situação macroeconômica idêntica. Na Espanha, em caso de inadimplência, as hipotecas são executadas num prazo médio de seis meses, o que serve de estímulo ao cumprimento dos compromissos e dá ao banco garantia para baixar os juros. Isso sim é um fato, o contrário é pura demagogia.

No México, com uma inflação de 5%, os juros para empréstimos pessoais estão em 17% e para empréstimos hipotecários, em torno de 15%. O que isso significa? Que

seu sistema registral e de hipotecas não serve para nada. Por quê? Porque o sistema registral mexicano, em primeiro lugar e em regra geral, não oferece credibilidade; em segundo, ele se coloca entre a primeira e quarta fonte de rendas fiscais dos diferentes estados. Quer dizer, não se trata de registro, mas de instrumento de arrecadação fiscal.

Além disso, no caso do México há um grave problema que afeta outros países da região, em virtude de sua definição difusa dos direitos de propriedade. Sem dizer com isso que a culpa de tudo seja do registro, uma vez que cabe aos títulos definirem-se perfeitamente.

Durante a revolução mexicana de 1917, quando 70% do território mexicano, as famosas fazendas mexicanas, pertenciam a duas mil famílias, perdeu-se a oportunidade de nacionalizarem-se essas fazendas, que de fato foram comunizadas, os famosos terrenos *ejidales*. Eram fazendas tão grandes que hoje abrigam cidades inteiras, uma das quais é a Cidade do México. Embora pareça incrível, em teoria, cada apartamento da Cidade do México é propriedade dos seus 20 milhões de habitantes cuja venda depende do consentimento desses 20 milhões, o que, de fato, torna-se um tráfico impossível que dá lugar à mais absoluta clandestinidade. Certamente comprem-se e vendem-se imóveis – mas por circuitos informais e com conseqüências desastrosas. A construção de um segundo aeroporto na Cidade do México, por exemplo, é impedida por esse problema, uma vez que exige o consentimento dos seus duzentos *ejidatários*. Em 1992 tentaram solucionar o problema mediante uma reforma que acabou não funcionando.

Bem, poderia dar-lhes muitos exemplos como esse.

O fato é que, se os direitos dos cidadãos não estiverem bem definidos, documentados, atribuídos e protegidos, o mercado não funciona. Os custos seriam muito altos, comprometendo assim o número de intercâmbio, que seria muito baixo, e o mecanismo básico inventado pela humanidade, a adjudicação eficiente de recursos, não funcionaria bem como a prosperidade não se daria.

Quando viajam os senhores percebem que é possível dividir os países em duas categorias: aqueles onde se pode comprar pouco e aqueles onde não se pode comprar nada. É necessário aperfeiçoar as instituições para que permitam e facilitem que se possa comprar. O que vai tornar um país rico são suas instituições confiáveis.

Muito obrigado por sua atenção. Espero ao menos ter sugerido algum tema para o debate.

Muito obrigado!



A função econômica do registro de imóveis

Debate que se seguiu à palestra de Fernando Méndez González no *workshop* do Irib, realizado em Brasília durante o

III Fórum Internacional de Microcréditos, em outubro de 2003, focalizando a regularização de títulos e propriedades como forma de inserção do cidadão na economia formal.

Debatedores

Participaram do debate com Fernando Méndez González, Sérgio Jacomino, presidente do Irib; Helvécio Duia Castelo, vice-presidente do Irib/ES; João Pedro Lamana Paiva, vice-presidente do Irib/RS; João Baptista Galhardo, secretário-geral do Irib; Francisco Rezende, presidente da Associação dos Serventuários de Justiça de Minas Gerais, Serjus; José de Mello Junqueira, consultor jurídico do Irib; Marcelo Terra e Frederico Henrique Viegas de Lima, advogados especializados em direito imobiliário; os registradores Léa Emília Braune Portugal (DF); Ruy V. P. Rebello Pinho (SP); Ari Pires (MG), e Luís Joça, jornalista da Anoreg/DF.

Com o objetivo de informar o mercado a respeito da importância social e econômica do registro imobiliário, o Irib convidou algumas entidades parceiras cujos representantes também participaram do debate: Arnaldo Prieto, Alessandro Camilo Pereira e Paulo Efraim Nogueira da Silva, da Associação Brasileira das Empresas de Crédito Imobiliário e Poupança, Abecip; Alexandre Assolini Mota, da Companhia Brasileira de Securitização, Cibrasec; Francisco Russo Jr., da Câmara Brasileira da Indústria da Construção, Cbic; Silvinho Ximenes, da Câmara do Mercado Imobiliário; Rosângela Ferreira, da Caixa Econômica Federal, CEF, e Evangelina Pinho, da Prefeitura do município de São Paulo.

Debate com Fernando Méndez González Brasília, 6/10/2004

Sérgio Jacomino – Da clara exposição de Fernando Méndez, seria oportuno recolhermos alguns elementos que parecem indicativos de como um bom sistema registral pode e deve funcionar e prestar bons serviços à comunidade e impulsionar os negócios da sociedade. De outra parte, quais são as máculas que podem comprometer um bom sistema registral, tornando-o, na verdade, um grande freio ao desenvolvimento econômico, obstaculizando as iniciativas e interesses sociais. Ele apresentou problemas relacionados à profusão normativa, difusão caótica de normas e procedimentos. Afirmou que os custos relacionados com o registro têm que ser compatíveis e adequados à realidade econômica, têm que ser módicos, têm que favorecer a circulação da riqueza. Falou muito sobre a independência do registrador sem a qual vai faltar confiabilidade ao mercado; é necessário que o registrador seja independente e atue como um juiz, decidindo livremente sobre a admissibilidade ou não de acesso ao registro.

Há uma realidade que se pode lamentar no Brasil: a superposição dos custos não relacionados diretamente ao registro, fato que ocorre em muitos estados do Brasil. São artifícios indiretos de recolhimento de impostos, expedientes arrecadatórios de duvidosa legalidade; há casos em que esses valores chegam a 60% de cada real depositado no cartório de registro de imóveis e esses recursos não estão sendo aplicados diretamente na atividade registral.

Também debateu-se o modelo de seguro de títulos, assunto que vez por outra circula por aqui também. Temos notícias de pessoas que sustentam que esse sistema seria capaz de superar as dificuldades que eventualmente o registro imobiliário experimenta no Brasil.

De qualquer forma, creio que poderíamos abrir a discussão com a experiência de cada um, diversificada e plural, ótima oportunidade para trocarmos idéias.

Lamana Paiva – Pelo exposto brilhantemente nesta tarde, podemos colher muitos frutos e verificar que o Brasil é privilegiado também em matéria de sistema registral, em relação à América e ao mundo. Digo privilegiado porque, segundo nosso mestre, neste país, desde a época do registro hipotecário, que precedeu o sistema imobiliário registral, quando passamos a ter o sistema de registro, quando já se falava de um sistema privatizado de emolumentos para



custear as despesas de registro das negociações. E a propósito de privatização, o Brasil entra nesse contexto com o Equador, o Chile e a Espanha. São pouquíssimos os países que têm esse dom, essa sorte de exercer uma atividade dessa natureza. Além disso, no Brasil, o sistema registral faz parte do nosso Código Civil, que, apesar de comum, é um sistema obrigatório, que assegura jurídica e inegavelmente seus clientes.

A propósito de segurança jurídica, verificamos também que aqui no Brasil, talvez em virtude de sua extensão e de sua cultura, a informalidade está sendo substituída pela formalidade. Ela entra no contexto econômico para ganho de todos: ganha o Estado, ganha o corretor, ganha o notário e ganha o registrador. Entretanto, há muito que ser melhorado ainda.

Digo isso porque, também no Brasil, volta e meia fala-se de estatização das atividades. A Constituição anterior havia estatizado os serviços por ocasião da vacância, mas felizmente, com a de 1988, conseguimos o que todos desejávamos, o serviço privatizado, serviço esse que dá autonomia ao registrador e com ela a liberdade e a confiabilidade necessárias ao sistema registral nacional.

Mas temos um estado da nossa federação que não conseguiu sair da estatização. Sem dúvida nenhuma, o carro-chefe da economia brasileira é a construção civil, é ela que comanda a economia nacional; a cada quadra existe no mínimo uma obra. Essa preocupação também está na Câmara Brasileira da Construção Civil, no Secovi, no Sinduscom, em todas as entidades que pertencem à construção civil. Por isso a preocupação com a estatização.

A construção civil, no Brasil, não quer a estatização; o que ela quer é um sistema confiável, rígido, rápido e eficiente e que não demore em praticar esses atos. Eu não saberia dizer qual é o número de hipotecas que temos no Brasil, mas creio que elas não chegam nem próximo ao caso da Espanha. É essa segurança que há na Espanha que precisamos trazer para o Brasil.

Precisamos também que haja modificações em nossas leis de modo que o sistema registral brasileiro seja mais integrado e conseqüentemente mais rápido; que qualquer

cidadão possa acessar a matrícula do imóvel, negociar com ele e trazê-lo para o comércio, para a economia.

Estimo importante, por certo, uma iniciativa tomada pela construção civil que foi a de conversar sobre modificações legais nessa área. Talvez o professor Fernando possa nos ajudar no tema da interligação dos registros a propósito do fornecimento de informações, uma vez que na Espanha trabalha-se com milhões de transações por mês. Não podemos fazer o mesmo com nossas informações, porque nosso sistema é um pouco precário. Talvez não se trate da forma como ele é

aplicado no Brasil, que é um dos bons sistemas que há no mundo, mas de modificá-lo para que cheguemos lá.

Em face de todo o sistema registral do mundo, em que sentido podemos avançar para colaborar também com a economia? Infelizmente as irregularidades são muitas aqui. Para que os imóveis possam ficar livres delas, precisamos trazê-los para o mercado.

Respeito aos contratos e aos registros

Fernando M. González — Creio que o problema é muito importante. Esqueci-me de dizer uma coisa. A economia de mercado requer um escrupuloso respeito às normas. E um contrato está sujeito a normas imperativas, a limites que não podem ser ultrapassados; ultrapassá-los com êxito significaria obter vantagens competitivas. O que gera um efeito terrível, nocivo para a economia. Ou por outra: numa economia de mercado, o organismo responsável pelo incentivo ao cumprimento de contratos deve ser o sistema registral. É ele que vai dizer ao

banco se tem que suspender ou se pode fazer um empréstimo hipotecário ao indivíduo, embora ele e o devedor queiram.

Quanto à informalidade, o assunto é gravíssimo. As cifras apresentadas por Hernando de Soto — e não sei se são corretas — mostram que aproximadamente dois terços dos ativos imobiliários da América Latina acham-se na informalidade. Mesmo que fosse um terço, seria igualmente grave. É uma barbaridade! O que significa isso? Afinal de contas, vivemos num contexto internacional caracterizado

“... numa economia de mercado, o organismo responsável pelo incentivo ao cumprimento de contratos deve ser o sistema registral. É ele que diz ao banco se pode fazer empréstimo hipotecário...”

por uma intensa luta pela captação de capitais. Vou lhes contar uma anedota que ouvi na Rússia.

Nos reunimos em Minsk com o ministro da Economia e três bancos, onde há quatro anos as hipotecas haviam sido regularizadas. Dizia-se por isso que haviam privatizado o sistema, uma vez que num período de três anos não havia sido concedida nem uma só hipoteca. O ministro queria saber por quê. Começou a reunião dizendo: "se os bancos não dão hipotecas, por decreto os obrigarei a dá-las!". Era um ministro stalinista. Vocês sabem que aquilo continua igual. A Bielorrússia é o único país do mundo em que não há propriedade. Naquele momento dei-lhe um exemplo — pelo qual rogo às mulheres presentes que não se ofendam. Eu disse: "olhem, a economia é como uma bela dama, você não a pode obrigar a bailar; tem que seduzi-la. Esses senhores têm todo o planeta para investir seu dinheiro; por isso, o senhor tem que convencê-los a investir em seu país e não em outro. Posso lhe assegurar que, caso o senhor os obrigue, não tornará a ver um só dólar".

Por que razão as hipotecas não funcionavam? Porque, no caso de não-pagamento, o prédio não poderia ser executado, uma vez que não há hipotecas. Esse é o problema da informalidade. Se a situação de uma propriedade é informal, está-se dilapidando a riqueza do país, uma vez que a propriedade nessas condições não pode ser utilizada como garantia para atrair investimentos nem para obter crédito. O custo é enorme. No limite, a propriedade informal não é propriedade. É só posse, o que significa que, enquanto você a possui não acontece nada, nem mesmo qualquer pessoa vai impedir que você continue dormindo nela. Porém, se você a quiser vender, já não pode; para isso, terá necessidade do consentimento dos que estão ao seu lado. E se você quiser um crédito então, menos ainda; a não ser que o consiga no seu círculo de amigos, quero dizer, círculo normalmente composto por usurários, a um preço tão alto que o impedirá de obter qualquer benefício. O que for obtido já está perfeitamente calculado para pagamento do usurário. No mais, será possível continuar trabalhando e comendo um pouquinho e nada mais.



Fernando Méndez González

Registro e cadastro: a questão não é mapear o país, mas dotá-lo de legislação de direitos de propriedade e de registros que permitam assegurar as transações

O Brasil tem uma enorme vantagem sobre a maioria dos países da América Latina. Em geral, aqui há um sistema registral e público de qualidade, sem dúvida, o melhor de todos. São dois elementos, portanto, que os outros países não têm.

Há países na América que foram mapeados várias vezes e continuam iguais. Porque o problema não é mapear o país, mas dotá-lo de uma legislação de direitos de propriedade, de contratos e de registros que permitam assegurar os direitos e, sobretudo, as transações.

A propósito, quero chamar-lhes a atenção para outro assunto. Quando alguém começa a lidar com os temas registrais, dá-se conta de que o Estado não sabe o que é registro, não o entende e o confunde com cadastro. O cadastro tem suas vantagens sobre o registro: é informatizado, possui mapas, fotos, cores, coisas que, para o político, são muito atraentes porque vendem. Em nome dos muitos dólares gastos em mapear o país, exige-se como requisito necessário para o registro que ele tenha que levantar o território e confeccionar o mapa. Olhem, isso não serve absolutamente

para nada. Há países na América que foram mapeados várias vezes e continuam iguais. Porque o problema não é mapear o país, mas dotá-lo de uma legislação de direitos de propriedade, de contratos e de registros que permitam assegurar os direitos e, sobretudo, as transações. Os registros europeus e americanos desenvolveram-se antes que houvesse mapas, computadores e funcionaram perfeitamente. Na Espanha, há um ano nos obrigam a juntar mapas cadastrais, mediante a geração de um projeto ineficaz, porém, um grande negócio.

Sérgio Jacomino — Eu gostaria que o doutor Alexandre Assolini fizesse uma exposição sobre o projeto com o Irib.



Alexandre Assolini – Na metade do ano de 2002, a Companhia Brasileira de Securitização, Cibrasec, vinha negociando com a Caixa Econômica Federal uma aquisição de crédito imobiliário em quantidade irrelevante. Tínhamos interesse em utilizar um instrumento novo, criado em setembro de 2001, a cédula de crédito imobiliário. Algumas experiências anteriores envolvendo o registro de imóveis levaram mais de um ano para ganharem uma formalização adequada, pois algumas questões consideradas novas eram tratadas de maneira diferenciada pelos diversos registros de imóveis.

Diferentemente desses dois primeiros negócios que tínhamos feito anteriormente com a Caixa, procuramos buscar um procedimento padronizado de atuação. Primeiramente, tentamos definir uma espécie de modelo-padrão para a cédula de crédito imobiliário que não fosse fruto da decisão de uma companhia privada, mas sim fruto de uma decisão debatida entre os diversos agentes envolvidos no processo. Contatamos o Irib e a Anoreg do Brasil e criamos um padrão para a cédula que foi exaustivamente discutida e que fez mitigar os problemas que poderiam acontecer no curso da análise desses títulos pelos próprios registros.

Depois disso, percebemos que a auto-regulação podia trazer bons resultados, visto que é fruto de um consenso realizado entre os próprios agentes proporcionando mais que uma norma impositiva.

O resultado foi extremamente positivo. Aliás, para que a cédula de crédito imobiliário fosse vista como um modelo amplamente discutido, inserimos nela os dois selos de qualidade, Irib e Anoreg-BR. Tivemos alguns problemas, mas, analisando as outras operações, foram problemas menores. O objetivo que nos motiva a continuar desenvolvendo procedimentos como esse é que se consegue, cada vez mais, possibilitar a circulação de bens e direitos.

A discussão de hoje é apropriada. Sem que os direitos possam circular adequadamente não vamos ter um crescimento econômico contínuo em bases sustentadas.

No sistema registral brasileiro não se tem muita dúvida sobre quem é o proprietário, porque o sistema de segurança da propriedade é adequado. A instituição de um seguro de propriedade é uma contramão nesse processo, pois, ao invés de aperfeiçoar o sistema vigente, estaremos criando um novo sistema. Acho que deveríamos aprimorar a segurança jurídica, que não é a única que decorre do registro. Uma das grandes preocupações hoje com o financiamento de imóveis decorre do risco que uma decisão judicial pode agregar na executabilidade do contrato ou na interpretação de suas

cláusulas. Uma decisão judicial, além de fazer perder o total do valor financiado, pode obrigar a uma devolução um pouco além do valor financiado, o que traz preocupação para os agentes econômicos.

Estatização e concorrência nos cartórios I

Outra coisa interessante é que aqueles que defendem a estatização poderiam se espelhar um pouco nos estados brasileiros em que os cartórios são estatizados. A dificuldade é muito grande. Uma companhia privada como a Cibrasec optou por não trabalhar com nenhuma aquisição de crédito imobiliário nos estados em que os cartórios são estatizados, exatamente pelas dificuldades que a estatização traz para o processo.

No que diz respeito à concorrência da forma como está sendo planejada, ou seja, acabando com a circunscrição, acho que vai atacar a segurança da propriedade que temos no Brasil. Na minha opinião, mesmo existindo a circunscrição, ainda teremos concorrência, pois, às vezes, um empreendedor imobiliário pode optar por uma ou por outra região da cidade, de acordo com a qualidade dos serviços que ele terá com o registro de imóveis respectivo, da rapidez que o registro poderá fornecer na realização das oportunidades do mercado.

É preciso ver que numa economia de mercado há tempo propício para o lançamento de empreendimentos e para a realização de negócios. O registro de imóveis deve atender as necessidades desses negócios no momento em que for necessário. A concorrência vai se dar dessa forma, observando-se que alguns estados da federação estão fazendo circular melhor as hipotecas e os imóveis que outros estados. Essa concorrência pode ser adequada. A economia de escala é uma coisa que poderíamos privilegiar, pois quanto maior a circulação menores serão os custos, vinculando a isso o desenvolvimento econômico.

Outro assunto importante diz respeito aos contratos padronizados que deveriam demandar registros padronizados, o que ainda não acontece no Brasil. Já se discutiu a existência de um órgão federal que pudesse baixar normas a respeito. Poderíamos desenvolver essa discussão.

Sérgio Jacomino – Fernando, há alguns pontos sobre os quais controvertem alguns operadores aqui presentes: um é a concorrência entre os registradores; outro é relacionado à profusão normativa, uma vez que um registro funciona sob determinadas regras e outros sob outras regras,

graças a uma estadualização, a uma regionalização do registro. Um terceiro ponto é a standardização que acaba de ser mencionada. Sobre esses temas controvertem os operadores presentes.

Estatização e concorrência nos cartórios II

Fernando Méndez González — Bem, quanto à estadualização, devo dizer que os estudos que temos feito sobre sistemas estatizados, de gestão franqueada, como os chamamos, são muito baratos sempre. Os demais são um pouco mais caros. Claro que estamos falando em várias ordens de magnitude. Em Portugal, por exemplo, o registro é em média cinco vezes mais caro que na Espanha.

Na minha opinião, não deve existir concorrência entre registradores. E vou dizer por quê. Não é para que os registradores vivam melhor, senão para que os demais estejam mais seguros. Imaginem se uma equipe de futebol pudesse escolher a defesa da equipe adversária. Evidentemente não escolheria a melhor. Se eu pudesse escolher o fiscal da Receita que me vai inspecionar, evidentemente também não escolheria o melhor.

A eleição de registrador é algo que os notários suscitaram; essa é a origem. Por quê? Por uma razão muito simples: graças ao movimento geral na Europa de liberalização das vias de acesso ao registro, no âmbito mercantil, em quase sua totalidade, e no âmbito da propriedade, menos, para alguns casos apenas. O empréstimo hipotecário é um deles. Por quê? Porque é estandardizado, seus agentes intervêm no mercado e são de tal porte que sua principal garantia é sua reputação. Realmente, quando contrato uma hipoteca nem a leio; contrato a reputação do banco, que não pode me enganar. Se fizer isso, estará brincando, será expulso do sistema pelo mercado.

Isso tem feito com que em todos os países europeus não seja necessária a intervenção notarial nas hipotecas, salvo na França e na Espanha. Mesmo não sendo necessário, todavia, quase todas se fazem mediante notários. Este é outro ensinamento que há que se extrair: mesmo sem obrigação legal, o mercado ainda costuma requerer os serviços notariais.

Sendo assim, em alguns países da Europa, o notariado

desenvolveu sua estratégia: para apoderar-se basicamente das funções do registro é necessário alcançar a qualificação. E para apoderar-se da qualificação, é necessário demonstrar previamente que é possível qualificar sob o regime de livre concorrência.

Que diferença há entre a intervenção de um advogado, de um notário ou de um registrador? Há bastante, uma das quais é essencial: A intervenção do notário ou do advogado se vincula fundamentalmente às partes contratantes; a do registrador não, porque, para que eu seja dono de algo, tenho que sê-lo em relação a todos e não apenas em relação ao vendedor.

Essa é a razão pela qual a decisão registral vincula a todos. Escolher notários é fácil, uma vez que todos os afetados pela sua decisão, comprador e vendedor, intervêm a qualquer momento em sua própria defesa.

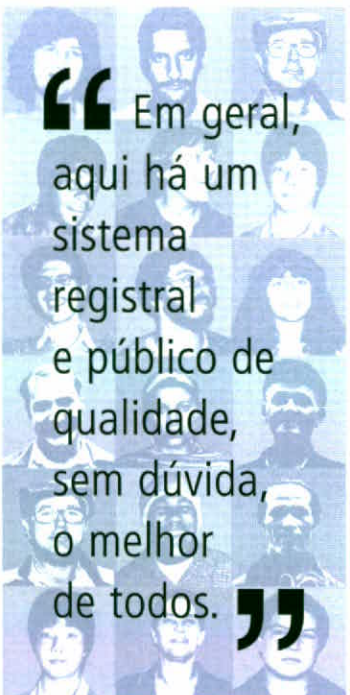
Poder-se-ia escolher o registrador? Sim, desde que intervissem todos os afetados pela decisão dele, ou seja, os 200 milhões de brasileiros!

De outro ponto de vista, suponhamos que alguém queira embargar sua propriedade. O senhor ficaria muito tranquilo se pudesse escolher o juiz e o registrador que vão decidir se ela será ou não embargada? Eu não estaria nada tranquilo! Em economia, esse é o fenômeno da seleção adversa. A concorrência não produz apenas efeitos positivos, senão também negativos, basicamente quando se trata de atividades que pertencem ao Estado e não ao mercado. Há que desenvolver todo tipo de mecanismo para evitar que o regulador ou o registro possam ser capturados. Além disso, o mercado hipotecário tem uma estrutura oligopsonica.

O que você pensa que aconteceria se pudesse escolher o registro? Já sabemos o que aconteceu. Hoje, um notário não altera uma vírgula sequer de uma escritura de hipoteca. Se o fizer, o cliente procura outro notário não só para reparar essa escritura como todas as demais. Creio que isso está bastante claro na Espanha, que já resolveu esse problema.

Normatização profusa é um mal

O outro problema é o da profusão normativa. Isso é muito grave porque deve haver circuitos estandardizados. Caso as consequências sejam positivas, sempre e quando o



“ Em geral, aqui há um sistema registral e público de qualidade, sem dúvida, o melhor de todos. ”



mercado assim discriminar, é possível que num lugar X a normatividade possa baixar os juros, por exemplo.

No entanto, isso é mais técnico do que real. O mercado necessita de códigos standardizados para favorecer a circulação, o que deprime os custos. No Brasil ou num outro país qualquer, devemos supor que nos atemos às mesmas normas. Caso contrário, a unidade de mercado ressentir-se-ia bem com a facilidade dos intercâmbios. No México, o registro mercantil é federal e o registro da propriedade é estadual. A diferença é abismal!

Participante — Estimo que não exista nada melhor para os construtores, para a Caixa Econômica e para as instituições locais do que algo correto, perfeito. Isso passa necessariamente por um registro correto e perfeito. Quando temos algumas dificuldades de registro em alguns estados e cidades, isso naturalmente atrasa a construção, o crédito da Caixa Econômica ou das instituições financeiras, o que traz problemas para a população. Em que sentido isso se dá?

Como já foi dito aqui, a construção civil é uma grande alavanca de empregos. Neste momento em que a Caixa Econômica, a Cbic e o governo estão fazendo isso rapidamente, conseguir-se-ia alavancar algo em torno de 400 mil a 600 mil empregos no país, em tempo razoavelmente curto. Isso passa necessariamente por registros corretos.

Vamos dizer, o tempo que demora para se conseguir um registro ou para validá-lo influi nos custos, influi diretamente na Caixa Econômica, pelos quais as instituições financeiras também precisam demandar internamente. Por isso, mais uma vez concordo plenamente com o que está sendo dito: os registros são necessários e obrigatórios para as operações de crédito. Sem dúvida nenhuma, isso acontece no mundo todo; sem registros precisos, os bancos e instituições financeiras não disponibilizam créditos não só para os construtores como para os compradores finais. Essas duas situações — crédito para as construtoras e crédito para os proprietários finais — interagem nas vendas e, eventualmente, também recorrem à Caixa Econômica.

Mais uma vez, os registros são necessários, se nem tanto para a construção civil, certamente para a população como um todo. Acho que esse é o ponto principal. O registro deve proteger a quem? A ambos. Todo mundo deve estar protegido pelos registros e quanto mais rapidamente eles forem conseguidos mais facilmente as operações se realizarão e mais facilmente a população estará assegurada do bem que possui. Acho que essa é a trilha por onde precisamos caminhar.

Quanto à concorrência, acho que ela é sempre positiva em qualquer setor da economia.

Concorrência entre estados é guerra!

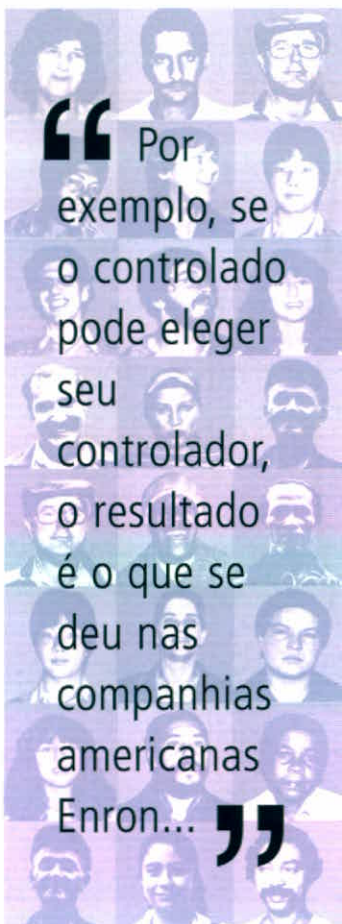
Fernando Méndez González —

Creio que a concorrência é positiva exatamente em qualquer setor da economia. Entretanto, ela não cabe no estado; entre estados se chama guerra, e a função do Estado é necessariamente monopolista. Se em vez de haver um houvesse 27 chefes de governo, não seria possível saber quem governa; quem decide. Tem que ser um único.

Creio ser necessário produzir estímulos para que o registro funcione o mais rapidamente possível. Não sei se agradaria aos legisladores brasileiros, mas na Espanha acaba de ser introduzida uma medida cujos efeitos ainda estamos esperando. Ela consiste em fixar o prazo que o registrador tem para despachar um processo: 15 dias, salvo três exceções, que permitem a ampliação para mais 15 dias e mais 30,

respectivamente. Caso ele não cumpra esses prazos, automaticamente há um rebaixamento de 30% no preço de seus serviços. Caso haja mais atraso ainda, o processo irá para as mãos de registradores substitutos, não escolhidos pelo cidadão, pertencentes a um quadro rotativo, o que tornaria os honorários 50% mais baratos. Ainda não temos experiência nem sabemos que efeitos essas medidas vão produzir. Vamos ver. Creio que produzirão efeitos positivos, na sua maioria, e alguns negativos também.

A eleição de registrador, entretanto, não me parece correta, salvo que todos possam participar dela. Por exemplo, se



“ Por exemplo, se o controlado pode eleger seu controlador, o resultado é o que se deu nas companhias americanas Enron...”

o controlado pode eleger seu controlador, o resultado é o que se deu nas companhias americanas Enron, Worldcom.

O que tem feito o legislador espanhol? Investido em incentivos muito potentes para que o registro seja ágil. O que me parece uma medida correta. A eleição de registrador, entretanto, não me parece correta, salvo que todos possam participar dela. Por exemplo, se o controlado pode eleger seu controlador, o resultado é o que já se disse das companhias americanas Enron, Worldcom. O sistema entra em crise, uma vez que o controlador não é independente para decidir, são lhe oferecidos mecanismos para comprar. Creio que essa razão é óbvia. Insisto, pois, que não se pode eleger o juiz, ou o fiscal fazendário ou o policial, ou aquele que desempenha a função pública.

Evangelina Pinho – Acho extremamente proveitosa esta oportunidade de ouvir a tantos registradores ao mesmo tempo, realmente, uma experiência que nós da administração pública não temos o hábito de compartilhar.

Venho trabalhando na administração pública há muito tempo, oportunidade em que tenho conversado muito pouco com os registradores, o que tem sido muito ruim. Estejam certos disso.

Verifiquei que, quando um membro da Cbic fala do alto custo da indústria da construção, da morosidade e da dificuldade do registro, isso remete também à administração pública pelos mesmos motivos. Na verdade, o alto custo não é só o alto custo político, como se poderia entender; é um alto custo financeiro, levando em consideração que não conseguimos fazer o registro das casas que produzimos e colocamos no mercado também, como é o caso das Cohabs. Com isso, também não conseguimos recuperar e reinvestir em habitação de interesse social e em habitação pública.

É muito interessante ouvir a opinião de algumas pessoas daqui sobre pontos polêmicos, como, por exemplo, a questão da privatização, digamos, total ou não do sistema de registros públicos. É forçoso notar que, entre as pessoas que estão hoje em dia discutindo isso na administração pública, existem ainda muitos preconceitos, quando, a meu ver, se

adota uma posição ou outra. Criam-se atitudes de que a melhor operação do registro de imóveis seja necessariamente uma operação privada ou pública.

Padronização de procedimentos

Na verdade, acho que o Estado tem um papel muito importante no desenvolvimento desse trabalho de registro de imóveis, que é o papel de regulamentação, de fiscalização bem como o de retomada de concessões, se for o caso, se essa gerência não for feita a contento.

Trabalho há algum tempo com regulação de terras urbanas e hoje estou aqui ouvindo registradores. Nas nossas discussões há uma predominância de participantes da administração pública, que criticam muito a ação dos cartórios. Com o tempo, vamos percebendo que uma parte dessas críticas também é preconceituosa, são críticas que partem de experiências absolutamente pontuais e as falhas estruturais do sistema, que apontamos, muitas vezes não são comportamentos que vimos adotados ao longo do tempo num ou noutro cartório em

que vão se criando alguns padrões negativos.

Para falar dos padrões, uma das coisas mais importantes que temos discutido muito diz respeito à possibilidade de criação de alguns padrões que sejam federais e que possam regular essa matéria de forma simplificada. A principal crítica, na verdade, em relação à regularização fundiária das cidades é a parafernália de legislação e entendimentos que mudam de um local para outro. Temos, no Brasil, um investimento muito grande e intenso de regularização de terras urbanas, desde a década de 1980, mas o volume de áreas regularizadas e registradas no país é extremamente baixo, o número é vergonhoso apesar de existir muita gente investindo nessa área há muito tempo. Há um cenário novo que percebemos na legislação brasileira. É a primeira vez que temos uma lei federal de desenvolvimento urbano que traz um conjunto extremamente amplo de instrumentos os quais, se bem utilizados, podem nos tirar da posição de fracasso em que nos encontramos e produzir bons números de regularização.



*Evangelina Pinho,
diretora do Resolo, prefeitura de São Paulo*



Sérgio Jacomino – No Brasil existe a sujeição do registrador ao poder Judiciário. Com o advento da Constituição de 1988, houve um rompimento das largas tradições do direito português, que considerava os serviços notarial e registral como serviços auxiliares da Justiça. Se formos analisar a história do tabelado português e o desenvolvimento da atividade no Brasil, veremos que ele agregou à sua atividade básica as atividades de escrivão do feito. E isso veio até a década de 1980, no sistema notarial e registral brasileiro. Portanto, o primeiro registrador hipotecário que houve no Brasil, em 1846, com a criação do registro hipotecário, foi chamado de tabelião especial das hipotecas, e não de registrador hipotecário. Com a Constituição de 1988, criamos um novo espartilho para a atividade do registrador, e a lei 8.935/94 veio aprofundar essa nova feição que está sendo trabalhada. Eu diria que tão necessário quanto discutir o perfil do registrador imobiliário é discutir o perfil do juiz corregedor, especialmente a partir da Constituição de 1988. O cenário mudou. As referências foram alteradas. Temos, propriamente, uma mudança de paradigmas no registro predial brasileiro.

Hoje não encontro mais fundamento jurídico para que essas coisas continuem como estão. É um largo processo, um trabalho muito intenso que vamos ter de realizar, modificando e afastando os entulhos já superados pela nova ordem constitucional. É preciso abandonar uma visão estreita que localizava a atividade notarial no coração da galáxia judiciária. Hoje não estamos mais lá; estamos, na verdade, um pouco à deriva, porque não temos um órgão normativo de perfil federal, assunto bastante discutido com o pessoal do Ministério das Cidades e da prefeitura de São Paulo. Se não há uma referência básica para a atuação do registrador em todo o território nacional, sua independência jurídica, exercitada a partir de uma lei de caráter federal, não tem sentido; ela não se faz viável concretamente.

Entendo que hoje vivemos um período de reestruturação da atividade, por isso a importância de trazer experiências da Espanha e de países que deram certo no que diz respeito ao registro imobiliário. Temos que considerar que o registro imobiliário espanhol hoje é um luminar para todos nós ibero-

americanos. É um sistema de êxito incontestável cuja atividade é exercida sem sujeição hierárquica.

Lamana Paiva – Só um segundo antes de passar, só para completar o que está sendo dito.

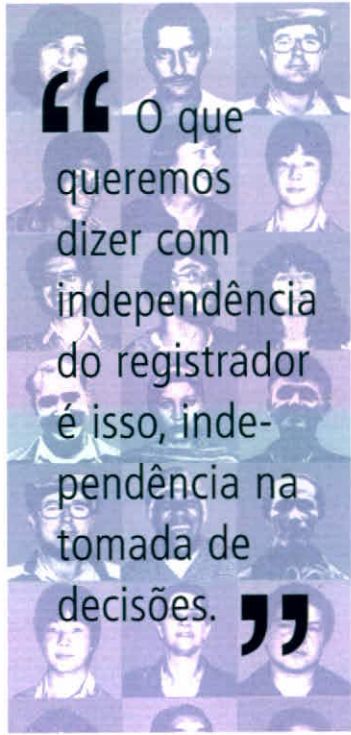
Na minha ótica, a Constituição de 1988 e a lei 8.935/94 mudaram o sistema total da atividade notarial e registral. O ato formal do registro permanece, mas o contexto mudou. E só agora os tribunais estão começando a entender essa mudança, que houve há 15 anos. Exemplo disso é a grande decisão do dia 3 de abril de 2003 do Supremo Tribunal Federal, por 10 a 0, em que foi reconhecida a natureza jurídica da atividade registral notarial no Brasil, que é de direito privado. Está reconhecido. Isso não volta atrás. Talvez esteja aí a grande oportunidade para que nós, registradores e notários, também tenhamos o mesmo espaço que eles têm na Espanha.

Fernando Méndez González –

Bem, eu não costumo entrar em questões nacionais, senão em questões de princípios, que é a chave. Trata-se de independência registral, da independência do registrador que, ao tomar uma decisão de aceitar ou rejeitar um título, não receba instruções de ninguém. Mesmo que se recorra dessa decisão, ao tomá-la, ele não pode receber comandos ou instruções.

O que está se passando em outros países? O registrador pode ser chamado a atenção pelo ministro por decidir que determinados prédios não serão dados à publicidade, ou porque pretende privilegiar a sociedade de um seu amigo porque esta se inscreve. É isso o que acontece. No final, certamente, é o juiz quem sempre decide, porque, num Estado de Direito, a decisão sobre litígios cabe ao poder Judiciário.

O que queremos dizer com independência do registrador é isso, independência na tomada de decisões. Do mesmo modo que um juiz não pode receber pressões para decidir, ainda que em seguida se possa recorrer de sua decisão. É isso o que queremos dizer. O que, no caso do registro, está bastante relacionado, mais do que parece, à sua autonomia financeira.



“ O que queremos dizer com independência do registrador é isso, independência na tomada de decisões. ”

A senhora que me precedeu utilizou uma expressão que me agradou bastante e que é o que define. O problema da estatização, da privatização e da gestão do registro é uma discussão que, do ponto de vista de sua organização, está resolvida; não há dúvida de que uma gestão privada é muito melhor. Periodicamente pode-se propor isso, o que, de fato, é bem mais um problema de ciúme entre os funcionários e não propriamente uma discussão de ciência pública, para a qual a questão já está clara. Não é o mercado que costuma pedi-la, mas seus próprios funcionários.

Falamos de administração franqueada. É exatamente isso o que a define. O fiscal federal ou estatal deve fazer como faz a central do MacDonald's: definir o produto e todas as suas características e inspecionar. E retirar a licença daqueles que não cumprirem. E acabou-se! A falha de um afeta a reputação de todos e o conjunto não pode permitir que qualquer um funcione mal. A função do poder público é assegurar isso, a qualidade homogênea, e, insisto, retirar a licença de quem não cumpre a standardização de qualidade decidida, nesse caso, por lei.

Isso seria uma administração franqueada. Porém, para se conseguir tudo isso, do mesmo modo que o MacDonald's, o registrador X deve se valer de seus próprios meios, obtidos mediante os recursos auferidos com as tarifas aprovadas oficialmente. Essa, basicamente, é a idéia.

Responsabilidade do registrador

Mas isso tudo tem o reverso da medalha. No caso espanhol ou em qualquer sistema, em caso de erro, a responsabilidade pessoal é do registrador. Esse é um dos principais custos do registrador espanhol. Caso eu lhe diga que um prédio está livre de encargos, se de fato ele está hipotecado, devo indenizá-lo por isso e rapidamente. Esse é o grande contrapeso do sistema: Por um lado, o registrador estará interessado em inscrever, porque essa é a condição para auferir seus ganhos; porém, por outro lado, estará interessado em fazê-lo bem, porque se o fizer mal suportará as consequências.

Atenção! Uma das características de um sistema de registro público de direitos é que, depois de o registrador assinar, a pessoa passa a ser proprietária ou deixa de sê-lo; ou, ao dizer que um direito é preferente, automaticamente está dizendo que o outro não o é. Portanto, caso ele não decida corretamente, não há dúvida de que receberá em contrapartida uma demanda. E caso haja cometido erros, vai responder civilmente por eles. Por isso, insisto, ele é obrigado a ser cuidadoso ao extremo. Esse é o grande contrapeso.

Ruy Rebello Pinho – Tenho uma observação e uma preocupação. Minha observação é com relação aos custos do sistema, o que implica a utilização dos instrumentos jurídicos para a redução dos custos. Não sou nenhum especialista, falo da minha experiência de poucos meses como registrador concursado em São Paulo. Conversando com o presidente de uma cooperativa habitacional, ele me dizia que, com a utilização da alienação fiduciária, as prestações pagas pelo adquirente são menores, justamente pela maior facilidade de execução da alienação fiduciária, se comparada à hipoteca. Ou seja, como hoje, no Brasil, é muito mais difícil executar uma hipoteca, é muito mais fácil resolver esse problema pela alienação fiduciária cujo custo é bem menor.

Agora, minha preocupação. É com relação ao acesso ao registro imobiliário. Há uma irregularidade fundiária muito grande. Minha preocupação é de natureza formal, em abstrato, regular, não faz parte do registro imobiliário. Na cidade em que sou registrador imobiliário percebo que as pessoas só levam o título a registro quando, de alguma maneira, as preocupam profundamente, em geral, um formal de partilha. Isso porque, para as classes de baixa renda, o registro é caro. O registro de um imóvel, por exemplo, no valor de 20 mil reais, para uma pessoa que ganha um salário mínimo, vai custar uns 300 reais, que devem ser pagos à vista, razão pela qual ele só vai ser feito em último caso. Osasco (SP) tem no máximo 700 mil habitantes e dois registros imobiliários. Na circunscrição em que sou responsável pelo cartório há 33 mil matrículas. Acho perfeitamente possível utilizar o microcrédito no registro. As pessoas não podem pagar o registro, mas vão a uma loja de eletrodomésticos e gastam cerca de 900 reais na compra de uma geladeira. Isso ocorre porque esse pagamento vai ser parcelado. Ou seja, a pessoa terá uma geladeira regular, mas continuará morando num imóvel irregular, que é potencialmente regularizável. Nos debates comuns que ocorrem nas universidades, vemos o acesso ao registro como componente fundamental para o acesso à Justiça, por se tratar de acesso a um grau de dignidade profundo. Não sei se há algum tipo de solução pensada para esse tipo de questão. E a questão não está exclusivamente no preço do título; o problema também está na falta de informação, já que as pessoas acreditam que para a aquisição da propriedade basta estar com o título nas mãos.

Custos do registro

José de Mello Junqueira – No Brasil, sinto que o



problema todo é que a relação entre custo registral e desenvolvimento econômico, inclusive na própria construção civil, não é tão grande assim. Senão vejamos. Nem sempre o custo do registro influi tão significativamente no bolso do usuário. À exceção das grandes incorporadoras, o brasileiro se utiliza do registro uma ou duas vezes na vida. Não acredito que o custo do registro no Brasil influencie tanto a economia.

O senhor já percebeu quais são os problemas do Brasil apontados aqui em relação ao registro: primeiro, a qualificação do registrador brasileiro é muito rigorosa e diferenciada de serventia para serventia; ela não é padronizada. O Brasil precisaria ter uma agência reguladora registral, que padronizasse essa formação em âmbito nacional. Isso é importante.

Segundo, quanto aos emolumentos, não vejo entrave nenhum ao registro de imóveis, uma vez que, no Brasil, eles não representam o mesmo que na Europa. Na Holanda, o custo de expedição de um registro chega a 10% do valor do imóvel. Caberia, talvez, à Caixa Econômica, às Cohabs, incluir no financiamento o custo do registro. Na Holanda, os custos da escritura e do registro já estão embutidos no preço.

Não sei se, na Espanha, esse sistema de qualificação registral é tão rígido como aqui, cujo formalismo é tão severo que emperra a circulação de bens e a própria economia. Esse sim é um dos grandes entraves. Em matéria de parcelamento do solo, o poder Judiciário é rigorosíssimo, inclusive, prejudicando as partes, não porque quer, mas porque existe um poder nas mãos do Judiciário que pune os registradores por qualquer motivo e, às vezes, banaliza os motivos. O que considero entrave no Brasil são as exigências absurdas que tornaram o registro de imóveis de difícil alcance até para os próprios advogados.

Com a apreciação que foi feita aqui sobre o risco de uma decisão judicial após decretar uma contratação, concordo em parte. Depois da Constituição de 1988 e do novo Código Civil, não podemos esquecer os grandes princípios inseridos no nosso sistema jurídico, quais sejam,

os princípios da boa-fé objetiva, princípio da função social do contrato, esses que existem para proteger simplesmente os menos favorecidos.

Ruy Pinho — Não quero ser mal interpretado. Eu não disse que o custo do registro no Brasil é alto, pelo contrário, considero barato. Tanto isso é verdade que a geladeira citada custa três vezes mais que o registro. O problema se encontra, a meu ver, na possibilidade de pagamento do custo do registro. Como já disse, a pessoa tem condições de pagar uma geladeira no valor de 900 reais, ou mais, porque tem a possibilidade de pagar em dez vezes, o registro não. O registro, que é muito mais útil, tem de ser pago em uma única vez. Essa é a questão que me parece vital.

Alexandre Assolini — Eu sei que a questão dos emolumentos começa a pegar um calor maior, mas eu me permitiria discordar. Quando temos grandes volumes de contratos envolvidos, a questão dos emolumentos se torna relevante. Num dos negócios de 100 milhões de reais que fizemos, só com emolumentos foram gastos 1,5%. Os agentes econômicos envolvidos não ganharam com isso. Concordo com a opinião do doutor Junqueira no sentido de se criar um agência reguladora dos registros imobiliários, no que diz respeito à



J.P. Lamana Paiva, Ruy Veridiano e Alexandre Assolini

regulação e também à definição de emolumentos, pois a discrepância da cobrança de emolumentos no Brasil é relevante. No Paraná, o fundo de reaparelhamento da Justiça é mais alto que o próprio emolumento. Em alguns casos se pagam 300 reais para esse fundo e a averbação custou apenas 150 reais, resultando em 450 reais. Isso é fato. A questão dos emolumentos para circulação dos bens e dos direitos que têm acesso ao registro de imóveis é importante. Aliás, um dos pontos abordados por Fernando Méndez foi a economia de escala, que se faz necessária para que haja desenvolvimento econômico. O registro de um título pode não ser relevante, mas se esse mesmo título vai circular dez ou vinte vezes, aí sim ele passa a ser relevante.

Subvenção para o registro

Fernando Méndez González — Na verdade, o número ótimo de registros é um problema, uma vez que os custos diminuem e todos sabemos que em organizações empresariais há mecanismos de simulação de preços de mercado e determinação de benefícios razoáveis. É o que se pode perfeitamente fazer e chegar a um mecanismo, mediante o qual se alcança um patamar e a uma estrutura de preços racionais. O que não é difícil do ponto de vista teórico. Por isso estou de acordo que as economias de escala no registro são fundamentais.

Por que uma informação registral na Espanha pode valer três dólares? Graças à imensa quantidade de informações que se expedem. É mais barata que uma entrada de cinema. Não é custo nenhum para ninguém, não é dissuasório para ninguém e as custas determinam-se assim.

Para os casos de cidadãos de baixa renda, existem subvenções. Na Espanha, o preço do registro para a regularização da propriedade agrária é simbólico porque, mesmo para o registrador, é rentável que a propriedade se regularize. Só regularizada ela passará a circular no registro, ao passo que antes disso ela não circulava, o que prejudicava todo mundo.

Se falarmos de residências protegidas com créditos públicos, estabelece-se um preço ainda muito mais baixo que o regular. Se o preço estiver subvencionado, é necessário emitir faturas "sombra", em o que o usuário não sabe que está subvencionado. "O preço disso seria X, porém, para você, é X menos três, por uma disposição do poder público. É bom que você saiba que não está cobrindo o custo do serviço."

Entretanto, devo dizer que as subvenções têm que ser as menores possíveis, porque, se alguém paga menos, isso quer dizer que alguém estará pagando mais do que deveria, o que, numa economia competitiva, é uma distorção. Portanto, subvenções sim, desde que as menores possíveis.

Preço máximo de registro e criação de cartórios

Na Espanha, ainda, estabeleceu-se um preço máximo. Por que um preço máximo? Porque, para surpresa dos

senhores, isso foi pedido pelos próprios registradores, logo depois de uma operação de fusão de duas grandes sociedades de vários bilhões de dólares. Se o registrador tivesse se equivocado, não teria sido possível indenizar os interessados, uma vez que o custo de uma operação não justifica o incremento de preço dos serviços registrares e tampouco a responsabilidade dos profissionais. Quero dizer que tudo isso está perfeitamente estudado. Sabe-se muito bem como gerar um sistema de preços.

Isso nos leva a uma conclusão que deve também ser levada em conta pelo poder político: é mais rentável ter os registros necessários do que muitos registros; ter todos os que façam falta, mas não mais do que isso, o que encareceria desnecessariamente os custos. Por isso, insisto: trata-se de um problema bastante simples, embora haja muitos interesses em jogo. Na Holanda, por exemplo, os custos são ainda muito altos, bem como em outros países. Nos países onde há gestão franqueada, os preços são mais baixos. Na Espanha, um empréstimo hipotecário médio, para compra de um apartamento de uns 30 milhões de pesetas, que equivalem a 200 mil dólares, custaria entre 300 a 400 dólares mês.

Participante — No Brasil, somos registradores de áreas rurais extensas. O colega aqui é registrador de nove mil km²; eu, de mais de mil km²; 90% do trabalho em minha serventia é rural, é de crédito rural, serviços que são prestados num máximo de 24 a 48 horas. Gostaria que o doutor Fernando Méndez levasse este

testemunho: no sistema registral brasileiro também existem grandes soluções para nosso sistema registral, que é a mola propulsora da economia. Mais uma vez, muito obrigado!

Fernando Méndez González — Gostaria de agradecer, imensamente surpreso e agraciado pelo convite e pela preocupação dos senhores em dinamizar, democratizar e melhorar o sistema de registro no Brasil.

Muito obrigado!

“ Por que uma informação registral na Espanha pode valer três dólares? Graças à imensa quantidade de informações que se expedem. ”

Imprensa dá destaque à proposta do Irib para criação de microcrédito imobiliário

A imprensa brasileira deu extensa cobertura ao III Fórum Internacional de Microcréditos, destacando a presença de Fernando P. Méndez González e a proposta do Irib para a criação de um programa de microcrédito destinado ao financiamento da regularização de imóveis para famílias de baixa renda. O presidente Sérgio Jacomino foi entrevistado por diversos jornais e pelo canal de televisão Globo News, cuja reportagem foi ao ar no mesmo dia 6 de outubro.

O Estado de São Paulo – 6/10/2003

Título de posse para favelados volta ao debate

Assunto será discutido no III Fórum Internacional de Microcrédito em Brasília

Denise Chrispim Marin

Brasília. A proposta do presidente Luiz Inácio Lula da Silva de conceder títulos de propriedade aos moradores das favelas do País, que tanta polêmica gera dentro de sua própria equipe de governo, deverá ganhar corpo nesta semana, nos debates do 3º Fórum Internacional de Microcrédito, em Brasília. Fórmula imaginada para romper o círculo vicioso que amarra os habitantes a uma rede de usura e de miséria, a transformação do barraco em bem imóvel reconhecido é apontada como uma solução para a exclusão social pelo especialista Fernando Méndez González, presidente do Colégio de Registradores da Propriedade, Mercantil e Bens Imóveis da Espanha.

Embora ainda durma em uma gaveta do Ministério das Cidades, o anúncio do projeto causou certa ansiedade entre acadêmicos e autoridades dos países da Europa que se mostram mais atentos à questão social latino-americana. "Todo o mundo estará observando a implementação dessa iniciativa no Brasil. Se fracassar, será uma frustração imensa, especialmente para a parcela mais pobre da população", afirmou Méndez, de Barcelona, em entrevista por telefone ao Estado.

Essa perspectiva deverá permear o fórum da próxima semana, que será aberto pelo presidente Lula e que contará com a participação da rainha Sofia da Espanha, e do presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Enrique Iglesias. A tese defendida pelo espanhol está baseada no princípio de que uma política de concessão de microcrédito para as camadas menos favorecidas da sociedade deve manter-se estritamente vinculada a um sistema hipotecário, que atinja as moradias mais pobres.

Para Méndez, os barracos das favelas devem deixar de ser apenas um abrigo para serem convertidos em um meio de acesso de seus proprietários ao crédito, apesar de suas condições precárias e de seu valor de mercado exíguo. Para tanto, seria preciso promover a identificação e a documentação de cada uma dessas moradias e reconhecê-las formalmente como um bem imóvel, protegido pelo direito de propriedade.

No governo Lula, entretanto, a questão tornou-se polêmica por vários aspectos. Debatida em uma comissão interministerial no início do ano, a proposta acabou engavetada por conta da oposição do Ministério das Cidades, que defende a necessidade da urbanização das regiões de favelas antes da concessão dos títulos de propriedade. (O Estado de São Paulo, 6/10/2003, p.B4).

O Globo – 7/10/2003

Especialistas criticam o governo

Para analistas, crédito deve ser destinado à produção e não ao consumo

Enio Vieira

Brasília. Especialistas em microcrédito criticaram ontem as propostas apresentadas até agora pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva. Para o diretor da IPM Políticas para a Microempresa da Bolívia, Pancho Otero, que participou do primeiro dia do III Fórum Internacional de Microcrédito, o governo não deve incentivar financiamento para consumo, mas sim para atividades produtivas que geram emprego e

renda. Ele também defendeu que não se concedam subsídios para baratear as operações nem que haja limites para taxa de juros cobradas, como os 2% ao mês anunciados pelo governo recentemente.

Se for um empréstimo com subsídio, os clientes vão achar que o companheiro Lula está dando dinheiro. Os juros devem ser de mercado para atrair mais recursos a serem aplicados.

Uma instituição de microcrédito deve produzir lucro também – disse Otero, um dos fundadores do Banco Sol, que atende a 1,5 milhão de bolivianos.

O microcrédito deve estar direcionado a atividades de produção e não apenas ao consumo – disse o economista espanhol Luis de Sebastián.

A responsável na Unesco pelas atividades relacionadas a microcrédito, Sayeeda Rahman, disse que uma proposta de erradicação da pobreza, como a defendida pelo governo Lula, deve ir além das questões financeiras.

Fundador da Finca Internacional, uma rede de bancos comunitários presente em 22 países e com 700 mil associados, John Hatch disse que o microcrédito só faz sentido se melhorar os níveis locais de vida da população.

Já o presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (Irib), Sérgio Jacomino, defendeu uma parceria com o governo para regularizar os títulos de propriedade em regiões urbanas, como favelas. Segundo ele poderia ser criada até uma linha de microcrédito específica para auxiliar pessoas de baixa renda a pagar a regularização e as reformas de suas casas. Ele ressaltou que se forem regularizados, esses imóveis podem até ser usados como garantia de crédito.

Hoje essas pessoas negociam suas moradias informalmente. Para o governo, é interessante regularizar, até para a cobrança de impostos. (O Globo, Rio de Janeiro, 7/10/2003, p.18).

Valor Econômico – 7/10/2003

Programa para financiar a regularização de imóveis

Mônica Izaguirre

De Brasília.

O Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (Irib) vai propor ao governo federal a criação de um programa de microcrédito destinado a financiar a regularização de imóveis para famílias de baixa renda. O objetivo é ajudar a tirar da informalidade milhões de proprietários de imóveis não registrados, a exemplo daqueles localizados em favelas já consolidadas. Surgida a partir de um *workshop* realizado ontem em Brasília, a proposta deverá ser apresentada ao

Ministério das Cidades até o final de novembro, anunciou o presidente do Irib, Sérgio Jacomino.

Como no resto da América Latina, a propriedade não-formal, sobretudo de imóveis residenciais de pequeno valor, é um fenômeno de grandes proporções no Brasil. Segundo o vice-presidente do Irib/RS, João Pedro Lamana Paiva, a estimativa é de que cerca de 50% dos imóveis residenciais não tenham registro ou estejam com registro desatualizado. É comum pessoas comprarem imóveis, muitas vezes com escritura e tudo, mas, por motivos diversos, não finalizarem a operação no cartório de registro de imóveis, embora isso seja imprescindível para se ter legalmente a propriedade. Só o registro assegura a propriedade, destacaram Paiva e Jacomino.

Uma das razões que leva as pessoas a não buscar o registrado é o custo. Embora as taxas cobradas no Brasil sejam consideradas baixas em relação a muitos outros países, o baixo padrão de renda das pessoas e o fato de que é preciso pagar à vista acabam estimulando a informalidade das transações imobiliárias, avalia Ruy Rebello Pinho, oficial do 2o Cartório de Registro de Osasco (SP), autor da proposta encampada pelo presidente do Irib sobre a criação de um programa específico de microcrédito. Se o governo articular com os bancos a criação de linhas com juros acessíveis para financiar os custos envolvidos, de forma que eles possam ser diluídos no tempo, Rebello Pinho acredita que será possível fazer com sucesso uma grande campanha nacional de regularização de propriedades.

O *workshop* promovido pelo Irib, que ocorreu em paralelo ao Fórum Internacional do Microcrédito, contou com a presença de Fernando Méndez González, presidente do Colégio de Registradores da Espanha. Ele defendeu que, como em outros países, no Brasil o governo promova um grande programa de regularização de propriedades imobiliárias, como forma de facilitar o acesso das famílias ao crédito bancário. “Esta é uma ferramenta poderosa para se promover o acesso ao crédito”, disse González. A principal função econômica do registro de imóveis (o tema do *workshop*), explicou, é justamente assegurar que ele possa ser usado como garantia em operações de empréstimos e financiamentos.

Ele admitiu que, dependendo da forma como for feita, a regularização em massa de imóveis irregulares pode gerar efeitos colaterais negativos, como o estímulo à ocupação ilegal de terras públicas ou mesmo privadas. Mas, na sua opinião, esse é um risco que pode ser muito bem contornado

na regulamentação da matéria. "É necessário que um programa de regularização seja seletivo." O que se busca, diz, não é legitimar atos ilegais mas reconhecer a propriedade de famílias que detêm imóveis. Por isso, defendeu que o governo deve fazer um programa de formalização e não de legalização. (Valor Econômico, São Paulo, 7/10/2003, caderno Finanças, p.C2).

Metrô News - 7/10/2003

Projeto tenta regularizar casas de baixa renda

O presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (Irib), Sérgio Jacomino, disse ontem que a instituição está encampando o projeto do governo de regularizar as moradias de baixa renda. Para Jacomino, a medida é necessária não só para que os títulos de posse sejam usados como garantia em operações de crédito, mas também para incluir na economia formal a população que mora em situação irregular, correspondente a mais da metade das famílias que moram em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo.

"A idéia não é regularizar o barraco", disse Jacomino, mas fazer a regularização urbanística, que termina com um título de propriedade. "Precisamos repensar as cidades", disse o presidente do Irib, que realizou um painel paralelo ao Terceiro Fórum Internacional de Microcréditos, ontem, em Brasília, sobre a regularização de moradias de baixa renda.

O presidente do Irib diz que a proposta do governo, iniciada com um programa-piloto em Gravataí, é apenas uma das modalidades possíveis para a inclusão das pessoas que moram em propriedades irregulares.

"Queremos contribuir com o governo para viabilizar esse projeto." Em uma parceria entre a prefeitura local e o registro de imóveis, com apoio do Ministério das Cidades e do Irib, foi feita uma força-tarefa para regularizar imóveis situados em terras públicas, gratuitamente, em Gravataí. "O ministro (Olívio Dutra) pensa em tornar essa experiência um modelo para um projeto nacional." (Metrô News, São Paulo, 7/10/2003, p.8).

Diário do Comércio - 8/10/2003

Lula tem a chance de promover microcrédito

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva tem a oportunidade histórica de promover, por meio da legalização de proprie-

dades, o microcrédito no país. A avaliação é do presidente do Colégio de Registradores de Imóveis da Espanha, Fernando Méndez González, que participa do III Fórum Internacional de Microcrédito, em Brasília.

O especialista em favelas disse que o debate ainda se dá a nível de idéias em toda a América Latina, mas que a regulamentação, a cargo de cada país, deve cuidar para não permitir o incentivo a invasões.

"Mais da metade dos ativos imobiliários na América Latina carecem de títulos formais", disse González. Ele explicou que a proposta de regularização da propriedade tem como alvo os proprietários legítimos que, sem o título nas mãos, não podem dar o imóvel como garantia em nenhuma operação financeira.

Vencendo a pobreza - O governo brasileiro tem um projeto que segue o modelo defendido por Fernando P. Méndez González, mas ainda não saiu do papel. De acordo com González a propriedade, mesmo com poucas condições de uma habitação saudável, pode ser usada para vencer o círculo da pobreza.

"Não é uma solução mágica, mas uma ferramenta útil", argumentou. A propriedade precária, segundo González, pode não valer muita coisa, mas o terreno regularizado onde está erguida a propriedade vale. Daí ele assegurar que o proprietário terá condições de acesso ao crédito. "Os bancos certamente vão avaliar e dar o crédito compatível com a garantia", explicou.

Ele disse que nas Filipinas e no Equador, onde projetos localizados dessa natureza trataram de regularizar a situação fundiária de pequenos espaços, houve uma valorização de 30% da área urbana.

Titularidade - O presidente do Colégio de Registradores de Imóveis da Espanha fez questão de ressaltar que a sua proposta não pretende legitimar habitações ilegais. "Trata-se do acesso à titularidade para aqueles que já são donos da propriedade", frisou.

Para aqueles que não são donos do imóvel, González disse que existem outros projetos sociais, como por exemplo, os de regularização fundiária, com características específicas em cada país.

O especialista espanhol discorda de alguns técnicos do governo brasileiro que defendem que a titularidade dos imóveis deve ser precedida de um programa de recuperação dos mesmos. "Com o título de propriedade, o próprio dono vai se sentir incentivado a melhorar as condições do imóvel", observou.

González não mostrou preocupação com o alerta feito pela Organização das Nações Unidas, (ONU) sobre a possibilidade de a população favelada do planeta, hoje estimada em 1 bilhão de pessoas, dobrar em 30 anos. "Isso pode acontecer ou não, dependendo das medidas que tomarmos", afirmou o especialista. (AE). (Diário do Comércio, São Paulo, 8/10/2003, p.6).

Gazeta Mercanti I – 9/10/2003

A inclusão social por meio da propriedade

Daniel Pereira

De Brasília.

O Presidente do Colégio de Registradores da Espanha é um dos destaques do III Fórum Internacional de Microcrédito, encerrado ontem em Brasília. Fernando Méndez González é um entusiasta do projeto do presidente Luiz Inácio Lula da Silva de expedir títulos de propriedade de terra para os moradores de favelas. Em vez de demagogia barata de líder populista, ele vê na proposta de regularização dos lotes a possibilidade de inclusão social de parcela significativa da população. E, principalmente, a oportunidade de democratização dos benefícios do sistema capitalista no Brasil.

Para González, o registro de formal do imóvel seria a senha de acesso dos mais pobres aos programas de concessão de crédito, porque o próprio bem funcionaria como garantia da operação. "A propriedade não pode gerar capital se não é juridicamente indiscutível (regularizada)", disse ontem, em entrevista exclusiva à Gazeta Mercantil, depois de proferir palestra no fórum internacional.

"O governo de Lula, um homem de esquerda, assume o compromisso firme de respeitar e ampliar os direitos de propriedade. Essa é a maior garantia que se pode dar aos mercados", acrescentou o especialista espanhol.

Além de dar fôlego aos empréstimos e aumentar as garantias das instituições de crédito, a legalização dos ativos imobiliários das favelas daria pelo menos mais três bons frutos. A população de baixa renda ficaria menos suscetível à agiotagem, ou ao "círculo vicioso da usura", nas palavras de González. Bancos e governo trabalhariam com taxas de juros mais baixas em razão da certeza de recuperação do dinheiro desembolsado. E a população brasileira contaria com mais recursos para investir justamente em um momento de retração dos investimentos estrangeiros diretos produtivos e de expectativa de aquecimento da atividade econômica interna.

Ativos não-regularizados - "Os ativos que não estão fixados em um sistema de propriedade formal dificilmente se movem no mercado e seu intercâmbio comercial se restringe a círculos de amigos e de conhecidos. Os efeitos da falha legal dificultam a contratação com estranhos e freiam a produtividade, o crescimento econômico e o bem-estar da população", asseverou González. De acordo com ele, dois terços dos ativos imobiliários da América Latina não estão regularizados e, portanto, não servem como garantia para obtenção de crédito.

"É um autêntico desperdício em um mundo imerso em luta intensa, nacional e internacional, pela captação de capitais", declarou. A situação, complementou, é inversa nos países desenvolvidos. Nos Estados Unidos, a maior frente individual de recursos para novos negócios é a hipoteca da casa do próprio empresário. Na Espanha, os recursos obtidos com hipotecas já somam 52% do Produto Interno Bruto (PIB). "São mais de um milhão de hipotecas novas a cada ano. Não há um só espanhol que não tenha uma hipoteca, ou várias delas", brincou González.

Segundo ele, o principal desafio do presidente Lula será integrar em um único sistema de registro todos os ativos imobiliários do Brasil. Sugeriu a adoção de procedimentos burocráticos simplificados e de custos reduzidos para facilitar a regularização dos terrenos das favelas. E defendeu a utilização de um modelo que assegure prioridade ao direito da instituição de crédito sobre o direito de propriedade de quem tomou o empréstimo. Leia-se: que garanta a execução do devedor em caso de inadimplência.

Acelerar a execução - "É necessário que seja viável a execução hipotecária em caso de inadimplência. Uma execução inviável, lenta ou excessivamente custosa se traduz em ausência de crédito ou em incremento do preço do dinheiro (juros), já que diminui a qualidade da hipoteca como garantia, o que pode constituir um fator crítico em um contexto internacional caracterizado por uma intensa competição pela captação de recursos", argumentou. González fez questão de ressaltar que o risco de "impago" entre os mais pobres no Brasil não preocupa.

"A única garantia de que dispõe um pobre para obter um crédito é sua reputação. De maneira que, se não paga, perde sua reputação e perde toda a possibilidade de esperança", arrematou. Com isso, engrossou o coro iniciado pelo presidente Lula na abertura do III Fórum Internacional de Microcrédito, na segunda-feira. (Gazeta Mercantil, São Paulo, 9/10/2003, caderno B-2).

Irib e Fadisp realizam com sucesso curso sobre o Estatuto da Cidade

Veja como foi a aula do doutor Venicio Antonio de Paula Salles, que teve por tema o Estatuto da Cidade e os registros públicos

O concorrido curso sobre o Estatuto da Cidade, realizado de agosto a novembro de 2003, pelo Centro de Ensino Nossa Senhora de Fátima, da Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo, Fadisp, com apoio cultural do Irib, contou com a participação dos mais renomados professores e especialistas do país para a discussão de temas atuais e imprescindíveis aos profissionais que atuam na área do direito público e registral.

No último dia 29 de outubro foi a vez da valiosa contribuição do juiz de Direito titular da Primeira Vara de Registros Públicos de São Paulo e juiz-corregedor permanente dos Registros Prediais da capital paulista, doutor Venicio Antonio de Paula Salles, que ministrou aula para uma platéia atenta e interessada, constituída por profissionais do direito de várias áreas.

Veja, a seguir, os principais pontos abordados pelo doutor Venicio de Paula Salles, sobre os aspectos registrários no estatuto.



Doutor Venicio de Paula Salles

Conceito de registros públicos

O professor iniciou a aula enquadrando os atos registrares como atos administrativos de incumbência de delegados do poder público, que conferem aos atos jurídicos registráveis, nos termos da lei, efeitos especiais, de abrangência geral. Conforme destaca o artigo primeiro da Lei de Registros Públicos, os serviços registrares conferem autenticidade; segurança e eficácia.

Lei 6.015/73

1. autenticidade: sendo nulos os atos desconformes – por exemplo, o artigo nono (horário) e 214 (nulidade de pleno direito) – o conceito de autenticidade se contrapõe à idéia de falsidade, e mais do que isso, representa ato de autoridade que ostenta presunção de veracidade – o professor Walter Ceneviva frisa que a presunção afeta apenas o ato de registro, mas não o título. Walter Cruz Swensson reconhece a condição de função pública para o serviço registral, que é parcela do Estado e goza de fé pública.

2. segurança – garantia de sua permanência, garantia de respeito a seu conteúdo, garantia de imutabilidade, salvo decisão judicial; e

3. eficácia – que é a aptidão para produzir efeitos constitutivos, comprobatórios e publicitários.

Portanto, a natureza do ato de registro é administrativa, ato que ostenta presunção de validade, legalidade e veracidade.

Princípios registrares

Em exposição pormenorizada, discorreu sobre os princípios registrares inscritos na lei 6.015/73.

1. Princípio da continuidade – artigo 195

2. Princípio da especialidade – artigo 176, parágrafo primeiro – subjetiva e objetiva: descrição imobiliária que deverá ter necessariamente (indispensável): 1. local (via frontal e número); 2. medidas perimetrais; 3. medida de superfície; 4. indicação dos confrontantes; indicações necessárias, mas de natureza acessória;

5. com ângulos, rumos e azemutes; e 6. amarração a pontos de referência.

3. Princípio da instância – artigo 13, II

4. Princípio da legitimação registral – artigo 252
5. Princípio da unitariedade – artigo 176, parágrafo primeiro, inciso I, e artigo 228
6. Princípio da legalidade – artigo 221

Procedimentos retificatórios

São os procedimentos destinados a corrigir imperfeições constantes dos assentos registrais, caso se constate desconformidade deles com:

- I- documentos;
- II- realidade física.

Esses erros ou omissões podem ser corrigidos ou retificados com o emprego de três procedimentos distintos:

1. erro evidente – processado perante o oficial do registro imobiliário – inviável em face de necessidade de prova nova;
2. erro sem potencialidade de dano – retificação de registro – procedimento administrativo unilateral; e
3. erro com potencialidade de dano a terceiros – procedimento de jurisdição voluntária ou graciosa – retificação de área – citação – principiologia constitucional/razoabilidade/proporcionalidade.

C. Civil e CPC – operacionalidade/utilidade/economia processual.

O divisor de águas entre a retificação de registro e a retificação de área foi construído com a noção de intramuros, a qual deve ser agregada a uma série de pressupostos, para se aquilatar a existência de potencialidade de dano [Para conhecer pormenorizadamente o conceito de retificação intramuros desenvolvido pelo ilustre professor, conferir processo 000.02.177191-0 de 5/9/2003 e processo 000.03.027383-8 de 4/11/2003, ambos disponíveis no *site* do Irib, em Jurisprudência. NE].

Destacou o magistrado que existe no contexto normativo uma presunção de erro entre a implantação e a descrição de até 5% (art. 500, § único, NCC).

Segundo Paula Salles, também não se mostra razoável entender que divisas consolidadas por longos anos, divisas respeitadas por seus titulares, possam revelar potencialidade de danos, se mantidas em suas exatas posições. Finalmente,

não se pode visualizar potencialidade de danos, se todos os terrenos do entorno se mantêm preservados em suas disponibilidades tabulares, com a medida dos terrenos confrontantes e constatando que eles se encontram preservados; não há como se conceber o risco de dano.

Igualmente, caso venha a ser constatada a expansão de uma medida e na mesma direção não houver redução dos confrontantes, também não há por que se entender da existência de dano potencial. Na sua opinião, poder-se-ia, em tais casos, citar apenas os confrontantes nos pontos em

que o imóvel experimenta uma expansão fática, pois só eles podem estar sofrendo dano – essa seria uma forma versátil de conjugação dos dois procedimentos: retificação de registro e de área.

Regularização fundiária e urbanística

O Estatuto da Cidade, lei 10.257, de 10 de julho de 2001, apresenta diretrizes, programas, vetores para o melhor e mais ajustado crescimento das cidades, refletindo a preocupação de equacionamento entre equipamentos urbanos e o adensamento populacional, trazendo presente uma marca social muito nítida.

Entre suas diretrizes encontramos a grande preocupação com a

regularização fundiária e urbanística.

O artigo segundo do citado diploma estabelece as diretrizes básicas da política urbana.

XIV - regularização fundiária e urbanística com a adoção de normas especiais de urbanização e ambientais para população de baixa renda.

Art. 4º Compõe o instrumental da Política Urbana:

- I - Planos Nacionais;
- II - Plano Diretor;
- III - Disciplina do parcelamento do solo;
- IV - Institutos sobre ("q") regularização fundiária.

Afora a previsão de usucapião, o instrumental disponibilizado no Estatuto para fazer frente ao desafio da regularização urbanística não possui vetor especificamente direcionado para tal propósito.

"O Estatuto da Cidade,
lei 10.257,
de 10 de julho de 2001,
apresenta diretrizes,
programas, vetores
para o melhor e mais
ajustado crescimento
das cidades."



Curso sobre o Estatuto da Cidade na Fadisp

Plano diretor estratégico: uma vez tratar-se de norma que parte de consultas populares, inviável é a sua confecção como norma técnica.

Art. 7º, inciso III - direito à terra urbana;

X - democratizar o acesso à terra;

Art. 12, inciso VIII - a função social é atendida na regularização do parcelamento, uso e ocupação do solo.

Art. 78. São ações estratégicas da Política de Urbanização e Uso do Solo:

I - rever e simplificar a legislação de parcelamento e uso do solo;

II e art. 171. ZEIS – Zona Especial de Interesse Social – destinadas à recuperação urbanística e regularização fundiária.

Lei 6.766/79, artigo 40. "A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes."

Em primeiro lugar, a expressão "poderá" contida no dispositivo deve ser lida como "deverá", ao menos para a instauração do procedimento administrativo para aquilatar a irregularidade, levantar as deficiências, falhas e omissões, propor a conclusão com base em obras, estimar o valor, tomar medidas para cobrar ou exigir do parcelador.

Caso não logre conquistar os valores, abre-se ensejo para um ato discricionário, relativo ao aporte de recursos municipais no empreendimento.

A regularização de que trata o artigo 40, em face da redação do artigo 41, compreende, além da regularização junto ao próprio órgão municipal, a regularização registrária.

Encontramos a legitimidade ativa da municipalidade apenas nos casos de parcelamento irregular, em que o titular do domínio promove o empreendimento e não o registra ou não o completa. Não se poderá regularizar, registrariamente, fracionamentos de glebas adquiridas *a non domino*, assim como não se pode regularizar, por essa via, as invasões e ocupações.

Nesses casos, se pode empreender medidas de urbanização, mas não se poderá regularizar junto ao registro imobiliário, salvo por ação de usucapião.

Situações de regularização de parcelamento irregular

1. Situação em que a área parcelada se encontra ajustada à descrição tabular.

Nesse caso, juntar planta; quadro indicativo dos lotes e bens públicos; aprovação pelo órgão estadual se se tratar de área de manancial ou proteção ambiental; aprovação da autoridade metropolitana das áreas próprias; aprovação da Cetesb – salvo loteamentos existentes anteriormente a setembro de 1976 ou desmembramento com existência de fato anterior a dezembro de 1979.

Observação sobre competência, considerando que o artigo 24, inciso I, trata de direito urbanístico; o VI, da proteção do meio-ambiente e controle da poluição; portanto, competência concorrente.

2. O município se depara com desconformidade entre a área e o que consta do registro de imóveis. Nesse caso, deve providenciar a retificação de área ou retificação de registro, dependendo da situação.

Parcelamentos clandestinos

Poder-se-ão averbar as ruas e praças, desfalcando a transcrição originária e abrindo matrículas para tais áreas. Nesse caso, os problemas ficarão confinados a quadras cujo fracionamento poderá compor planta depositada no registro de imóveis.

Parcelamentos irregulares e clandestinos – afetação pública. Parcelamentos realizados por quem detém legitimidade para tanto e não-concluídos.

Registradores paulistanos prestigiam a aula

Os registradores paulistanos George Takeda, Francisco



Ventura de Toledo, Ademar Fioranelli, Flauzilino Araújo dos Santos, Sérgio Jacomino, Flaviano Galhardo e o registrador substituto Alexandre Laizo Clápis prestigiam a aula do doutor Ve-

nício Salles, participando dos debates que se seguiram à apresentação.

Programa inteiramente cumprido

Organizado para dar uma visão pormenorizada dos aspectos jurídicos e legais do Estatuto da Cidade, o curso da Fadisp focalizou aspectos de direito urbanístico, registral, civil, administrativo e constitucional, representando a mais completa abordagem do estatuto com destaque para os temas de direito registral imobiliário.

O Estatuto da Cidade representa um marco legal de profundas implicações na atividade registral, razão pela qual o Irib procurou oferecer essa oportunidade de estudo e debates. O

objetivo do Instituto é firmar cada vez mais parcerias com instituições de ensino, buscando ampliar as atividades de formação técnica e profissional do registrador imobiliário.

Idealizado e coordenado pelo professor Paulo Teixeira, secretário municipal de Habitação de São Paulo, o curso contou com a direção dos professores Arruda Alvim e Thereza Alvim. A coordenação geral esteve a cargo dos professores Eduardo Arruda Alvim, Angélica Arruda Alvim e Gianfrancesco Genoso, responsáveis pelos cursos de extensão e aperfeiçoamento da Fadisp.

PROGRAMA DO CURSO ESTATUTO DA CIDADE – INTEGRALMENTE CUMPRIDO

Data	Professor	Tema
04/08/03	Adilson A. Dallari	Abertura: Panorama do Estatuto da Cidade
06/08/03	Odete Medauar	Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade
11/08/03	Fernando D. Menezes	Instrumento da política urbana: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade urbana
13/08/03	Daniela Libório	Competências urbanísticas
18/08/03	Sebastião Tojal	Estatuto da Cidade e as políticas públicas
20/08/03	Carlos Ari Sundfeld	Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais
25/08/03	Ermínia Maricato	As cidades brasileiras e o Estatuto da Cidade
27/08/03	Regina Helena Costa	Instrumentos tributários para implementação da política urbana
01/09/03	Francisco E. Loureiro	Usucapião especial
03/09/03	Maria Sylvia Z. Pietro	Concessão especial para fins de moradia
08/09/03	Gisela Mori	Concessão especial para fins de moradia em São Paulo
10/09/03	Carlos Bastide Horbach	Direito de superfície
15/09/03	Diógenes Gasparini	Direito de preempção
17/09/03	Luiz Tarcísio T. Ferreira	Outorga onerosa do direito de construir
22/09/03	Paulo José V. Lomar	Operação urbana consorciada
24/09/03	Mário Malaquias	Estudo do impacto de vizinhança
29/09/03	Márcio Camarosano	Transferência do direito de construir
01/10/03	Victor Carvalho Pinto	Plano diretor
06/10/03	Raquel Rolnik	Plano diretor
08/10/03	José Renato Nalini	Gestão democrática da cidade
13/10/03	M. Paula Dallari Bucci	Gestão democrática da cidade
15/10/03	Sérgio Jacomino	O Estatuto da Cidade e o registro de imóveis
20/10/03	Cláudia Maria Beré	Estatuto da Cidade e a Lei de Improbidade Administrativa
22/10/03	José Carlos Freitas	Ação civil pública
27/10/03	Hélio Lobo	A Lei de Registros Públicos e o Estatuto da Cidade
29/10/03	Venício A. P. Salles	A Lei de Registros Públicos
03/11/03	Nelson Saulle Jr.	Agenda Hábitat e a regularização fundiária
05/11/03	Edésio Fernandes	Política nacional de regularização fundiária
10/11/03	Evangelina Pinho	Experiências paulistanas em regularização fundiária
12/11/03	Betânia M. Alfonsin	Experiências brasileiras em regularização fundiária

Irib participa de encontro sobre o combate à grilagem de terras no Piauí

Convidado pelo secretário de Reforma Agrária do Ministério do Desenvolvimento Agrário, doutor Helio Roberto Novoa da Costa, o presidente do Irib Sérgio Jacomino participou do Encontro de juizes, promotores e tabeliães do Cerrado piauiense, realizado na cidade de Cristino Castro, Piauí, nos dias 30 e 31 de outubro passado.

O evento cujo tema foi *O combate à grilagem do Cerrado piauiense* foi promovido em parceria pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA; Secretaria da Reforma Agrária, SDT, Incra; Tribunal de Justiça e Corregedoria-geral de Justiça do Piauí; governo do estado do Piauí; e Instituto de Terras do Piauí, Interpi.



Palestra proferida pelo presidente do Irib versou sobre grilagem de terras

Veja, a seguir: 1) palestra proferida pelo presidente do Irib Sérgio Jacomino, focalizando a grilagem de terras sob a ótica dos cartórios de registros de imóveis; 2) palestra proferida pelo chefe da Procuradoria do Incra no Estado da Paraíba, doutor Rivaldo Machado de Arruda, sobre as alterações trazidas pela

lei 10.267/01; 3) entrevista concedida ao presidente do Irib pela doutora Fernanda Almeida Moita, presidente do Instituto de Terras do Piauí, Interpi, autarquia vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Rural, responsável pela gestão do patrimônio público fundiário do estado do Piauí; 4) entrevista com o ex-procurador federal e atual secretário substituto de Reforma Agrária, doutor Roberto Novoa da Costa, sobre a realização do evento e a questão fundiária; e 5) Carta de Cristino Castro com as propostas aprovadas no encontro.

1. O combate à grilagem e a modernização do sistema registral

Palestra proferida pelo Quinto Oficial de Registro de Imóveis de São Paulo, SP, e presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, Irib, doutor Sérgio Jacomino

Os cartórios de registro de imóveis têm, atualmente, o acervo mais importante no que se refere à propriedade privada do país. Mas não só. As virtualidades do sistema registral, que se organizou historicamente para a tutela pública de interesses privados, acabam alcançando, favorecendo e protegendo a propriedade pública e os interesses públicos, representados por inscrições que se originam do processo judicial, que tutelam interesses ambientais, agrários e urbanísticos – como penhoras, arrestos, seqüestros, cautelares e as averbações de reservas legais ou áreas de proteção permanente, tombamento, restrições urbanísticas, limitações administrativas ao pleno exercício do domínio, etc.

As questões que vamos abordar dizem respeito aos problemas relacionados com a infra-estrutura do sistema registral brasileiro.

Lei versus tradição e independência jurídica de notários e registradores

A lei que regula a atividade dos notários e registradores no país é a lei 8.935/94. Nós possuímos um marco legal da atividade, institucionalmente falando, e igualmente ostentamos uma referência legal no que diz respeito às normas procedimentais do registro. Mas ocorre que esse estalão normativo e legal acabou recolhendo uma tradição muito antiga da atividade registral e notarial, de tal forma que, hoje, verificamos situações como as que existem neste estado, em que o tabelião de notas é também o registrador imobiliário, exercendo, ainda, as atribuições da escrivania do foro judicial. O tabelião acaba absorvendo funções e atribuições que seriam específicas de outras especialidades – especialidades que em alguns casos são concorrentes, cujos interesses deveriam ser bem conhecidos e distintos.

Muito embora essa conformação das atividades se filie à tradição do Direito português – e o rastreamento do desenvolvimento da atividade tabelioa em nosso país leva ao nítido reconhecimento desse fenômeno aglutinativo –, o fato é que não faz muito sentido manter e aprofundar o verdadeiro contubernio que se verifica entre atividades que se distinguem claramente em sua especialidade e singularidade. Exemplificadamente, não tem sentido que o tabelião de notas, aquele que vai interpretar a vontade das partes e traduzi-las em um ato notarial, seja o mesmo que em seguida vai examinar e deferir o registro do título por ele próprio lavrado. Do ponto de vista sistemático, essa situação é inadequada. Basta verificar que os anteparos que o próprio sistema erigiu, para consagrar a maior segurança jurídica do ato, caem por terra quando os interesses defendidos por tabeliães e registradores se contrapõem – ao menos no que diz respeito à ênfase posta ora na defesa dos interesses das partes contratantes, ora em relação a todos os terceiros que suportam a eficácia da inscrição registral.

Os tabeliães são importantes atores jurídicos que contribuem, decisivamente, para a paz social, pois o recorte institucional da atividade aponta para a imparcialidade em face dos contratantes. Embora por definição assim seja, não é possível esquecer que o tabelião é eleito pela parte em razão de um liame subjetivo de confiança nele depositado pelos interessados no ato. O registrador não. Não é concebível que o próprio interessado pudesse escolher o registrador que poderia registrar o seu título. *Mutatis mutandi*, seria

o mesmo que pudesse escolher o juiz que julgaria sua lide, ou o fiscal da receita que fiscalizaria sua declaração de renda. Não tem sentido.

Esse é um problema existente em quase todos os estados da Federação e deve ser visto como um grave entrave ao pleno desenvolvimento das atividades notariais e registrais no país.

Existem também casos em que tabeliães atuam como órgãos auxiliares da Justiça, numa resistência atávica às transformações que se sucederam nas atividades e que acabaram consolidadas na Constituição federal e de maneira mais nítida ainda na lei 8.935/94. O escrivão do feito não pode ser o tabelião. Muito menos deve ser o duplê de registrador. Cai ferida de morte a independência jurídica do registrador ou do notário, *status* consagrado na lei dos notários e registradores, pois a sujeição incondicional ao juízo lhe impede o exercício pleno da atividade, com os anteparos da responsabilidade desses profissionais.

Falta de informação técnica e especialização profissional

Trazendo a discussão um pouco mais próxima dos temas deste encontro, um dos problemas mais sérios que sofremos diz respeito à assimetria informativa do registro de imóveis, em parte recrudescida pela falta de especialização do profissional que atua no registro e que muitas vezes é relocado pela administração para desempenhar papéis que não guardam qualquer relação com a atividade básica do servidor público.

Será que os notários e registradores deste importante estado estão perfeitamente conscientes de que devem cumprir, desde já, a lei 10.267 de 2001? A pergunta não é ociosa. Como essas informações técnicas ultra-especializadas – georreferenciamento, técnicas de registro, informatização, etc. – chegarão aos cartórios que se acham nos rincões deste estado, por exemplo? A questão não é somente fazer chegar a informação ao cartório, porque a lei acaba sendo presumida, mas sim como o oficial vai trabalhá-la. Será que esse cartório dispõe de instrumentais técnicos para realizar o seu trabalho com segurança?

Os exemplos que se podem colher da longa trajetória do registro nos dão conta de que a capilaridade do sistema, a atomização verificada na organização do sistema registral pátrio, leva a uma fragmentação da informação, de modo que os cartórios reagem muito lentamente às profundas

mudanças legislativas. As informações devem vencer grandes obstáculos para chegar a seus destinatários. E quando chegam, muitas vezes não são percebidas pela falta de especialização do profissional.

O problema da assimetria informativa está na base das deficiências denunciadas neste encontro. Sem uma visão de sistema, sem a coordenação dos serviços, sem claras referências legais e normativas, enfim, sem um claro marco legal para os procedimentos de registro, qualquer iniciativa de aperfeiçoamento dos serviços sofre graves embaraços.

Quando enfrentamos problemas como a grilagem de terras, temos de verificar que o processo do registro é extremamente complexo. É dependente de vários procedimentos que vão desde a formação do título, seja pelo notário, seja pelo particular ou mesmo pela administração pública, passando pelo Judiciário, quando seja o caso, nas hipóteses de usucapião, retificações de registro, demarcações, etc., chegando finalmente aos cartórios de registro de imóveis. Um problema qualquer que possa existir nessa complexa cadeia haverá de inocular o germe da nulidade no registro, comprometendo irremediavelmente a publicidade que do sistema dimana. Os depoimentos que tivemos aqui mostram que a má formação técnica do profissional acaba adicionando um elemento complicador nessa trama burocrática.

Infra-estrutura é primordial para os cartórios

A propalada assimetria informativa anda de braços com a fragmentação do sistema registral. A atomização aponta, como já referi, à questão da regulamentação difusa da atividade, leva ao problema do anacronismo legal, à inexistência de um órgão intra-regulador e no limite aponta à necessidade da formação técnica e independência desse profissional do Direito que é encarregado do registro.

Os cartórios estão espalhados sem qualquer interconexão uns com os outros; as informações de cada cartório estão encarceradas somente naquele cartório, não estão em qualquer outro lugar. Eis aqui um efeito perverso da regulamentação difusa do sistema.

A lei 8.935/94 nos apresenta um problema muito sério. O notário e o registrador estão obrigados a cumprir as normas técnicas baixadas pelo juízo competente, como verbera a norma. Isso significa que em cada comarca deste país existe a possibilidade de haver uma regulamentação procedimental completamente diferente de todo o resto.

Temos exemplos de atos e negócios jurídicos que não deveriam figurar no registro, mas que acabam chegando num ou noutro lugar em função da inexistência de uma regulamentação uniforme que tenha uma feição nacional.

Para o cumprimento da lei 10.267/01 será necessário estabelecer um marco legal de caráter nacional – aliás, consentaneamente com a própria Constituição federal, que dispõe sobre a competência privativa da União para legislar sobre registros públicos. Nesse caso, portanto, a regulamentação da legislação federal, sobre imóveis rurais especialmente, haverá de ser de atribuição e competência da União e não dos estados, como é hoje.

As normas procedimentais devem ser harmônicas, não existe a menor possibilidade de se regulamentar na comarca X de uma forma e na comarca Y de outra.

Temos discutido com o governo federal sobre a necessidade de se criar, no âmbito do Ministério da Justiça, um órgão que pudesse disciplinar a atividade notarial e registral pela edição de normas técnicas com aplicação harmônica em todo o território nacional. Regras procedimentais do registro devem ser o reflexo de normas substantivas. Não tem sentido pensar em um direito sucessório estadualizado, por exemplo. Nem numa definição estadual dos direitos reais. Há temas que ultrapassam as fronteiras estaduais como, por exemplo, a questão da certificação digital, as políticas de regularização fundiária, políticas agrárias, etc.

Gostaria de lhes trazer um exemplo bastante atual – um problema que estamos enfrentando com o Ministério das Cidades. Pouquíssimos projetos de regularização fundiária prosperaram no país. O Ministério nos perguntava sempre: por quê? Sempre que se vai pensar em uma política global de regularização, as iniciativas acabavam esbarrando em uma regulação tópica, local. Para vencer os obstáculos que então surgiam, os custos envolvidos aumentavam insuportavelmente e acabavam inviabilizando o projeto.

Enfim, se não houver uma profissionalização do encarregado do registro; se não houver informação, formação técnica, especialização e, principalmente, condições e atrativos materiais para atrair os melhores profissionais e para que eles possam desempenhar condignamente suas atividades, estaremos longe de ter um sistema registral adequado. À míngua de recursos ninguém se informa, nem sequer consegue estabelecer a comunicação dos cartórios com o Incra, via Internet. A infra-estrutura é uma necessidade primordial para os cartórios.

2. Comentários à lei 10.267, de 28 de agosto de 2001, e ao decreto 4.449, de 30 de outubro de 2002

Palestra proferida pelo chefe da Procuradoria do Incra no estado da Paraíba, doutor Ridalvo Machado de Arruda, sobre as alterações trazidas pela lei 10.267/01

1. O registro de imóveis no Brasil

Considera-se marco inicial da história registrária imobiliária o advento da Lei Orçamentária 317, em 21/10/1843, que tinha por finalidade inscrever hipotecas, a qual, posteriormente, foi transformada em “registro geral” pela lei 1.237, de 24/9/1864, regulamentada pelo decreto 3.453, de 26/4/1865. Essa lei trouxe significativos avanços, pois veio, entre outras coisas, instituir o registro de imóveis por ato *inter vivos* e a constituição dos ônus reais (art. 7º); declarar que a transmissão não se operava a respeito de terceiros, senão pela transcrição e desde a sua data, e que esta não induziria a prova de domínio; passou a exigir a escritura pública como da substância do contrato e sua inscrição no registro, para valer contra terceiros; também instituiu a prenotação e enumerou, taxativamente, os ônus reais, sujeitando-os à transcrição.

A lei 1.237, de 1864, foi substituída pelo decreto 169-A, de 19 de janeiro de 1890, regulamentado, por sua vez, pelo decreto 370, de 2 de maio de 1890. Não houve mudanças significativas, mantendo-se praticamente os termos da lei anterior. É de se destacar, no entanto, que foi suprimido o livro destinado à *transcrição do penhor de escravos* (livro nº 6), inclusive com a determinação expressa de incinerá-lo; o *penhor agrícola* passou a ser reconhecido como ônus real (art. 238, §1º).

Em 31/5/1890, foi instituído o registro Torrens, pelo decreto 451-B, que foi regulamentado pelo decreto 955-A, de 5/11/1890. O decreto 451-B, no artigo 75, já mencionava a *matrícula*, cuja denominação a lei 6.015/73 adotou para o assentamento do imóvel com suas características e identificação. O registro Torrens é um sistema registrário especial da propriedade imóvel rural, originário da Austrália, criação do irlandês Sir Robert Richard Torrens (ano de 1858). Esse sistema foi introduzido no Brasil por Rui Barbosa, o qual apresentou projeto adaptado à realidade brasileira. Embora atualmente seja de pouco uso – e quase total inaceitação –, esse sistema facultativo de registro imobiliário ainda está em vigor entre nós, por força dos artigos 1.218, IV, do Código de Processo Civil, e 277 a 288, da lei 6.015/73.

Com o advento do Código Civil brasileiro, em 1916, o registro público transformou-se numa instituição pública com a função de operar a transmissão do domínio, por ser



considerado um dos meios aquisitivos da propriedade. A seção VI, do capítulo XI, do título III, do livro II – Do direito das coisas, foi dedicada ao registro de imóveis (artigos 856 a 862). O novo Código Civil (lei 10.406, de 10/1/2002) tratou do tema nos artigos 1.245 a 1.247.

Seguiram-se ao Código Civil o decreto 12.342, de 31/1/1917, instruindo sobre a execução dos atos dos registros; a lei 4.827, de 7/2/1924; e o decreto 18.527, de 10/12/1928. Em 9 de novembro de 1939 foi editado o decreto 4.857, modificado pelo decreto 5.318, de 26/2/1940, que dispôs sobre a execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil, que vigorou até o advento da lei 6.015/73.

Não se poderia deixar de mencionar a publicação do decreto-lei 1.000, de 21 de outubro de 1969, com a finalidade de substituir o decreto 4.857/39. Entretanto, não chegou a vigorar em razão dos vários pedidos de adiamento de sua execução pelos oficiais de registro, por causa das várias contradições em seu texto, que tornaram impraticáveis os atos registrares, até que, finalmente, foi revogado e substituído pela lei 6.015/73, atualmente em vigor.

Em 31 de dezembro de 1973 foi publicada a lei 6.015, republicada com as alterações das leis 6.140, de 28/11/1974, e 6.216, de 30/6/1975, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1976. O título V, dessa lei, trata especificamente do registro de imóveis. Posteriormente, a lei 6.015/73 sofreu outras modificações em seu texto, como, por exemplo, as decorrentes das edições das leis 9.785, de 29/1/99 – acrescenta o item 36 ao inciso do art. 167 –, 9.955, de 6/1/2000 – acrescenta o parágrafo único ao art. 4º –, 10.215, de 6/4/2001 – dá nova redação ao art. 46 –, 10.257, de 10/7/2001 – dá nova redação ao item 28 do inciso II do art. 167, como também acrescenta a esse mesmo inciso os itens 37 e 39 e veta o 38.

No Direito brasileiro, o negócio jurídico, por si só, não transfere o domínio do bem imóvel, razão pela qual é imprescindível o registro do ato translativo de propriedade no cartório da circunscrição imobiliária competente. Entretanto, diferentemente do sistema germânico, o sistema registral brasileiro tem presunção *juris tantum*, estando sujeito a nulidades por provas em contrário, que demonstrem a venda a *non domino* em que se baseou o registro, salvo a inscrição no registro Torrens.

O registro dos bens imóveis e de direitos a eles relativos tem por finalidade garantir a autenticidade, segurança e eficácia dos assentos de atos jurídicos *inter vivos* ou *mortis causa*, constitutivos, declaratórios, translativos e extintivos de direitos reais, preservando-lhes a confiabilidade, bem como a simples validade em relação a terceiros, ou a sua mera disponibilidade (art. 172, lei 6.015/73). O profissional do Direito, dotado de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade de registro, cujo ingresso no serviço registral se dá mediante concurso público de provas e títulos, denomina-se oficial de registro, ou registrador. O notário ou tabelião é a pessoa que exerce as atividades notariais, que compreendem a lavratura de escrituras e procurações públicas, testamentos, reconhecimentos de firmas, autenticação de cópias, etc. Suas atribuições não se confundem. Para o desempenho de suas funções, tanto o notário como o registrador podem contratar escreventes, que poderão auxiliar-lhes nos atos que lhes forem autorizados a praticar. De acordo com a lei

8.935, de 21/11/1994, o local onde se concentram os atos próprios dos tabeliães e oficiais do registro é denominado serviço notarial e serviço registral.

II. Principais diferenças entre o sistema de registro de imóveis anterior (decreto 4.857, de 9/11/1939) e o atual (lei 6.015/73)

O decreto 4.857, de 9 de novembro de 1939, que dispunha sobre a execução dos serviços concernentes aos registros públicos, sistematizou o registro imobiliário preconizado no então

recente Código Civil de 1916, introduzindo os termos *transcrição*, para os atos de transmissão da propriedade imóvel, e *inscrição* para os atos constitutivos de ônus reais.

Esse decreto determinava a manutenção de oito livros no cartório, com suas respectivas finalidades, a saber.

– Livro nº 1 – Protocolo, designado como a *chave do registro geral*; prestava-se para apontamento de todos os títulos apresentados diariamente para serem registrados.

– Livro nº 2 – Inscrição hipotecária, destinado à inscrição de hipotecas de qualquer espécie.

– Livro nº 3 – Transcrição das transmissões, servia para transcrever, por extrato, os títulos transmissivos da propriedade imóvel.

– Livro nº 4 – Registros diversos, no qual se registravam, além da promessa de compra e venda, todos os demais atos, não atribuídos especificamente a outros livros.

– Livro nº 5 – Emissão de debêntures, onde eram inscritas as emissões desses títulos.

– Livro nº 6 – Indicador real, repositório de todos os imóveis que, direta ou indiretamente, figurarem nos livros 2, 3, 4 e 8.

– Livro nº 7 – Indicador pessoal, índice nominal de todas as pessoas que, ativa ou passivamente, individual ou coletivamente, figurarem nos livros de registro.

– Livro nº 8 – Registro especial, destinava-se à inscrição da propriedade loteada, para a venda de lotes a prazo em prestações sucessivas e periódicas.

“No Direito brasileiro, o negócio jurídico, por si só, não transfere o domínio do bem imóvel, razão pela qual é imprescindível o registro...”

Além desses livros, havia o livro-talão, para lançamento resumido de todos os atos do registro, e um livro auxiliar, no qual se fazia o registro dos atos expressamente previstos em lei ou a requerimento da parte, independentemente do que coubesse em outros livros.

Atualmente, de acordo com a lei 6.015/73, são os seguintes os livros obrigatórios no serviço registral imobiliário.

– Livro nº 1 ou Protocolo, destinado ao apontamento de todos os títulos apresentados diariamente, salvo aqueles apresentados apenas para exame e cálculos dos respectivos emolumentos.

– Livro nº 2 ou Registro geral, é o livro da matrícula dos imóveis e do registro ou averbação dos atos relacionados no artigo 167 e não atribuídos ao livro nº 3.

– Livro nº 3 ou Registro auxiliar, destina-se ao registro dos atos que, sendo atribuídos ao registro de imóveis por disposição legal, não digam respeito diretamente ao imóvel matriculado. O artigo 178, da lei 6.015/73, enumera, não taxativamente, os atos registráveis no livro 3, a saber: a emissão de debêntures, as cédulas de crédito rural e industrial, convenções de condomínio, penhor de máquinas e de aparelhos utilizados na indústria, convenções antenupciais, contrato de penhor rural e qualquer outro título cuja transcrição de inteiro teor o interessado requeira.

– Livro nº 4 ou Indicador real, serve para relacionar todos os imóveis que figurarem nos demais livros, contendo sua identificação, referência aos números de ordem dos outros livros e anotações necessárias. É uma espécie de índice geral de todos os imóveis existentes na circunscrição do cartório imobiliário.

– Livro nº 5 ou Indicador pessoal, é o repositório dos nomes de todas as pessoas que, individual ou coletivamente, ativa ou passivamente, direta ou indiretamente, figuram nos demais livros. É um índice geral com o nome de todas as pessoas que, de algum modo, sejam parte em transações envolvendo imóveis pertencentes à circunscrição do cartório imobiliário.

– E, ainda, o livro auxiliar, para cadastro especial de imóveis adquiridos por pessoas estrangeiras físicas e jurídicas previsto no artigo 10, da lei 5.709, de 7/10/1971, e artigo 15, do decreto 74.965, de 26/11/1974.

É obrigatória a existência no serviço imobiliário dos cinco livros previstos no artigo 173, da lei 6.015/73, mais o livro auxiliar, no decreto 74.965/74, devendo o oficial mantê-los

em segurança permanente, respondendo por sua ordem e conservação. Os livros de registros só sairão do cartório mediante autorização judicial. Podem ser substituídos por fichas ou folhas soltas, escrituradas mecanicamente – com exceção do livro nº 1, Protocolo.

Utilizando-se do sistema de *fichas*, o oficial deverá redigir nelas todos os atos previstos para os livros 2, 3, 4 ou 5, conforme o caso, em modelo previamente aprovado pela corregedoria-geral de Justiça do estado. Cada ficha receberá numeração própria, de forma sequencial, *ad infinitum*. Ao ser preenchida totalmente, abrir-se-á nova ficha, dando continuidade à numeração dos atos praticados na ficha anterior, relativa à matrícula do imóvel, anotando-se na ficha preenchida, no verso, a observação “continua na ficha nº...”. Por exemplo, imóvel matriculado sob nº 345, na ficha nº 1; preenchida essa ficha em ambos os lados, abrir-se-á uma nova ficha sob nº 2, dando continuidade aos atos da matrícula 345, e assim por diante.

No registro de imóveis são feitos a *matrícula*, o *registro* e a *averbação* de atos referentes a imóveis ou a direitos a eles relacionados. Na designação genérica de registro estão abrangidas a *transcrição* e a *inscrição* de que tratavam o Código Civil e o decreto 4.857/39, portanto, atualmente, qualquer ato que venha a transferir domínio ou instituir ônus reais será objeto de registro, e não mais de transcrição ou inscrição, respectivamente, como era no sistema anterior. O novo Código Civil – lei 10.406/2002 –, em seu artigo 1.245 e seguintes, corrigiu essa distorção terminológica.

A *matrícula* é um ato registral realizado pelo registro de imóveis que visa à identificação de um imóvel, caracterizando-o e confrontando-o, conferindo-lhe um número de ordem pelo qual será identificado, sem criar, conferir ou modificar direitos. É o certificado de ingresso do imóvel no mundo jurídico. É um ato de registro (em sentido lato), mesmo porque matrícula significa uma inscrição inicial, ou seja, a matrícula será efetuada por ocasião do *primeiro* registro, mediante os elementos constantes do título apresentado e do registro anterior nele mencionado. Cada matrícula corresponde a um único imóvel e cada imóvel tem a sua própria matrícula (fólio real). No sistema registral anterior à lei 6.015/73 admitia-se a *transcrição* de título referente a mais de um imóvel sob o mesmo número de ordem.

Antes do advento da lei 10.267/2001 e do decreto 4.449/2002 em comento, os problemas atinentes à perfeita individualização do imóvel começavam justamente pela

ausência da sua exata identificação, ou seja, da *especialização* do imóvel matriculado. Com efeito, como a matrícula deveria ser feita a partir dos elementos constantes do título que é levado a registro, comparado com os que constam do registro anterior, muitas falhas descritivas poderiam passar despercebidas, mesmo porque, se estivesse de conformidade com essa única exigência, não obrigaria o registrador a questionar sobre a situação física do imóvel, muito menos indagar se a área do imóvel poderia ser localizada geograficamente (!). Some-se a isso que a jurisprudência registral administrativa tem entendido que as exigências para a matrícula devem ser mitigadas, se pela descrição constante do título e do registro anterior, ainda que pobre e imprecisa, possa identificar-se o imóvel. A situação fica ainda pior se levarmos em consideração que no sistema anterior admitia-se a transcrição de mais de um imóvel sob o mesmo número de ordem, acarretando sérios problemas para as suas descrições.

De acordo com a lei 6.015/73 – antes da lei 10.267/2001 –, para a lavratura da matrícula fazia-se necessário apenas uma descrição literária do imóvel, com indicações pouco precisas de suas divisas, nada mencionando quanto à necessidade de memoriais descritivos, plantas, georreferenciamento, etc, como será visto adiante. Essa situação ensejou uma infinidade de matrículas de imóveis rurais, sem qualquer amarração no solo, dificultando sua localização e, com isso, dando margem às famosas *grilagens* de terra, com vários imóveis rurais sobrepostos em até mais de três “andares”. Dessa forma, a constituição de um cadastro fundiário dos bens imóveis existentes no Brasil, tendo por base o registro de imóveis, encontra óbice na própria Lei de Registros Públicos. Aliás, em virtude dessa inexatidão de informações sobre imóveis rurais transpostas para a matrícula, criou-se um Brasil de área monstruosa, não correspondente com a realidade fundiária. Com o advento da nova lei, espera-se que essa situação mude, porque agora todos os imóveis rurais deverão ser perfeitamente identificados, tanto no tocante ao seu tamanho real como à sua verdadeira localização no solo.

“... em virtude
dessa inexatidão de
informações sobre
imóveis rurais
transpostas para a
matrícula, criou-se
um Brasil de área
monstruosa, não
correspondente
com a realidade
fundiária.”

Esse é um dos motivos pelo qual o registro de imóveis ainda não pode ser considerado um cadastro fundiário do país, embora possamos dizer que se trata de um cadastro jurídico. Não obstante, a exigência de descrição detalhada, tecnicamente aprimorada, dos imóveis submetidos a registro, com a elaboração de memoriais descritivos, mapas, etc., de acordo com a nova lei, a partir de agora poderá vir a ser instituído um cadastro real nos serviços registrares.

Com a publicação da lei 10.267, de 28 de agosto de 2001, e do decreto 4.449, de 30 de outubro de 2002, a matrícula passará, paulatinamente, a se constituir um cadastro fundiário – pelo menos com relação aos imóveis rurais – e não apenas um cadastro jurídico, porquanto são requisitos da matrícula (art.176, §1º, I) o número de ordem *ad infinitum*; a data da matrícula; a identificação pormenorizada do imóvel, contendo o memorial descritivo da área, feito por profissional habilitado com a devida anotação de responsabilidade técnica, ART – cujas coordenadas deverão estar de acordo com o sistema geodésico brasileiro, com precisão posicional de no máximo 0,50m (conforme fixado pela portaria/Incra/P/954, de 13/11/2002), além do código do imóvel no cadastro nacional de imóveis rurais, CNIR –; dados do certificado de cadastro de imóvel rural expedido pelo Incra, características, confrontações, localização, área e denominação; nome, domicílio e nacionalidade do proprietário, estado civil – se for casado, consignar o nome do cônjuge e o regime de bens –, profissão, CPF e RG, se pessoa física, ou sede social e CNPJ, se pessoa jurídica.

De qualquer modo, a criação de um cadastro que atenda à realidade fundiária do Brasil é inevitável e urgente. Temos observado no Incra a grande distorção existente entre o que consta dos livros imobiliários e a realidade do campo. Em quase 100% dos levantamentos de área efetuados pelo Incra, a área registrada difere da área efetivamente medida. Essa distorção cria uma situação esdrúxula, atribuindo ao Brasil dimensões territoriais variadas, virtuais, entre as tantas entidades que lidam com questões imobiliárias, como os serviços registrares, o Incra, e os demais órgãos relacionados

à exploração da terra – Receita Federal, Ibama, Funai, IBGE, órgãos estaduais de terra, etc.

Discorrendo sobre as vantagens de um cadastro imobiliário, o saudoso Afrânio de Carvalho relacionou as seguintes: “a) dá a posição física dos imóveis, evitando questões derivadas da incerteza das linhas que os configuram; b) cria uma base para a imposição tributária sobre os imóveis; c) facilita o loteamento dos latifúndios e a união dos minifúndios; d) favorece tanto a assistência financeira, mormente o crédito hipotecário, como a assistência técnica aos imóveis rurais; e) permite o planejamento da eletrificação rural pelo conhecimento prévio dos imóveis; f) indica o melhor traçado de estradas e a melhor localização de barragens hidrelétricas; g) auxilia o levantamento da carta geral do país”. Acrescente-se a tudo isso que a propriedade inscrita no registro imobiliário, se ele fosse organizado com base cadastral real, gozaria da presunção absoluta de domínio, bem como proporcionaria o planejamento racional da reforma agrária a partir das áreas já referidas nos títulos de domínio e inibiria, de uma vez por todas, a ação dos usurpadores de terras, os famigerados grileiros.

III. Inovações introduzidas pela lei 10.267, de 28 de agosto de 2001 (DOU, 29/8/2001)

A lei 10.267, de 28 de agosto de 2001, foi publicada a partir de projeto do Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Incra em colaboração com a OAB, o Instituto de Registro imobiliário do Brasil, Irib, a Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terras, a Associação dos Notários e Registradores do Brasil, Anoreg, e o Ministério Público federal. O objetivo da lei, segundo as palavras do MDA, é “assegurar a justa propriedade de terras públicas e privadas e dar mais transparência aos registros cartoriais e imobiliários”. (sic).

O projeto, inicialmente visando à criação de um cadastro único de terras rurais, foi ampliado a partir da constatação de diversas irregularidades nos serviços notariais e registrais, principalmente da Região Amazônica, quanto aos atos relativos à aquisição de imóveis rurais, quer seja em razão de atos fraudulentos dos proprietários mesmos, quer por falha no sistema de registro de imóveis, que permite o registro de títulos obtidos fraudulentamente, desde que revestidos da aparência de legalidade. Em muitos casos, por exemplo, áreas que originalmente não ultrapassavam os mil hectares naquela região foram ilegalmente elevadas para 400 mil

hectares ou mais. Constatou-se que mediante simples requerimento ao oficial do registro de imóveis, a matrícula do imóvel era “retificada”, elevando sobremaneira a área original. Também houve casos em que, mediante escrituras de “re-ratificação”, a descrição e área do imóvel eram alterados irregularmente. Acrescente-se que ditas áreas sobrepunham-se, na maioria das vezes, a terras públicas, da União ou do estado, ou a terras de terceiros. Essas matrículas, eivadas de nulidades absolutas, ensejaram vários provimentos das corregedorias estaduais determinando seus cancelamentos, com fundamento na lei 6.739, de 1979.

Assim, visando coibir esses atos e aperfeiçoar o registro de imóveis, surgiu a lei ora comentada, a qual trouxe significativas mudanças no sistema de registro de imóveis bem como no âmbito do sistema nacional de cadastro rural. Mas, poderíamos dizer que a mais importante, pelo menos para atingir o objetivo do MDA, é a criação do cadastro nacional de imóveis rurais, CNIR, pelo qual serão monitorados todos os imóveis rurais existentes no Brasil, em várias instâncias da administração pública.

A seguir, serão feitos breves comentários aos aspectos mais significativos das inovações trazidas pela lei 10.267, de 28 de agosto de 2001.

1. Alterações na lei 4.947, de 6 de abril de 1966

A lei 4.947/66 estabelece normas de direito agrário e de ordenamento, disciplinação, fiscalização e controle dos atos e fatos administrativos relativos ao planejamento e à implantação da reforma agrária, na forma do que dispõe o Estatuto da Terra (lei 4.504/64).

Essa norma definiu a competência privativa do Incra (antigo Ibra) para promover a seleção e desapropriação de imóveis rurais nas áreas prioritárias fixadas em decreto do poder Executivo, bem como para a administração das terras pertencentes à União, que fossem objeto de foro, arrendamento ou estivessem na posse de terceiros, inclusive para promover a discriminação das terras devolutas existentes na faixa de 150 quilômetros ao longo das fronteiras do país.

1.1 Apresentação do CCIR com a prova de quitação do ITR

O artigo 22 da lei 4.947/66 dispõe, *in verbis*: “A partir de 1º de janeiro de 1967, somente mediante apresentação do

Certificado de Cadastro, expedido pelo Ibra e previsto na lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, poderá o proprietário de qualquer imóvel rural pleitear as facilidades proporcionadas pelos órgãos federais de administração centralizada ou descentralizada, ou por empresas de economia de que a União possua a maioria das ações, bem assim, obter inscrição, aprovação e registro de projetos de colonização particular, no Ibra ou no Inda, ou aprovação de projetos de loteamento”.

Assim, ficou vedada a realização de negócios imobiliários, tais como, desmembramentos, arrendamento, hipotecas, vendas ou promessa de vendas de imóveis rurais, inclusive a homologação de partilhas em inventários, sem a apresentação do certificado de cadastro, sob pena de nulidade do respectivo ato (art. 22, §1º e 2º, lei 4.947/66).

A redação introduzida pela nova lei ao parágrafo terceiro, do artigo 22, ao atrelar a apresentação do certificado de cadastro de imóvel rural à comprovação do pagamento do ITR relativo aos cinco últimos exercícios, apenas reiterou o comando do artigo 21, da lei 9.393, de 19 de dezembro de 1996, *in verbis*: “É obrigatória a comprovação do pagamento do ITR, referente aos cinco últimos exercícios, para serem praticados quaisquer dos atos previstos nos artigos 167 e 168 da lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), observada a ressalva prevista no *caput* do artigo anterior, *in fine*”. A ressalva refere-se aos casos em que a exigibilidade do imposto esteja suspensa, ou em curso de cobrança executiva em que tenha sido efetivada a penhora, bem como a concessão de financiamento ao amparo do Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar, Pronaf.

Nesse aspecto, o decreto 4.449/2002 corretamente ampliou os casos de dispensa de comprovação do ITR para fins de alienação a qualquer título ao enumerar as seguintes

hipóteses em seu artigo primeiro: *imunidade*, *extinção* e *exclusão* do crédito tributário. Os casos de imunidade estão previstos no artigo terceiro da lei 9.393/96. Assim, o ITR não incide sobre pequenas glebas rurais, quando as explore, só ou com sua família, do proprietário que não possua outro imóvel rural. A *extinção* do crédito tributário, por sua vez, ocorre nas diversas situações previstas no artigo 156 do Código Tributário nacional: pagamento, compensação, transação, remissão, prescrição e decadência, conversão de depósito em renda, pagamento antecipado e homologação do lançamento nos termos do disposto no artigo 150 e seus parágrafos primeiro e quarto, do CTN, a consignação em pagamento (§2º, art. 164, CTN), decisão administrativa irreformável, decisão judicial transitada em julgado e dação em pagamento em bens imóveis na forma e condições estabelecidas em lei. A esse rol, acrescentam-se a *decadência* do direito de a Fazenda pública constituir o crédito tributário e a *prescrição* da cobrança desse crédito (artigos 173 e 174, CTN).

No tocante à *exclusão*, gênero do qual a *isenção* e a *anistia* são espécies, sua ocorrência está disciplinada no Código Tributário nacional, nos artigos 175 e seguintes, lembrando que é isento de ITR o imóvel rural compreendido em programa oficial de reforma agrária, nos termos do artigo terceiro, incisos e alíneas, da lei 9.393/96.

A exigência de comprovação do pagamento do ITR já vinha sendo cumprida pelos notários e registradores, por força do artigo 21 da lei 9.393/96. É evidente que a intenção do legislador é evitar a sonegação de impostos, pois a simples certidão negativa de ônus fornecida pela Receita federal não é instrumento de certeza quanto a possíveis débitos em atraso, ainda não inscritos na dívida ativa.

Não se pode esquecer, entretanto, que existirão casos em que o imóvel, embora caracterizado como rural, esteja localizado na *zona urbana*, não incidindo sobre ele o imposto territorial



rural. É que o fato gerador do ITR é o *prédio rústico* não localizado na *zona urbana do município* (art.1º, caput, lei 9.393/96), ou localizado fora da zona rural do município (§2º, art.1º, lei 9.393/96). Significa dizer que a lei do ITR adotou o critério da localização do imóvel para fins de tributação. Nesses casos, creio estar implícito na norma que, se o imóvel estiver localizado na zona urbana e mesmo que ainda apresente *destinação agropecuária*, conforme disposto no artigo quarto, da lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, deve ser apresentado juntamente com o CCIR, quando da lavratura de qualquer ato notarial ou registral, a quitação do imposto predial e territorial urbano, IPTU, com a certidão da prefeitura municipal de que o imóvel se encontra localizado no perímetro urbano do município, uma vez que o proprietário estará impossibilitado de apresentar comprovante de recolhimento do ITR.

1.2 Exigência de apresentação do CCIR para as glebas destacadas do patrimônio público

Dispõe o novo parágrafo do artigo 22, da lei 4.947/66, que dos títulos de domínio destacados do patrimônio público constará obrigatoriamente o número de inscrição do CCIR.

Obviamente que a norma se refere a áreas localizadas na zona rural ou com destinação agropecuária, pertencente ao patrimônio público federal, estadual ou municipal. A nova exigência se coaduna com o disposto na lei 5.868, de 12 de dezembro de 1972, que criou o sistema nacional de cadastro rural, SNCR. Nessa Lei, está expressamente previsto o cadastro de terras públicas (art.1º, IV). Entretanto, constata-se que as terras públicas, em maior parte, não estão cadastradas no Incra, dando ensejo, na grande maioria das vezes, a aquisições irregulares ou mesmo a usurpação de áreas do domínio público; além do mais, a ausência de cadastramento dessas terras dificulta o monitoramento de sua extensão.

Ao exigir o número de inscrição do CCIR, a norma obriga o ente público a cadastrar previamente no Incra as terras de seu domínio. Note-se que o decreto corrigiu a terminologia ao dispor que o número que deve ser exigido é o de *inscrição no SNCR*. A forma como isso será feito ainda depende de regulamentação (art.2º, §2º). Espera-se que do título conste o código do imóvel no Incra referente a sua área total. Caso se trate de desmembramento, o adquirente, de posse de seu título de domínio, deverá providenciar o cadastramento de sua área no SNCR.

1.3 Cadastramento do imóvel rural objeto de usucapião, mediante ciência da sentença pelo Incra

Com a edição da lei 10.267/2001, passou-se a exigir que a identificação do imóvel rural usucapido nos autos da ação, assim como nas matrículas imobiliárias, seja feita a partir de memorial descritivo assinado por profissional habilitado e com a devida anotação de responsabilidade técnica, ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites, georreferenciados ao sistema geodésico brasileiro e com precisão posicional que não deverá ultrapassar o valor de 0,50m, conforme estabelecido pela portaria/Incra/P/ 954, de 13/11/2002 (art.225, §3º, lei 6.015/73 – nova redação).

O parágrafo quinto, do artigo 22, da lei 4.947/66, acrescentado pela lei ora comentada, determina ao juiz a intimação do Incra de todo o teor da sentença, para fins de cadastramento do imóvel rural usucapido. Tal providência proporcionará ao Incra a atualização de seu cadastro de imóveis rurais, pois, na maioria das vezes, o imóvel usucapido, só após muitos anos, quando o proprietário eventualmente necessita realizar algum tipo de transação imobiliária, é que ingressa no SNCR. Por outro lado, uma vez que o Incra tenha ciência da sentença, poderá promover, como terceiro prejudicado, as medidas judiciais cabíveis, se a terra usucapida for de interesse da União, ou encaminhar cópia da sentença para os órgãos de terra estaduais ou municipais, quando for o caso, para a adoção das providências cabíveis.

Tanto o mandado intimando o Incra para conhecimento da sentença, como o destinado ao oficial do registro de imóvel, para registro da sentença, deverão conter a identificação do imóvel rural na forma prevista no artigo 225, parágrafo terceiro, da lei 6.015/73, com a nova redação, a teor do que dispõe o artigo 226, da mesma lei, e ainda, por força do parágrafo terceiro, do artigo terceiro, do decreto 4.449/2002.

1.4 Obrigatoriedade de transcrição dos dados constantes do CCIR nas escrituras públicas

A lei 7.433, de 18 de dezembro de 1985, e o seu regulamento, o decreto 93.240, de 9 de setembro de 1986, estabelecem os requisitos para a lavratura de escrituras públicas. Assim, para a lavratura de atos notariais relativos a imóveis, são indispensáveis os seguintes documentos e

certidões: os documentos de identificação das partes e das demais pessoas que comparecerem ao ato; comprovante de pagamento do imposto de transmissão de bens imóveis e de direitos a ele relativos, ITBI; certidão negativa de tributos municipais, para imóvel urbano; o CCIR, acompanhado da prova de quitação do ITR relativo aos cinco últimos exercícios, quando se tratar de imóvel rural; certidões de ações reais e pessoais reipersecutórias e a de ônus reais, expedidas pelo registro de imóveis competente; e demais documentos e certidões cuja apresentação seja exigida por lei.

As informações constantes do CCIR – às vezes transcritas nas escrituras – eram insuficientes para a identificação do imóvel perante o Incra, ficando a critério do tabelião a escolha de quais dados deveriam ser consignados, posto que o decreto 93.240/86 determina apenas que seja mencionada a apresentação do CCIR. Alguns notários limitavam-se a consignar a *fração mínima de parcelamento e o número de módulos fiscais* do imóvel. Assim, o parágrafo sexto, do artigo 22, da lei 4.947/66, acrescentado pela lei 10.267/2001, pôs fim a essa situação, exigindo, expressamente, que fossem transportadas para as escrituras públicas os seguintes dados do CCIR: o código do imóvel; o nome e a nacionalidade do detentor (proprietário); a denominação e a localização do imóvel. Não há menção à área do imóvel cadastrada no Incra, omitida, inexplicavelmente, pelo legislador, o que facilitaria o confronto de dados entre o cadastrado do Incra e o registro de imóveis.

1.5 Integração entre os serviços de registro de imóveis e o Incra

Os parágrafos sétimo e oitavo do artigo 22, da lei 4.947/66, criaram um sistema de integração entre o Incra e os serviços de registro de imóveis. De acordo com esses parágrafos, sempre que houver alguma modificação na matrícula do imóvel rural, decorrente de mudança de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento,

remembramento, retificação de área, instituição de reserva legal e particular do patrimônio natural e outras limitações de caráter ambiental, o oficial do registro de imóveis, até o trigésimo dia do mês subsequente à prática do ato, informará essas circunstâncias ao Incra, para fins de atualização cadastral. O Incra, por sua vez, quando for o caso de inclusão de novo imóvel no cadastro, informará o código do novo imóvel ao registrador competente, para que ele proceda, de ofício, a averbação na matrícula respectiva.

O rol de modificações na matrícula previstas nessa norma não pode ser considerado como taxativo, uma vez que o

objetivo dessa integração entre o cadastro do Incra e o serviço de registro de imóveis é o gerenciamento das modificações ocorridas nas matrículas dos imóveis rurais e seu reflexo no sistema nacional de cadastro rural. Assim, quaisquer alterações que venham a ocorrer no imóvel, como, por exemplo, instituição de servidão, desapropriação parcial ou total por utilidade pública, acessão, abertura de estradas, etc., devem ser comunicadas ao Incra para fins de atualização de seu cadastro rural.

O Incra editou a resolução 38, de 23/10/2002, aprovada pela portaria/Incra/P/ 955, de 13/11/2002, que estabeleceu um roteiro para a troca de informações entre os serviços de registros de imóveis e o Incra.

2. Alterações na lei 5.868, de 12 de dezembro de 1972

A lei 5.868/72 instituiu o sistema nacional de cadastro rural, SNCR, compreendendo o cadastro de imóveis rurais, o cadastro de proprietários e detentores de imóveis rurais; o cadastro de arrendatários e parceiros rurais; e o cadastro de terras públicas. Por essa lei, ficaram obrigados a prestar declaração de cadastro todos os proprietários, titulares de domínio útil ou possuidores a qualquer título de imóveis rurais que sejam ou possam ser destinados à exploração agrícola, pecuária extrativa vegetal ou agroindustrial. Definiu também a *fração mínima de parcelamento* e a obrigação de respeitá-la nos casos de transmissão de imóveis a qualquer título.

“Os parágrafos sétimo e oitavo do artigo 22, da lei 4.947/66, criaram um sistema de integração entre o Incra e os serviços de registro de imóveis.”

2.1 O cadastro nacional de imóveis rurais, CNIR

A lei 10.267, de 28 de agosto de 2001, ao introduzir os parágrafos segundo, terceiro e quarto ao artigo primeiro da lei 5.868/72, instituiu o cadastro nacional de imóveis rurais, CNIR, que ficou conhecido como o “sistema público de registro de terras”, com a finalidade de disponibilizar dados relativos às várias instituições públicas produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro. O banco de dados que integrará o CNIR será gerenciado conjuntamente pelo Incra e pela Receita federal.

A idéia básica do CNIR é reunir o maior número possível de informações sobre imóveis rurais, tais como, área, localização georreferenciada, uso do solo, modos de proteção ambiental, tributação, etc., num único banco de dados. A partir daí, o imóvel, uma vez cadastrado, receberá um código numérico que tornará possível o acesso ao sistema para que as diversas instituições relacionadas às questões fundiárias possam obter as informações desejadas sobre a situação física do imóvel. Obviamente, tal cadastro não substituirá o registro de imóveis, pois este continuará a ser o *cadastro jurídico* dos imóveis, urbanos ou rurais. Mas, aperfeiçoará indiretamente aquele sistema de registro, uma vez que o CNIR concentrará informações especiais sobre as áreas rurais, quer particulares ou públicas, atribuindo um código ao imóvel que será levado à matrícula, facilitando, com isso, sua perfeita identificação.

O CNIR ainda depende de regulamentação para sua implantação. Ao contrário do sistema nacional de cadastro rural, SNCR, cujos dados são obtidos a partir da declaração dos proprietários ou detentores do imóvel, espera-se que o cadastro seja alimentado com informações confiáveis e de rigor técnico bastante para impedir a manipulação dos dados, exigindo plantas e memoriais descritivos em padrão a ser definido na regulamentação da lei, talvez as mesmas exigências para a matrícula do imóvel, conforme disposto nos artigos 176, parágrafo terceiro, e 225, parágrafo terceiro, da lei 6.015/73 (nova redação), bem como a análise da cadeia dominial do imóvel até o momento em que houve o destaque do patrimônio público para o privado, ou até que, por outro meio, esteja consolidada definitivamente ao patrimônio particular. Caso assim seja gerenciado o cadastro, então poder-se-ia falar em certificação da propriedade rural, a qual, uma vez inscrita no CNIR, seria considerada expurgada de qualquer vício inerente ao domínio e às suas características

físicas. Mas, para que isso ocorra de fato, devem as informações que alimentarão o CNIR se harmonizarem com as dos serviços registrais imobiliários, especialmente no tocante à descrição do imóvel e à origem do seu domínio.

2.2 A nulidade de pleno direito dos atos registrais relativos a imóvel rural com área inferior à fração mínima de parcelamento

A fixação do *módulo rural* leva em conta diversos fatores, tais como o tipo de exploração a que se destina o imóvel, a qualidade da terra, a proximidade do centro consumidor, além de outros que o Incra julgar necessário de acordo com o artigo quarto, inciso III, do Estatuto da Terra, e artigo 11, do decreto 55.891, de 31/3/65, variando a quantidade de hectares para a sua constituição de região para região, uma vez que é praticamente impossível fixar um determinado número de hectares para o módulo rural que abranja uma generalidade de imóveis rurais. Com o advento da lei 5.868, de 12/12/72, e da lei 6.746, de 10/12/79, foram criados o *módulo fiscal* (MF) e a *fração mínima de parcelamento* (FMP).

O *módulo fiscal* (MF) é uma unidade de medida expressa em hectares, fixada para cada município, que leva em consideração praticamente os mesmos fatores exigidos para o *módulo rural*. Além de servir para a fixação do imposto territorial rural, ITR, é parâmetro para a classificação do imóvel rural quanto ao tamanho, para fins de reforma agrária (*ex vi* art.4º, lei 8.629/93). A *fração mínima de parcelamento* (FMP) é a área mínima permitida por lei para desmembramento de um imóvel rural. Abaixo desse limite, somente nas hipóteses previstas em lei. Daí alguns doutrinadores dizerem que o MF e a FMP vieram substituir, na prática, o módulo rural. Para calcular o módulo fiscal de cada município, o Incra editou a instrução normativa nº 11, de 4 de abril de 2003.

A restrição ao desmembramento do imóvel rural em área inferior ao módulo é antiga. Com fundamento no artigo 147, da Constituição federal de 1946, o artigo 65, da lei 4.504, de 30/11/1964, dispôs que “o imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural”. A finalidade dessa disposição é impedir a proliferação de minifúndios, que, juntamente com os latifúndios improdutivos, constituem uma exploração antieconômica da propriedade rural cuja extinção gradativa de ambos é um dos objetivos da reforma agrária.

Entretanto, essa norma nenhuma sanção previa contra aquele que a descumprisse. Daí, a edição do decreto-lei 57, de 18/11/1966, prevendo a *nulidade* dos atos que infringissem o princípio da indivisibilidade do imóvel rural em área inferior à do módulo (art.11, §1º). Posteriormente, o artigo 11 e seus parágrafos, desse decreto-lei, foram revogados pela lei 5.868, de 12/12/1972, a qual, ampliando o artigo 65 da lei 4.504/64, introduziu a *fração mínima de parcelamento* e proibiu não só a divisão mas também a transmissão a qualquer título de área do imóvel rural de tamanho inferior à do módulo ou da fração mínima de parcelamento.

Não obstante, o decreto 62.504/68, em seu artigo segundo, incisos I e II, previu algumas hipóteses em que são permitidos desmembramentos abaixo da fração mínima de parcelamento: "I- desmembramentos decorrentes da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, na forma prevista no artigo 390, do Código Civil Brasileiro, e legislação complementar. II- desmembramentos de iniciativa particular que visem a atender interesses de ordem pública na zona rural, tais como: a) os destinados à instalação de estabelecimentos comerciais, quais sejam: 1- postos de abastecimentos de combustível, oficinas mecânicas, garagens e similares; 2- lojas, armazéns, restaurantes, hotéis e similares; 3- silos, depósitos e similares; b) os destinados a fins industriais, quais sejam: 1- barragens, represas ou açudes; 2- oleodutos, aquedutos, estações elevatórias, estações de tratamento de água, instalações produtoras e de transmissão de energia elétrica, instalações transmissoras de rádio, de televisão e similares; 3- extração de minerais metálicos ou não, e similares; 4- instalação de indústria em geral. c) os destinados à instalação de serviços comunitários na zona rural, quais sejam: 1- portos marítimos, fluviais ou lacustres, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias e similares; 2- colégios, asilos, educandários, patronatos, centros de educação física e similares; 3- centros culturais, sociais, recreativos, assistenciais e similares; 4- postos de saúde, ambulatórios, sanatórios, hospitais, creches e similares; 5- igrejas, templos, capelas de qualquer culto reconhecido, cemitério ou campos santos e similares; 6- conventos, mosteiros ou organizações similares de ordens religiosas reconhecidas; 7- áreas de recreação pública, cinemas, teatros e similares".

Em todas essas hipóteses, com exceção das do inciso I, indispensável é a prévia autorização do Incra (art.4º, decreto 62.504/68).

Não há proibição nos casos em que a área desmembrada seja abaixo da fração mínima de parcelamento e sua alienação se destine comprovadamente à anexação ao prédio rústico confrontante, e a área remanescente permaneça igual ou acima da FMP (art.8º, §4º, lei 5.868/72). Na homepage www.incra.gov.br podemos encontrar os indicadores cadastrais/2001, nos quais constam os números de módulos fiscais e frações mínimas de parcelamento de todos os municípios brasileiros.

A nova redação do parágrafo terceiro do artigo oitavo, da lei 5.868/72, dada pela lei 10.267/2001, apenas reforçou a norma anterior, considerando nulo e de nenhum efeito quaisquer atos transmissivos de domínio ou de desmembramento e de divisão de imóvel rural, em área inferior à do módulo calculado para o imóvel ou da fração mínima de parcelamento. Tais atos não podem ser escriturados nem os títulos registrados, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e criminal dos notários e registradores bem como de seus prepostos.

3. Alterações na lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973

A lei 6.015/73 sistematizou o registro de imóveis, tratando especificamente da matéria no título V, a partir do artigo 167. A evolução do registro imobiliário e da legislação respectiva foi tratada nos itens I e II deste trabalho.

3.1 imóveis situados em comarcas ou circunscrições limítrofes

O registro dos atos previstos no artigo 167 da lei 6.015/73 deve ser feito no serviço de registro de imóvel da circunscrição imobiliária respectiva; essa é a regra. Entretanto, existem situações, principalmente tratando-se de imóveis rurais, em que o ato imobiliário compreende áreas contíguas de grande extensão, abrangendo duas ou mais comarcas ou circunscrições imobiliárias limítrofes. Nesses casos, o inciso II, do artigo 167 da lei 6.015/73, prevê a efetivação do registro em todos os serviços de registro de imóveis aos quais o imóvel esteja circunscrito, devendo ser feita a matrícula do imóvel em todos eles, com a identificação da área em sua totalidade. O registrador agora, com a alteração desse inciso pela nova lei, deverá informar essa circunstância nas respectivas matrículas dos imóveis, quer seja no *registro* propriamente dito, ou averbando-a.

A questão é que, antes da alteração da lei, os negócios

realizados com grandes áreas rurais eram passíveis de fraudes, pois o proprietário, aproveitando-se do fato de que seu imóvel abrangia várias circunscrições imobiliárias, deixava de proceder ao registro em todas elas, ficando, assim, livre para negociar seu imóvel com outrem, a partir das matrículas ainda não efetuadas, ensejando duplicidade de matrículas e cadeias dominiais paralelas.

De acordo com a nova disposição legal, a circunstância de o imóvel abranger mais de uma comarca ou circunscrição imobiliária limítrofe ficará conhecida por todos, devendo o oficial fornecer certidão desse fato sempre que alguém pedir informação sobre a situação registrária do imóvel.

3.2 Identificação dos imóveis rurais – georreferenciamento

3.2.1 nas matrículas

O inciso II do artigo 176, da lei 6.015/73, estabelecia os seguintes requisitos da matrícula: o número de ordem; a data; a identificação do imóvel, feita mediante indicação de suas características e confrontações, localização, área e denominação, se rural, ou logradouro e número, se urbano, e sua designação cadastral, se houvesse; e, ainda, a identificação do proprietário, com sua qualificação detalhada, e o número do registro anterior.

Vê-se, pois, que a identificação do imóvel rural era feita de forma literal, sem nenhuma exigência de coordenadas geográficas que possibilitassem sua localização no solo. A descrição do imóvel se limitava a mencionar os nomes dos confrontantes e, algumas vezes, indicar algum relevo característico da região, como alguma montanha, rio, até mesmo pontos de referência imprecisos como árvores, pedras, ou mencionava-se laconicamente que “o imóvel se limita com quem de direito”. Evidentemente que tal forma de identificação dava margem a erros na localização do imóvel, inclusive quanto à área real, ensejando sobreposições.

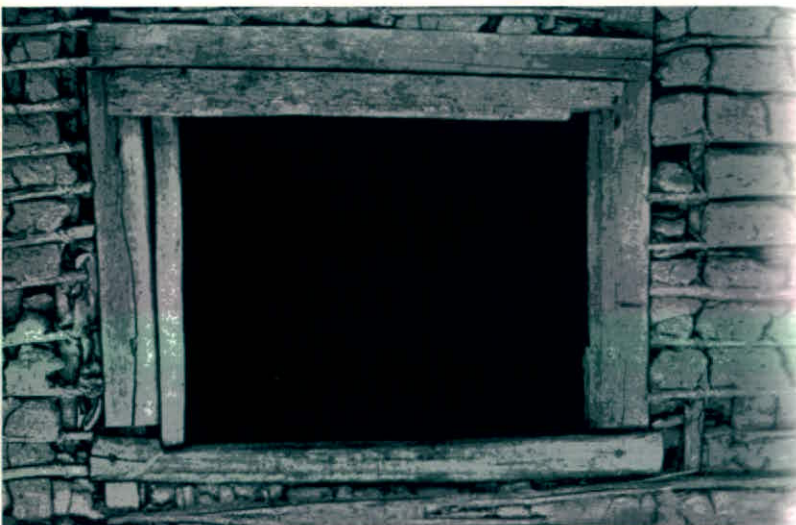
Com a nova redação dada ao artigo 176 pela lei 10.267/2001, espera-se que se acabe a incerteza na identificação do imóvel. A exigência de apresentação de

memoriais descritivos, especialmente com as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis, georreferenciadas ao sistema geodésico brasileiro, possibilita a perfeita identificação do imóvel, tornando eficaz o *princípio da especialidade* que rege os atos registrais. O professor Jürgen Philips, da Universidade Federal de Santa Catarina, em palestra proferida no XXVIII Encontro do Instituto de Registro de Imóveis, após elogiar esse novo sistema de identificação de imóveis rurais, esclareceu que o sistema geodésico brasileiro se refere ao SAD69 (South American Datum, de 1969), que é um padrão que define os parâmetros globais da forma elipsóidica da terra de melhor adaptação a este subcontinente. Apontou, entretanto, a necessidade de se definir criteriosamente a precisão posicional de que trata a lei, entre outras exigências de ordem técnica (para mais pormenores, consultar o *site* do Irib: www.irib.org.br). Tal precisão posicional, como dito anteriormente, foi fixada pelo Incra mediante a portaria 954/2002, como sendo de até 0,50m.

De início, na prática, os titulares de domínio de imóvel rural, quando fizerem o levantamento topográfico de sua área visando à obtenção de planta e memorial descritivo para a matrícula, ou mesmo para o CNIR, poderão eventualmente constatar divergências na área e na descrição das divisas consignadas na respectiva matrícula. Então, nessa hipótese, o registro, em princípio, só poderá ser retificado mediante uma ordem judicial, após o regular processo (art.213, lei 6.015/73 e art.2º, lei 6.739/79). Tal dificuldade, entretanto, foi superada na regulamentação da lei, por força do decreto 4.449/2002. É que, uma vez requerida pelo interessado a averbação do memorial descritivo feito de acordo com as exigências da nova lei e obtida a anuência dos confrontantes, fica o oficial do registro de imóveis autorizado a proceder a inserção dos novos dados cartográficos na matrícula respectiva, tendo em vista que a primeira apresentação do memorial descritivo, para os fins da lei, mesmo que divergente em alguns dados da matrícula originária, não caracterizará irregularidade impeditiva do ato registral (§3º, art.9º, decreto 4.449/2002).

“De acordo com a nova disposição legal, a circunstância de o imóvel abranger mais de uma comarca ou circunscrição imobiliária limítrofes ficará conhecida por todos...”

Com efeito, de acordo com o disposto no artigo 196, da lei 6.015/73, a matrícula será feita à vista dos elementos constantes dos títulos apresentados e do registro anterior que constar do próprio serviço de registro imobiliário. Ora, o novo dispositivo exige a identificação do imóvel a partir de levantamento topográfico georreferenciado, fato que acarretará divergências na área e na descrição das suas divisas, obrigando, em princípio, o oficial do registro a exigir a prévia retificação na forma prevista do artigo 213 e seguintes da lei 6.015/73. Por outro lado, o artigo segundo, da lei 6.739/79, condiciona a retificação do registro a despacho judicial, forçando o interessado, em qualquer caso, a procurar o Judiciário a fim de obter a autorização para a devida retificação na matrícula. Mas não podemos esquecer que a forma de descrição dos imóveis rurais para fins de matrícula era imprecisa,



muitas vezes omitindo até mesmo a área total do imóvel. Agora temos uma nova linguagem, mais atual, mais conizente com a realidade tecnológica em que vivemos. A exigência de memorial descritivo georreferenciado certamente ensejará divergências com os dados constantes das matrículas, justamente em razão do confronto entre os *signos* adotados pelo antigo e pelo novo sistema de registro imobiliário. No entanto, a intenção do legislador, nesse caso, foi aperfeiçoar o sistema registral, alimentando-o com informações precisas, mas sem malferir direitos de terceiros. Assim, havendo concordância dos confinantes com o levantamento da área, que são os principais interessados em defender eventual imbricação, e estando o memorial assinado por profissional habilitado e devidamente certificado pelo Incra, não há que se exigir retificação nos moldes estabeleci-

dos no artigo 213, da lei 6.015/73, pelo menos quando da primeira apresentação do memorial descritivo.

Esse ponto merece mais um comentário. A nova redação dos artigos 176 e 225, da lei 6.015/73, a meu ver, derogou o artigo 213 da mesma lei e o artigo segundo, da lei 6.739, de 5 de dezembro de 2001. A nova redação impôs a exigência de *georreferenciamento* dos imóveis rurais, obtido a partir de memorial descritivo, destacando o *princípio da especialidade* que rege os atos registraes. Eventual divergência entre a descrição do imóvel constante do título levado a registro e a da matrícula poderá ser resolvida administrativamente, ressaltando-se os direitos de terceiros, ou seja, uma vez levantado o perímetro do imóvel, configurando sua forma geométrica, respeitando-se a situação *ad corpus*, o proprietário, com a anuência dos confinantes, promoverá a averbação da identificação de seu imóvel, requerendo diretamente ao oficial do registro. Caso haja recusa de um ou mais confinantes em anuir a essa identificação, ou não certificando o Incra o memorial, o proprietário deverá buscar socorro junto ao Judiciário, a fim de provar que o levantamento da área por ele efetuado está correto, requerendo a citação dos confrontantes e, se for o caso, do Incra, na forma do artigo 213.

Vê-se, pois, que a exigência de ordem judicial para a retificação dos dados registraes relativos à área e confrontações de imóveis rurais, quando da primeira apresentação do memorial descritivo conforme estabelecido na nova lei, está superada, pois, do contrário, o Judiciário será atingido por uma avalanche de pedidos de retificação de registro cujas petições ficarão indefinidamente aguardando decisão, emperrando o funcionamento do sistema Judiciário – ou emperradas na morosidade judiciária, hoje natural. Acrescente-se a isso o fato de que a demora em se obter o registro do título de transmissão só trará efeitos nocivos ao mercado imobiliário. Por isso entendo que somente nas hipóteses em que não haja concordância dos confinantes quanto à descrição das divisas, ou se o Incra não certificar positivamente os dados do memorial, é que o Judiciário deverá ser acionado, aí sim, na forma do artigo 213 da lei 6.015/73.

Ainda sobre a matrícula, os dados do CCIR agora deverão ali ser transcritos (item 3, inciso II, artigo 176, lei 6.015/73, com a nova redação). Assim, deverá o oficial mencionar na matrícula o código do imóvel, a área cadastrada no Incra, a fração mínima de parcelamento, o módulo rural, e demais

informações constantes do CCIR. Impende observar que, dentre as exigências desse item, constam o *código do imóvel* e os *dados constantes do CCIR*. Ora, dentre os dados do CCIR consta o código do imóvel no Incra, assim, não haveria necessidade de se repetir a exigência de transcrever o *código do imóvel*. Presume-se, portanto, que o *código do imóvel* referido no texto da lei refere-se ao *código do imóvel* no cadastro nacional de imóveis rurais, CNIR, preparando com isso, o legislador, a matrícula para acolher o novo sistema de registro público de terras. Aliás, esse raciocínio foi tomado pelo decreto 4.449/2002, que, em seu artigo sétimo, parágrafo sexto, dispõe expressamente que o código único do CNIR será o código que o Incra houver atribuído ao imóvel no CCIR.

Os proprietários de imóveis rurais com área de até quatro módulos fiscais foram beneficiados com a isenção de *custos financeiros* para promoverem a identificação prevista na lei. O alcance dessa isenção se refere apenas aos serviços necessários à identificação do imóvel, e o Incra proporcionará os meios necessários à consecução dessa finalidade, podendo firmar convênio com os estados.

O decreto 4.449, de 2002, em seu artigo 10, estabeleceu os prazos para a identificação dos imóveis rurais, contados a partir da sua publicação, ou seja, 31/10/2002, da seguinte forma:

I. 90 dias, para imóveis com área de 5.000,0 ha ou superior;

II. 1 ano, para os imóveis com área de 1.000,0 a menos de 5.000 ha;

III. 2 anos, para áreas de 500,0 a menos de 1.000,0 ha; e

IV. 3 anos para os imóveis com área inferior a 500,0 hectares.

Note-se que o decreto exigiu a identificação do imóvel rural, nos prazos estabelecidos, para qualquer *situação de transferência*, excluindo, em princípio, os casos de unificação (remembramento) e de desmembramento ou parcelamento, se eles não importarem em transferência de titularidade. No entanto, creio que o objetivo do regulamento foi exatamente conceder tempo para adaptação dos serviços registrares e dos proprietários de imóveis rurais às novas disposições legais. Portanto, devemos considerar que os prazos estabelecidos no artigo 10 do decreto devem ser observados para quaisquer das hipóteses em que se exige a identificação do imóvel rural, mesmo para os casos em que o imóvel rural seja objeto de ação judicial, conforme disposto no parágrafo terceiro, do artigo 225, da lei 6.015/73 (nova redação).

Expirados esses prazos, o oficial do registro de imóveis não poderá, sem a apresentação do memorial descritivo georreferenciado do imóvel rural, efetuar sua matrícula ou proceder ao registro de quaisquer atos a ele relativos.

3.2.2 nos atos judiciais

Os mesmos requisitos técnicos para identificação dos imóveis rurais foram exigidos para os casos em que o imóvel rural esteja submetido a questões judiciais – divisões, demarcações, usucapião, inventário, etc.

4. Alterações na lei 6.739, de 5 de dezembro de 1979

A lei 6.739/79, em seu artigo primeiro, legitima as pessoas jurídicas de direito público a requererem perante o corregedor-geral da Justiça, a declaração de inexistência e cancelamento da matrícula de imóvel rural vinculada a título nulo de pleno direito,¹ ou feitos em desacordo com o artigo 221 e seguintes da lei 6.015/73. Com a introdução dos artigos oitavo-A e oitavo-B, pela lei 10.267/2001, as hipóteses de legitimação de entidades públicas para requererem cancelamento administrativo de atos registrares foram ampliadas. Assim, além da hipótese prevista no artigo primeiro, a pessoa jurídica de direito público poderá: a) *promover a retificação da matrícula, do registro ou da averbação, referente a imóvel rural, se não estiverem de acordo com o artigo 225, da lei 6.015/72; e b) requerer o cancelamento em qualquer caso em que houver apropriação indevida de terras públicas.*

O artigo oitavo-A, da lei 6.739/73, permite que a União, o estado, o Distrito federal ou o município prejudicado, promova, administrativamente, a retificação da matrícula, do registro ou da averbação, feita em desacordo com o artigo 225, da lei 6.015/73, quando aqueles atos registrares referirem-se à alteração da área ou dos limites do imóvel, desde que, em consequência desses atos, haja invasão de terras públicas. O artigo 225, da lei 6.015/73 (NR), por sua vez, obriga os tabeliães, escrivães e juizes a identificarem, em seus atos notariais ou judiciais, os imóveis rurais com a mesma precisão exigida agora para a matrícula de imóveis rurais (§3º, art.176, lei 6.015/73, nova redação).

Uma vez retificado o ato registral, a área ou os limites do imóvel retornará à configuração original, ou, se for o caso, será ajustado à identificação prevista no parágrafo terceiro do artigo 176, da lei 6.015/73. Melhor seria que o artigo oitavo-A tivesse previsto também a possibilidade de retifica-

ção quando o título estivesse em desacordo com o artigo 221 e seguintes da lei 6.015/73, a exemplo do artigo primeiro da lei 6.739/73, pois isso proporcionaria maior abrangência das hipóteses de intervenção dos entes públicos nos casos de apossamento indevidos de suas terras, como, por exemplo, nos casos em que a área do imóvel é alterada em processo de inventário e, no final, feita a partilha, o formal é levado a registro, sob a aparência da legalidade, quando, na verdade, as linhas divisórias do imóvel poderiam estar sobrepostas a terras públicas. Acrescente-se a isso que, em alguns casos, sequer é mencionado o registro anterior da aquisição em nome do *de cujus*.

Não obstante a salutar disposição contida no *caput* do artigo oitavo-A, dificultando a prática de usuração de terras públicas, os seus parágrafos colidiram com princípios constitucionais inarredáveis em face do atual ordenamento jurídico. É que a Constituição federal, no inciso LIV, do artigo quinto, não permite que ninguém seja privado de seus bens sem o devido processo legal. Mas, o parágrafo primeiro do artigo oitavo-A, contrariamente a esse princípio, determina ao oficial do registro de imóveis que proceda à retificação solicitada pelo ente público e, depois, dê ciência ao proprietário do imóvel. Ora, se a área do imóvel diminuir com a retificação solicitada, certamente importará diminuição do patrimônio do seu proprietário, ao qual não foi dado nenhum direito de defesa prévia, violando, assim, o princípio do contraditório e do devido processo legal.

Semelhante situação foi enfrentada pelo STF (Pleno: RTJ 107/28), ao analisar a constitucionalidade do artigo primeiro da lei 6.739/73. Entendeu a Suprema Corte que não havia ofensa à Constituição, pois o proprietário poderia atacar o ato do corregedor-geral da Justiça que determinou o cancelamento da matrícula de seu imóvel pelas vias ordinárias. Mas não podemos esquecer que esse entendimento foi manifestado antes da vigência da atual Carta política, que consagrou o princípio do contraditório e do devido processo legal, inclusive no âmbito administrativo. Creio que, por essa razão e para adaptar a lei 6.739/73 a esse princípio constitucional, o legislador achou por bem lhe acrescentar o parágrafo segundo ao artigo oitavo-B, possibilitando a oitiva do proprietário do imóvel rural, antes de ser exarada a decisão do cancelamento da matrícula, sanando, destarte, o grave defeito. Embora a lei nada mencione, entendo que, nessa hipótese, havendo impugnação fundamentada ao pedido, deverá o corregedor-geral da Justiça ou o juiz federal

competente remeter os interessados para as vias ordinárias, para não transformar um processo de natureza administrativa em contenciosa.

Por outro lado, é de se observar que o parágrafo primeiro do artigo oitavo-A criou um conflito entre normas, ao determinar que o oficial, de imediato proceda à retificação na matrícula quando solicitado pela pessoa jurídica de direito público, pois a própria lei 6.739/73, em seu artigo segundo, dispõe que a retificação de registro sempre será feita mediante despacho judicial, inclusive como previsto no artigo 213, da lei 6.015/73. Dessa forma, o oficial se deparará, sempre, com esse impasse criado pela lei, ficando obrigado a recusar a retificação solicitada e, por conseguinte, a suscitar dúvida, conforme previsto no parágrafo segundo do artigo oitavo-A.

Não obstante, essa lei federal – 6.739/79 – veio *justamente para propiciar ao poder público os meios eficientes para combater as gravíssimas consequências, decorrentes de sérias irregularidades e ilegalidades concernentes ao registro e matrícula de terras pertencentes à União, a alguns estados e à reserva indígena, com a agravante de serem essas terras vendidas a terceiros, em desenfredda grilagem, causando vultoso prejuízo ao patrimônio nacional*, conforme consta da exposição de motivos. Como se vê, a justificativa para essa lei continua atual, sendo arma eficaz para o combate à usuração de terras públicas – ou mesmo de particulares – por pessoas inescrupulosas, que não hesitam em infringir a lei com o fim de obterem proveito próprio.

Outra mudança importante com o advento da nova lei foi a transferência de competência ao juiz federal para processar e julgar os pedidos de interesse da União e de suas autarquias, o qual atuará com todas as prerrogativas do corregedor-geral da Justiça no tocante ao objetivo da lei 6.739/73.

E, por último, favorecendo o poder público, o prazo para ações rescisórias contra sentenças relativas a ações que envolvam a aquisição de terras públicas passou de dois para oito anos, quadruplicando o prazo para rescisórias em geral, previsto no Código de Processo Civil.

O artigo primeiro da lei dispõe: "(...) matrícula e registro de imóveis rurais vinculados a título nulo de pleno direito (...)" (*sic*). Mas, o imóvel é matriculado, e o título é registrado, isto é, não se registram imóveis...

3. Entrevista concedida ao presidente do Irib pela doutora Fernanda Almeida Moita, presidente do Instituto de Terras do Piauí, Interpi, e co-organizadora do *Encontro de juízes, promotores e tabeliães do Cerrado piauiense*

O Interpi é autarquia vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Rural, responsável pela gestão do patrimônio público fundiário do estado do Piauí. A doutora Fernanda Almeida Moita fala de problemas que precisam ser enfrentados institucionalmente como a atomização dos serviços registraes, inadequação infra-estrutural dos cartórios para atuação em redes, falta de referências normativas e legais harmônicas e outros fenômenos que prejudicam a prestação de serviços à população.

SJ – Como a senhora vê a situação da grilagem no Piauí?

Doutora Fernanda Almeida Moita – A grilagem está se tornando um problema endêmico no Piauí. Na minha primeira gestão à frente do Interpi, em 1995, já era um problema, mas não endêmico. O Cerrado piauiense, onde está a maior incidência de grilagem, começou a ser explorado com o advento da soja, no início da década de 1990, quando surgiram os primeiros investimentos na região. Antes não havia muito interesse pelas terras do Cerrado. Com a demanda de terras para o plantio de grãos, começou também o processo especulativo, que foi crescendo de tal forma que, em menos de uma década, 1 hectare de terra passou de dez reais para seiscentos reais.

SJ – A senhora acha que a especulação pode ter ocorrido pela falta de um estoque de terras regulares? Se não existe um estoque regularizado de terras, disponibilizado pelo estado ou pela iniciativa privada, a tendência é a criação de fenômenos homólogos da legalidade estatal, como a grilagem.

Doutora Fernanda A. Moita – Sem dúvida, isso



ocorre. O mercado é independente, encontra a sua forma de resolver os problemas. No Piauí, oitenta por cento das terras aptas para o cultivo de grãos são terras devolutas, isto é, não são matriculadas no patrimônio do estado. É claro que o mercado não iria deixar de produzir soja, que é um negócio estúpido, num dos

melhores cerrados do Brasil, que é o do Piauí, porque não havia terra disponível. As pessoas trataram de ocupar essas terras de qualquer maneira, e isso acabou gerando a grilagem de terras.

SJ – Qual a participação dos cartórios nesse fenômeno?

Doutora Fernanda A. Moita – Como especificam os relatórios das correições extraordinárias feitas pela Corregedoria-geral da Justiça, nos cartórios da região, “a afrontosa omissão do Estado”, especialmente nos últimos seis anos, colaborou enormemente para que isso acontecesse. Tenho

razões para crer que, nesse mesmo período, houve uma operação desmonte do Instituto de Terras, que pode ter sido intencional. A sede do Interpi funcionava num prédio espetacular de dois mil metros quadrados, construído pelo Banco Mundial. Pois bem, em 1997, seis meses depois que saí do Instituto de Terras, houve uma mudança de prédio, desalojaram o Instituto de Terras para alojar um outro órgão, jogando o Instituto em um prédio alugado sem as mínimas condições de funcionamento. Nessa mudança perderam-se ou foram roubados todos os livros de registro fundiário do instituto, extraviou-se toda a sua memória histórica, tornando praticamente impossível, no curto prazo, um trabalho mais efetivo de combate à grilagem, haja vista que gastamos quase todo o ano de 2003 na reconstrução dessa memória e não chegamos nem à metade do que foi perdido.

SJ – A propriedade pública, terras devolutas do estado, não está devidamente registrada nos registros de imóveis?

Doutora Fernanda A. Moita – Está. Só que os livros que se perderam são livros de registros fundiários do Interpi, isto é, livros em que estão inscritos os títulos de terra concedidos, constando a característica do título, quem é o donatário, a data em que foi expedido, etc. Pois bem, como tudo isso foi perdido, ficou mais fácil a falsificação de assinaturas para confecção de títulos falsos utilizando o número do registro fundiário de outros títulos. Em outras palavras, existem hoje sendo comercializados pela grilagem diversos títulos de terra, especialmente os títulos definitivos, para um mesmo número de registro fundiário, dos quais apenas um é legítimo. Já estamos recuperando essa memória, abrindo processo por processo, lançando no computador essas informações, tentando construir um novo livro, só que dessa vez em meio digital.

SJ – Esse livro de registro de terras fundiárias era feito com base em decisões judiciais?

Doutora Fernanda A. Moita – Não. Trata-se de um livro interno, de registros do Instituto de Terras, que controlava os títulos de terras emitidos. Os títulos são emitidos em cima de terras já matriculadas em nome do Estado.

SJ – A concessão de títulos não era registrada nos cartórios de registro de imóveis?

Doutora Fernanda A. Moita – Sim. Só que não era

possível ter esse controle porque geralmente registramos o loteamento; o registro individual de cada título fica por conta do donatário, que em alguns casos não providencia o registro. Com o advento dos créditos para a agricultura familiar, esse quadro reverteu um pouco, porque, para ter acesso a esses créditos, o trabalhador precisa fazer o registro do seu título no cartório de registro de imóveis.

SJ – Como a senhora avalia o funcionamento dos cartórios no Piauí?

Doutora Fernanda A. Moita – Extremamente precário. Existe uma profunda desinformação e desqualificação do corpo de serventuários. E falta informatização. Segundo a lei, para ser tabelião é obrigatório possuir nível superior, o que não acontece com muitos titulares de cartórios no Piauí. Eu diria que é caótica a situação dos cartórios no Piauí.

SJ – A que se deve essa deficiência?

Doutora Fernanda A. Moita – Tenho a impressão de que não se respeita muito essa profissão e entregam essa atividade às pessoas por critérios políticos ou de amizade, ou de tradição familiar. Enfim, parece que última coisa que se observa é a lei ou o critério técnico. Existem os cartórios que são ligados ao poder Judiciário e aqueles que são particulares. Penso que o poder Judiciário deveria privatizar cem por cento esses cartórios e investir todo o seu esforço na fiscalização e supervisão dos mesmos, junto com a sociedade, por meio de um programa disque denúncia ou outros canais democráticos para a população se manifestar. Ou seja, a opinião do usuário seria um termômetro para a fiscalização da corregedoria-geral, podendo esta última cassar a delegação caso o cartório não atingisse os padrões de qualidade exigidos, ou se as irregularidades fossem graves. Me parece que cartórios estatizados são um atraso para o bom andamento da Justiça!

SJ – Os serviços notariais e registrais são o outro lado da moeda da segurança jurídica: atuam preventivamente prevenindo litígios e conflitos. As atribuições de cada um são muito específicas. O cartório deveria funcionar como um elemento que pudesse prevenir os litígios. O que a senhora acha?

Doutora Fernanda A. Moita – Os cartórios estatizados ficam esperando que a corregedoria invista neles com recursos de informatização, em capacitação de pessoal,

etc. Como é muito grande a incidência de cartórios nesse estado caótico e o tribunal não tem os recursos necessários para investir em todos eles, acaba ficando tudo como está e quem perde é a sociedade.

SJ – Sobre as fraudes cometidas no Piauí, a senhora identificou se elas estão ocorrendo nos cartórios?

Doutora Fernanda A. Moita – Também estão. Há muitas irregularidades cometidas em cartórios que são apontadas nos relatórios da correição extraordinária realizada em 2001, no sul do Estado.

SJ – O que o Instituto de Terras está fazendo para regularizar essas terras? A idéia é conceder títulos para produtores rurais?

Doutora Fernanda A. Moita – Estamos com três frentes de trabalho. A primeira delas é recuperar os assentamentos que já estão implantados, cerca de cento e trinta e seis assentamentos em plena execução. A segunda é a regularização fundiária, isto é, regularizar a situação do posseiro que já está morando na terra matriculada em nome do Estado há muitos anos. São 1,2 mil hectares de terras ocupadas por posseiros que estão sendo regularizadas. Não se sabe se isso vai resultar na maior produtividade das terras, mas é possível que sim. Se essas pessoas tiverem um título nas mãos, presumo que terão também acesso ao crédito. Essa é a intenção. Claro que não vamos conseguir integrar cem por cento dessas pessoas no mercado, mas pelo menos quarenta por cento delas vamos conseguir. A terceira frente de trabalho do Interpi é o combate à grilagem para recuperar as terras públicas ao patrimônio estadual e para disciplinar a ocupação dos cerrados com quem quer e pode produzir lá. A idéia é, unicamente, tornar o Cerrado produtivo, respeitando as posses legais e o meio-ambiente, em benefício do desenvolvimento do estado.



4. Entrevista concedida ao presidente do Irib pelo ex-procurador federal e atual secretário substituto de Reforma Agrária, doutor Roberto Novoa da Costa sobre a questão fundiária

“Sentimos a necessidade de entrar em contato com a promotoria do estado na tentativa de somar esforços e, também, com os juízes que estão diretamente envolvidos com essas ações e com os tabeliães, que precisam atuar próximos do promotor e do juiz, para um trabalho em conjunto. É necessário que haja essa integração, pois é assim que vamos conseguir trabalhar a questão fundiária do Piauí.”

SJ – Por que o estado do Piauí foi escolhido para a realização deste evento?

Roberto Novoa da Costa – Como lutadores na questão de um ordenamento agrário para o Brasil, entendemos que uma reforma agrária só pode ser feita depois de se conhecer a realidade brasileira. Fico muito preocupado em saber que em pleno século XXI nos deparamos com a falta de conhecimento e com a não-identificação das terras públicas no Brasil. Queremos identificar o fenômeno e, para isso, fomos instados pela doutora Fernanda Moita, presidente do Instituto de Terras do Piauí, Interpi, para uma reunião, no primeiro semestre deste ano, em Fortaleza. Na reunião, ela falou da necessidade de se discutir o tema terras devolutas no sul do estado do Piauí. A doutora Fernanda queria contatar a Secretaria de Reforma Agrária para trabalhar, especificamente no Cerrado piauiense, a



questão da estrutura agrária. Isso porque a cidade de Cristino Castro, onde se realiza este evento, concentra grandes latifúndios e detém o maior número de terras griladas. Em se falando de reordenamento, a Secretaria de Reforma Agrária, da qual sou secretário substituto, está mudando o nome para Secretaria de Reordenamento Agrário.

SJ – O nome do Incra vai mudar para Instituto Nacional de Reordenamento Agrário?

Roberto Novoa da Costa – Não. Temos três secretarias no Ministério do Desenvolvimento Agrário: A Secretaria de Agricultura Familiar, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial e a Secretaria de Reforma Agrária. Esta última é que será denominada de Secretaria de Reordenamento Agrário.

SJ – Por que foram convidados para o evento somente juízes, promotores e tabeliães?

Roberto Novoa da Costa – No mês subsequente ao convite formulado pela doutora Fernanda Moita, para realizarmos um evento que pudesse chamar a atenção das autoridades constituídas no estado do Piauí para a questão

fundiária, visitamos o estado. Ao falar com a doutora Fernanda, no Interpi, constatamos que, apesar de contar com 150 servidores, o instituto carece de recursos para funcionar. Sequer possui automóveis para a locomoção dos funcionários. Além disso, constatamos a existência de onze ações discriminatórias no sul do Estado em que não se sabia nem o estágio processual de cada uma. Sempre procuramos trabalhar em conjunto com o Ministério Público. Sentimos a necessidade de entrar em contato com a promotoria do Estado na tentativa de somar esforços e, também, com os juízes que estão diretamente envolvidos com essas ações e com os tabeliães, que precisam atuar próximos do promotor e do juiz, para um trabalho em conjunto. É necessário que haja essa integração, pois é assim que vamos conseguir trabalhar a questão fundiária do Piauí.

SJ – Sobre a questão fundiária, o senhor acha que os cartórios têm “culpa no cartório”?

Roberto Novoa da Costa – Acredito que não. Eu não vejo os cartórios como vilões nessa situação. Todos nós – autoridades e entes envolvidos na questão fundiária – somos vilões, mas isso não acontece só agora, é um problema que existe desde sempre. Essa é uma questão que já deveria ter sido dirimida e ainda não foi.

SJ – O senhor tem interesse em fazer um convênio técnico com o Irib para a realização de eventos?

Roberto Novoa da Costa – Não só tenho interesse como encaro a pergunta como uma proposta já aceita, mas dentro das efetivas condições que possuímos. O Ministério do Desenvolvimento Agrário, principalmente a Secretaria de Reforma Agrária, na minha pessoa e também na pessoa do titular Eugênio G. Peixoto afirma o interesse. Precisamos apenas consultar o orçamento para saber de quanto vamos poder dispor para isso. Nosso maior objetivo é fazer com que o Estado chegue à porta do cidadão para prestar ajuda àquele que está esperando pelos nossos serviços. Fico feliz por ter realizado esse evento no Piauí; acredito que conseguimos chegar ao objetivo principal que era a aproximação das pessoas, fazendo-as sentirem-se incorporadas ao trabalho, principalmente os notários e registradores, que se sentiram dignificados por terem sido chamados para o processo.

SJ – Como o senhor avalia atualmente a situação dos cartórios no país?

Roberto Novoa da Costa – Fiz uma visita ao fórum de Cristino Castro e me senti gratificado por conhecer um fórum tão bem arrumado, porém bastante carente de recursos. Fiz essa visita acompanhado de diversos promotores de justiça e fiquei sabendo que existem fóruns que ainda não possuem computadores, ou seja, não têm acesso à Internet. Fiquei até chocado quando o senhor comentou que os cartórios de São Paulo têm cópia de todos os registros efetuados e arquivados. Quer me parecer que São Paulo deva ser o único estado da Federação que tem essa segurança. No Rio de Janeiro não temos essa cópia, que, aliás, deveria ser obrigatória para todos. Mas o que eu penso é que o senhor é titular de cartório na maior cidade do país, sendo essa uma realidade diferente. A visão geral que tenho, pelo menos dos cartórios que conheço no interior de São Paulo e no Rio de Janeiro, é que a situação é caótica, principalmente em relação à confusão que se faz com as transcrições, que foram feitas com informações muito ínfimas, impossibilitando a constatação da origem do imóvel. Claro que não significa que esse problema seja do cartório, mas o que sinto é que os cartórios ainda não estão instrumentalizados com as novas ferramentas para se ter acesso ao mundo. Eu diria que eles estão totalmente isolados, principalmente os cartórios do Nordeste. Acho que o Irib e Anoreg poderiam fazer alguma coisa para reverter essa situação.

Aliás, estranhei o fato de o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil não possuir uma lista com todos os endereços dos cartórios de registro de imóveis do país.

SJ – Essa é uma responsabilidade do Ministério da Justiça, mas o próprio ministério já confessou não possuir o cadastro com os endereços atualizados dos cartórios existentes no Brasil. Esse é um indicativo de que deve existir um órgão centralizador, uma espécie de secretaria nacional para cuidar de questões relativas aos cartórios. A matéria é importante demais para ficar nas mãos de poderes difusos em vários estados. É uma questão que interessa à nação toda.

A grilagem de terras também é um problema de ordem nacional e, portanto, requer abordagem nacional. Esse é um tema que gostaria de aprofundar em um próximo encontro para mostrar de que maneira os cartórios podem ser atores importantes no processo da prevenção da fraude e da grilagem.

5. Carta de Cristino Castro com as propostas aprovadas no Encontro de juizes, promotores e tabeliões do Cerrado piauiense

Os participantes do I Encontro de juizes, promotores, tabeliões dos Cerrados do Piauí sobre o combate à grilagem de terras públicas, realizado nos dias 30 e 31 de outubro de 2003 em Cristino Castro,

considerando que a ocupação do estado do Piauí deu-se, como em todo o território brasileiro, por meio de concessão de sesmarias pela Coroa portuguesa e que, "no caso específico do Piauí, as sesmarias, depois de demarcadas e divididas, representam a caracterização do domínio privado reconhecido pelo Estado";¹

considerando que "as terras não demarcadas, existentes entre as sesmarias demarcadas e divididas, representam bolsões de terras que não foram submetidas ao crivo da análise de legitimidade dos títulos de propriedade";²

considerando que no sudoeste e no extremo sul do Piauí, áreas de domínio dos cerrados piauienses, ocorreram poucas concessões de cartas de sesmarias (...) e, tendo em vista que essas terras não foram discriminadas e arrecadadas pois são devolutas, o que favoreceu e favorece a "grilagem" destas;

considerando que o título de propriedade que comprova o domínio da terra pelo particular deverá obedecer uma cadeia dominial que tem por título original primitivo: carta de concessão de sesmarias devidamente confirmada, expedida por um sesmeiro no intervalo de tempo compreendido entre 1676 e 1822 (precisamente 17.7.1822) ou decisão judicial exarada em processo de usucapião que tenha sua tramitação anterior ao Código Civil de 1/1/ 1917;

considerando que nos cerrados piauienses a grande maioria das terras é devoluta e jamais foi discriminada e que, portanto, grande parte das propriedades que se pretendem particulares na realidade estão localizadas em terras devolutas e conseqüentemente estão fundadas em títulos eivados de nulidade e sem qualquer valor jurídico,

aprovam, por aclamação, sejam encaminhadas, às instituições respectivas, as seguintes propostas:

1) ao governo do estado do Piauí, a imediata reestruturação do Instituto de Terras do Piauí, Interpi, para que essa autarquia possa propor as ações discriminatórias necessárias para arrecadar as terras devolutas e integrá-las ao patrimônio do estado;

2) à Corregedoria-geral de Justiça, as providências necessárias ao cancelamento das matrículas e registros sugeridos pelo Incra nos diversos ofícios encaminhados a ela;

3) ao Tribunal de Justiça e à Procuradoria-geral de Justiça, a promoção, em conjunto, de cursos de capacitação para juizes, notários, registradores e promotores de Justiça a respeito da Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/73) e suas alterações;

4) ao Incra, a localização e restauração de microfilmes do acervo de todos os cartórios de registros de imóveis existentes no Piauí;

5) à Corregedoria-geral de Justiça, providência administrativa visando unificar os procedimentos nos cartórios de registros de imóveis com o intuito de imprimir maior clareza, rapidez e eficiência aos procedimentos de registro de imóveis;

6) à Procuradoria-geral de Justiça, firmar convênio entre o Instituto dos Registradores de Imóveis do Brasil, Irib, e o Ministério Público do estado do Piauí, que terá por objeto o intercâmbio de informações, realização de eventos conjuntos para formação e aperfeiçoamento técnico e científico dos promotores de Justiça;

7) ao Tribunal de Justiça, a realização de concurso público para provimento dos serviços notariais e registrares (conforme dispõe o artigo 236 da CF de 1988 e a Lei 8.935/94);

8) ao Tribunal de Justiça, a criação das varas agrárias estaduais;

9) à Procuradoria de Justiça, a criação das promotorias agrárias;

10) ao presidente da República, a criação das ouvidorias agrárias federais.

Cristino Castro, Gurguéia Park Hotel, 31 de outubro de 2003.

¹ Coletânea de artigos do advogado e historiador Paulo Machado.

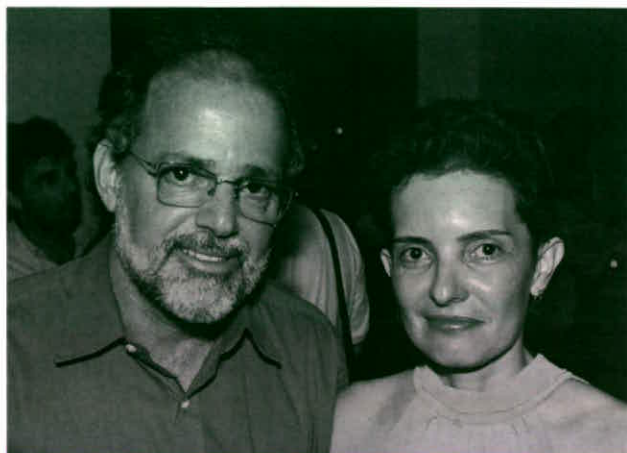
^{2,3} Idem, ibidem.

Irib e UFPE lançam livro sobre cadastro imobiliário e registro de imóveis

Obra relata a elaboração da lei 10.267/01 e de seu decreto regulamentador e traz os atos normativos do Incra

O Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, Irib, e o Departamento de Engenharia Cartográfica da Universidade Federal de Pernambuco realizaram, em Recife, no último dia 24 de outubro, o lançamento conjunto do livro *Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis: a lei 10.267/2001, o decreto 4.449/2002 e atos normativos do Incra*, da professora doutora Andrea Flávia Tenório Carneiro, pela coleção Irib em Debate, em parceria com Sérgio Antonio Fabris Editor.

A professora Andrea Carneiro é líder do grupo de pesquisa em posicionamento geodésico e cadastro imobiliário da UFPE e participou da comissão de elaboração da lei 10.267 e de seu decreto regulamentador, como representante do Irib. Seu livro conta a história dessa participação e das discussões que culminaram no projeto da lei 10.267/01 e no texto do decreto 4.449/02.



Professora Andréa Carneiro e o reitor da UFPE, professor Amaro Lins

A solenidade de lançamento da obra, no auditório do Centro de Tecnologia e Geociências da UFPE, no campus da universidade, em Recife, PE, contou com a presença do reitor Amaro Lins, que fez questão de prestigiar o evento, mesmo sem participar da mesa diretora em virtude de compromisso concomitante.



O mestre de cerimônias, professor José Luiz Portugal, do departamento de Engenharia Cartográfica, iniciou a solenidade chamando para a composição da mesa de trabalhos o professor Ernesto Gurgel do Amaral Sobrinho, representando o diretor do Centro de Tecnologia e Geociências da UFPE; o doutor Sérgio Jacomino, presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil; o professor doutor Tarcísio Ferreira Silva, representando o chefe do departamento de Engenharia Cartográfica da UFPE, e a professora doutora Andréa Flávia Tenório Carneiro.

Entre os oficiais de registro de imóveis presentes ao evento estavam os doutores Paulo Siqueira Campos, de Paulista, acompanhado de seus filhos e funcionários; Alda Lúcio Paes, de Timbaúba; Maurenice Lima e Mauro Souza Lima, de Camaragibe, presidente da Anoreg-PE.

Cadastro e registro no Brasil e na Espanha

O presidente do Irib Sérgio Jacomino proferiu a palestra *Cadastro e registro de imóveis: uma interconexão necessária*, mostrando à platéia de registradores e professores engenheiros-cartógrafos quais as implicações trazidas pela lei 10.267 com a incorporação de bases gráficas georreferenciadas aos registros.

O Irib convidou o doutor Jorge Requejo Liberal, do Colégio de Registradores da Espanha, para proferir palestra, que transcrevemos aqui, sobre a experiência de incorporação de bases gráficas georreferenciadas aos registros imobiliários da Espanha.

A professora Andrea Carneiro encerrou a cerimônia agradecendo a presença de seus colegas e dos registradores presentes, convidando a todos para o coquetel de lançamento do livro, que se seguiu às palestras.

As bases gráficas dos prédios registrais: O projeto geobase

Jorge Requejo Liberal*



Por meio da publicidade registral, adquirem plena eficácia não só o conteúdo privado dos direitos reais imobiliários, como as limitações que sobre o mesmo impõe a função social da propriedade, consagrada no artigo 128 da Constituição espanhola. Tais limitações fixam o con-

teúdo ordinário e normal dos direitos reais imobiliários de acordo com a exigência de que o exercício dos mesmos sirva, não só ao seu titular, mas a toda a comunidade em que ele habita.

Ante o exposto, é evidente que o mais importante, para conseguir os efeitos da segurança jurídica que se buscam é a publicidade do conteúdo dos direitos sobre os imóveis inscritos no registro da propriedade e, afirmado isto, a segurança será mais completa quanto mais se defina o objeto desses direitos, sua configuração física, os dados de fato.

O registro de imóveis não necessita, para produzir seus efeitos, ou para fazê-lo de maneira mais eficaz, que sua atuação esteja coordenada com a do cadastro físico. Necessita, verdadeiramente, de que os prédios inscritos tenham uma representação gráfica que permita uma perfeita identificação dos mesmos, mediante a definição, também gráfica, de seus limites, de sua superfície e sua localização no território, por meio das coordenadas geodésicas de cada um, dos pontos que definem seu perímetro, para que se possa conhecer, de forma indubitável, qual é o lugar que os prédios ocupam dentro do território e sua relação com os demais. Desse modo, em qualquer ponto dos que formam um prédio corresponder-lhe-ão algumas coordenadas e, em senso contrário, tais coordenadas só possam referir-se a esse ponto concreto.

Distinções básicas entre cadastro e registro de imóveis

É evidente a diferença entre ambas as instituições – cadastro e registro –, pois, enquanto a primeira tem uma finalidade eminentemente fiscal, a segunda tem como objeto a segurança do tráfico jurídico sobre os imóveis. Uma adequada gestão tributária é o objetivo da atuação cadastral. Porém, isso não tem por que coincidir com a segurança jurídica do tráfico imobiliário que é o objetivo da atuação registral, por meio de procedimentos de garantias jurídicas dos quais o cadastro carece, razão por que admite a existência de parcelas configuradas contra a legislação urbanística ou a de unidades mínimas de cultivo, ou edificações construídas sem licença, o que não cabe que tenha acesso ao registro.

Não se pode afirmar que ambas têm como objeto os imóveis, pois as unidades físicas que são objeto do cadastro, à parte denominarem-se parcelas, definem-se sobre a base do aproveitamento que se obtém das mesmas, ao passo que para o Registro são imóveis as porções diferenciadas do território que pertencem a um proprietário ou vários, em condomínio pró-indiviso; quer dizer, são objeto dos direitos reais, e sua configuração leva-se a cabo livremente por seus proprietários, com independência dos diferentes aproveitamentos de que sejam suscetíveis e com a única limitação derivada da normativa setorial aplicável em seu caso (divisibilidade).

Para o cadastro existem duas classes de parcelas em função de seus aproveitamentos – rurais e urbanas – para em seguida submetê-las a um tratamento fiscal e a uma representação gráfica diferentes, ao passo que para o registro só existe uma classe de prédios, suscetíveis de abrir fôlio, e o procedimento registral é o mesmo para todas, seja qual for seu aproveitamento ou natureza.

Inclusive a Lei de Fazendas Locais espanhola assinala expressamente a possibilidade de divergências entre a verdadeira natureza dos bens (rural ou urbana), ao referir-se no parágrafo segundo do artigo 105: em consequência disto, está sujeito o incremento de valor que experimentem os terrenos que devam ter a consideração de urbanos para efeitos do tal imposto sobre bens imóveis, independentemente de que estejam ou não contemplados como tais no cadastro ou no padrão daquele.

No registro da propriedade figuram inscritos os direitos sobre os bens imóveis e as pessoas de seus proprietários,

com os efeitos que lhe atribui a Lei Hipotecária, de tal forma que quem adquire algum desses direitos que o registro publica, daquele que figura como proprietário no registro da propriedade, é mantido em sua aquisição jurídica em face de qualquer um. Por essa razão, o acesso dos direitos ao registro da propriedade sujeita-se a tão rigoroso procedimento de garantias jurídicas que suporta a produção desses efeitos de asseguramento, que permitem, por sua vez, garantir o tráfico imobiliário.

A titularidade das parcelas é concedida pelo cadastro físico, por intermédio de um procedimento de natureza administrativa, de forma unilateral e com caráter censual, porque aquele que busca a instituição cadastral é um sujeito passivo, a quem se atribui a obrigação de pagamento dos distintos impostos cuja base está no inventário cadastral. Por isso, o IBI (*impuesto sobre bienes inmuebles*, imposto sobre bens imóveis) recai sobre o imóvel, qualquer que seja seu proprietário. Embora o titular cadastral possa não ser o verdadeiro proprietário, na verdade é o imóvel que garante, com seu valor, a realização tributária, sendo indiferente, à administração municipal, se o que paga esse imposto seja ou não o verdadeiro proprietário do imóvel.

Exemplo disso é a nova redação do artigo 65 da Lei de Fazendas Locais: Nas hipóteses de mudança, por qualquer causa, na titularidade dos direitos que constituem o fato tributável por esse imposto, os bens imóveis objeto de tais direitos ficarão afetados ao pagamento da totalidade da quota tributária, nos termos previstos no artigo 41, da lei 230/1963, de 28 de dezembro, Lei Geral Tributária. Por essa razão, os notários solicitarão informação e advertirão os comparecentes sobre as dívidas pendentes pelo imposto sobre bens imóveis associadas ao imóvel que se transmite.

Lei Geral Tributária. Artigo 41 – 1. Os adquirentes de bens afetados por Lei à dívida tributária responderão por eles, por derivação da ação tributária, se a dívida não for paga.

2. A derivação da ação tributária contra os bens afetados exigirá ato administrativo notificado regulamentarmente,

podendo o adquirente fazer o pagamento, deixar que prossiga a atuação ou reclamar contra a liquidação praticada ou contra a procedência de tal derivação.

3. A derivação só alcançará o limite previsto pela Lei ao assinalar a afetação dos bens.

Artigo 74. – 1. Os bens e direitos transmitidos ficarão afetados à responsabilidade do pagamento das quantidades líquidas, ou não, correspondente aos tributos que gravem tais transmissões, aquisições ou importações, qualquer que seja o possuidor, salvo se este resulte ser um terceiro protegido pela fé pública registral, ou se justifique a aquisição dos bens, com boa-fé e justo título ou em estabelecimento mercantil ou industrial, no caso de bens móveis não-inscritíveis.

O território

O registro da propriedade e o cadastro têm em comum o seu objeto, que é o território, porém não as distintas partes que compõem o mesmo, como ocorre com o urbanismo – cujas parcelas estão configuradas neste caso, segundo os usos autorizados pelo planejamento –, ou com o meio ambiente, ou com as costas, ou em geral com qualquer instituição que tenha por objeto o território; porém, cada uma delas o representa dividido em distintas unidades segundo os fins ou objeto que lhe são próprios.

Isso não significa que o registro deva desenvolver-se à margem do cadastro; tampouco deve fazê-lo à margem do urbanismo ou do meio ambiente, para citar apenas alguns dos setores de âmbito territorial com transcendência na

definição do conteúdo das faculdades que integram o direito da propriedade. Para isso, não é preciso que nenhuma das instituições que têm como âmbito de atuação o território se imponha às demais na hora de definir uma representação gráfica do mesmo. O verdadeiramente importante é que todas falem o mesmo idioma ou utilizem o mesmo sistema. É algo parecido à utilização do sistema métrico decimal, porém, neste caso, denomina-se sistema de projeção, mediante o qual podemos afirmar que estamos nos referindo à mesma parte do território pela referência a algumas

“É evidente a diferença entre ambas as instituições – cadastro e registro –, pois, enquanto a primeira tem uma finalidade eminentemente fiscal, a segunda tem como objeto a segurança do tráfico jurídico sobre os imóveis.”

coordenadas, com independência de qual seja o número de identificação cadastral, o número do prédio registral ou a unidade de atuação X de um município.

A representação gráfica georreferenciada dos prédios permite, por meio de sua definição por coordenadas, associar a tais prédios qualquer informação de âmbito territorial que tenha relevância no tráfico jurídico – sistemas gerais, áreas de atuação, elementos protegidos, urbana ou não-urbanizável, parques naturais, orla marítima, etc. – e certamente a cadastral; porém, para isso, não é preciso que a parcela urbanística ou a cadastral coincidam, como de fato ocorre, com o prédio registral.



A incorporação ao registro de imóveis da representação gráfica dos prédios registrais foi recentemente objeto de regulamentação legal mediante a lei 24/2001, que modifica o artigo nono da Lei Hipotecária, e a colaboração com o cadastro imobiliário, pela lei 13/1996 e a ordem ministerial que a desenvolve, com resultados mais que satisfatórios do transpasse de dados entre ambas as instituições, para que cada uma delas os utilize de acordo com a finalidade e as consequências próprias de sua natureza.

Poderá completar-se a identificação do prédio mediante sua incorporação ao título inscritevel de base gráfica, ou mediante sua definição topográfica conformada a um sistema de coordenadas geográficas, referente às redes nacionais geodésicas e de nivelção, em projeto expedido por técnico competente.

Se forem utilizados a base gráfica cadastral ou urbanística e o plano topográfico, eles deverão ser acompanhados do título em exemplar duplicado. Um deles será arquivado no registro, sem prejuízo de sua informatização. No arquivo duplicado, tomar-se-á nota à

margem do assento correspondente à operação praticada e, no exemplar arquivado, o registrador fará constar referência suficiente ao prédio correspondente. Poder-se-á obter o arquivo da base gráfica como operação registral específica, mediante ata notarial autorizada a requerimento do titular registral, na qual se descreva o prédio e se incorpore a base gráfica.

Os registradores disporão de programas de informática para o tratamento de bases gráficas que permitam sua coordenação com os prédios registrais e sua incorporação à qualificação urbanística, do meio ambiente ou administrativa correspondente.

Quando o texto legal se refere à coordenação, não menciona o cadastro para nada, senão para a coordenação dos prédios registrais com suas bases gráficas, para depois incorporá-los à denominada qualificação urbanística, do meio ambiente ou administrativa, na qual – administrativa – poder-se-ia incluir a cadastral. No entanto, em nenhum caso se atribui ao cadastro a qualidade de constituir a base gráfica exclusiva dos prédios registrais, nem a necessidade de estabelecer uma coordenação entre os prédios do registro e as parcelas do cadastro.

Superfície dos prédios

Apesar da escassa consideração jurisprudencial aos dados de fato que resultam das descrições dos prédios inscritos no registro da propriedade, dentre eles, o relativo à superfície é o que encontra mais regulamentação normativa, conforme o artigo nono da Lei Hipotecária e a regra quarta do artigo 51, do Regulamento Hipotecário:

Art. 9º. Toda inscrição que se faça no Registro expressará as seguintes circunstâncias:

1ª: A natureza, situação e lindeiros dos imóveis objetos da inscrição, ou aos quais afete o direito que se deva inscrever, e sua medida superficial, nome e número, se constarem do título.

4ª: A medida superficial se expressará em todo caso e com base no sistema métrico decimal, sem prejuízo de que também se faça constar a equivalência às medidas do país.

Não obstante e apesar de tratar-se de uma magnitude perfeitamente definível, o regulamento ainda contempla algumas margens possíveis de erro, o qual, muitas vezes, poderá vir provocado pelo meio matriculador (cadastro), pois essa referência obrigatória imposta pela lei de 1996 não tem em conta que na informação do organismo fiscal, o dado

alfanumérico e o gráfico, não são idênticos, que a superfície que figura na certificação e a que resulta da representação gráfica da parcela não coincidem, problema que se agrava se estivermos diante de um prédio sujeito ao regime de propriedade horizontal, uma vez que se lhe atribuiria a parte proporcional da superfície correspondente aos elementos comuns.

De acordo com o que dispõe o artigo 298 do Regulamento Hipotecário, poderão inscrever-se os excessos de extensão creditados mediante certificação cadastral ou, quando forem inferiores à quinta parte da extensão inscrita, com o certificado ou informe de técnico competente, nos termos previstos no artigo 53, da lei de 30 de dezembro de 1996, que permitam a perfeita identificação do prédio (...) Poder-se-á fazer constar no registro, como retificação de superfície, os excessos de extensão que não excedam a vigésima parte da extensão inscrita.

Conseqüentemente, as possibilidades de se identificar graficamente um prédio são amplas, embora entre a superfície que figura no registro e a representada graficamente não haja uma total identificação, uma vez que a própria norma regulamentar nos abre uma margem que oscila entre 5% e 20%. Se a ela acrescentamos a inexatidão do dado oferecido pela certificação cadastral, a margem que se oferece ao registrador para identificar graficamente um prédio registral é suficiente, embora não exista uma total coincidência no dado superficial.

A posse como elemento histórico de especialização

Talvez o primeiro e mais importante fato em relação aos prédios ou imóveis em geral seja o fato da posse, concretamente da posse material. Em meados do século XIX, quando foi promulgada a atual Lei Hipotecária, os proprietários exerciam de maneira direta a posse de seus prédios, de modo que não era tão desatinado algo que hoje nos parece quase ininteligível, ou seja, a identificação dos prédios por seus lindeiros, e mais concretamente, pelo nome dos pro-

prietários dos prédios colindantes, de forma que, quando se dizia que um prédio qualquer se limitava a norte com Juan García ou José Gómez, era porque realmente poder-se-ia ver Juan García ou José Gómez cultivando ou obtendo os aproveitamentos do prédio contíguo.

Georreferenciamento

Na época da publicação da Lei Hipotecária não existiam os meios técnicos de que hoje dispomos e que nos permitem afirmar rotundamente que os prédios limitam-se com prédios e que esses limites têm que ser determinados de forma objetiva, e não por meio das pessoas que eventualmente sejam seus proprietários. No mundo atual, a posse, sobretudo dos prédios rurais, já não se detém de maneira tão ostensiva e não são poucos os casos de pessoas que adquirem um prédio – geralmente por herança – que não tenham tido ocasião de examinar, geralmente em virtude da falta de conhecimento do território (emigração) ou da escassa rentabilidade de seu cultivo (montes). No entanto, é preciso contar com um procedimento que permita saber como é e onde se encontra um prédio qualquer, o que se consegue mediante a definição do lugar que ocupa no espaço, na Terra: esse procedimento é o georreferenciamento, por intermédio do qual se pode afirmar que em um ponto qualquer da Terra lhe correspondem algumas determinadas coordenadas, e que essa referência só corresponde a esse ponto e não pode estar ocupado por outro.

Prédio registral

A evolução do conceito e a função social do direito da propriedade – consagrada na Constituição – nos obrigam a estabelecer uma definição mais completa do que é o prédio registral. Por isso, há que levar ao registro da propriedade sua descrição gráfica – em sentido estrito –, suas limitações no meio ambiente, urbanísticas, agrárias e tudo aquilo que hoje determina o estatuto da propriedade. Se há de conseguir a

“... é preciso
contar com um
procedimento que
permita saber
como é e onde se
encontra um
prédio qualquer, o
que se consegue
mediante a
definição do lugar
que ocupa no
espaço...”

velha aspiração de coordenar o registro da propriedade com qualquer base geográfica que nos permita, senão confeccionar, certamente publicar os prédios tal e como são na realidade.

Determinar as consequências jurídicas da incorporação propugnada pode parecer num primeiro momento um trabalho complicado, embora talvez o transcurso do tempo as defina.

No momento, há que partir da base indiscutível de que o registrador não intervém na configuração urbanística, agrária ou na do meio ambiente dos prédios, uma vez que sua missão não é qualificá-la. Porém, o que certamente faremos será tomar os dados dos que legal e tecnologicamente podem fazê-lo e, uma vez obtidos, publicá-los e neles nos apoiarmos para qualificar o que certamente podemos e para o que fundamentalmente foi criado o registro da propriedade, que não é outra coisa senão a proteção da legalidade dos atos e contratos relativos ao domínio e demais direitos reais sobre bens imóveis.

Em resumo, incorporamos ao registro alguns dados de fato, base indispensável para uma perfeita delimitação das titularidades reais sobre os imóveis e das faculdades dominiais, delimitadas não somente pela titularidade jurídica, senão por aquelas situações que de maneira crescente vão criando uma série de encargos ou limitações ocultas que é preciso conhecer para a segurança do tráfico (meio ambiente, parques nacionais, costas, obras públicas, corredores de ruído, zonas contaminadas, gasodutos, etc.).

Os registros da propriedade são repartições públicas disseminadas por todo o território da União Européia. A proximidade ao cidadão torna-as especialmente aptas a serem otimizadas como repartições de informação geral, uma vez que dispõem das adequadas bases gráficas georreferenciadas nas quais ficam definidas as distintas informações com transcendência no conteúdo das faculdades que integrem o direito de propriedade que vai ser posta à disposição dos cidadãos conforme estabelece, para o

aspecto do meio ambiente, a diretiva 90/313 CEE (Comunidade Económica Européia) do Conselho, de 7 de junho de 1990.

Os redatores da Lei Hipotecária regulamentadora do registro da propriedade conceberam um sistema de segurança jurídica imobiliária baseado no prédio como unidade de organização. Considerada a época de sua promulgação – meados do século XIX – e os meios então disponíveis, não havia outro remédio senão acorrer a uma descrição literária para identificação dos prédios. Com o surgimento de novas tecnologias – fundamentalmente as informáticas –, manifesta-se como um sistema insuficiente e de difícil ajuste com a realidade física.

Uma identificação clara e perfeita dos prédios é o complemento ideal para que o registro publique, com todas as garantias de nossa legislação hipotecária, qual é a situação jurídica dos mesmos. Os prédios limitam-se com prédios, ocupam um lugar geográfico determinado e têm uma forma geométrica característica. Com base nesses três princípios, simples e fundamentais, temos que apoiar o sistema de bases gráficas dos prédios registrais.

Com os meios técnicos que já temos ao nosso alcance, essencialmente os informáticos, a identificação gráfica dos prédios que contemplam o artigo nono, da Lei Hipotecária, e o artigo 398, de seu Regulamento, é a resposta adequada por parte dos registradores da propriedade não só para atender às disposições legais, senão porque é um requisito essencial para a configuração de um registro atual.

Identificando o mais perfeitamente possível os prédios registrais com os existentes na realidade extra-registral, poderemos chegar a oferecer uma publicidade sobre a configuração dos mesmos que, na prática, converter-se-á, por sua confiabilidade, em um instrumento imprescindível de garantia de todas as situações jurídicas imobiliárias, inclusive das que afetem os dados de fato.

“Uma
identificação clara
e perfeita dos
prédios é o
complemento ideal
para que o registro
publique, com
todas as garantias,
qual é a situação
jurídica dos
mesmos.”

* Jorge Requejo Liberal é registrador da propriedade em Valladolid, Espanha, e esteve no Brasil a convite do Irib.

A participação do Irib no grupo de trabalho do CNIR e no projeto com o BID

É fundamental a participação de registradores e notários nos debates e discussões sobre a aplicação da lei federal 10.267/2001 e de seu decreto regulamentador 4.449/2002, relativos ao imóvel rural. As mudanças vão interferir diretamente nas atividades registrais e notariais. O Irib alerta todos os colegas para que acompanhem atentamente essas discussões, oferecendo sugestões, críticas e comentários.

O Irib e a Anoreg-BR terão assento no grupo de trabalho que terá por finalidade revisar e coordenar o projeto Cadastro de terras e regularização fundiária do Brasil, visando à consolidação do cadastro nacional do imóvel rural, CNIR.

Para dar seguimento aos trabalhos e atendendo à solicitação do BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento, o grupo de trabalho instituído pela portaria conjunta 1, de 12 de setembro de 2003 (veja transcrição no quadro), reuniu-se em Brasília entre os dias 24 e 26 de setembro, para tratar da consolidação e implementação do CNIR, conforme ofício MDA/SRA/GT/BID/2-2003, de 19 de setembro, dirigido ao presidente do Irib Sérgio Jacomino.

O convite ocorreu em virtude do trabalho desenvolvido pelo Instituto no sentido de agregar ao GT os notários e registradores, interferindo nas discussões técnicas do CNIR, e contar com a participação de profissionais diretamente envolvidos com a questão da regularização fundiária. Segundo o presidente do Irib, "não é possível pensar em regularização fundiária sem envolver, diretamente, os profissionais que têm a missão legal de propiciar a mutação jurídica que fará dos beneficiados da regularização os legítimos proprietários: os registradores imobiliários".



Secretaria de Reforma Agrária

Portaria conjunta 1, de 12 de setembro de 2003

O secretário de Reforma Agrária do Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA, e o presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Incra, no uso de suas competências regimentais,

Considerando a Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, e o Decreto nº 4.449, de 31 de outubro de 2002, que criou e regulamentou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, CNIR;

Considerando que referido cadastro deverá ter uma base comum de informações gerenciais pelo Incra e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais, produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro;

Considerando que o CNIR deverá adotar código único para os imóveis rurais cadastrados, conforme disposto no Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002, de forma a permitir sua identificação e o compartilhamento das informações entre as instituições participantes;

Considerando o anteprojeto "Cadastro Nacional de Terras e Regularização Fundiária no Brasil", elaborado pelo Grupo de Trabalho constituído pela Portaria Conjunta nº 3, de 16 de maio de 2002, visando à medição de todos os imóveis rurais do país de forma a constituir a base georreferenciada do CNIR, bem como a regularização fundiária dos imóveis rurais em geral, resolvem:

Art. 1º. Constituir um Grupo de Trabalho Interinstitucional, com a finalidade de revisar o anteprojeto acima referido, de forma a assegurar que os futuros resultados atendam aos interesses das diversas entidades que compartilharão da base de dados do CNIR.

Art. 2º. O Grupo de Trabalho será composto por servidores indicados pelos respectivos órgãos interessados, discriminados a seguir, sem prejuízo da participação de outras instituições que eventualmente venham a manifestar interesse:

I - Hélio Roberto Novoa da Costa, Se-

cretário Substituto da Secretaria de Reforma Agrária;

II - Petrus Emile Abi-Abib, Diretor Executivo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Incra;

III - Marcos Rodrigues da Silva, Assessor da Secretaria de Reforma Agrária, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, SRA/MDA;

IV - Marcos de Oliveira, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Incra;

V - Roberto Tadeu Teixeira, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Incra;

VI - Josias Vieira Alvarenga, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Incra;

VII - Horus Frossard Carlos de Paula, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Incra;

VIII - Ana Maria Araújo Saboya de Albuquerque, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Incra;

IX - Guido Gelli, Presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE;

X - Sérgio Brant Rocha, do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Ibama;

XI - Antonio Pereira Neto, da Fundação Nacional do Índio, Funai;

XII - Tenente-Coronel Omar Antonio Lunardi, do Centro de Cartografia Automatizada do Exército, Ccaux;

XIII - Major Roberto Penido Duque Estrada, da Diretoria de Serviço Geográfico, DSG, do Exército;

XIV - Maria Bernadete Lopes da Silva, da Fundação Cultural Palmares;

XV - Carlos Alcebiades Barros Cavalcanti, da Agência Nacional de Águas, ANA;

XVI - Alexandre Augusto Moreira Santos, da Agência Nacional de Águas, ANA;

XVII - Sérgio Jacomino, do Instituto de Registros Imobiliários do Brasil, Irib;

XVIII - José Augusto Alves Pinto, da Associação dos Notários e Registradores do Brasil, Anoreg;

XIX - Wilson Vasconcelos Brandão Júnior, do Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará, Idace, representando a Associação Nacional dos Órgãos de Terra, Anoter;

XX - Élcia Ferreira da Silva, do Instituto de Terras de São Paulo, Itesp, representando a Associação Nacional dos Órgãos de Terras, Anoter;

XXI - José Maria da Costa Néri, do Instituto de Terras do Mato Grosso, Inter-mat, representando a Associação Nacional dos Órgãos de Terra, Anoter.

Art. 3º. Designar, como Coordenadores do Grupo de Trabalho, Hélio Roberto Novoa da Costa e Petrus Emile Abi-Abib, os quais serão substituídos em seus impedimentos eventuais, por Marcos de Oliveira.

Parágrafo Único. O Grupo de Trabalho disporá de uma Secretaria Executiva, cuja titularidade será exercida pelo servidor Marcos Rodrigues da Silva.

Art. 4º. Determinar às Superintendências Nacionais e Regionais do Incra que prestem todo o apoio necessário, visando ao pleno desenvolvimento dos trabalhos.

Art. 5º. O presente Grupo de Trabalho poderá contar com a colaboração de profissionais de conhecida capacidade técnica na área relativa à execução das ações pertinentes, podendo, a seu critério, efetuar convocações a título de colaboração eventual ou consultoria, na forma da lei, sempre que entender conveniente.

Art. 6º. As ações a serem desenvolvidas pelo presente Grupo de Trabalho deverão ser desenvolvidas, no que couber, em conjunto com a Secretaria da Receita Federal, do Ministério da Fazenda, de forma a buscar a implementação dos objetivos dispostos nas normas legais citadas.

Art. 7º. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Eugênio Connolly Peixoto
Secretário de Reforma Agrária

Rolf Hackbart
Presidente do Incra

Irib participa do GT de consolidação do CNIR

Imóvel rural. Lei 10.267/2001 e decreto 4.449/2002.

Veja o relatório da reunião do grupo de trabalho interinstitucional para a consolidação do cadastro nacional de imóveis rurais, CNIR, conforme portaria conjunta MDA/SR/Incra nº 1, de 12/9/2003.

O secretário da Reforma Agrária Eugênio Conolly Peixoto assinou ofício convidando oficialmente o Irib para participar do grupo de trabalho interinstitucional constituído com o objetivo de apoiar a consolidação do cadastro nacional de imóveis rurais, CNIR.

Em reuniões realizadas no Incra, de 24 a 26 de outubro último, com a presença de representantes da missão BID, o Irib foi representado pelo presidente Sérgio Jacomino e pela professora Andrea Carneiro, da UFPE. A Anoreg-BR, igualmente convidada para participar do grupo, foi representada pelo registrador e notário de Brasília, Allan Guerra.

Entre as atividades realizadas, destacam-se: 1) apresentação do histórico do projeto Cadastro de terras e regularização fundiária, para representantes das instituições participantes, produtoras e usuárias de informações sobre imóveis rurais; e 2) criação de subgrupos temáticos, para discussão e decisão sobre temas específicos envolvidos no projeto: administrativo, técnico, jurídico e de cadastro.

O Irib será representado no subgrupo jurídico pelo doutor Sérgio Jacomino, e nos subgrupos técnico e de cadastro pela professora Andrea Carneiro.

Atividades dos subgrupos

O subgrupo jurídico, com representantes do Irib, Anoreg-BR e Presidência da República, fez as seguintes proposições: 1) constituição de um setor, no Incra, responsável pelas informações cartorárias; 2) alterações legislativas: evitar retificações judiciais e definir um prazo para a regulamentação de todos os imóveis; 3) indicação de um procurador do Incra na composição do subgrupo.

O subgrupo técnico, com representantes do Incra, Ccaux (Exército), Ibama, Instituto de Terras do Mato Grosso, Intermat e Irib analisou a documentação do projeto e concluiu que os principais aspectos técnicos foram abordados.

Algumas questões específicas foram levantadas para discussão a ser pormenorizada em outra oportunidade: 1) a codificação dos vértices, para fins do projeto, deve estar de acordo com as normas para georreferenciamento de imóveis rurais, que está em fase de discussão, uma vez que informações advindas tanto de imóveis levantados pelo projeto Incra/BID quanto dos imóveis levantados individualmente darão entrada no CNIR e nos serviços registrares; 2) os levantamentos realizados pelo projeto também deverão ser alvo de certificação, uma vez que esse documento será exigido para registro; e 3) os vértices de limites deverão ser materializados para efeito de levantamentos futuros.

Irib representado no XXI Congresso Brasileiro de Cartografia

Como parte das atividades do subgrupo técnico, a professora Andrea Carneiro participou do XXI Congresso Brasileiro de Cartografia, realizado em Belo Horizonte, de 29 de setembro a 3 de outubro.

Na ocasião, o Irib manteve em audiência pública as normas para georreferenciamento de imóveis rurais, em atenção à lei 10.267/01. Técnicos do Incra estiveram à disposição dos participantes do maior evento nacional da área cartográfica, acolhendo sugestões para aprimoramento das referidas normas.

No dia 24 de outubro, o diretor de Cadastro do Incra, Marcos de Oliveira, participou do debate sobre mudança do

referencial brasileiro, promovido pelo IBGE, apresentando palestra sobre os impactos da mudança de referencial na aplicação da lei 10.267/01.

A professora Andrea Carneiro manifestou sua preocupação com a alteração do referencial, afirmando que, apesar de estar prevista na descrição do imóvel a informação sobre o referencial utilizado, é possível que um mesmo imóvel tenha vértices referenciados aos dois sistemas, nos casos de imóveis vizinhos levantados em épocas distintas. A professora destacou, ainda, a necessidade urgente de agilização do processo de homologação da rede Ribac, do Incra, para disponibilização de mais pontos de referência para a execução dos levantamentos, o que foi proposto como recomendação do congresso.

No dia 25 de outubro foi realizado um debate sobre cadastro urbano e rural, tendo como moderador o professor doutor Carlos Loch, da Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, e como debatedores o engenheiro cartógrafo Edaldo Gomes, do Incra, o professor doutor Francisco de Oliveira, da Universidade do Estado de Santa Catarina, Udesc, a professora doutora Andrea Carneiro, da Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, representando o Irib, e um representante do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Ibam. Após a fala do representante do Ibam, que levantou algumas questões a respeito do cadastro urbano, o engenheiro Edaldo Gomes apresentou a versão das normas para georreferenciamento de imóveis rurais, que foi mantida em audiência pública durante todo o evento.

Em seguida falou o professor Francisco, que citou a possibilidade de complementação dessas normas ou edição de norma complementar para estabelecer critérios para levantamentos realizados com outros métodos como fotogrametria

ou sensoramento remoto, desde que garantida a precisão estabelecida na portaria 954/02 do Incra.

A professora Andrea Carneiro falou sobre o seu papel como representante do Irib no grupo de trabalho do Incra, que busca auxiliar a compatibilização entre as questões técnicas e jurídicas, a fim de viabilizar a aplicação da lei 10.267/0 e do seu decreto 4.449/02. A professora explicou que o Irib considera a nova legislação um marco na organização territorial brasileira por estabelecer, mediante uma identificação adequada do imóvel, a coincidência entre as realidades física e legal. Uma das questões levantadas pela platéia referiu-se à retificação da descrição dos limites e da área do imóvel. A professora esclareceu que a não-revogação do artigo 213 leva à retificação por via judicial, exceto quando da sua primeira apresentação na forma prevista na lei.

Outro participante afirmou que no estado do Mato Grosso cartórios estariam recebendo identificações obtidas de imageamento por satélite que não atenderiam à precisão exigida.

A professora esclareceu que é responsabilidade do Incra homologar a documentação exigida e responsabilidade dos cartórios exigir a certificação, conforme estabelecido no decreto 4.449/02.

Questionado sobre como está sendo exigida a documentação para certificação, antes da homologação das normas e do roteiro para intercâmbio de informações Incra/cartórios, o engenheiro Edaldo Gomes respondeu que ocorrem dois casos: ou o Incra analisa e aceita como adequadas as peças técnicas apresentadas e libera a certificação, ou os cartórios deixam de registrar, aguardando as normas para o intercâmbio.



Relatório oficial do programa Cadastro de terras e regularização fundiária no Brasil

Ministério de Desenvolvimento
Agrário – Secretaria de Reforma
Agrária – Instituto Nacional
de Colonização e Reforma Agrária
(Portaria conjunta 1, de 12/9/2003)

Objetivo

O presente relatório tem por objetivo informar a atual posição do Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária no Brasil, bem como a memória das reuniões que ocorreram nos dias 24, 25 e 26 de setembro de 2003 e apresentar o cronograma de trabalho do GT– Cadastro/BID, para este segundo semestre/2003.

Informações gerais

O Grupo de Trabalho, GT, constituído pela Portaria Conjunta MDA-SRA/Incrá/no 1, de 12 de setembro de 2003, foi convocado para tratar da consolidação do Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária no Brasil, tendo a seguinte agenda:

- a) implantação do Projeto de Terras e Regularização Fundiária no Brasil (diagnóstico atual),
- b) elaboração de cronograma de reuniões,
- c) constituição de subgrupos temáticos nos temas: cadastro, jurídico, técnico e operativo,
- d) também discutir o referido Programa com a Missão do BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento, e apresentá-

lo ao Geterra, grupo instituído com a missão de elaborar o Plano Nacional de Reforma Agrária, PNRA.

No dia 24/9 ocorreu a apresentação dos componentes do GT, representando sua respectiva Instituição: SRA/MDA (Hélio Novoa, Marcos Silva, Nilzênia Barreto); Incra (Petrus Emille, Marcos Oliveira, Ana Maria Sabóya, Josias Alvarenga, Odimilson Queiroz e Roberto Tadeu Teixeira); SDT (Carla de Araújo Ferreira); Ibama (Sérgio Brant Rocha); Funai (Reinaldo Florindo); CCAuExército (Omar Antonio Lunardi); ANA (Eduardo Carrari); Irib (Sérgio Jacomino e Andréa Flavia Tenório); Anoreg/BR (Allan Nunes Guerra); Idace/Anoter (Wilson Vasconcelos Júnior); Itesp/Anoter (Élcia Ferreira da Silva); Intermat/Anoter (José Maria da Costa Nery); SRF (Elaine Miranda dos Santos); Saei/Planalto (Renata Souza Furtado); Seara/RN (José de Anchieta Ferreira Lopes).

Em seguida ocorreu a apresentação, em PowerPoint, pela Élcia, do Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária no Brasil, para o conhecimento de todos e assim haver um nivelamento dos assuntos gerais referentes ao Programa e para melhor andamento dos trabalhos seguintes.

No período da tarde, Petrus, Marcos Silva e Wilson estiveram reunidos no Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA, com o Ministro Miguel Rossetto, com a Missão BID e a Secretaria de Assuntos Internacionais, SEAIN, para avanço de negociações referente ao *contrato de empréstimo* (BR-0392).

No dia 25/9 foram constituídos subgrupos temáticos de trabalho, com a missão de sistematização de um documento contendo os aspectos discutidos pelas respectivos equipes, e também encaminhamentos pertinentes ao projeto, a serem disponibilizados para a Secretaria Executiva do Programa e ao GT.

Subgrupos

- I - Operativo;
- II - Técnico;
- III - Jurídico;
- IV - Cadastro.

Encaminhamentos preliminares dos subgrupos

- I - Operativo:

Necessidade de contratação de um consultor Operativo/Administrativo, para formular o Manual Operativo do Programa;

Juntamente com a Secretaria Executiva, irá desenhar os

fluxos pertinentes ao Programa, estabelecer as atribuições das Instituições envolvidas na execução do Programa e sistematizar normas e procedimentos para a avaliação do Programa;

II - técnico:

Necessidade de contratação de um Consultor, que deverá elaborar o Manual Técnico do Programa;

Discutir com o subgrupo técnico a elaboração das Normas de georreferenciamento dos Imóveis Rurais;

Aproveitar a realização do Congresso Brasileiro de Cartografia, em Belo Horizonte, no período de 29 a 3/10, para discussão das Normas de georreferenciamento dos Imóveis Rurais;

Que entre as peças técnicas seja solicitado o requerimento de alteração do registro do proprietário dos imóveis (aspectos a serem discutidos pelo grupo);

Deverá ser mapeado tudo que tem problema, identificar os entraves operacionais na realização do Programa;

Capacitação Operacional (de dados de demanda, recursos humanos, aquisição de recursos materiais; entre outros);

Os Consultores Técnicos, com apoio do subgrupo devem elaborar um material de capacitação que sirva como base/referência para o processo de Capacitação (dados demandas, adequação do modelo conceitual).

III - Jurídico:

Necessidade de contratação de consultor jurídico, que, apoiado pelo subgrupo, terá função de elaborar material jurídico sobre o Programa;

Discutir conjuntamente com o consultor todos os aspectos legais em valores, arcabouço de leis necessárias, listar as já existentes e as que precisam ser criadas;

Recomendar ao Incra a indicação ou a criação de Setor Interno, para atender demandas Cartoriais e receber fluxo de informações afetas ao CNIR, Cadastro Nacional de Imóveis Rurais;

Proposta de Alteração do artigo 176, 3º, da Lei nº 6.015/73, que passa a ter a seguinte redação: "Art. 176, 3º (...) não exceda a quatro módulos fiscais, tratando-se de procedimento administrativo a cargo do Registrador, não ser aplicando, em tais casos, o Art. 213 desta Lei";

Recomendar à procuradoria do Incra a liberação do Procurador Federal: Ridalvo Arruda, para participação no

presente GT, sem datas predeterminadas, assim, torna administrativo, no âmbito do Cartório de Registro de Imóveis, o procedimento de retificação das medidas do imóvel, no caso de não haver conflito de interesses;

A fim de fortalecer o Incra nas atividades estabelecidas na Lei 10.267/01 e Decreto 4.449/2002, não possibilitando eventual impugnação judicial de sua legitimidade: reco-

mendar alteração legislativa para autorizar requerimento de ofício de retificação de matrícula de imóveis, cujas medidas foram alteradas pelo CNIR, no caso de inexistência de conflito de interesses fundiários (aperfeiçoamento do Art. 246, 1º, da Lei 6015/1973);

Prazos para inclusão no CNIR de todos os imóveis – Proposta Básica: oportunizar a retificação administrativa perante o próprio Oficial Registrador, para os casos de georreferenciamento do Art.

176, da Lei 6015/73, e para as hipóteses do levantamento feito unilateralmente pelo Incra.

IV - Cadastro:

Trabalhar juntos – Incra, SRF e CNIR;

Fica como sugestão de se agregar ao GT/BID, um representante do CNIR;

Provocar uma reunião com representantes do grupo CNIR; Manual de Operacionalização do Programa deverá contemplar os aspectos relacionados ao cadastro;

Divulgar a prática de georreferenciamento no Ceará e Amazonas (existe um programa que pode servir de paradigma);

Os consultores devem apresentar idéias para a elaboração de procedimentos e composição da base de dados (atributos do cadastro);

A Cartografia básica do IBGE deverá ser usada como referência (mapas do IBGE);

O grupo deve normatizar como será o intercâmbio de informações entre Incra/Receita Federal e Cartórios;

Que o grupo tenha poder de criar e emitir normas, do contrário, as discussões se tornarão evasivas.

No dia 26/09, os representantes da Missão BID foram apresentados aos componentes do GT e informados quanto aos encaminhamentos do trabalho.

No período de 30/9 a 3/10 estiveram reunidos na SRA, Benard Darnel, Consultor/BID, e Élcia Ferreira, Itesp/Anoter, para, juntamente com a Secretaria Executiva, planificar a

“... recomendar
alteração legislativa
para autorizar requeri-
mento de ofício de
retificação de matrícula
de imóveis...”

estratégia de ação para 2003, elaboração dos Termos de Referências para contratação de consultores.

Secretaria executiva

Conjuntamente com o consultor operativo/administrativo desenhar fluxo pertinente ao programa e estabelecer as atribuições das instituições envolvidas/parcerias institucionais, na execução do programa;

Elaboração do manual operativo do programa;

Construir cronograma de reuniões (agendar encontros);

Retificação da portaria conjunta 1, de 12/9/03, etc;

Criar *e-mail* do programa para troca de informações com o GT e outros interessados;

Apresentação e reapresentação do programa junto aos órgãos e instituições afins;

Encaminhar aos componentes do GT relatório, lista de *e-mails*, cronograma de reuniões.

Encaminhamentos gerais

Ação 1. A contratação de consultores é imprescindível para a preparação do programa; há urgência na elaboração de manuais operativos;

Ação 2. Ocorrendo a contratação dos consultores (operativo, jurídico e técnico), a coordenação e a secretaria executiva do programa se reuniriam com estes para discussão e consolidação dos trabalhando.

Ação 3. Necessidade de protocolo de intenções com as instituições parceiras (Exército brasi-

GT – Cadastro de terras e regularização fundiária no Brasil Portaria conjunta MDA-SRA/Incrá 1, de 12 de setembro de 2003

Subgrupos temáticos	Componentes	Tarefas/atividades
I - Operativo	Élcia Ferreira da Silva, Itesp/Anoter; Roberto Tadeu Texeira, Incra/SP; Marcos Rodrigues da Silva, SRA/MDA; Nilzênia Lino Barreto, SRA/MDA; Wilson Vasconcelos B. Júnior, Idace; e José Maria Costa Nery, Intermat.	Solicita-se que o grupo sistematize um documento, apontando aspectos discutidos e encaminhamentos para a secretaria executiva do programa.
II - Técnico	Marcos Oliveira, Incra/DF; Sérgio Brant Rocha, Ibama; Omar Antonio Lunardi, CCAuExército; Eduardo Carrari, ANA; Andréa Flavia T. Carneiro, IRIB; Ana Maria Sabóya, Incra/DF; e José Maria Costa Nery, Intermat.	Solicita-se que o grupo sistematize um documento, apontando aspectos discutidos e encaminhamentos para a secretaria executiva do programa.
III - Jurídico	Renata Souza Furtado, Saei; Allan Nunes Guerra, Anoreg; Ana Maria Sabóya, Incra/DF; Sérgio Jacomino, IRIB; Petrus Emilli Abi-Abib, Incra/DF; Hélio Roberto Novoa, SRA/MDA; e Odimilson S. Quiroz, Incra/DF.	Solicita-se que o grupo sistematize um documento, apontando aspectos discutidos e encaminhamentos para a secretaria executiva do programa.
IV - Cadastro	Omar Antonio Lunardi, DSG/CCAuExército; Elaine Miranda dos Santos, SRF; Eduardo Carrari, ANA; Andréa Flavia T. Carneiro, IRIB; Josias Vieira Alvarenga, Incra/DF; Wilson Vasconcelos B. Júnior, Idace/CE; Marcos Oliveira, Incra/Sede; Roberto Tadeu Texeira, Incra/ SP; Odimilson S. Quiroz, Incra/DF; Maria Bernadete L. da Silva, Fundação Palmares; e Marcos Rodrigues da Silva, SRA/MDA	Solicita-se que o grupo sistematize um documento apontando aspectos discutidos e encaminhamentos para a secretaria executiva do programa.

leiro; Secretaria da Receita federal, SRF; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE; Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, Irib; e Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, Saei).

Ação 4. Elaborar pauta propositiva para oficina com o CNIR, incorporando a ela informações sobre o programa.

Ação 5. Providenciar os dados necessários do estudo de impacto da realização do Programa na arrecadação do ITR, Imposto Territorial Rural/RF; Elaborar planilha de custo e solicitar recursos para deslocamento do GT.

Subgrupo jurídico: proposta inicial de discussão

Para dar seguimento aos trabalhos do GT que terá por finalidade revisar e coordenar o projeto Cadastro de Terras e Regularização Fundiária do Brasil, visando à consolidação do CNIR, foi constituído um subgrupo temático (jurídico) composto pelos doutores Renata Souza Furtado (Saei), Allan Nunes Guerra (Anoreg/BR), Ana Maria Sabóya (Incrá/DF), Sérgio Jacomino (Irib), Petrus Emilli Abi-Abib (Incrá/DF), Hélio Roberto Novoa (SRA/MDA) e Odilson S. Queiroz (Incrá/DF), com a finalidade de sistematizar um documento apontando aspectos do projeto Incra/BID, com propostas de encaminhamento para a Secretaria Executiva do Programa.

Para início das discussões, o Irib apresentou alguns pontos gerais:

- Proposta de reunião com todos os membros do subgrupo jurídico a fim de ajustar posições, já que os integrantes ainda não se reuniram.

- Estudo sobre a existência (ou não) de um marco legal para tornar plenamente possível a regularização ("varejo e atacado", para utilizar as expressões do colega Dr. Petrus E. Abi-Abib).

- Integração do Dr. Rivaldo Machado de Arruda (Incrá/PB) como importante interlocutor no processo das discussões.

E temas específicos para discussão.

- Necessidade (ou não) de retificação judicial (art. 213, lei 6.015/73) para os casos de simples alteração da descrição e área (e sabemos que o georreferenciamento haverá de alterar 100% das descrições). Cabe aqui apurar em que medida o decreto 4.999/2002 pode afastar a incidência da regra contida no artigo 213, da Lei de Registros Públicos, LRP, sem cometer excesso regulamentar e, portanto, sujeitar-se a intermináveis discussões jurídicas.

- Falta de legitimidade do Incra para requerer, independentemente da rogação do proprietário, averbação de alteração de divisas e área dos imóveis rurais. O artigo 13 da LRP reza que, salvo as anotações e as averbações obrigatórias, os atos do registro serão praticados por ordem judicial, a requerimento verbal ou escrito dos interessados e a requerimento do Ministério Público, quando a lei autorizar.

- O parágrafo 3º do artigo 176, da lei 6.015/73, alterado pela lei 10.267/2001, estabelece que o georreferenciamento será feito nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais; e o parágrafo 4º estabelece que a identificação de que trata o parágrafo 3º tornar-se-á obrigatória para efetivação de registro, em qualquer situação de transferência de imóvel rural. As regras devem combinar-se com o artigo 13, supra-referido, e os artigos 234 e 235 da LRP, que falam de legitimidade do proprietário e outros para desencadear o processo de registro.

- Os títulos apresentados a registro são os elencados no artigo 221 da LRP. Somente são admitidos escrituras públicas, escritos particulares autorizados em lei, atos autênticos de países estrangeiros, com força de instrumento público, legalizados e traduzidos na forma da lei, e registrados no cartório do Registro de Títulos e Documentos, assim como sentenças proferidas por tribunais estrangeiros após homologação pelo Supremo Tribunal Federal e títulos judiciais – cartas de sentença, formais de partilha, certidões e mandados extraídos de autos de processo. Tal elenco é um *numerus clausus*? Após a superação da questão da legitimação para instância ou rogação (art. 13, LRP) é preciso analisar o título pelo qual o Incra poderá motivar a alteração do registro. Os títulos administrativos são admitidos a registro. Mas é necessário uma lei autorizadora.

- Definir claramente a que pessoas estará se referindo a lei 6.015/73 no seu artigo 217 (*O registro e a averbação poderão ser provocados por qualquer pessoa, incumbindo-lhe as despesas respectivas*). Cotejar com o disposto no artigo 246 do mesmo diploma que reza que as averbações serão as feitas a requerimento dos interessados. Finalmente, analisar a extensão da expressão *interessado* do artigo 213. Devem ser aclarados e definidos os conceitos de *apresentante*, *interessado*, *proprietário*, *partes* (art. 250, II) para efeito de rogação (princípio de instância).

Esses foram os temas inaugurais do debate oferecidos à discussão pelo Irib.

Faculdade de Campo Grande realiza curso de pós-graduação em direito notarial, registral e imobiliário

No dia 11 de setembro último, o presidente do Irib Sérgio Jacomino e o desembargador Narciso Orlandi Neto estiveram em Campo Grande, Mato Grosso do Sul, proferindo aula magna de abertura dos trabalhos do curso de pós-graduação em direito notarial, registral e imobiliário na Unaes, Faculdade de Campo Grande, no Teatro Almir Sater.

O objetivo do curso é aprimorar os conhecimentos em direito notarial, registral e imobiliário de advogados e profissionais das notarias e serviços registraes do extrajudicial, além de revisar o novo Código Civil adequando-o às atividades notariais, registraes e às exercidas pelo advogado que milita na área imobiliária.

O curso tem duração de um ano e meio, dos quais quinze meses de aulas e três meses dedicados à orientação de monografia. As aulas são quinzenais, às sextas-feiras e sábados.

São docentes os doutores Narciso Orlandi Neto, desembargador aposentado do Tribunal de Justiça de São Paulo e conselheiro jurídico do Irib; Ricardo Dip, juiz do Tribunal de Alçada Criminal; Vicente de Abreu Amadei, juiz de Direito; Kioitsi Chicuta, juiz do Segundo Tribunal de Alçada Civil de São Paulo; Sérgio Jacomino, presidente do Irib e registrador; João Pedro Lamana Paiva, registrador; professor doutor Diógenes Gasparini, advogado e autor de diversas publicações e livros sobre Direito administrativo; professor doutor Luis Paulo Cotrim Guimarães, defensor público; professor doutor Wilson José Gonçalves, advogado; professor doutor José Manfro; professora especialista Carmen Giordano, advogada; professora MSc Ederly Dal Moro, pedagoga;

professora MSc Luciene Coimbra, advogada; professor MSc. Sérgio Muritiba, advogado; professora MSc Andréa Flores, advogada; professor especialista Izaías Gomes Ferro Júnior, tabelião substituto; professor MSc Renato Pereira, advogado; professor especialista Rogério Mayer, advogado, dentre outras personalidades.

Foram convidados para compor a mesa de trabalhos da aula inaugural o professor Roberto da Silva Monteiro, diretor administrativo da Unaes; doutor Narciso Orlandi Neto, palestrante da noite; professor doutor Sérgio Jacomino, palestrante da noite; professora Perpetua Aparecida Dutra Buytendorp, coordenadora-geral da pós-graduação; doutor Roberto José Medeiros, presidente da Associação dos Notários e Registradores de Mato Grosso do Sul, Anoreg-MS; e professor doutor Izaías Gomes Ferro Júnior, coordenador pedagógico desse pós-graduação.

Presidente do Irib recebido pelo presidente do TJMS

Aproveitando a oportunidade da viagem a Campo Grande, o presidente do Irib Sérgio Jacomino e o doutor Narciso Orlandi Neto visitaram o presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul, desembargador Rubens Bergonzi Bossay, que apresentou aos convidados os projetos de informatização do tribunal, fornecendo informações sobre o funcionamento dos serviços notariais e de registro daquele estado.



Doutores Izaías Gomes Ferro Júnior, Narciso Orlandi Neto, Sérgio Jacomino e Roberto Medeiros

Irib recebe novos registradores com jazz e bossa-nova



Os antigos e os novos registradores imobiliários aprovados no segundo concurso público de provas e títulos para a outorga de delegações de registro do estado de São Paulo estiveram reunidos no último dia 19 de setembro, no Hotel Pergamon, a convite do Irib, para um jantar de boas-vindas aos novos e confraternização com os demais colegas.

Entre as autoridades e convidados especiais que prestigiaram os novos registradores destacamos a presença dos doutores Venício Antonio de Paula Salles, juiz de Direito titular da Primeira Vara de Registros Públicos de São Paulo; José Carlos de Freitas, assessor do Centro de Apoio Operacional de Urbanismo e Meio Ambiente do Ministério Público de São Paulo, CAO-UMA; Kioitsi Chicuta, juiz do Segundo Tribunal de Alçada Civil de São Paulo; José de Mello Junqueira, desembargador aposentado e conselheiro jurídico do Irib; Lincoln Bueno Alves, ex-presidente do Irib; João Baptista Galhardo, diretor-secretário do Irib; e Ademar Fioranelli, membro do conselho editorial do Irib.

A oportunidade foi excelente para o contato com os colegas que estão renovando os quadros do registro imobiliário paulista e do próprio Irib. Em ambiente animado e descontraído, os novos registradores foram acolhidos com muita alegria e boa música.

O presidente Sérgio Jacomino destacou, em suas palavras de boas-vindas, que, antes mesmo desse encontro, os

concursados já “passaram pelas páginas do Irib”, debruçando-se sobre os livros editados pela entidade ou navegando em seu site, repleto de informações técnicas, doutrina e jurisprudência. “Esse trabalho de edição, voltado ao estudo do Direito registral, ajudou uma geração muito bem orientada e que, certamente, dará um novo sentido ao registro imobiliário do Brasil. O Irib estará sempre de portas abertas a todos os colegas que precisarem de apoio e, também, aos que queiram dar sua contribuição para o aprimoramento dos nossos estudos. O Irib é a casa do registrador brasileiro”, concluiu.

O doutor Gilberto Valente da Silva, impossibilitado de comparecer ao evento em virtude de audiência no interior de São Paulo, encaminhou ofício ao Instituto, rogando ao presidente “que transmita aos presentes minhas sinceras congratulações e cumprimentos, augurando a todos uma profícua gestão à frente dos registros que lhes forem atribuídos”.

Igualmente impossibilitado de comparecer, o presidente da Anoreg-SP, Ary José de Lima, fez do presidente do Irib seu porta-voz nos cumprimentos aos colegas concursados e na mensagem de confraternização e espírito de conagração que deve imperar na categoria profissional dos registradores e notários paulistas.

Encaminhou e-mail ao Irib o colega Armando Clápis, 13^o Oficial de registro de Imóveis de São Paulo, capital, justificando sua ausência e desejando a todos os registradores muitas felicidades no desempenho de sua nobilíssima atividade.



Sérgio Jacomino, Venício Antonio de Paula Salles e Ana Lúcia Auricchio Mesquita



Carta aos novos registradores

Sérgio Jacomino*

Prezado colega,

Antes de tudo, gostaria de me congratular com você pela superação de uma importante etapa em sua carreira profissional, galgando a posição disputadíssima de registrador imobiliário brasileiro.

Parafraseando um grande jurista, pode-se lançar a questão: "Sou um registrador. E agora?"

Essa questão nos toca institucionalmente. Ser um registrador imobiliário representa antes de tudo ter consciência da enorme responsabilidade que guarda o exercício da atividade. Responsabilidade técnica, profissional e social. Significa, por outro lado, a consciência de continuidade de um trabalho que se não inaugura com a investidura e o exercício de cada um de vocês.

É certo que o Irib sente-se, de alguma forma, responsável pelo resultado positivo dos concursos públicos. Mas não divisa nesse importante marco o termo de um grande trabalho formativo que vem desenvolvendo desde há tempos, superando diferenças e obstáculos, e que se projeta firmemente para o futuro. Ao longo de várias décadas, o Instituto tem se voltado à tarefa de produzir doutrina, organizar jurisprudência, editar livros e informativos, investindo, portanto, no aperfeiçoamento técnico e profissional dos registradores, contribuindo com o desenvolvimento da doutrina de Direito registral pátrio.

Colhemos agora novos interlocutores. Novos profissionais, que trazem suas inquietações, a experiência granjeada alhures, o impulso de transformação que deve ser bem orientado para a realização de um grande projeto de recuperação institucional da atividade registral brasileira.

Acabamos de registrar na Revista de Direito Imobiliário, à guisa de apresentação da edição do primeiro semestre deste ano, que a importância da renovação dos quadros profissionais do registro não deve ser menosprezada. Estamos diante de um marco expressivo das profundas mudanças que a instituição haverá de experimentar.

Mas é preciso reatar as pontas de um longo arco que nos une a todos nós, profissionais da segurança jurídica. Dizia que o Irib pode favorecer esse encontro mágico, que proporciona um diálogo perene entre gerações sucessivas de registradores. Afinal, os cartórios não morrem jamais! Este encontro da tradição com a *nouvelle vague* do registro é o mais belo e expressivo aspecto dos concursos. A voz da experiência, que consagrou um sistema registral adequado à realidade do país, que conservou seus fundamentos e valores, encontra agora novos valores. A tradição regenera-se. Parafraseando Vítor Pradera, pela voz do jurista Ricardo Dip, eis a tradição, "que não é todo o passado, mas apenas o passado que se faz presente e tem virtude para fazer-se futuro".

Chegou a hora de o Instituto abrir suas portas à nova geração de profissionais que podem e devem emprestar a sua melhor contribuição para que um diálogo verdadeiro possa se instaurar entre a tradição e esse novo registrador recém-concursado.

* Sérgio Jacomino é o Quinto Oficial de Registro de Imóveis de São Paulo-SP e presidente do Irib.



Irib recebido em almoço no Secovi-SP

No último dia 30 de setembro, na sede do Secovi-SP, às 13 horas, o presidente do Irib Sérgio Jacomino foi recebido com almoço pelos anfitriões Cláudio Bernardes, Abelardo, Arnaldo Goldstein, Basílio Chedid Jafet, Carlos Pinto Del Mar, Marcio Jeha Chede, Pedro Augusto Machado Cortez, Sérgio Fontes Veloso de Almeida e outros ilustres convivas.

Acompanharam o presidente do Irib os registradores Ademar Fioranelli, Armando Clápis, Alexandre Clápis, Flauzilino Araújo dos Santos, Francisco Ventura, Joélcio Escobar e Jorge Takeda.

Enquanto aguardavam a chegada dos registradores convidados, o presidente do Irib conversou com os representantes do Secovi, doutores Cláudio Bernardes, pró-reitor da Universidade Secovi e conselheiro do Secovi, Carlos Pinto Del Mar, diretor do conselho jurídico, Basílio Jafet, vice-presidente de incorporação imobiliária, Sérgio Fontes Veloso de Almeida, diretor do Secovi, Pedro Augusto Machado e Cortez, diretor do conselho jurídico.

O presidente do Irib aproveitou a oportunidade para convidar os representantes do Secovi para participarem do *workshop Função econômica do registro*, com o registrador espanhol Fernando Méndez González, realizado pelo Instituto durante o III Fórum Internacional de Microcréditos, em Brasília, de 6 a 8 de outubro de 2003 (veja cobertura do evento na seção Especial, p.3).



Cláudio Bernardes, Ademar Fioranelli, Arnaldo Goldstein, Sérgio Fontes Veloso de Almeida, Armando Clápis, Sérgio Jacomino, Basílio Jafet, Pedro Augusto Machado Cortez e Carlos Pinto Del Mar

Temas de interesse comum

Cláudio Bernardes lembrou que existem questões que fazem parte do padrão dos negócios imobiliários e que precisam ser amplamente discutidas entre os operadores do direito e o mercado imobiliário, como a segurança jurídica e a necessidade de minimização dos custos desse processo.



Cláudio Bernardes

Sérgio Jacomino comentou que o Irib firmou convênio parecido com a Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança, Abecip, buscando estabelecer justamente uma pauta de discussões de temas de interesse comum, enfatizando que as concordâncias entre as entidades são maiores do que as eventuais divergências.

O presidente do Irib informou, ainda, que o Instituto busca implementar, mediante auto-regulação, uma norma de boas práticas de registro. Com esse objetivo instalou quatro audiências públicas que podem ser acessadas no endereço www.trib.org.br/salas/indice_audiencias.asp

Pauta de trabalhos

Basílio Jafet revelou que o Secovi conta hoje com 40 mil associados no estado de São Paulo, afirmando que a entidade atua na defesa dos interesses do mercado imobiliário da maneira mais ética possível. O Secovi recebeu outras entidades de classe dos notários e registradores como a Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (capital), Arisp, e a Associação dos Notários e Registradores do estado de São Paulo, Anoreg-SP.

Cláudio Bernardes sugeriu a realização de reuniões periódicas para a solução de problemas comuns, propondo a união entre Irib e Secovi para uma atuação política conjunta junto ao Congresso nacional.

Na reunião, ficou definido um cronograma de trabalho com a nomeação de quatro membros de cada entidade para participar de reuniões mensais, visando ao estabelecimento de um diálogo constante e efetivo entre Irib e Secovi.

Brasileiros participam do curso de especialização em Direito registral na Espanha

O vice-presidente do Irib/RS, João Pedro Lamana Paiva, relata como foi o curso e analisa os principais pontos do sistema registral espanhol que poderiam contribuir para o aprimoramento do nosso próprio sistema.

Por intermédio do Irib, o Brasil foi convidado para participar do curso de especialização em Direito registral, patrocinado pelo Colégio de Registradores da Espanha, Esade Universidade e Fundação Internacional para Ibero-américa de Administração e Políticas Públicas. O Instituto sentiu-se honrado em poder proporcionar essa oportunidade aos registradores imobiliários brasileiros e aos estudiosos do Direito registral. A seleção dos candidatos foi promovida pelos próprios organizadores e o curso foi realizado em Barcelona, de 10 de novembro a 4 de dezembro de 2003.

Esse curso deu continuidade ao projeto de formação teórica dos registradores ibero-americanos em Madri/2002, com aulas teóricas na universidade e práticas nos registros, além de visitas a entidades e instituições relacionadas com a atividade registral. O corpo docente reuniu registradores, advogados, economistas e professores universitários. Os alunos que superaram as provas finais receberam diploma universitário.

O curso de especialização em Direito registral teve a direção de dom José Manuel García García, registrador da propriedade, professor universitário e autor do mais importante tratado de Direito hipotecário, atualmente considerado o primeiro hipotecarista espanhol, e de dom Sergio Llebaria, diretor do departamento de Direito civil da Faculdade de Direito da Universidade Ramón Llull-Esade, autor de diversas monografias sobre a hipoteca e diretor de várias teses de doutorado relacionadas ao Direito registral.

Conscientes da importância do registro da propriedade como instrumento de desenvolvimento econômico e movidos pelo interesse de estreitar os vínculos com a comunidade jurídica ibero-americana, os organizadores vêm mantendo relações de colaboração mútua com numerosos países da América Latina. O objetivo primordial desse projeto, que inclui a realização do curso de especialização em Direito registral, é fortalecer, consolidar e desenvolver os sistemas registrais existentes, tendo em conta a importância deles para a segurança jurídica, o desenvolvimento do crédito hipotecário e o fomento do investimento.

Programa acadêmico

Neste ano o programa do curso de especialização em Direito registral realizado em Barcelona incluiu temas como a função do registro da propriedade na economia e no desenvolvimento; limitações atuais ao direito da propriedade derivadas do urbanismo, meio ambiente e seu reflexo registral; as últimas reformas legislativas e experiências práticas do sistema de segurança e garantias imobiliárias e mobiliárias na Espanha, Europa e países ibero-americanos; a hipoteca como instrumento do crédito territorial; a hipoteca e sua execução com relação ao registro da propriedade; o registro como instituição a serviço dos consumidores; aplicação de novas tecnologias; o registro e suas relações com os tribunais, as administrações públicas e o cadastro.

Veja, a seguir, o relatório de um dos participantes do curso, João Pedro Lamana Paiva.



O vice-presidente do IRIB-RS, João Pedro Lamana Paiva

Curso de especialização em Direito registral – Barcelona, Espanha

João Pedro Lamana Paiva*

O terceiro curso de especialização em Direito registral realizado em Barcelona, na Espanha, de 10 de novembro a 4 de dezembro de 2003, organizado pelo Colégio de Registradores da Propriedade, Bens Móveis e Mercantis da Espanha, juntamente com a Universidade Ramón Llull, Esade, Faculdade de Direito, com a colaboração da Fundação Internacional para a Ibero-américa de Administração e Políticas Públicas, Fiiapp, com duração de 120 horas-aula, compenhou. Valeram o sacrifício e o estudo despendidos, com a outorga, pela Esade, do certificado por haver cumprido satisfatoriamente os requisitos do curso, no final do encontro, para quem superou as provas finais.

A programação foi extensa e os temas abordados palpitantes, com aulas teóricas, na Esade, e práticas em vários serviços registrares da propriedade imobiliária e mercantil, no Instituto Cartográfico, na Escola Judicial de Formação de Magistrados, no Instituto do Solo, entre outros.

Dentre as exposições realizadas, todas de grande valia para o aprimoramento científico e cultural dos participantes, vale destacar as palestras do maior hipotecarista espanhol, o registrador da propriedade imóvel José Manuel García García; do decano do Colégio de Registradores dom Fernando P. Mendéz González; do registrador e diretor de Relações Internacionais dom Nicolás Nogueroles, bem como do civilista e coordenador do curso doutor Sergio Llebaría Samper.

Contribuições para o desenvolvimento do sistema registral brasileiro

Passo a discorrer sobre os principais pontos, de acordo com os ensinamentos e os ditames da legislação espanhola, os quais poderão contribuir de alguma forma para o desenvolvimento do sistema brasileiro: a) da vinculação, do funcionamento e da natureza jurídica da atividade registral espanhola; b) dos princípios e do procedimento registral; c) da qualificação e o registrador substituto – predeterminação das substituições; d) da hipoteca; e) da integração do sistema registral; f) do cadastro e o registro; e g) do panorama econômico.

Da vinculação, do funcionamento e da natureza jurídica da atividade registral espanhola

Primeiramente, compete ressaltar que os registradores espanhóis exercem suas funções por intermédio da vinculação que têm, por serem funcionários públicos, com o Ministério da Justiça. São membros do Estado, mas com caráter profissional liberal, se bem estejam submetidos ao controle da Direção-geral dos Registros e do Notariado, órgão censor da administração.

Os registradores são obrigatoriamente associados ao Colégio dos Registradores da Espanha, entidade que congrega, orienta e fiscaliza seus sócios. Como se vê, há obrigatoriedade da inscrição naquele país, fortalecendo a instituição, o que não ocorre, infelizmente, no Brasil. Aqui, temos mais de três mil registradores imobiliários, mas apenas um mil e duzentos são associados do nobre Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, Irib, em virtude do grande empenho do atual presidente Sérgio Jacomino – entidade que tem contribuído não só para com seus filiados como também para toda a comunidade jurídica nacional e internacional. Se vigorasse a mesma regra no Brasil, com certeza teríamos senão a maior, talvez uma das mais fortes e importantes instituições de registros do mundo, podendo ajudar ainda mais a coletividade. Será que já não é tempo de rever a Lei dos Notários e Registradores (lei 8.935/94), introduzindo um dispositivo obrigando à contribuição para as entidades de classe quando da delegação?

Para ser registrador naquele país, o candidato tem que ter nacionalidade espanhola, ser formado em Direito, submeter-se a um concurso público, para que seja considerado, portanto, um jurista. O sistema é privado, com autonomia e independência plenas, respondendo civilmente pela qualificação documental e por todos os danos e prejuízos que causarem a terceiros; em primeiro lugar, por meio da garantia de fiança e, em segundo, com seus bens particulares (art. 296 e seguintes da Lei Hipotecária, de 8 de fevereiro de 1946). Como se vê, não estão submetidos à hierarquia administrativa e são independentes no estrito exercício de sua profissão.

No Brasil, o sistema registral é descentralizado, e o registrador é um profissional do Direito, dotado de fé pública e com responsabilidade civil e criminal por todos os danos que causar a terceiros, remunerado pela parte interessada no registro (sistema privatizado), cujo ingresso se dará aos ba-

charéis em Direito ou àqueles que durante mais de dez anos exerceram serviços nas áreas notarial ou de registro, por concurso público promovido pelo poder Judiciário – que fiscaliza seus atos nos termos da lei 8.935/94.

Por outro lado, o registro da propriedade imóvel é eficiente porque é uno, harmônico, cuja estrutura está montada de forma que uma máquina controla o tráfico jurídico e imobiliário dos negócios – entrada de títulos, qualificação, etc. – e atua como instrumento de vigilância em favor dos cidadãos. Segundo Lola Galán, em artigo publicado no Boletim Eletrônico Irib/Anoreg-SP no 992, “sobre a base do Registro Mercantil e da Propriedade, aparentemente uma fria e burocrática entidade, dirigida por um milhar de funcionários de elite, desenvolvem-se os mercados, cresce a economia e estende-se o que se costumou chamar o bem-estar social dos países”.

Na cidade de Barcelona, existem vinte e seis registros da propriedade imobiliária, os quais estão situados em um único local, centralizando, assim, os registros. O expediente ao público é aberto de segunda a sexta-feira, das nove às dezoito horas, com intervalo de duas horas, inclusive aos sábados, em regime especial. Recentemente, no ano de 2001, a Direção-geral dos Registros e do Notariado, órgão máximo da categoria, determinou que os registradores deverão reservar, obrigatoriamente, três horas diárias de seu expediente para o atendimento às partes interessadas. Compete lembrar, ainda, que os atos registrais são assinados exclusivamente pelos titulares.

A natureza jurídica da atividade registral é considerada de jurisdição voluntária, na qual o Estado intervém numa relação tipicamente privada, para atribuir garantia e segurança jurídicas necessárias às relações particulares.

Logo, o registrador espanhol, no exercício de suas atribuições, é considerado “quase um magistrado”, pois é livre para desempenhar sua atividade que serve ao “direito da vida dos cidadãos”, às relações inseridas dentro da normalidade.

Dos princípios e do procedimento registral

O sistema registral espanhol é movido por princípios iguais aos adotados no Brasil, destacando-se o da prioridade, o da qualificação e o da publicidade, que adotam procedimentos específicos, ainda não estudados no nosso país.

Com relação ao princípio da prioridade, que vale por sessenta dias úteis, foi previsto um procedimento que se presta à antecipação da prenotação, segundo o qual há um sistema de comunicação prévia, com prazo de dez dias – via fax ou telex – no qual o formalizador do título, notário ou

magistrado, remete ao serviço registral um resumo do ato já elaborado. Esse procedimento gera maior segurança jurídica até a apresentação do original, para o início da qualificação registral. Não se trata de reserva da prioridade, porque ela se refere a um pedido antecipado à formalização do documento.

No tocante à qualificação registral, é relevante mencionar que a atual lei 24 previu a mais nova forma de qualificação, que é a do registrador substituto, o qual não se confunde com os substitutos dos serviços registrais e notariais brasileiros – oficial ajudante, ajudante, substituto, etc. –, conforme exposição inframencionada no item da qualificação e do registrador substituto.

Já o princípio da publicidade formal é restrito às pessoas legitimadas, uma vez que não se poderão fornecer informações registrais para terceiros, somente para as

partes interessadas: proprietário, credor, usufrutuário, etc., diferente da brasileira, que é muito ampla, ou seja, há de se provar o legítimo interesse do solicitante, para poder acessar as informações do registro de imóveis.

O sistema de registro da propriedade é “quase sempre constitutivo”, pois sem a inscrição não há a produção de efeito em relação a terceiros, a transmissão da propriedade se dá pelo título – escritura pública, documento judicial ou administrativo –, com efeitos probatórios entre as partes, mais o *erga omnes* com o registro constitutivo – quem inscreve adquire o direito.

Como exemplo trazemos a hipoteca, abaixo mencionada,

“Na cidade de Barcelona, existem vinte e seis registros da propriedade imobiliária, os quais estão situados em um único local, centralizando, assim, os registros.”

que se constitui com o registro, gerando o direito real. No caso da hipoteca, se ela estiver fora do fôlio real, gerará tão-somente direitos obrigacionais, efeitos apenas entre as partes contratantes.

Na Espanha, para que se alcance uma plena segurança jurídica, é necessário que haja um procedimento registral forte, capaz, confiável, eficaz e célere, a fim de que os titulares de direitos reais tenham uma proteção especial no sistema registral, razão por que cada registro tem competência determinada – princípio da territorialidade –, uma vez que não pode haver concorrência entre registradores da propriedade porque eles são independentes.

A Espanha considera que o princípio da territorialidade é essencial para manter a independência e a imparcialidade, o qual, aliado ao princípio da qualificação bem como ao da justa remuneração pela prática dos atos, forma o tripé dos atributos do registrador como respeitável profissional do direito, independente, livre de qualquer pressão política, administrativa ou econômica.

Assim como lá, em nosso país também vigora o princípio da territorialidade para fins de registro, segundo o qual em cada comarca haverá, no mínimo, um registro imobiliário, órgão isolado, sem conexão com os demais, cuja competência para a prática dos atos registrares é absoluta, sob pena de ser considerado inexistente, caso procedido em circunscrição diversa.

Com referência ao registro, estabelece a lei espanhola que a propriedade tem por objeto a inscrição – fôlio: livros foliados e visados judicialmente (art. 238, LH) – e a anotação dos atos e contratos – v.g., escrituras públicas, documentos judiciais, administrativos e uma exceção de documentos privados – relativos ao domínio e demais direitos reais sobre bens imóveis cuja compra e venda é facultativa, e os direitos reais são obrigatórios, desde que restritos à circunscrição territorial onde estão situados.

A descrição do imóvel – princípio da especialidade – no livro fôlio não requer maiores exigências. O que chama a atenção é o conteúdo do registro, principalmente o da hipoteca, no qual devem constar as principais informações –

cláusulas contratuais – e deve ser procedido com clareza, com pormenores e todas as formalidades legais, a fim de evitar qualquer dúvida para as partes, pois o registro é constitutivo, sem discussão.

Na Espanha, somente são admitidas as inscrições dos documentos públicos, neles compreendendo as escrituras, as sentenças judiciais, os atos administrativos e documentos de procedência estrangeira legitimados segundo as normas do direito processual civil. Excepcionalmente, são permitidos documentos privados, como arrendamento, alguns cancelamentos, etc. Atualmente, não se admite o registro da posse, situação que ocorreu até o ano de 1945.

“O registrador que não cumpriu seu dever de qualificação terá o prazo improrrogável de três dias úteis para remeter o documento ao substituto, para que seja qualificado o título.”

Da qualificação e do registrador substituto

Segundo a legislação espanhola, o registrador tem prazo de quinze dias úteis (art. 2º, decreto real 1.039, 1º de agosto de 2003) para qualificar o documento apresentado para registro. O prazo começa a ser contado a partir do apontamento do título no livro diário de operações (protocolo) do registro da propriedade, ou então, no caso de escritura pública ou título judicial. É possível que o magistrado e o notário, depois da lavratura do ato competente, remetam via fax ou telex um pedido resumido em forma de comunicação. Nesse caso, o registrador apontará no livro protocolo e aguardará o prazo de dez dias úteis para que seja apresentado o documento original. Apresentado esse documento em tempo,

começará a contar o prazo para sua qualificação, sob pena de caducidade, o que fará retroagir a vigência do protocolo ao dia da remessa do fax ou telex.

Como se vê, apresentado o documento definitivo para inscrição, tem o registrador o prazo de quinze dias úteis para qualificar o título. Denegado o registro ou não tendo o registrador competente procedido à qualificação no prazo estabelecido, poderá o interessado solicitar ao registrador a quem o documento foi apresentado que intervenha um registrador substituto, conforme quadro de substituição (art. 18, LH).

O registrador que não cumpriu seu dever de qualificação terá o prazo improrrogável de três dias úteis para remeter o

documento ao substituto, para que seja qualificado o título. Caso não seja feita a qualificação no prazo legal, serão reduzidos em 30% os honorários (emolumentos) a que teria direito o registrador substituído em favor da parte interessada (art. 9º, n.2, novo regulamento).

De outra banda, o registrador substituto também tem o prazo máximo de quinze dias úteis, a contar da data da entrega completa da documentação correspondente, para a qualificação (art. 4º, lei 24/2001, que alterou a Lei Hipotecária). Caso não haja defeito ou qualquer obstáculo ao registro, o registrador substituto comunicará a autorização da operação registral ao registrador substituído, juntando o texto-minuta do assento a ser praticado (art. 7º, lei 24/2001). Ao registrador substituído caberá praticar o ato registral solicitado no prazo máximo de três dias úteis, contados a partir do dia do recebimento da documentação, identificando no assento o registrador substituto e o registro de que é titular. Praticado o ato, o registrador substituído comunicará a circunstância ao registrador substituto e entregará o título registrado ao interessado, percebendo o registrador substituto a importância de 50% dos honorários e o registrador substituído 20% do total (art. 9º, item 2, lei 24/2001), em virtude da não-qualificação.

Outrossim, caso ocorra a qualificação no prazo legal, mas impeditiva do registro (negativa), a parte que não concordar com as exigências do registrador poderá pedir a qualificação de um registrador substituto, conforme quadro de substituições organizado pelo colégio de registradores, o qual, no prazo de quinze dias úteis, submeterá o título a nova qualificação. Caso a primeira qualificação seja mantida, poderá o interessado interpor recurso à Direção-geral de Registros e do Notariado, o que tornará prorrogado o prazo de prio-

ridade indefinidamente – recurso que se assemelha com a dúvida registral que vigora no Brasil.

Na hipótese de o registrador substituto qualificar positivamente o título, será feito o mesmo procedimento descrito. Nesse caso, os honorários serão divididos igualmente entre os registradores substituto e substituído.

Para complementar o assunto, em face de sua relevância e dos avanços implementados na legislação espanhola, foi publicado no Boletim Eletrônico Irib/Anoreg-SP nº 910, em 28 de outubro de 2003, uma análise da moderna legislação feita pelo renomado decano Fernando P. Méndez González, informando acerca da não-apreciação do recurso interposto pelo interessado à direção-geral, no prazo de três meses, o que possibilitaria recurso ao juiz da primeira instância correspondente.

Em suma, há dois momentos distintos acerca da intervenção do registrador substituto. O primeiro, em que não há a qualificação no prazo legal pelo registrador competente, reduzindo seus honorários em 30%, e o segundo, em que há a qualificação, mas a parte não se conforma, a qual vai servir-se de mais um meio ágil para a viabilização do registro do seu título mediante a qualificação feita por outro registrador, não importando, nesse caso, a redução dos emolumentos, mas sim, a divisão.

Da hipoteca

Tanto na Espanha como no Brasil, a hipoteca precedeu o Código Civil e o registro de imóveis. Aqui, o instituto originou-se da Lei Orçamentária 317, de 21/10/1843, regulamentada pelo decreto 482, de 14/11/1846; naquele país, com a Lei Hipotecária de 1861 e, posteriormente, com o Código Civil de 1889. Tais legislações surgiram numa época de desenvolvimento das relações de crédito, que exigiam a previsão de



Montroig, a Vila (detalhe) - pintura à óleo do catalão Joan Miró

garantias suficientes para a segurança dos negócios e, conseqüentemente, do sistema econômico implementado, além do barateamento do custo do dinheiro em face da diminuição do risco de direitos contraditórios precedentes.

Como se vê, o instituto da hipoteca é muito antigo, mas sempre eficiente, concebido para garantir o crédito e dar fim às hipotecas ocultas (sem publicidade), que geravam incertezas e dispendiosos conflitos, pois não havia controle sobre o que estava ou não onerado.

Convém ressaltar aqui a importância que o brilhante magistério do maior hipotecarista espanhol José Manuel García de García teve para o estudo do Direito comparado em relação a esse instituto bem como pelo enfoque aos princípios da fé-pública e da oponibilidade.



Montroig, a Vila - pintura à óleo do catalão Joan Miró

O sistema hipotecário sofreu modificações com o decorrer do tempo – as últimas leis datam de 1944 e 1946 –, graças ao progresso econômico dos países, principalmente dos desenvolvidos, como o espanhol, um dos mais eficientes do mundo.

A lei espanhola tem mais de 140 anos e é importantíssima para a sociedade e para a economia, desenvolvendo a indústria da construção civil (mão-de-obra) e a de materiais e insumos para fabricação de residências e incentivando a produção e a realização de novos negócios imobiliários.

A hipoteca é revestida de todas as formalidades legais que o cidadão merece em face da perfeição do sistema adotado por meio do registro voltado para o princípio da especialidade formal registral, segundo o qual o registrador estabelece os requisitos que devem conter assim como as cláusulas do instrumento que servirão de base para o efetivo pagamento

da execução, que é célere e ágil. Como no Brasil, o registrador tem a atribuição de realizar o controle das cláusulas negociais, impedindo que cláusulas abusivas, que firam direitos dos consumidores, possam surtir efeitos jurídicos.

Na Espanha, a hipoteca é um direito real de garantia da propriedade imóvel bem como da propriedade móvel e pode ser oferecido em hipoteca o direito de usufruto convencional (art. 107, LH). Convém realçar que, entre outros, também poderão ser hipotecados os direitos de hipoteca voluntária e os direitos de superfície. De outra parte, não poderão ser hipotecados as servidões, o usufruto legal, o uso e a habitação.

Compete realçar que no Brasil vigora a premissa de que ostenta a faculdade de oneração apenas quem pode alienar (art. 1.420, CC), e em face da norma do artigo 1.393, do mesmo diploma legal, não é possível a constituição de hipoteca sobre usufruto.

Ademais, por ser a propriedade um direito real, para ser dada em garantia tem que estar inscrita (registrada) em nome do devedor, sob pena de quebrar o princípio do trato sucessivo (continuidade), o que não poderá ocorrer, porque o sistema não aceita o registro da hipoteca se o imóvel não estiver em nome do devedor, do avalista ou de terceiro hipotecante.

Por outro lado, a hipoteca da Espanha poderá ser voluntária ou convencional – formalizada apenas por escritura pública –, e legal, formalizada por um título judicial. Difere a referida lei do ordenamento jurídico nacional, uma vez que o legislador brasileiro tem, cada vez mais, atribuído força de escritura pública a instrumentos privados, que, via de regra, se apresentam precários e defeituosos. Infelizmente, o nosso legislador, ao invés de prestigiar o documento (escritura notarial) revestido de publicidade e imparcialidade, não vem reconhecendo sua importância como faz, com muita razão, o espanhol. Exemplo disso é a recente disposição inserida no Código Civil de 2002 pelo artigo 108.

A hipoteca pode garantir uma obrigação determinada – como, por exemplo a compra e venda de um imóvel – ou indeterminada – obrigação de dar, fazer e não-fazer –, bem como poderá ser pactuada por um valor determinado ou indeterminado – abertura de crédito –, com as seguintes características: a) acessória de um contrato principal; b) indivisível; c) oponível *erga omnes*; d) com ausência do desmembramento da posse; e) de caráter econômico (valor); e f) incompatível com o pacto comissório.

Na Espanha, a garantia dada ao credor está assegurada pelo registro do título no ofício imobiliário. Uma vez registrada a hipoteca, a mesma se torna oponível contra terceiros e fica revestida de juridicidade, de fé pública e de presunção de veracidade. Isso significa que o registro também é constitutivo e não possibilita discussões, dúvidas, etc.

O registrador espanhol, ao examinar e qualificar o título intrinsecamente e com as formalidades especiais, está investido de todos os poderes inerentes à função que exerce, com autonomia plena e independência, vindo a responder civilmente pelos prejuízos causados em virtude do seu mister. Assim, todos confiam e acreditam na instituição registral, estruturada e indicada para a perfectibilização dos direitos aos titulares de imóveis, principalmente ao credor, que está seguro em relação ao seu crédito, o qual, se não for pago, estará habilitado para executar a dívida na forma prevista no registro.

Quanto ao grau da hipoteca, que representa a preferência, o devedor somente pagará o que for pactuado e, se existirem várias hipotecas, quem executá-la receberá o seu crédito e as posteriores deixarão de existir, salvo houver saldo. As anteriores permanecerão intocáveis.

Há, também, a possibilidade de permutar graus entre os credores e reservar graus, o que valerá pelo prazo de sessenta dias.

Informa-se que a ação hipotecária prescreve em vinte anos, diferentemente do prazo de validade da inscrição hipotecária, que é de trinta anos.

Quanto à responsabilidade patrimonial do devedor, o artigo 105 da LH prevê como regra geral a responsabilização pessoal ilimitada. Todavia, nas hipotecas voluntárias, poderá ser convencionado que apenas os bens hipotecados responderão pela dívida (art. 140).

Já no que se refere à execução da hipoteca, podem-se notar aspectos interessantes na legislação espanhola. Assim como no Brasil, há a execução judicial e a extrajudicial, que é diferente do sistema brasileiro, uma vez que o procedimento de execução é feito pelo notário do local do registro

da hipoteca, desde que previsto expressamente no título que originou o gravame (art. 129 seg., LH, e art. 234 – 236, RH).

Da escritura pública constarão também o valor de avaliação, para fins de alienação bem como o domicílio do devedor, que fixará a competência para o início do procedimento executivo. Nesse caso, para transferir seu domicílio para outra cidade, o devedor deverá buscar a concordância do credor, que fica dispensada se a mudança de domicílio ocorrer dentro da circunscrição onde se situem os bens hipotecados.

Denota-se preocupação com o domicílio das pessoas naturais e jurídicas, o que não se verifica no Brasil, onde o devedor fica descompromissado de qualquer comunicação ou registro caso venha a mudar de domicílio. Entende-se que o legislador brasileiro deverá refletir acerca do comprometimento das pessoas quando da sua alteração de endereço.

Finalmente, percebe-se que a hipoteca espanhola é mais avançada do que a brasileira, pois se trata de um processo célere e ágil, demorando, em média, aproximadamente seis meses para a satisfação do credor, ao contrário do Brasil, onde uma execução se estende por anos, mitigando a adoção dessa modalidade de garantia e fazendo com que sejam previstas novas modalidades de garantia, que também solucionam o impasse, a exemplo do que ocorre com a alienação fiduciária de bem imóvel (lei 9.514/97).

De tudo, verifica-se que aquele avançado sistema hipotecário reconhece acertadamente a função da atividade notarial, conferindo-lhe maiores poderes para atender ao interesse da sociedade em geral, o que não ocorre, infelizmente, no Brasil, onde, repito, o governo não detém o controle das negociações entre os particulares, o que poderia ser alcançado mediante a utilização da escritura pública, elaborada por notário – digno representante do poder público em cada comunidade brasileira, onde, graças ao seu conhecimento, dá fé pública e representa a imparcialidade entre os contratantes, saneando os negócios levados a efeito.

“... verifica-se
que aquele
avançado sistema
hipotecário
reconhece
acertadamente a
função da
atividade notarial,
conferindo-lhe
maiores poderes
para atender ao
interesse da
sociedade...”

Da integração do sistema registral

Pode-se observar, ainda, a apresentação de novas tecnologias relativas ao sistema registral espanhol, como a integração entre 888 serviços de registro de imóveis daquele país, uma verdadeira interligação, para facilitar o acesso às informações, que dá agilidade e segurança às novas modalidades implantadas. Essa integração tem como fundamento a lei 24/2001, que estabeleceu o prazo máximo até o final do ano de 2004 para a total integração dos registros.

Essa centralização trará inúmeros benefícios para o sistema registral bem como para os usuários dele. Para o registro, servirá para simplificar e tornar eficaz a operação dos processos, a conservação adequada dos originais com valor legal, o acesso e a reprodução à documentação de forma mais fácil e rápida, a sistematização e a modernização dos critérios de gestão, para evitar a manipulação dos documentos originais e para diminuir custos.

Para o usuário, as vantagens virão graças à maior rapidez no acesso à informação, à oferta de serviços, à disponibilidade das informações atualizadas, à segurança e à confiabilidade dos dados.

O sistema conta com a participação aproximada de 15 mil operadores nos 888 registros da propriedade, em 500 localidades diferentes, e disponibiliza informações de 512.045 livros antigos e de 362.892 novos, que correspondem ao lançamento de 60% do total dos atos registrares espanhóis, custeados por 30.726.621,15 euros, investidos pelo Colégio de Registradores da Propriedade, Bens Móveis e Mercantis da Espanha.

Até hoje, no Brasil, não há essa preocupação com a interligação dos ofícios registrares imobiliários. Porém, cabe informar que no estado do Rio Grande do Sul já está em funcionamento o projeto denominado *Cartórios Online* – o portal dos registradores civis na Internet, que reúne todas as aplicações necessárias para sua completa informatização, interligação e agilidade no atendimento ao cidadão.

Esse sistema tem a finalidade de registrar, cadastrar, pesquisar e emitir certidões – sem que o usuário precise se deslocar até sua cidade de origem – de todos os atos praticados – nascimento, casamento, óbito, separação, divórcio, etc. – pelos 430 ofícios gaúchos, permitindo ainda (i) a formação de uma base de dados estadual – pesquisa integrada; (ii) a mobilidade, mediante a qual o registrador pode realizar registros em qualquer lugar que tenha um microcomputador à disposição com acesso à Internet, dentro da sua circunscrição; (iii) a geração automática de todas as estatísticas (SUS, INSS, IBGE, etc.); e (iv) a padronização de procedimentos.

O sistema encontra-se em funcionamento apenas em alguns ofícios da capital gaúcha e região metropolitana, em face do custo de sua implantação, o que não permite aos registradores civis das pessoas naturais a adoção do sistema, em virtude da gratuidade a eles imposta a partir de 1998, sem ressarcimento/indenização pelos assentos de nascimento e de óbito e pela expedição da primeira certidão.

O século XXI, a globalização, a fantástica integração do mundo da informação trazida pela Internet, tudo está a exigir que os registradores de imóveis criem um sistema integrado, formando uma grande conexão!

Do cadastro e do registro

Na Espanha, onde o sistema registral apresenta-se bem estruturado, encontram-se em vigor disposições (art. 9º, Lei

Hipotecária, e art. 51 e 398, regulamento hipotecário) que pretendem inserir no registro do imóvel sua base gráfica. Em algumas cidades daquele país, já se pode verificar que a real situação física bem como o cadastro do imóvel constam do registro imobiliário.

Em sua exposição e em seu trabalho *As Bases Gráficas dos Prédios Registrares*, publicado no Boletim Eletrônico Irib/Anoreg-SP nº 978, de 12 de janeiro de 2004, o professor e registrador Jorge Requejo Liberal afirma que “o Registrador

“Na Espanha, onde o sistema registral apresenta-se bem estruturado, encontram-se em vigor disposições (Lei Hipotecária e regulamento hipotecário) que pretendem inserir no registro do imóvel sua base gráfica.”

não intervém na configuração urbanística, meio-ambiental ou agrária dos prédios, nem é sua missão a de qualificá-la. Porém, o que certamente faremos será tomar os dados dos que legal e tecnologicamente podem fazê-lo, e uma vez que os temos tomado nos limitamos a publicá-los, e neles nos apoiaremos para qualificar o que certamente podemos, e para o que fundamentalmente criou-se o Registro da Propriedade, e que não é outra senão a proteção da legalidade dos atos e contratos relativos ao domínio e demais direitos sobre bens imóveis”.

No Brasil, o cadastro e o registro são de fins do século XIX, com o registro do vigário, apenas para fins estatísticos. Posteriormente, em 1964, com o advento do Estatuto da Terra, procurou-se, num primeiro momento, instituir uma forma de descrição dos imóveis rurais; entretanto, somente com o advento da Lei dos Registros Públicos, passou-se a exigir dos ofícios prediais a descrição completa dos imóveis urbanos e rurais, na qual devem constar sua completa localização, denominação (rural), lado da numeração e distância da esquina mais próxima (urbano), área superficial, medidas lineares, entre outros elementos essenciais, em atendimento ao princípio da especialidade.

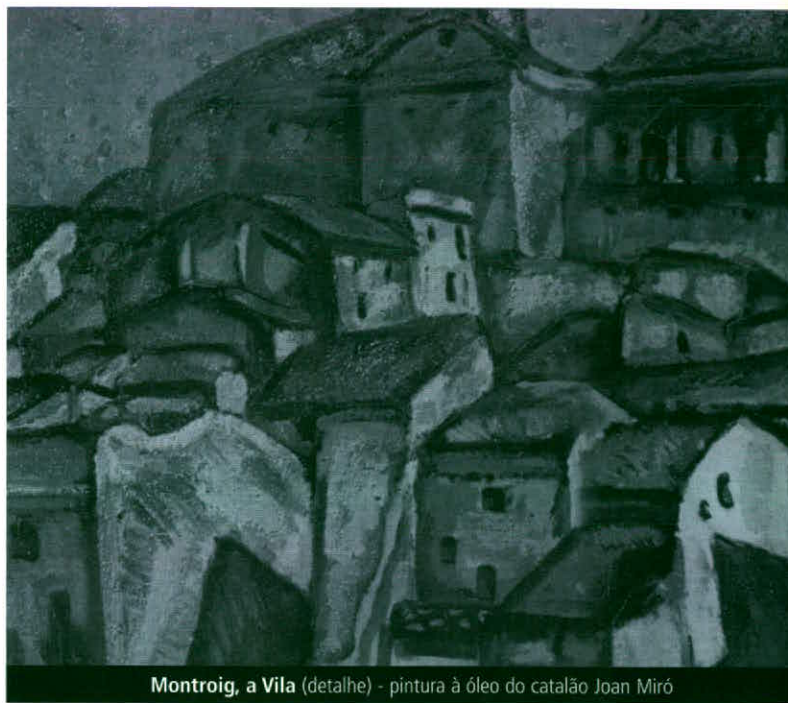
Naquele momento, o emérito jurista Afrânio de Carvalho, em sua obra *Registro de Imóveis*, capítulo 17, publicada há quase trinta anos, logo após a entrada em vigor da Lei dos Registros Públicos, já sugeria que fosse anexado à matrícula do imóvel um mapa dele, para visualização e conhecimento de terceiros. Infelizmente, essa feliz idéia não se tornou obrigatória, o que muito teria contribuído para o aperfeiçoamento do sistema registral brasileiro, embora alguns registradores brasileiros tenham observado voluntariamente a sugestão do mestre.

Todavia, o sistema adotado não gera a precisão absoluta desejada entre a realidade fática e a jurídica, isto é, muitas vezes a matrícula não reflete exatamente o imóvel nela descrito. Para que isso ocorra, é mister que se proceda a um levantamento georreferencial, como já vem acontecendo na Espanha, no México, Peru e República Dominicana.

Recentemente, com a promulgação da lei 10.267/01, que alterou dispositivos das leis 4.947/66, 5.868/72, 6.015/73, 6.739/79 e 9.393/96 e deu outras providências, prevendo o início da incorporação de bases gráficas georreferenciadas aos registros de imóveis rurais, esse processo deverá ser implementado, se bem não tenha sido prevista a obrigatoriedade de atualização das características

dos imóveis, o que somente ocorrerá no momento oportuno e nos casos previstos em lei – desmembramento, loteamento, alienação, etc.

Procedidas essas considerações, passo à análise do sistema cadastral brasileiro e do sistema registral. Como se sabe, ambas as instituições – cadastro e registro – têm finalidades e objetivos específicos, com áreas de interesse comum, qual seja, a perfeita identificação e localização dos imóveis, diferindo, apenas quanto à finalidade, que, do cadastro, é fiscal e, do registro, é conferir autenticidade, segurança, publicidade e eficácia aos direitos reais.



Montroig, a Vila (detalhe) - pintura à óleo do catalão Joan Miró

Até o advento da lei 6.015/73, não havia na legislação brasileira critérios objetivos fixados para identificar e discriminar perfeitamente um imóvel – problema, aliás, enfrentado em quase todos os países do mundo, que vem justificando a recente preocupação em aprimorar esses critérios. A falta de um referenciamento único com critérios objetivos permite descrições vagas, confusas, insuficientes e discrepantes dos imóveis, de uma cidade para outra.

Quanto aos cadastros, cada municipalidade implementa o seu, o que faz variar de cidade para cidade os elementos identificadores dos imóveis. Há, ainda, o elemento político, que afeta diretamente o controle, a implantação e a modernização dos sistemas referentes aos bens imóveis. Via de regra, as descrições dos imóveis de um cadastro fiscal são

mais precárias do que as exigidas para o registro de imóveis, uma vez que a precisão da realidade jurídica supera a da situação física, o que gera impasses e incômodos para o proprietário no momento da regularização do seu bem.

Espera-se que o advento do Estatuto da Cidade (EC), que exige a (re)formulação do plano diretor das cidades com população acima de vinte mil habitantes, assim como a promulgação de leis específicas para atender aos institutos jurídicos do EC, possa resolver ou mitigar os problemas existentes relativos ao cadastro.

Em relação ao registro, o artigo 176, parágrafo primeiro, inciso II, item 3, e o artigo 225 trazem expressões vagas e critérios subjetivos, o que possibilita ao intérprete aplicar a norma conforme seu entendimento.

Portanto, como a nossa legislação apenas surtirá seus efeitos plenos daqui a muitos anos, quando ocorrerem mutações objetivas ou subjetivas – compra e venda, doação, loteamento, desmembramento, etc. –, deve-se pensar no desenvolvimento de um projeto-piloto a ser implementado em um dos estados brasileiros, mediante o qual todos os envolvidos – prefeitura, governos federal e estadual, Incra, serviços registrares, notariais e entidades de classe, entre outros, bem como com o apoio do Banco Internacional de Desenvolvimento, BID, promoveriam esforços para a medição e levantamento de todos os imóveis do território.

Essa união de esforços ainda deverá contar com profissionais – engenheiros, arquitetos e agrimensores – altamente qualificados, considerando que, como responsáveis pelo levantamento físico do imóvel, eles são a fonte de subsídios para o cadastro e para o registro. O aperfeiçoamento do sistema exige competência e qualidade de todos os setores nele compreendidos.

É por essa razão que o Brasil, graças à lei 10.267/01, e a Espanha, à Lei Hipotecária e ao seu regulamento, estão no caminho do aperfeiçoamento da integração cadastro-registro. É possível sim a cooperação entre o cadastro – a cargo das prefeituras municipais para os imóveis urbanos e

sob o crivo do Incra para os rurais – e o registro imobiliário, cujos sistemas devem operar interativamente.

Embora haja segurança com o desenvolvimento já alcançado, o sistema registral alcançará, graças à segurança, quanto mais completa for a realidade dos fatos com a constante do fôlio real. Vale dizer que é de vital importância que o cadastro e o registro refiram-se ao mesmo objeto, precisamente.

Do panorama econômico

Não é novidade para nós que o Brasil vem atravessando uma crise econômica, com reflexo no direito de propriedade, pois é muito grande o número de imóveis fora do registro, prejudicando o mercado e os negócios. Estima-se que entre 45% dos imóveis brasileiros estejam em situação irregular – domínio, posse, título, clandestinidade, etc., diferentemente da Espanha, onde não chega a 5% o número de imóveis irregulares, concentrados na área rural.

Em face desse fato, conforme já havia anteriormente dito, em sua recente palestra em Brasília, DF, em outubro do corrente, o decano dos registradores da Espanha, Fernando P. Mendéz González, reafirmou de maneira contundente o momento histórico que vive o registrador brasileiro em face da possibilidade de, juntamente com o governo federal, regularizar as propriedades que se encontram à margem da lei, de cuja situação resultarão mais possibilidades de acesso ao crédito de financiamento, consabidamente um dos principais fatores de giro da economia.

Na Espanha, os juros para a aquisição da propriedade imóvel variam de 1,5% a 3% ao ano, ao passo que, no Brasil, a taxa média de juros anual supera de longe os 10% ao ano.

A Espanha pode ser tomada como exemplo; lá, o sistema hipotecário representa um montante de 54% do PIB, cerca de 400 bilhões de euros, com aproximadamente 100 milhões de contratos hipotecários, demonstrando, com isso, a pujança e a força do sistema registral.

“... o Brasil vem atravessando uma crise econômica, com reflexo no direito de propriedade, pois é muito grande o número de imóveis fora do registro, prejudicando o mercado e os negócios.”

Verificou-se que a sociedade espanhola investe na aquisição da propriedade com o intuito de adquirir a casa própria, o que torna o mercado de locações muito pequeno, apenas 11%.

Como se vê, o dinheiro investido no mercado circula em todos os setores da economia, elevando o índice de crescimento do país e valorizando sobremaneira a propriedade – aproximadamente 17% no último ano.

Diferentemente do Brasil, onde os juros variam entre 15% a 18% ao ano, o que torna quase impossíveis e raros os casos de financiamento para aquisições e reformas, grande parte dos imóveis continuam em situação clandestina e irregular, conseqüentemente, fora do comércio formal sem gerar riquezas para o país.

A grande diferença entre o sistema brasileiro e o espanhol é que este serve de supedâneo para o desenvolvimento e a implementação do instituto da hipoteca, o que afeta positivamente a sociedade em geral, uma vez que ele é o custo do crédito. No Brasil, por seu turno, são cobrados juros elevadíssimos, fazendo com que o adquirente de um imóvel pague pela coisa algumas vezes o seu valor e o preço estipulado; na Espanha, os juros são cobrados em percentuais compatíveis com o desenvolvimento de diversos setores da sociedade e não em especial. Lá ocorre o processo inverso do que acontece aqui; é bem verdade que o imóvel tem um custo superior, mas o crédito para adquiri-lo é facilitado, ao passo que aqui, se os preços das propriedades são compatíveis com a nossa realidade, os juros, no entanto, em virtude da concessão do crédito, são estratosféricos. Por isso, indaga-se sobre a efetiva necessidade de manter os juros como eles se apresentam hoje (entre 15% e 20%), mesmo depois de já termos alcançado o controle da inflação.

Portanto, chegou o momento de repensar o sistema nacional de crédito, com a adoção de medidas que incentivem o desenvolvimento econômico. A sociedade brasileira deve se engajar nesse propósito, pressionando o governo para solução urgente desse problema, bem como toda categoria registral e notarial, para que colaborem com o governo em prol da regularização.

Para concluir, vou plagiar Geraldo Vandré, em sua famosa canção *Quem sabe faz a hora não espera acontecer*: chegou o momento de os notários e registradores brasileiros colaborarem com o governo, arregaçando as mangas e trabalhando com o fim de instituir um plano emergencial, objetivando regularizar as propriedades, com a edição de leis que dispensem exigências outras que não a documentação relativa à

boa origem do imóvel, resolvendo, assim, grave problema social e privilegiando os imóveis sem matrículas/registros, a custos baixos, com benefício para todos; senão vejamos: (i) a municipalidade, que atualizaria o cadastro para fins do imposto territorial ou predial; (ii) o titular do domínio, que poderia dar o imóvel em hipoteca, com acesso ao crédito; (iii) os notários e registradores, que praticariam atos passíveis de emolumentos; e (iv) a paz jurídica, identificando o titular do domínio e a espécie do seu direito, inclusive para penhora do imóvel ou dos direitos e ações dos credores, se for o caso.

Para São Tomás de Aquino, o direito de propriedade é um direito divino. Logo, que melhor missão poderia ter recebido o registrador ao dar vida de forma integrada à máxima evangélica “dar a César o que é de César e a Deus o que é de Deus”, em cuja vertente seria “dar ao homem o que é do homem, mas vindo diretamente de Deus”?

Para finalizar, deixo consignado que a realização do curso foi de bastante importância para o aprimoramento dos conhecimentos na área, parabenizando os registradores espanhóis e o Colégio de Registradores da Propriedade, Bens Móveis e Mercantis da Espanha, graças a quem a nação foi convertida numa potência mundial no que se refere ao Direito registral, bem como à Esade e à Fiiapp, que, com esse evento, permitiram que registradores de diversos países participassem de um curso de âmbito internacional.

Participantes

Participaram do curso representantes de quinze países ibero-americanos – Brasil, Cuba, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Porto Rico, República Dominicana e Uruguai –, com a presença, ainda, dos colegas, que, de uma maneira ou de outra, contribuíram para a realização do evento. São eles José Alexandre Dias Canheo, primeiro oficial de Registro de Imóveis e Anexos de Bauru, SP; Luiz Guilherme de Andrade Vieira Loureiro, titular do Sexto Ofício de Campos, RJ; Marcos Pascolat, oficial designado do Registro de Imóveis e Anexos de Chopinzinho, PR; e Rosângela Vilaça Bertoni, docente da Universidade de Franca, SP.

*João Pedro Lamana Paiva é registrador, tabelião de protesto de títulos, vice-presidente e diretor para Assuntos Internacionais do IRIB, e vice-presidente do Sindicato dos Registradores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul, Sindiregis.

Regularização fundiária é tema de duas entrevistas realizadas pelo Irib na TV Justiça

“Registro é fundamental para acesso a crédito e todo tipo de segurança jurídica que o registro propicia”

Entrevistado pelo presidente Sérgio Jacomino, o professor Edésio Fernandes destaca a necessidade imperiosa de regularização fundiária no Brasil.

Edésio Fernandes, diretor de assuntos fundiários da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, foi entrevistado pelo presidente do Irib Sérgio Jacomino, no programa *Cartório, o parceiro amigo*, da Anoreg-BR, exibido pela TV Justiça, no dia 19 de outubro último e reapresentado nos dias 21 e 24 de outubro.

O entrevistado prestou esclarecimentos sobre os projetos de regularização fundiária no país e declarou que a importância do registro é fundamental para permitir que as pessoas tenham um título que possibilite acesso a crédito e reconhecimento social, enfim, todo tipo de segurança jurídica que o registro proporciona.

Além de advogado e urbanista, Edésio Fernandes é professor da Unidade de Planejamento para o Desenvolvimento (Development Planning Unit) da University College de Londres e autor de vários livros e artigos, tendo se dedicado especialmente à investigação de temas relacionados às condições jurídico-políticas da gestão urbano-ambiental em países em desenvolvimento, especialmente no referente à regularização de áreas de assentamentos informais. Entre outras publicações, o doutor Edésio Fernandes é autor de *Law and Urban Change in Brazil* e co-autor, com Ann Varley, de *Illegal Cities-Law and Urban Change in Developing Countries*.

A regularização fundiária é possível no Brasil?

Edésio Fernandes – A regularização é uma necessidade, um direito reconhecido pela ordem jurídica e urbanística brasileira. Para sua viabilidade é preciso uma constituição sociopolítica ampla envolvendo todas as instâncias governamentais e a sociedade organizada, porque a tarefa é enorme.

As informações sobre a extensão da ilegalidade urbana no Brasil, no que toca às formas de acesso ao solo e à produção de moradia na cidade, ainda são precárias, mas os dados existentes indicam que 60% a 70% das grandes cidades brasileiras estão na ilegalidade não em relação às construções ou aos negócios informais, mas tão-somente quanto às formas de produção dos espaços urbanos, como favelas e loteamentos clandestinos, ou seja, todo tipo de situação que varia demais, não se reduzindo às formas de assentamentos de grupos pobres.

São muitas as formas de produção ilegal do espaço urbano por camadas mais privilegiadas da sociedade, como os chamados condomínios fechados e outras formas de



Edésio Fernandes e Sérgio Jacomino

desrespeito às normas urbanísticas. Isso se deu por uma combinação de fatores políticos, socioeconômicos e de dinâmica do mercado de terras, mas poderíamos ressaltar o papel central que a lei tem tido nesse processo. A ordem jurídica brasileira tem sido, em grande parte, uma das principais razões de produção da ilegalidade.

O senhor acha que a lei 6.766/79 envelheceu?

Edésio Fernandes — No que toca à questão da regularização fundiária, a lei sempre foi inócua, nunca se prestou suficientemente para dar suporte jurídico aos programas de regularização. Nesse sentido, há uma série de projetos de leis. Aliás, a lei já foi modificada parcialmente há dois ou três anos. Eu diria que não basta mexer apenas na lei 6.766/79 para enfrentar a questão da regularização fundiária, em virtude da variedade de formas e da variedade de problemas de ordem jurídica que afetam os programas de regularização.

Tenho defendido a idéia de uma lei nacional de regularização fundiária na qual as diversas formas de produção informal da ilegalidade das cidades seriam atacadas do ponto de vista urbanístico. Ou seja, a lei 6.766/70, o Estatuto da Cidade, a medida provisória, a Lei Ambiental, um dos problemas mais sérios já enfrentados que é a ocupação irregular de áreas de preservação ambiental.

Enfim, como conciliar os programas de regularização com o Código Florestal, com a questão processual, que coloca uma série de dificuldades para que a regularização chegue ao final, como, por exemplo, as ações de usucapião, a dimensão registrária do processo. Temos trabalhado muito com a idéia da função social da terra pública, uma vez que grande parte dos assentos informais se encontram nessas áreas. Como fazer para que o patrimônio público cumpra uma função social de moradia e em que medida a legislação aplicada deve ser revista, para que, por exemplo, as terras de marinha, INSS, terras de rede ferroviária possam ser regularizadas. Para atacar juridicamente a questão da regularização fundiária, precisamos de um olhar integrado, compreensivo, que vá além da modificação da lei de parcelamento.

O senhor acha que a lei pode desempenhar um processo diretor do processo de regularização, ou esse fenômeno ocorre na sociedade, que encontra meios paralegais para resolver o problema?

Edésio Fernandes — Lei nenhuma resolve os problemas socioeconômicos. Uma proposta desse tipo, de um anteprojeto de lei nacional de regularização fundiária, vai ter o papel, inicialmente, de criar condições para uma ampla articulação sociopolítica e jurídica, em termos desse problema,

que é central na estruturação das cidades brasileiras, com implicações econômicas, ambientais, sociais e de várias ordens, que devem ser enfrentadas enquanto tal. Hoje podemos dizer que a irregularidade urbana não é uma exceção, mas sim regra, não é sintoma de um problema socioeconômico, mas é o modelo ele mesmo.

A quem interessa a clandestinidade jurídica?

Edésio Fernandes — Ela tem interessado a todos os setores sociais, inclusive aos pobres, na medida em que não há outras opções oferecidas pelos mercados imobiliários ou pelo poder público. Dessa forma, o pobre se vê reduzido a essa forma de ocupação, o que não quer dizer que essa seja uma boa forma do ponto de vista urbanístico, ambiental, financeiro e da administração das cidades.

Por outro lado, essa forma não significa que os pobres estejam pagando menos para ter acesso ao solo urbano; pelo contrário, pesquisas têm mostrado que o pobre paga muito caro para ter acesso a condições precaríssimas de vida. Temos de quebrar esse processo que produz a ilegalidade. Regularização só faz sentido se for concebida num contexto mais amplo de política urbana e habitacional que interfira diretamente na produção do espaço urbano, no mercado de terras, na oferta de lotes urbanizados baratos para essa população de zero a três salários-mínimos.

Os cartórios sempre foram considerados obstáculos à regularização, entendendo-se que criam dificuldades no momento da entrega dos títulos de

“Nesse sentido, a importância de se chegar até o registro é fundamental, para permitir que as pessoas tenham um título claro, com lote determinado, que possibilite acesso a crédito...”

domínio ao cidadão. O senhor acha que os cartórios "têm culpa no cartório"?

Edésio Fernandes – Tenho certeza de que os cartórios vivem uma crise de legitimidade, não só na área específica da regularização, mas de um modo geral. Basta olhar o número de propostas ou projetos de lei, que vão desde a extinção até a municipalização plena dos cartórios.

No Brasil, no caso da regularização fundiária, se avançou muito mais no que toca à urbanização dos assentamentos, infra-estrutura e serviços do que no que diz respeito à regularização jurídica, titulação e registro. No modelo brasileiro, isso é muito mais grave porque o registro é constitutivo da propriedade, ou seja, quem não registra não é dono. Nesse sentido, a importância de se chegar até o registro é fundamental, para permitir que as pessoas tenham um título claro, com lote determinado, que possibilite acesso a crédito, reconhecimento social, todo tipo de segurança jurídica que o registro propicia.

Tenho percebido que os problemas que dizem respeito aos cartórios, no contexto da regularização fundiária, são de três ordens: a primeira delas está relacionada aos custos. Os preços cobrados são altíssimos para o registro de um loteamento regularizado, de abertura das matrículas individualizadas e, depois, o registro de cada uma, seja concessão de uso, seja da sentença de usucapião ou da doação que o município faz. Em Porto Alegre, por exemplo, há experiências em que o registro de um loteamento regularizado chega a custar 80 mil reais. Uma outra dimensão disso é a burocracia, o que se exige de documentação.

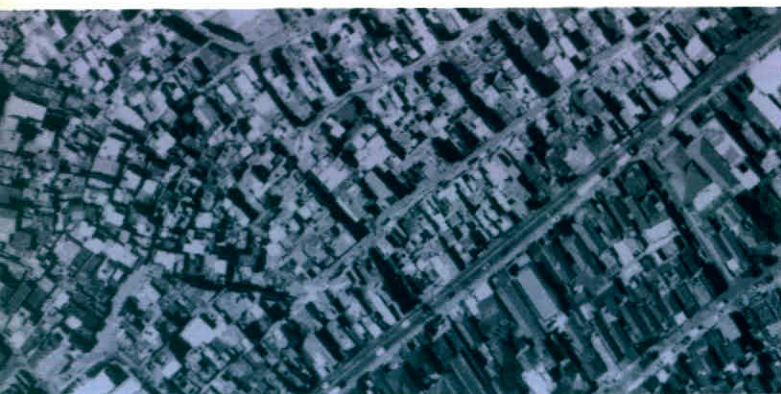
A segunda ordem de políticas diz respeito aos procedimentos, começando pela falta de critérios uniformes; cada cartório tem uma sentença ou cada estado trata da mesma questão cartorária de maneira diversa sem critérios nacionais.

Um terceiro fator importante é o que eu chamo de práticas institucionais. Até muito recentemente, os cartórios, em geral, não eram parceiros dos processos de regularização, seja das prefeituras municipais, dos governos ou das associações de moradores. Os cartórios ficavam de fora do processo e, no final, diziam não. Hoje, já se percebe um movimento muito mais orgânico e forte de se trazer o cartório para dentro do processo, no sentido de que as respostas sejam construídas de maneira conjunta, indicando alternativas mediante convênios, isenção de custos, uma série de atitudes positivas e até ideológicas. Exemplo disso são os termos de dúvida suscitados pelos cartórios, que demonstram grande dificuldade do registrador em admitir que o pobre passa a ter direitos, de entender os novos direitos coletivos trazidos pela legislação, o usucapião, a concessão de direito real de uso e, mais recentemente, a concessão de uso especial.

De certa forma, eu diria que a legislação cartorária não acompanhou a mesma lógica da evolução da legislação urbanística brasileira, a dos direitos coletivos, da função social da propriedade, da gestão democrática das cidades. É necessário que as práticas institucionais avancem no sentido de se criarem parcerias entre os cartórios, entre o poder público e a sociedade organizada, para que a regularização seja possível.

O senhor acredita ser possível um marco legal mais amplo que possibilite que os cartórios sejam integrados nesse processo de rediscutir as formas de regularização, de inserção social?

Edésio Fernandes – Toda lei, para dar certo, tem que pegar no processo sociopolítico, senão não funciona. Não basta fazer uma intervenção dessa ordem na sociedade, em processos consolidados ao longo de décadas, tão-somente por uma intervenção superficial, de cima para baixo; temos de construir os processos. E essa construção já está dada de várias formas, no que diz respeito aos cartórios. Mesmo no contexto da ordem jurídica existente, sem mexer nas leis, avançamos muito no que toca à mudança das práticas institucionais. Um dos primeiros atores que nos procuraram para manifestar a intenção de participar do programa nacional de apoio à regularização fundiária sustentável foi a Associação dos Notários e Registradores do Brasil, Anoreg-BR, trazendo propostas já avançadas. Em breve teremos condições de assinar um termo de cooperação com o



Ministério das Cidades, o Ministério da Justiça e a Anoreg-BR, de maneira a indicar a posição da entidade de que o registro dessas áreas regularizadas e o primeiro registro de cada lote, resultado da regularização, seja isento de custos. Da mesma forma, já há uma construção sociopolítica institucional da idéia de que é preciso avançar no sentido da uniformização dos critérios de determinados procedimentos seguidos pelos cartórios. Há propostas, por exemplo, de criação de um conselho normatizador dos cartórios. Essa discussão está sendo levada no contexto do comitê de articulação federativa da Casa Civil, com a participação de representantes de municípios e três questões principais, uma delas é a gestão compartilhada da terra pública da União com os municípios, a remoção dos obstáculos postos pelos cartórios e a conciliação das bases cartorárias com a bases cadastrais do município. Com isso foi-se criando um fosso entre as realidades reconhecidas juridicamente pelos cartórios e as produzidas no espaço, reconhecidas pelos cadastros municipais.

Na Casa Civil já existe essa articulação e o Congresso nacional também vai convocar, em breve, uma audiência pública para discutir a questão dos cartórios e da regularização fundiária. Os processos todos já estão sendo construídos para que qualquer lei, eventualmente aprovada, tenha legitimidade num processo político no qual todos esses atores interessados tenham sido envolvidos.

O senhor acha que uma lei federal, com normas gerais sobre a organização dos cadastros, estabelecendo referências para a constituição e povoamento de dados poderia resolver, em parte, esse processo?

Edésio Fernandes – Acho que sim. Ressaltando que, na minha opinião, o cadastro municipal não substitui o registro imobiliário. São duas instituições diferentes que cumprem finalidades diferentes. O que não podemos mais permitir é a total falta de compatibilidade entre os dois institutos. Às vezes, num registro é impossível identificar com precisão, no espaço físico, onde determinada área está localizada. Isso porque a própria história da regularização fundiária brasileira é uma sucessão de erros e demarcações imprecisas de toda ordem que quase sempre são referendadas mediante anistia ou registro. A verdade é que nunca conseguimos aproximar a estrutura fundiária tal como produzida pelos processos socioeconômico e político e a estrutura fundiária tal como reconhecida pelos cartórios.



Nesse sentido, uma boa pista já nos foi dada pela lei 10.267/01, que reconhece os recursos tecnológicos de hoje, como o georreferenciamento, o sistema de informação avançado, que, por sua vez, permitem a compatibilização da base cartorária com a cadastral, no que diz respeito às áreas rurais. O problema agora é como trazer esse princípio para as áreas urbanas, uma vez que o Brasil é um país onde 83% da população residem em grandes cidades, com processos de produção de espaço urbano diferenciados. A adaptação para as áreas urbanas e a compatibilização dos dois institutos vai exigir um pensamento próprio e, mais ainda, a formação de parcerias dos cartórios, pois uma linguagem comum há de ser construída.

Há prefeituras de grandes centros urbanos que já estão fazendo o georreferenciamento, mas não há o estabelecimento de uma referência básica, a constituição e compreensão da virtualidade de um cadastro multifinalitário. Está faltando essa dimensão?

Edésio Fernandes – Sim, é verdade. Um dos nossos grandes desafios no recém-criado Ministério das Cidades é pensar no Brasil como um todo. Todos nós já tivemos, em alguma medida, experiências em gestão municipal, mas elevar essa experiência para o âmbito nacional é muito difícil, devido à heterogeneidade de situações.

Enquanto temos um sistema político institucional de autonomia municipal, mediante o qual os municípios brasileiros são comparados aos cantões suíços, a questão é como levar isso em conta na formulação de diretrizes nacionais que prezam a capacidade de ação efetiva dos municípios, de gerenciamento. É muito variado.

O cadastro multifinalitário foi muito debatido num encontro promovido pelo senhor em Brasília, recentemente, no qual acabou se discutindo a situação dos cartórios em relação às políticas públicas de regularização. Como o senhor avalia o resultado desse encontro? Alguns preconceitos foram superados?

Edésio Fernandes — O encontro foi um sucesso. Lançamos uma série chamada jornadas de discussões temáticas sobre temas específicos da regularização fundiária e a situação dos cartórios foi a primeira questão debatida. Depois, em julho de 2003, no I Seminário Nacional de Regularização Fundiária, que teve a participação de cerca de 500 pessoas de todo o Brasil e fora dele, também a sessão temática sobre cartórios atraiu muito a atenção.

Tenho percebido que em certos contextos, como em São Paulo e Vitória, o preconceito está diminuindo em função de maior aproximação dos cartórios e seus representantes, como a Anoreg-BR e o Irib, nos programas. Existe muita desinformação sobre as possibilidades de se alterarem as práticas institucionais, mesmo sem mudar o marco jurídico. A disposição e a informação devem andar sempre juntas. Agora, por exemplo, tenho acompanhado a formulação de um convênio entre o município de Gravataí, no Rio Grande do Sul, os registradores locais e a Anoreg-RS, no sentido de garantir a isenção de custos de registro de parcelamento e, depois, dos respectivos títulos. Atitudes como essas são muito positivas e levam a ações do mesmo tipo em outros lugares, fazendo com que tenhamos mais elementos para pensar que critérios deveriam orientar uma nova ordem jurídica cartorária.

Agradecimento

No final da entrevista, o doutor Edésio Fernandes registrou seu agradecimento pela oportunidade de expor os projetos e a luta do Ministério das Cidades pela regularização fundiária no país bem como pelo trabalho fundamental que Irib, Anoreg-BR e Anoregs estaduais têm feito de criar condições para que a regularização fundiária de imóveis urbanos no Brasil seja possível.

"A Anoreg-BR e o Ministério das Cidades têm criado laços cada vez mais consistentes que vão levar a mudanças muito significativas não só nas práticas institucionais mas também no marco jurídico que orienta a ação dos cartórios", finalizou.



"A regularização serve para dar ao morador uma segurança dominial"

A advogada Mariana Moreira fala sobre parcelamento do solo e desenvolvimento municipal de São Paulo.

A doutora Mariana Moreira, especialista em Direito público e advogada da Fundação Faria Lima, Cepam, foi entrevistada pelo presidente do Irib Sérgio Jacomino no programa Cartório, o parceiro amigo, da Anoreg-BR, exibido pela TV Justiça, no dia 31 de agosto de 2003, às 7h30, e reapresentado nos dias 2 e 5 de setembro.

A representante do Cepam também participou do Seminário de regularização fundiária realizado pelo Irib e Ministério Público de São Paulo, em São Paulo, nos dias 26 e 27 de junho de 2003 (BIR 310, julho-agosto/2003), como presidente de mesa do tema Regularização urbanística – estudo de casos. O assunto rendeu animado debate com os participantes, razão do convite à advogada para a continuidade da discussão com o Irib.

Fale um pouco sobre a importância e o trabalho que a senhora desenvolve no Cepam.

Mariana Moreira – Há mais de 40 anos o Cepam vem trabalhando para o desenvolvimento municipal. Como órgão estadual vinculado à Secretaria do Planejamento do Estado, o Cepam pretende capacitar, treinar e oferecer informações aos municípios no sentido de auxiliá-los na grande tarefa que é administrar seu território.

O Cepam vem trabalhando na área jurídica, especialmente com direito público, ao qual me vinculo, mas também tra-

balha com outros profissionais de diversas formações como arquitetos, geógrafos, psicólogos, em todas as competências do município.

Há vinte anos trabalhando no Cepam tenho reparado que os municípios de São Paulo estão se tornando "maiores de idade", deixando de ser "menores abandonados". Hoje, os municípios têm grandes responsabilidades, não só sociais, mas também administrativas, de preservar as pessoas e o local onde elas habitam.

O governador Franco Matoro disse uma vez que "ninguém mora na União ou no estado, todos moram no município". Assim, o município é a nossa base territorial.

Mesmo existindo pessoas que moram nas áreas rurais e urbanas, algumas se esquecem da área rural achando que essa é "terra de ninguém", ou, de outra forma, de responsabilidade de órgãos federais, como o Incra. Como a senhora vê o imóvel rural, em face do Estatuto da Cidade, como integrante do município?

Mariana Moreira – O município é um ente federado que congrega a área urbana e a rural. Há uma diferenciação entre ambas porque são destinações de solo diferentes. Cada uma é destinada e vocacionada para uma determinada



atividade. O município, como ente federado, tem supremacia sobre ambas, ou seja, a legislação municipal incide sobre o território municipal e não apenas sobre o território urbano. O próprio município tem dúvidas, às vezes, se a sua legislação de edificação incide sobre solo rural; e incide.

A senhora acha que uma construção realizada num imóvel rural deve se sujeitar à postura do município?

Mariana Moreira – Deve. Mesmo porque o município é responsável pela segurança da edificação, porque a fiscalização edilícia da construção é feita pelo município. Nenhum outro ente federado tem competência para fazer essa fiscalização, não está previsto na Constituição federal.

Há muita ocupação desordenada nas áreas rurais para fins urbanos, e parcelamentos de solo irregulares, em fraude à Lei do Parcelamento do Solo Urbano. É muito difícil coibir esse fenômeno. Como enfrentar o problema da disseminação do parcelamento do solo irregular em áreas rurais para fins urbanos?

Mariana Moreira – Há uma grande preocupação dos municípios e também dos empreendedores em oferecer às pessoas segurança na sua moradia. Essa preocupação em proteger a propriedade é muito comum hoje.

As ocupações em áreas rurais têm sido feitas dessa forma porque na área urbana não se quer mais ficar. As pessoas procuram ficar fora da área urbana, porém, protegidas. Daí a idéia dos sítios de recreio, que, na verdade, são grandes lotes feitos em área rural, o que chamamos de loteamento fechado, condomínio não-edificado. Dessa forma, começaram a aparecer figuras jurídicas que não existem na legislação, como, por exemplo, a venda de condomínio sem edificação. O empreendedor tem que entregar a fração ideal edificada.

Existe a possibilidade de esses lotes serem adquiridos como terra nua, porque assim estariam cumprindo a exigência de que esses condomínios se destinam à edificação futura?

Mariana Moreira – Não, porque a incorporação pressupõe a entrega de algo edificado. Existe um problema na venda de fração em condomínio. Não se sabe dizer o momento em que a edificação deverá ser feita. Aquele que adquire a fração ideal do condomínio não edificado é quem deve edificar. Se não há todas as frações edificadas, não há como descrever qual é a área daquela matrícula. Os municípios estão concordando com essa situação porque o mercado deseja isso. Cada pessoa que compra um lote num condomínio desse tipo quer fazer a sua residência do jeito que achar melhor e, dependendo do padrão do condomínio, há até uma concorrência entre os arquitetos. O mercado deseja, mas não existe norma na legislação para isso.

A senhora acha que isso é um defeito da ordem legal ou é um fenômeno do mercado que deve ser limitado pela administração?

Mariana Moreira – Acho que não. Se for uma demanda do mercado, temos que reconhecer que há, dessa forma, um desejo das pessoas.

Os registradores têm uma parcela importante de responsabilidade na questão do parcelamento irregular do solo. Como os cartórios podem se posicionar em face desse fenômeno?

Mariana Moreira – Não sou especialista em Direito imobiliário, mas acho que os cartórios não são fiscais das ações, eles não têm responsabilidade. Mas, como instância pública, mesmo para a segurança jurídica da propriedade, se houver como perceber de maneira clara nos títulos apresentados casos, como, por exemplo, dois condôminos, adquirentes de frações ideais, apenas um procede o registro e o outro não, porque o cartório se recusaria a fazer o registro? Se o cartório perceber que se trata de fração ideal e não de loteamento, como deveria ser, pode levantar a dúvida, ou seja, se no cartório aparecem 50 pessoas registrando frações ideais do mesmo local vai chamar a atenção porque não se tem loteamento, não é uma área urbana.

Os municípios são muito coniventes com essa situação, mesmo porque o mercado pressiona a administração pública, ou seja, as pessoas querem essas ofertas de lotes.

Fale sobre a regularização fundiária e o papel que o plano diretor pode desempenhar nisso.

Mariana Moreira – Esse assunto tão importante tem pautado todos os encontros e reuniões, e acho até que a população tem se interessado mais pelo assunto, na medida em que a imprensa tem explorado mais o tema. Hoje estamos falando sobre coisas que até há pouco tempo atrás não se cogitava dizer.

O Estatuto da Cidade, lei 10.257/2001, trouxe uma perspectiva muito interessante para o município. E é o município que vai realizar muitas das atividades previstas no Estatuto.

Em primeiro lugar, o Estatuto da Cidade reitera e reforça a função social da propriedade, principalmente a propriedade urbana. Segundo a Constituição, qualquer propriedade deve cumprir uma função social, do contrário não terá proteção constitucional e legal.

O município é responsável pela propriedade urbana, ele tem que elaborar um documento em que esteja registrada a função social da propriedade. O Estatuto determina a elaboração de um plano diretor, o que não é nenhuma novidade, uma vez que desde a década de 1970 existe o PDDI, plano de desenvolvimento integrado.

Tenho a impressão de que o plano do Estatuto é mais físico territorial, de ordenação territorial, embora o plano também determine a inclusão de área rural, considerada território municipal. É claro que a atividade rural provoca impacto sobre o território urbano e, ao contrário, também é verdade, pois as pessoas produzem uma cultura no meio rural para ser vendida no meio urbano e há compradores. Desse modo, há uma relação de troca entre as áreas urbanas e rurais; é preciso considerar os dois.

O plano diretor é importante porque dá um rumo. Ele não precisa ser enorme, quantitativo. O que não pode é a gestão de política urbana do município ficar em mãos de pessoas que não têm obrigação e responsabilidade pelo plano. O município não pode ser planejado por empreendedores; eles não têm obrigação de fazer o planejamento, mas sim de se preocupar com seus interesses privados. Logo, o plano deve ser elaborado por alguém que esteja acima desses interesses.

O plano diretor não é idéia do prefeito, é uma idéia partilhada e compactuada com a comunidade. O plano diretor não é o ideal, é o que se pode e tem condições de fazer com os recursos municipais. De nada adianta tirar do Estatuto da Cidade um instrumento de grande utilidade, como o direito de preempção, que é a preferência do Estado em adquirir propriedades, se o orçamento do município não contemplar recursos para essa compra. Como se executará um instrumento tão bom? Não se fará porque não existem recursos. Uma coisa está ligada à outra.

E quanto à situação da regularização?

Mariana Moreira – O planejamento urbano deve visar principalmente à inclusão das pessoas na cidade legal. O plano diretor tem que contemplar a regularização exatamente para fazer essa inclusão.

A regularização visa também oferecer condições de habitabilidade em lugares como favelas e cortiços, porque loteamentos clandestinos são feitos sem a mínima infraestrutura e depois o poder público é instado a suprir essa deficiência. Além disso, a regularização serve para dar ao morador segurança dominial.

Sérgio Jacomino – E esse é o ponto em que entram os registradores imobiliários, que têm manifestado ao governo federal sua preocupação e intenção de contribuir decisivamente para a regularização fundiária no país.



Georreferenciamento de imóveis rurais: cronograma se aplica a desmembramento, parcelamento e remembramento

Por ocasião dos debates e discussões no âmbito do grupo de trabalho encarregado da regulamentação da lei 10.267 de 2001, o Irib apontou pequena incorreção na redação do decreto 4.449/2002, precisamente no artigo 10, cuja exegese estrita permitiria uma interpretação limitativa do alcance do escalonamento de prazos ali previstos, não alcançando os casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais previstos no parágrafo terceiro do artigo 176, da lei 6.015, de 1973. Pela redação defeituosa, os prazos se contariam unicamente "em qualquer situação de transferência", na forma do artigo nono.

A percepção do problema foi noticiada no Boletim Eletrônico Irib/Anoreg-SP 573, de 26 de novembro de 2002. Argumentávamos à época que o disposto no parágrafo quarto do artigo 176, da lei 6.015/73, trazia, sabiamente, a previsão de aprazamento para o cabal cumprimento da própria lei. Daí a figurar no decreto regulamentador tinha sido um passo. Unicamente que se trasladou a oração explicativa que acabou por limitar o escalonamento, apanhando exclusivamente as hipóteses em que se desse "qualquer situação de transferência de imóvel rural", ficando de fora, indevidamente, as de desmembramento, parcelamento ou remembramento.

No Boletim Eletrônico Irib/Anoreg-SP 574, ainda de 26 de novembro de 2002, seguimos argumentando: "o conjunto normativo sinaliza uma possibilidade de regulamentação, pelo próprio Incra, de escalonamento para os casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento. Em primeiro lugar, o parágrafo terceiro do artigo 176, da lei 6.015, de 1973, faz referência à precisão posicional a ser fixada pelo Incra. Dependentes dessa definição se acham outros aspectos técnicos, cuja completa regulamentação cabe exclusivamente ao Incra. Aliás, o próprio artigo nono do decreto prevê um manual técnico para a realização dos levantamentos georreferenciados. Além disso, o parágrafo primeiro do citado artigo nono prevê a atuação direta do Incra na certificação de que a poligonal objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às



Georreferenciamento: escalonamento de prazos se aplica a qualquer situação de transferência de imóvel rural

Portaria/Incra/P/ 1.032, de 2 de dezembro de 2002

O Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Incra, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo inciso VII do art. 18, da Estrutura Regimental, aprovada pelo Decreto no 3.509, de 14 de junho de 2000, combinado com o inciso VIII do art. 22, do Regimento Interno do Incra, aprovado pela Portaria/MDA/nº 164, de 14 de julho de 2000, alterado pela Portaria nº 224, de 28 de setembro de 2001, e

Considerando o Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002, que regulamenta a Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2002, prevê em seu art. 10, prazos diferenciados para a exigência da identificação do imóvel, conforme sua dimensão, somente para os casos de transferência.

Considerando a necessidade de operacionalização junto a esta Autarquia dos procedimentos estabelecidos pelo art. 3º da Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2002, que altera o § 3º do art. 176 da Lei no 6015, de 31 de dezembro de 1973, no que concerne os casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, resolve:

Art. 1º. Determinar que os prazos previstos no art. 10 do Decreto no 4.449, de 30 de outubro de 2002, sejam observados da mesma forma, para os casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, quais sejam:

- I - noventa dias, para os imóveis com área de cinco mil hectares, ou superior;
- II - um ano, para os imóveis com área de mil a menos de cinco mil hectares;
- III - dois anos, para os imóveis com área de quinhentos a menos de mil hectares; e
- IV - três anos, para os imóveis com área inferior a quinhentos hectares.

Art. 2º. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Sebastião Azevedo

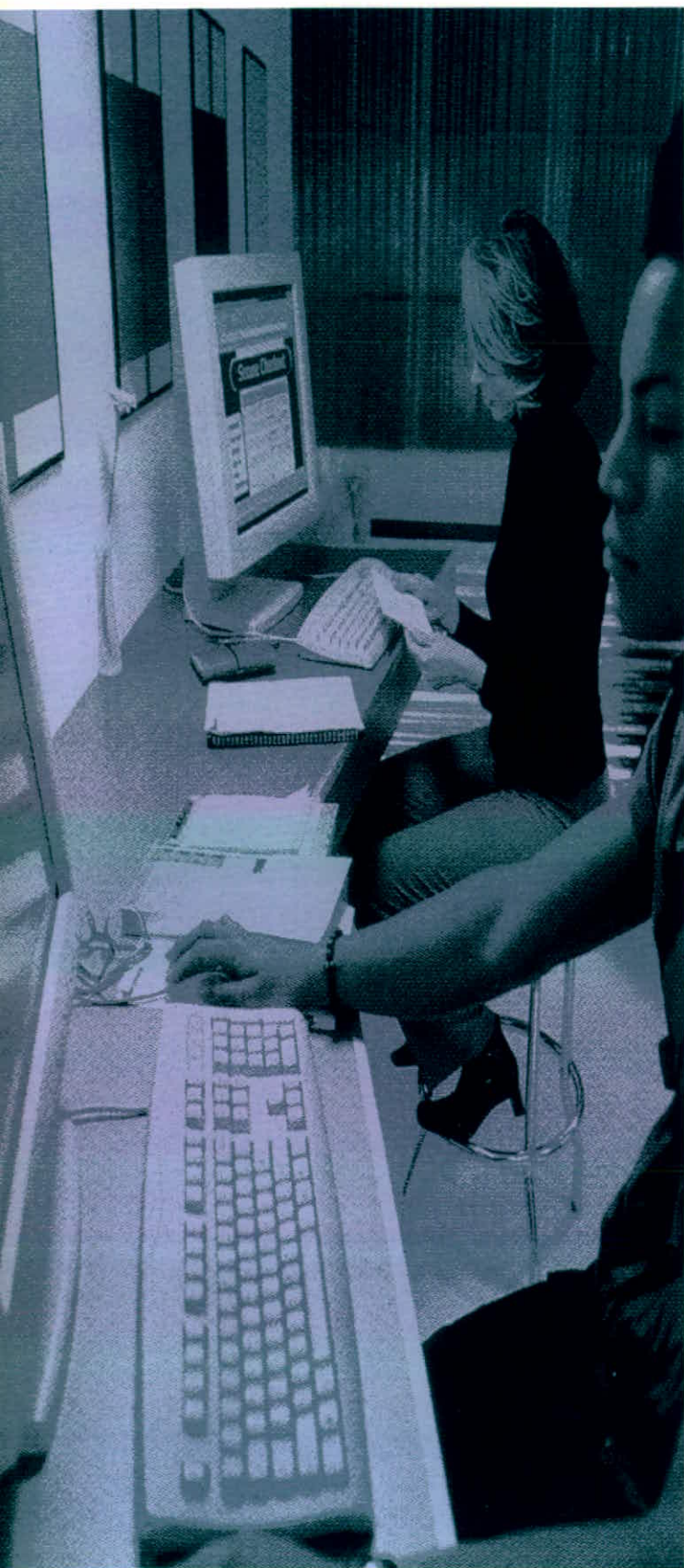
exigências técnicas, conforme ato normativo próprio. Logicamente que o disposto se aplica às hipóteses de desmembramento etc., dependente, como não poderia deixar de ser, de ato normativo próprio para dar cabal cumprimento ao comando legal.

Assim, ainda que o artigo 10 tenha deixado escapar os casos de desmembramento etc., pela inteligência sistemática do decreto e da própria lei, chega-se, facilmente, à conclusão de que os prazos concedidos pelo decreto 4.449/2002 se estendem a todas as hipóteses versadas no decreto, especialmente porque se trata de adequar a infra-estrutura necessária para a mudança profunda que a lei e seu decreto sinalizam. Em síntese, os prazos previstos no artigo 10, do decreto 4.449/2002, abrangem todas as hipóteses previstas na lei

10.227/2002, ou seja, em qualquer situação de transferência de imóvel rural, bem como desmembramento, parcelamento ou remembramento."

No âmbito do grupo de trabalho ficou acertado que o Incra baixaria uma portaria para esclarecer que os prazos definidos no artigo 10, do decreto 4449/2002, abrangeriam todas as hipóteses, com base na necessidade de adequação técnica e operacional do Incra às demandas da lei, ou seja, o cronograma se aplicaria a qualquer situação de transferência de imóvel rural, como desmembramento, parcelamento ou remembramento.

A tal portaria foi efetivamente baixada no dia 2 de dezembro de 2002 e publicada no Diário Oficial da União, de 9/12/2002, seção 1, p.104 (veja o quadro).



Cartório. Vínculo de emprego. Regime laboral.

Poder Judiciário. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região.

Acórdão nº 20020064610. Nº de pauta: 256. Processo TRT/SP nº: 20010180065.

Recurso ordinário — 3 VT de São Paulo.

Recorrente: 1. Anita Kazuko Enjoji. 2. 5º Ofício de Registro de Imóveis da Capital.

Ementa: Cartório. Vínculo de emprego. Cartório não exerce atividade comercial, não apropria capital de giro, não gera bens ou serviços privados, não é categoria econômica e não tem fundo de comércio. O oficial não é dono dos livros de lançamentos, não tem clientela (na acepção própria que o comércio emprega ao termo), nem tem a liberdade para dispor sobre o que e como registrar. Não há, enfim, desempenho de uma atividade empreendedora (própria da atividade privada), nem aplicação de capital sob a condição de risco do negócio. Toda a sua atividade é controlada pelo poder público (o Judiciário; CF/88, art. 236, § 1º). A outorga de delegação é, também, ato complexo, que exige aprovação em concurso público (público, enfatize-se), além da individuação do agente delegado, da função delegante e da serventia por onde se fará passar a delegação. A lei 8.935/94, ao assegurar à autora o direito de opção pelo regime trabalhista, veio a afirmar, precisamente, que esse tipo de trabalhador não é empregado. Seria incongruente afirmar que alguém tem o direito de optar por algo que já adquiriu.

Acordam os juízes da sexta turma do Tribunal Regional do Trabalho da Segunda Região em: por unanimidade de votos, dar provimento ao recurso do réu, para julgar improcedente a ação que Anita Kazuko Enjoji manifesta em face do Quinto Ofício de Registro de Imóveis da Capital, absolvendo este de todo o pedido e ficando aquela condenada a reembolsar as custas pagas pelo réu, com correção.

São Paulo, 5 de fevereiro de 2002.

Marcos Emanuel Canhete

Presidente regimental

Rafael E. Pugliese Ribeiro

Relator

Rovirso Aparecido Boldo

Procurador (ciente)

Ementa: Cartório. Vínculo de emprego. Cartório não exerce atividade comercial, não apropria capital de giro, não gera bens ou serviços privados, não é categoria econômica e não tem fundo de comércio. O oficial não é dono dos livros de lançamentos, não tem clientela (na acepção própria que o comércio emprega ao termo), nem tem a liberdade para dispor sobre o que e como registrar. Não há, enfim, desempenho de uma atividade empreendedora (própria da atividade privada), nem aplicação de capital sob a condição de risco do negócio. Toda a sua atividade é controlada pelo poder público (o Judiciário; CF/88, art. 236, § 1º). A outorga de delegação é, também, ato complexo, que exige aprovação em concurso público (público, enfatize-se), além da individuação do agente delegado, da função delegante e da serventia por onde se fará passar a delegação. A lei 8.935/94, ao assegurar à autora o direito de opção pelo regime trabalhista, veio a afirmar, precisamente, que esse tipo de trabalhador não é empregado. Seria incongruente afirmar que alguém tem o direito de optar por algo que já adquiriu.

Sentença: procedente em parte. A autora recorre postulando a gratificação por tempo de serviço e licença-prêmio, como também uma indenização compatível com a quota do PIS. Para haver os dois primeiros, diz que ao tempo da relação o seu enquadramento jurídico resultava da "aplicação de comando legal existente" antes mesmo da sua admissão. Diz que não se trata de dois regimes jurídicos, mas um só, o da CLT, subsidiado com vantagens criadas por instruções administrativas oriundas da Corregedoria de Justiça. Também recorre o réu, alegando que é parte ilegítima e que não houve sucessão. Alega a prescrição e sustenta que o relacionamento entre as partes não se desenvolveu sob a disciplina trabalhista; diz que o vínculo não era privado e que a autora não exerceu a opção permitida pela lei 8.935/94; afirma que, na verdade, a autora está buscando vantagens nos dois regimes jurídicos, o estatutário e o celetista, aquinhoando-se de ambos, quando, na verdade, ela já se encontra aposentada, auferindo proventos pagos pelos cofres públicos (Ipesp, Instituto de previdência dos servidores públicos do estado de São Paulo). Sustenta, mais, que a prescrição do

FGTS não é trintenária, como também são insubsistentes as diferenças salariais que, de qualquer modo, em caso de condenação, haveria a incidência do INSS e IRPF. Contrarrazões apresentadas, de parte a parte. O Ministério Público teve vista dos autos (fl. 854), sem pronunciamento de mérito.

Voto

1. Apelos aviados a tempo e modo. A guia de depósito identifica a autora, a vara e o número do processo (fl. 773). A guia de custas identifica a vara e o número do processo. A finalidade está atingida. Rejeito a preliminar suscitada pela autora e tomo conhecimento do apelo.

Recurso do réu

2. Relação de emprego. A atividade notarial e de registro é fundamentalmente pública, não privada. O que o artigo 236 da CF/88 afirma é exatamente isso. A atividade pública é exercida, por delegação, em caráter privado. Não será exato supor que um notário (como também um oficial de registro) possa lavrar um ato-tipo de certificação com fé pública, exercendo atividade privada. Os seus atos são essencialmente administrativos (portanto, não privados), passíveis de impugnação pela via administrativa.

Não é por outra razão que o artigo 236, § 2º da CF/88, determina que a "lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos", vale dizer: a responsabilidade das pessoas (notários e oficiais de registro), numa clara dissociação da pessoa do oficial com a unidade de lotação (cartório).

Cartório não exerce atividade comercial, não apropria capital de giro, não gera bens ou serviços privados, não é categoria econômica. Cartório não tem fundo de comércio. O oficial do cartório não é dono dos livros de lançamentos, não tem clientela (na acepção própria que o comércio emprega ao termo), nem tem a liberdade para dispor sobre o que e como registrar. Além disso, não será exato afirmar que o oficial maior é "dono" do cartório, ou que o tenha adquirido pela aplicação de dinheiro seu, com aquisição de um fundo

"A lei 8.935/94,
ao assegurar à
autora o direito de
opção pelo regime
trabalhista, veio a
afirmar,
precisamente, que
esse tipo de
trabalhador não é
empregado. "

de comércio que não existe. Não há, enfim, desempenho de uma atividade empreendedora (própria da atividade privada), nem aplicação de capital sob a condição de risco do negócio. Toda a sua atividade é controlada pelo poder público (o Judiciário; CF/88, art. 236, § 1º). A outorga de delegação é, também, ato complexo, que exige aprovação em concurso público (público, enfatize-se), além da individualização do agente delegado, da função delegante e da serventia por onde se fará passar a delegação.

Dispondo a norma constitucional que a atividade cartorial é fiscalizada pelo poder Judiciário (CF, art. 236, § 1º), deixa a ver que a função delegada é oriunda do Judiciário. A atividade notarial é conferida pela Constituição federal ao poder Judiciário de cada estado da Federação (e ao Distrito federal), e é este poder Judiciário que se incumbe da delegação, com a óbvia incumbência de fiscalizar o agente delegado.

Essas considerações põem em relevo a circunstância de que o réu não pode ser considerado "empregador" (CLT, art. 2º), nem a ente assim equiparado (CLT, art. 2º, § 2º). E, mesmo sob a ótica da nova lei federal 8.935/94, são o notário e os oficiais de registro quem podem contratar sob o regime trabalhista. O vínculo de emprego, sob a nova disposição legal, é formado *intuitu personae*, com a pessoa física do notário ou do oficial.

Mas também a autora não pode ser considerada empregada, pela simples circunstância de que foi investida em função pública, de conformidade com a legislação vigente ao tempo dessa investidura (em 1965). A lei 8.935/94, ao assegurar a esse servidor o direito de opção pelo regime trabalhista, veio a afirmar, precisamente, que esse tipo de trabalhador não é empregado. Seria incongruente afirmar que alguém tem o direito de optar por algo que já adquiriu.

É a afirmação legislativa. É a lei que nega à autora a classificação como empregada. O artigo 48 permitiu a opção

pela CLT. A autora não exerceu essa opção. Logo, não era e não é empregada. A autora, aliás, aposentou-se pelo Ipesp (autarquia estadual), auferindo proventos de aposentadoria como servidora pública. O que ela pretende, agora, é a cumulação de vantagens de vários regimes, chegando, mesmo, a recorrer contra a sentença que, muito embora lhe tenha deferido parcelas trabalhistas, ainda pretende aquinhoar-se de títulos próprios do regime estatutário (licença-prêmio e gratificação por tempo de serviço).

A autora quer, contraditoriamente, as duas coisas.

Afirmo prejudicadas as demais questões suscitadas no apelo do réu, como também fica prejudicado o apelo da autora.

Conclusão

Dou provimento ao recurso do réu, para julgar improcedente a ação que Anita Kazuko Enjoji manifesta em face do Quinto Ofício de Registro de Imóveis da Capital, absolvendo este de todo o pedido e ficando aquela condenada a reembolsar as custas pagas pelo réu, com correção.

Dr. Rafael E. Pugliese Ribeiro
Juiz relator – sexta turma

Veja também

A restauração da moralidade.
Decisão do corregedor permanente, Boletim Eletrônico Irib/Anoreg-SP, BE 374, 14/9/2001.

Comunicação ao Ipesp da propositura de ações trabalhistas, BE

374, 14/9/2001.

Pedido de providências ao corregedor-permanente: BE 374, 14/9/2001.

Responsabilidade civil de notários e registradores: a aplicação do Código de Defesa do Consumidor em suas atividades e a sucessão trabalhista na delegação, de Sonia Marilda Péres Alves, Revista do Direito Imobiliário, RDI 53, julho-dezembro/2002.

A natureza jurídica do auxiliar de cartório antes do advento da lei 8.935/94: BE 159, 9/1/2000.

"... sob a ótica da nova lei federal 8.935/94, são o notário e os oficiais de registro quem podem contratar sob o regime trabalhista. O vínculo de emprego, sob a nova disposição legal, é formado *intuitu personae*, com a pessoa física do notário ou do oficial."

Decisões da Primeira Vara de Registros Públicos de São Paulo

Decisões proferidas na Primeira Vara de Registros Públicos de São Paulo por seu juiz titular, doutor Venicio Antonio de Paula Salles, disponíveis no *site* do Irib: www.irib.org.br

Ementa e verbetagem de Sérgio Jacomino

Alienação fiduciária – Cessão de direitos – ITBI. Propriedade resolúvel. Direitos reais. Tributos – fiscalização – qualificação

Ementa.

1. Para a incidência do imposto nos casos de cessão de direitos em alienação fiduciária falta apoio em tipologia tributária. A lei municipal paulistana instituidora dos impostos não apresentou específica previsão de incidência para esses casos. A despeito da provável natureza real dos direitos do devedor fiduciante, não se vislumbrando transmissão imobiliária para efeitos fiscais, igualmente não se poderá considerar transmissão o ato de cessão desses direitos. 2. O oficial não é agente fiscal e não o pode substituir em seus misteres. Apenas os agentes do fisco se mostram aptos a lavrar autos de infração e impor sanção pelo descumprimento fiscal, de forma que sempre que o usuário apresentar argumentos consistentes, argumentos sérios, argumentos relevantes, não poderá obstar o ingresso do título.

Íntegra.

Processo 000.03.045910-9

Vistos, etc.

Cuida-se de procedimento administrativo de dúvida registral, suscitada com base no artigo 198, da Lei de Registros Públicos, pelo oficial do Nono Registro de Imóveis da Capital, figurando como suscitada a Caixa Econômica Federal.

Informou que a suscitada apresentou para registro instrumento particular com força de escritura pública em que participa como interveniente, na condição de credora fiduciária, nos termos da lei 9.514/97, no qual anui para que o fiduciante ceda seus direitos a terceiro, relativamente ao imóvel matriculado sob o nº 173.044. Que o obstáculo ao registro decorreu da ausência de recolhimento do ITBI. Apresentou fundamentação e pugnou pelo processamento, juntando os documentos necessários e úteis.

A suscitada apresentou impugnação, destacando a natureza do vínculo fiduciário, destacando sobre a isenção fiscal, sustentando que a propriedade resolúvel, uma vez mantida, não deflagra incidência tributária.

A requerimento do parquet, foi dado vista à municipalidade, que se pronunciou sobre a incidência.

O Ministério público em seu parecer opinou pela procedência da dúvida.

É o relatório.

Decido.

Cuida-se de procedimento de dúvida, suscitado pelo oficial do Nono Registro de Imóveis da Capital, que obteve o registro de "instrumento particular" com força de escritura pública, no qual a Caixa Econômica Federal, na condição de credora fiduciária, anui com a cessão dos direitos conquistados pelo fiduciante a terceira pessoa.

A questão que o feito envolve possui natureza complexa, na medida em que envolve conceitos ambíguos e pertinentes a segmentos distintos do Direito, exigindo uma combinação de conceitos próprios do Direito privado, com princípios do Direito público.

A questão versa sobre os contratos de alienação fiduciária, versando sobre aspectos e efeitos desta modalidade de contratos de transmissão imobiliária com a fixação de "garantia" do pagamento do mútuo. Como sublinhado com muita precisão e objetividade pelo professor José de Mello Junqueira, "a alienação fiduciária em garantia de coisa imóvel se constitui pela transferência feita pelo devedor ao credor, da propriedade resolúvel e da posse indireta de um imóvel, para garantia de seu débito, resolvendo-se o direito ao adquirente com o pagamento da dívida garantida, retornando o alienante à sua situação de domínio pleno da coisa" (In *Alienação Fiduciária de Coisa Imóvel*, Arisp, p.16).

Portanto a "alienação fiduciária" de que trata a lei 9.514/97, para produzir uma garantia efetiva ao fiduciário, confere a este o domínio resolúvel, criando a noção de "propriedade plena" em oposição à idéia de "propriedade

resolúvel". Entretanto, a divisão, ou melhor, a bipartição de direitos ocorre apenas em relação à posse, na medida em que o fiduciário passa a exercer a posse indireta, e o fiduciante, a posse direta sobre o bem.

Todas as abalizadas opiniões a este respeito proclamam que o direito do fiduciário configura verdadeiro e próprio direito real, na medida em que possui consistência de direito oponível contra a universalidade de pessoas, possuindo objeto certo e determinado, restando alguma dúvida no que afeta ao direito do fiduciante, posto que ostenta características de direito pessoal e efeitos de direito real.

A controvérsia traz a lume a sempre intrincada distinção entre direitos reais e pessoais, mormente em face da doutrina "persolanalista", que desestruturou a teoria clássica ao pontificar que "os direitos reais também são relações jurídicas entre pessoas, como os direitos pessoais", conforme alardeou o professor Orlando Gomes em sua obra específica sobre Direitos Reais, 8ª edição, Forense, p. 2. — O mestre assinala que a crítica se mostra coerente na medida em que enfatiza que todos os direitos têm como destinatários as pessoas, não havendo comando normativo voltado a obrigar ou vincular "coisas", de forma que não existem relações jurídicas formadas por vínculo entre pessoas e coisas. A superação deste impasse e desta indeterminação ocorreu com o exame do campo eficaz de abrangência de cada um destes segmentos do direito. Ao direito real foi reconhecida a sua oponibilidade contra uma universalidade de pessoas, ao passo que o direito pessoal se mostra jungido a pessoa certa previamente determinada. O direito real tem como objeto uma coisa determinada, ao passo que a prestação do devedor, objeto da obrigação que contraiu, pode ter por objeto coisa genérica, bastando que seja determinável — (obra citada, p. 6).

Entretanto, esta questão não estorvará a análise e apreciação da situação *sub examine*, posto que, sob a ótica do Direito tributário, que admite a adoção de mecanismos de antecipação do momento da incidência tributária (como no

caso da substituição), relevante é a determinação exata da materialização presente ou futura da hipótese de incidência tributária, que no caso é a transmissão imobiliária.

O ITBI, nos termos da lei 11.154/91, incide sobre a transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso de bens imóveis e de direitos reais sobre bens imóveis, exceto os de garantia e as servidões (art. 1º, I, "a"). De forma taxativa, o artigo segundo, da lei municipal, enumera os casos de incidência do imposto, iniciando pela compra e venda, naturalmente, e apresentando longo rol de tipos de cessão de direitos, não contemplando a cessão de direitos a que alude o artigo 29 da lei 9.514/97.

Em princípio, falta, para a situação, análise da tipologia tributária, na medida em que a lei instituidora não apresentou específica previsão de incidência. Lembre-se que o Direito tributário, como um ramo do Direito público, exige, para surtir efeitos, mormente em termos de incidência fiscal, expressa e objetiva previsão. A lei municipal poderia desenhar ou descrever o campo de incidência de forma mais genérica, de forma mais vaga. Não optou por tal caminho, preferindo a indicação precisa de todas as diversas modalidades de operações alcançadas pela incidência, denunciando, destarte, a exclusão dos negócios jurídicos não-nominados, em que pese o genérico inciso XII, do artigo segundo, na medida em que este também merece análise restritiva, principalmente no que afeta às cessões.

Para melhor esclarecer a situação, o artigo terceiro desta lei local prevê a seguinte hipótese de "não-incidência":

"Art. 3º. O imposto não incide:

VI- sobre a constituição e a resolução da propriedade fiduciária de coisa imóvel, prevista na Lei Federal nº 9.514, de 20 de novembro de 1997."

Destaque-se que não se trata de isenção, mas de reconhecimento de "não-incidência", pois são institutos distintos, na medida em que a isenção retira uma operação do campo de incidência, ao passo que a previsão de "não-incidência" corresponde à declaração, ao reconhecimento de

"Lembre-se que o
Direito tributário,
como um ramo do
Direito público,
exige, para surtir
efeitos, mormente
em termos de
incidência fiscal,
expressa e objetiva
previsão."

que a "operação" sequer ingressou no campo de atuação fiscal. Portanto, fica marcante a postura e o entendimento do legislador ordinário, que reconheceu e declarou que criação da garantia fiduciária não representa transmissão imobiliária para fins tributários. Fosse isenção, e a dicção legal teria sentido diverso.

Assim, se lei municipal, a despeito da provável natureza real dos direitos do devedor fiduciante, não vislumbrando transmissão imobiliária para efeitos fiscais, igualmente não poderá considerar transmissão, no ato de cessão destes direitos.

A lei 11.154/91 fornece, portanto, várias sinalizações no sentido de confirmar a não-incidência. Em primeiro lugar, por não contemplar expressamente a hipótese de cessão dos direitos do fiduciário, em seu artigo segundo, na medida em que este elenca todas as operações submetidas ao foco tributário. Em segundo lugar, por deixar patente que toda a operação que envolve a alienação fiduciária não é alcançada pela incidência ("não-incidência"), não sendo considerada transmissão para efeitos fiscais. Em terceiro lugar, por expressamente excluir no campo e tributação os "direitos reais em garantia" (art. 1º, I, "b").

Anotar-se que a cessão decorrente de compromisso de compra e venda, que tem características semelhantes, foi contemplada pela lei municipal de forma expressa e objetiva, que criou a incidência, circunstância que mais uma vez sinaliza no sentido de que, à mingua de previsão expressa, prevendo a incidência sobre a cessão de direitos do devedor fiduciante, não há como se reconhecer a incidência tributária.

Ademais, não pode o registrador, a despeito do artigo 289 da Lei de Registros Públicos, se substituir nos misteres legais conferidos aos agentes fiscais. Deve, portanto, pugnar pelo exato recolhimento do ITBI, com a apresentação de todas as informações e dados. Deve desempenhar suas funções de modo a permitir que os agentes fiscais tenham sempre elementos para lavrar o auto de infração e imposição de multa, AIIM, caso venham a detectar recolhimento a menor ou fora de seu tempo certo.

O oficial não é agente fiscal e não o pode substituir em seus misteres. Apenas os agentes do fisco se mostram aptos a lavrar autos de infração e impor sanção pelo descumprimento fiscal, de forma que sempre que o usuário apresentar argumentos consistentes, argumentos sérios, argumentos relevantes, não poderá obstar o ingresso do título.

De há muito que nossos tribunais pacificaram o entendimento da inviabilidade de se exigir o recolhimento incerto, duvidoso, abrindo-se posterior oportunidade para a repetição do indébito, de forma que, havendo dúvida, ocorrendo incerteza, existindo seriedade nas alegações do usuário, o registro deve ser feito, com a preservação da higidez das informações e valores, para que os agentes possam lavrar auto de infração, se assim entenderem correto.

Destaque-se que a lei municipal não trata os tabeliães e oficiais como responsáveis solidários pelo débito principal, pois não respondem por este valor. Os notários e registradores apenas respondem por obrigação de natureza acessória.

O artigo 11 e seu parágrafo e o art. 19 determinam que estes exijam a "prova do pagamento", ou seja, a guia do recolhimento tributário. A lei ordinária não incumbiu os registradores de qualquer tarefa restritiva, a não ser quanto à correção e certeza dos dados apresentados na guia e nos documentos.

A certeza em relação aos dados e informações que os documentos encerram podem propiciar à fiscalização municipal a adoção das medidas próprias e necessárias para a exigência do tributo eventualmente não recolhido de forma e prazos corretos.

Ante o exposto, julgo improcedente a dúvida, determinando o registro, devendo o registrador fazer as anotações e comunicações, para que o fisco municipal proceda à devida atuação, acaso entenda devido o tributo. Expeça-se mandado.

PRIC

São Paulo, 3 de outubro de 2003.

Venício Antonio de Paula Salles

Juiz de Direito titular

Condomínio – especificação e convenção. Alteração. Desmembramento de unidades autônomas. Aprovação da prefeitura.

Ementa.

1. Para a alteração de condomínio deverá ser providenciada a aprovação da prefeitura da nova separação das unidades e a inserção desta nova realidade fática na descrição geral do condomínio, com a alteração da especificação. 2. No que afeta à especificação e convenção condominial, as exigências relativas ao quórum ou à própria

formalidade de aprovação poderão ser mitigadas, conquanto a separação não repercutirá em alteração da fachada ou interferência na metragem comum. Assim, não havendo risco de ofensa ou interferência no direito dos demais condôminos, os rigores formais poderão ser atenuados.

Íntegra.

Processo nº 000.03.105867-1

Vistos, etc.

Cuida-se de procedimento administrativo de dúvida registral, inversamente apresentada com base no artigo 198 da Lei de Registros Públicos, em face do oficial do 7º Registro de Imóveis da Capital, figurando como suscitados Walter Rolando Liberatori e Luiza Liberatori. Os suscitados adquiriram as unidades 111 e 112, no 11º andar da avenida Paes de Barros, nº 1.246, de Sebastião Siassi e Irene Callegaro Siassi. Destacaram que ocorreu a aprovação pela assembléia condominial com relação a tais unidades. Pedem a superação do obstáculo registral. Juntaram documentos.

Instado a se pronunciar, o oficial reproduziu a nota devolutiva, que destaca que nos termos da especificação e convenção de condomínio do edifício Jardim Guaiúba, feito sob o nº 1, matrícula 3.424, a unidade 111 se encontra agregada com a unidade 112, na forma do projeto aprovado pela PMSP.

O Ministério Público em seu parecer opinou pela procedência da dúvida.

É o relatório.

Decido.

Cuida-se de procedimento de dúvida, inversamente suscitada em face do oficial do 7º Registro de Imóveis da Capital, decorrente da desqualificação de escritura de compra e venda, que descreveu e considerou a unidade autônoma nº 111, do edifício Jardim Guaiúba independentemente da unidade nº 112, posto que agrupadas no ato da especificação e convenção de condomínio.

A matrícula imobiliária pertinente, nº 3.424 (matrícula-mãe, que recebeu o registro do ato de especificação condominial), considera duas unidades integradas, as de números 111 e 112, todas as demais independentes (fls. 35v). O alvará de folhas 38 dá conta da aprovação da unificação das duas unidades originalmente independentes.

Portanto, após a unificação das unidades, após o ajuste dessa reforma junto à municipalidade e junto ao registro de imóveis, a reversão dessa situação, para que os princípios registrários sejam observados e para que as normas ur-

banísticas sejam respeitadas, necessário que seja trilhado o caminho inverso, com a aprovação da prefeitura da nova separação das unidades, e a inserção dessa nova realidade fática, na descrição geral do condomínio, com a alteração da especificação.

Não há como se suprimir ou superar etapas. A aprovação da municipalidade se mostra de rigor. Apenas no que afeta à especificação e convenção condominial, como bem ressaltou o registrador em preciso precedente da egrégia Corregedoria-geral da Justiça, as exigências relativas ao quórum ou à própria formalidade de aprovação poderão ser mitigadas, conquanto a separação não repercutirá em alteração da fachada ou interferência na metragem comum. Assim, não havendo risco de ofensa ou interferência no direito dos demais condôminos, os rigores formais poderão ser atenuados.

Ante o exposto, julgo procedente a dúvida. Cumpra-se o disposto no artigo 203 da LRP.

PRIC

São Paulo, 14 de outubro de 2003.

Venício Antonio de Paula Salles

Juiz de Direito titular

Arrolamento – formal de partilha.

União estável.

Anuência tácita.

Ementa.

No caso de união estável, tendo a companheira participado dos autos de arrolamento, aceitando a partilha na forma como foi formalizada e não havendo desfalque e mutilação de seus direitos (o que deveria ter sido manifestado nos autos), o silêncio ou a tácita anuência produzem efeitos no mundo jurídico e o registro deverá ser formalizado.

Íntegra.

Processo nº 000.03.110775-3

Vistos, etc.

Cuida-se de procedimento administrativo de dúvida registral, formulado com base no artigo 198 da Lei de Registros Públicos, suscitado pelo oficial do 2º Registro de Imóveis da Capital, em face de Antonio Herbert Lancha Junior. Informou que foi apresentado para registro o formal de partilha extraído dos autos do arrolamento dos bens deixados pelo falecimento de Antonio Herbert Lancha, que contemplou o apartamento 43 do bloco II, do edifício Alice

de Sampaio Figueiredo, matrícula 16.855/2^o CRI. O bem foi repartido aos filhos herdeiros, o suscitado e Rebeca Coeli Lancha Moreira. Deixou de participar da partilha Maria Elisa Tricai, que mantinha união estável com o finado, há mais de quinze anos, antes da aquisição imobiliária. Apresentou os documentos e pugnou pelo processamento.

O suscitado apresentou impugnação, destacando que a companheira participou do ato de partilha do bem, tendo anuído com tal ato. Que não houve renúncia expressa, mas de forma tácita. Pugnou pela improcedência.

O Ministério público se posicionou pela improcedência da dúvida registral.

É o relatório.

Decido.

Trata-se de dúvida suscitada pelo oficial registrador do Segundo Registro Imobiliário, que obstou o registro formal de partilha, destacando que este vulnera os interesses e direitos de pessoa que foi alijada da divisão judicial do patrimônio. Destacou que a “companheira” do extinto deveria ter sido contemplada com seu quinhão regular e a vulneração desse direito impede o acesso do título.

Em que pese uma tendência muito acentuada do direito tutelar a segmentos sociais mais desfavorecidos, como o trabalhador em face do empregador, o consumidor em face do produtor e comerciante; o acionista em face dos controladores da sociedade; o idoso em suas relações, etc, subsiste íntegra a devida responsabilidade das pessoas, maiores, capazes e aptas a compreender a substância e consistência dos atos da vida civil.

A “companheira” participou dos autos de arrolamento, tendo aceitado a partilha na forma como foi formalizada. Não houve desfale, não houve qualquer mutilação de seu direito, que deveria ter sido manifestado naqueles autos. O silêncio ou a tácita anuência produzem efeitos no mundo jurídico.

O formal, no que afeta à partilha, poderá ingressar no fôlio, competindo apenas uma apreciação no que diz respeito à questão tributária.

Ante o exposto, julgo improcedente a dúvida. Cientifi-

que-se. Cumpra-se o procedimento da lei 6.015/73. Expeça-se mandado.

PRIC

São Paulo, 9 de outubro de 2003.

Venício Antonio de Paula Salles

Juiz de Direito titular

Adjudicação. ITBI – base de cálculo.

Qualificação registral.

Ementa.

1. A base de cálculo deve corresponder ao valor do negócio jurídico que determinou a transferência imobiliária.

Esse é o padrão que a nossa legislação infraconstitucional deve seguir e observar. 2. O oficial de registro de imóveis não tem a missão de realizar uma fiscalização efetiva, mas apenas um controle e acompanhamento do recolhimento fiscal. O oficial não é agente fiscal, e não o pode substituir em seus misteres. Apenas os agentes do fisco é que se mostram aptos a lavrar autos de infração e a impor sanção pelo descumprimento fiscal. 3. É obrigação do registrador exigir a prova do recolhimento. Não pode, no entanto, se insurgir sobre pontos acessórios do recolhimento, discutindo prazo ou valores que o contribuinte entende corretos e que tem o direito de discutir junto ao contencioso próprio, de natureza fiscal.

Íntegra.

Processo nº 000.03.107620-3

Vistos, etc.

Cuida-se de procedimento administrativo de dúvida suscitado pelo oficial do 14^o Registro de Imóveis da Capital nos termos do artigo 198, da Lei de Registros Públicos, figurando como suscitado o Banco do Estado de São Paulo S.A. e outros. Destacou que recebeu para registro carta de adjudicação, expedida em autos de execução proposta pelo suscitado, que culminou com a arrematação, entre outros, do imóvel matriculado sob o nº 9.936. Destacou que o ITBI foi calculado não sobre o valor da arrematação, mas sim sobre o seu valor venal, abaixo de seu avaliado. Destacou que o valor venal do bem não pode ser considerado como o valor

“O oficial de registro de imóveis não tem a missão de realizar uma fiscalização efetiva, mas apenas um controle e acompanhamento do recolhimento fiscal.”

da base de cálculo, atuando como piso, de forma que qualquer valor superior deve prevalecer sobre aquele. Juntou documentos e pediu pelo processamento.

Notificado, o suscitado apresentou impugnação destacando que o imposto foi recolhido regularmente tendo como base de cálculo, nos termos da legislação de regência, o valor venal do bem.

O Ministério público se pronunciou e posicionou pela improcedência da dúvida.

É o relatório.

Decido.

Cuida-se de procedimento de dúvida, suscitada pelo oficial do 14º Registro de Imóveis da Capital em face do Banco do Estado de São Paulo S.A. e outros. O suscitado apresentou carta de adjudicação para registro, tendo promovido o recolhimento com base no valor venal do bem, desprezando do valor da arrematação.

A questão envolve duas vertentes que devem ser destacadas e frisadas na solução da pendência. A primeira, que orientou todo o debate administrativo, diz respeito à base que deve guiar e pautar o cálculo do ITBI na espécie, e a segunda questão envolve o nível e a extensão da "fiscalização" que deve ser desenvolvida pelos oficiais registradores.

Com relação à primeira questão da base de cálculo, em atenção a seu vetor constitucional, deve corresponder ao valor do negócio jurídico que determinou a transferência imobiliária. Este é o padrão que a legislação infraconstitucional deve seguir e observar.

A lei estadual 11.154/91 estabelece o valor venal do imóvel, considerando como valor correto e adequado do "bem", na medida em que é fixado e atualizado regularmente com base na planta genérica de valores. Assim dimensionado, o valor venal conquista foros de valor de mercado, e confere adequada harmonia entre a lei estadual e o texto constitucional. A lei infraconstitucional não pode cobrar acima do que estabelece a Carta Maior, mas pode padronizar valor inferior a este, sem que, assim procedendo, esteja cometendo uma inconstitucionalidade.

A fixação das competências constitucionais não se constitui em uma camisa de força para as legislações locais, tanto que existe, e está sendo combatida, a chamada guerra fiscal, que é uma forma de atrair empresas, através da concessão de benefícios e reduções fiscais.

Portanto, válida foi a eleição feita pela lei 11.154/91, ao

fixar peremptoriamente a base de cálculo em seu artigo 7º, como sendo o valor venal dos bens ou direitos transmitidos, sendo que tal dicção não foi rompida pelos termos do artigo subsequente.

Mesmo se assim não fosse o registro da carta, não poderia ser obstado, em se analisando a questão a respeito da extensão e da abrangência da fiscalização das serventias imobiliárias.

A esse propósito, é de se destacar que, a despeito da leitura que é feita do artigo 289 da Lei de Registros Públicos, o oficial de registro de imóveis não tem a missão de realizar uma fiscalização efetiva, mas apenas um controle e acompanhamento do recolhimento fiscal.

Deve, portanto, exigir que o recolhimento seja feito e que todas as informações e dados sejam prestados, para que os agentes fiscais tenham sempre elementos para lavrar o auto de infração e imposição de multa, AIIIM, quando detectarem recolhimento a menor ou fora de seu tempo certo.

O oficial não é agente fiscal e não o pode substituir em seus misteres. Apenas os agentes do fisco é que se mostram aptos a lavrar autos de infração e impor sanção pelo descumprimento fiscal.

Ademais, os contribuintes não podem ser alijados do constitucional direito de defesa contra eventual imputação fiscal (art. 5º, LV), no contencioso fiscal que é estruturado para estudar, analisar e julgar tais questões (no âmbito estadual, temos o TIT e, no âmbito federal, o conselho de contribuintes).

Assim, correto o posicionamento do oficial em exigir o perfeito, justo e correto recolhimento, fiscalizando para que todos os dados pertinentes estejam presentes, garantido a plena informação aos agentes fiscais, para que estes possam exigir o tributo não recolhido ou recolhido de forma incompleta ou insuficiente, através da devida imposição fiscal.

O Estado de Direito exige respeito a todos os direitos envolvidos. As facilidades que à vezes se revelam podem representar séria mutilação neste estado de coisas, com o perecimento indevido de direitos e de prerrogativas.

Portanto, é obrigação do registrador exigir a prova do recolhimento. Além disso, deve exigir que todas informações sejam prestadas e que as informações prestadas sejam corretas. Não pode, no entanto, se insurgir sobre pontos acessórios do recolhimento, discutindo prazo ou valores que o contribuinte entende corretos e que tem o direito de discutir junto ao contencioso próprio, de natureza fiscal.

Neste sentido, deve o aplicador do Direito fazer uma leitura mais adequada aos padrões constitucionais. Deve considerar o artigo 289 da Lei de Registros Públicos, em seus limites, sem extrapolação, sem conversão do cartório de imóveis em uma forma de se viabilizar a cobrança forçada de valores tributários.

A expressão "fiscalização do pagamento dos impostos devidos" contida no artigo 289 indica a necessidade de o oficial zelar pelas informações fiscais, para que o fisco tenha acesso e conhecimento a todos os valores e aspectos das transferências imobiliárias, para que possa exercer os seus misteres de forma completa e sem limitação. O artigo em pauta não criou uma nova competência para os oficiais registradores. Não os transformou em agentes da administração direta, não conferiu atribuição para que estes lavrem auto de infração.

Confirmando este entendimento, é de se observar que a lei municipal 11.154/91, não trata os tabeliães e oficiais como responsáveis solidários, pois não respondem pelo valor principal do tributo, mas apenas por um "valor fixo", que revela que devem cumprir e se empenhar no atendimento de obrigação de natureza acessória.

O artigo 11, seu parágrafo, e o artigo 19 determinam que os oficiais exijam a "prova do pagamento", apenas isto, acompanhada de informações precisas e exatas.

Destarte, a responsabilidade do registrador se encontra limitada a exigir a prova do recolhimento e a fiscalizar para que não existam informações falsas ou simuladas nos documentos, e somente obstando o registro, em verificando que as justificativas para o pagamento a menor ou fora de seus padrões se mostram desarrazoadas ou sem bases sérias e justas.

Ante o exposto, julgo improcedente a dúvida, determinando o registro da carta de adjudicação. Expeça-se mandado.

PRIC

São Paulo, 3 de outubro de 2003.

Venício Antonio de Paula Salles

Juiz de Direito

Arrematação – vários imóveis. ITBI – base de cálculo. Qualificação registral. Impostos.

Cópia reprográfica.

Ementa.

1. A base de cálculo deve corresponder ao valor do negócio jurídico que determinou a transferência imobiliária. Esse é o padrão que a nossa legislação infraconstitucional deve seguir e observar. 2. O oficial de registro de imóveis não tem a missão de realizar uma fiscalização efetiva, mas apenas um controle e acompanhamento do recolhimento fiscal. O oficial não é agente fiscal e não o pode substituir em seus misteres. Apenas os agentes do fisco é que se mostram

aptos a lavrar autos de infração e impor sanção pelo descumprimento fiscal. 3. É obrigação do registrador exigir a prova do recolhimento. Não pode, no entanto, se insurgir sobre pontos acessórios do recolhimento, discutindo prazo ou valores que o contribuinte entende corretos e que tem o direito de discutir junto ao contencioso próprio, de natureza fiscal.

4. A cópia reprográfica não autoriza o registro. O título causal necessário para registro será sempre o título original, não se admitindo o ingresso do documento copiado, em que pese a autenticação das suas vias.

Íntegra.

Processo nº 000.03.112961-7

Vistos, etc.

Cuida-se de procedimento administrativo de dúvida, suscitada nos termos do artigo 198 da Lei de Registros Públicos, pelo oficial do 13º Registro de

Imóveis da Capital, tendo como suscitado o Banco do Estado de São Paulo S.A., Banespa. Destacou que recebeu para registro carta de arrematação, que foi obstada para que fosse esclarecido sobre a base de cálculo do tributo municipal, conquanto a arrematação abarcou outros bens. Que na guia constou o valor da transação, sendo indicado como base de cálculo valor inferior. Acrescentou que o título foi reapresentado em cópia, tornando-se inábil para conquistar acesso ao fólio. Juntou documentos e pugnou pelo acolhimento.

A suscitada apresentou impugnação, destacando que o

"Destarte, a responsabilidade do registrador se encontra limitada a exigir a prova do recolhimento e a fiscalizar para que não existam informações falsas ou simuladas nos documentos..."

ITBI foi corretamente recolhido, com base no valor venal do imóvel, de forma que descabe qualquer exigência sobre diferenças. Quanto aos documentos, destacou que, estando autenticados, possuem a mesma força probante dos originais.

O Ministério público se posicionou pela procedência da dúvida.

É o relatório.

Decido.

Cuida-se de procedimento de dúvida, suscitada pelo oficial do 13º Registro de Imóveis da Capital em face do Banco do Estado de São Paulo S.A., Banespa, relatando que obteve o ingresso de carta de arrematação, por divergência quanto ao valor do ITBI oferecido à tributação, e também, pela ausência de apresentação da via original do título causal.

A questão é de índole fiscal, envolve duas vertentes que devem ser destacadas e frisadas na solução da pendência. A primeira, que orientou grande parte do debate administrativo, diz respeito à base que deve guiar e pautar o cálculo do ITBI na espécie, e a segunda questão envolve o nível e a extensão da "fiscalização" que deve ser desenvolvida pelos oficiais registradores.

Com relação à primeira questão, da base de cálculo, em atenção a seu vetor constitucional, deve corresponder ao valor do negócio jurídico que determinou a transferência imobiliária. Este é o padrão máximo que a legislação infraconstitucional deve seguir e observar.

A lei estadual 11.154/91 elegeu o valor venal do imóvel como base de cálculo do tributo, considerando que se trata do valor correto e adequado do "bem", mormente porque submetido a atualização regular com base na planta genérica de valores. Assim dimensionado, o valor venal conquista foros de valor de mercado, e confere adequada harmonia entre a norma estadual e o texto constitucional.

A lei infraconstitucional não poderia exigir valor acima do que é estabelecido na Carta Maior, mas pode padronizar valor algo inferior, sem que, assim procedendo, esteja cometendo qualquer desvio ou inconstitucionalidade.

A fixação das competências constitucionais não constitui uma imposição às legislações locais, que podem eleger a base que melhor atenda a seus anseios e que melhor se ajuste a seu sistema fiscalizatório.

Portanto, válida foi a eleição feita pela lei 11.154/91, ao fixar peremptoriamente a base de cálculo em seu artigo 7º, como sendo o valor venal dos bens ou direitos transmitidos, sendo que tal dicção não foi rompida pelos termos do artigo subsequente.

No caso dos autos, o tributo foi recolhido pelo valor venal, sendo desconsiderado o valor da transação, ou seja, o valor da arrematação. Nada de irregular se materializou em tal procedimento.

A segunda questão que se coloca diz respeito à extensão e à abrangência da fiscalização tributária que toca às serventias imobiliárias.

A este propósito, é de se destacar que, a despeito da leitura que é feita do artigo 289 da Lei de Registros Públicos, o oficial de registro de imóveis não tem a missão de realizar uma fiscalização efetiva, mas apenas um controle e acompanhamento do recolhimento fiscal.

Deve, portanto, exigir que o recolhimento seja feito e que todas as informações e dados sejam prestados, para que os agentes fiscais tenham sempre elementos para lavrar o auto de infração e imposição de multa, AIIIM, quando detectarem recolhimento a menor ou fora de seu tempo certo.

O oficial não é agente fiscal e não o pode substituir em seus misteres. Apenas

os agentes do fisco é que se mostram aptos a lavrar autos de infração e impor sanção pelo descumprimento fiscal.

Ademais, os contribuintes não podem ser alijados do constitucional direito de defesa contra eventual imputação fiscal (art. 5º, LV), no contencioso fiscal que é estruturado para estudar, analisar e julgar tais questões (a nível estadual, temos o TIT e, no âmbito federal, o conselho de contribuintes).

Assim, correto o posicionamento do oficial em exigir o perfeito, justo e correto recolhimento, fiscalizando para que todos os dados pertinentes estejam presentes, garantida a plena informação aos agentes fiscais, para que estes possam

"O oficial não é
agente fiscal e
não o pode
substituir em seus
misteres. Apenas
os agentes do
fisco é que se
mostram aptos a
lavrar autos de
infração..."

exigir o tributo não recolhido ou recolhido de forma incompleta ou insuficiente, através da devida imposição fiscal.

O Estado de Direito exige respeito a todos os direitos envolvidos. As facilidades que às vezes se revelam, podem representar séria mutilação neste estado de coisas, com o perecimento indevido de direitos e de prerrogativas.

Portanto, é obrigação do registrador exigir a prova do recolhimento. Além disso, deve exigir que todas as informações sejam prestadas e que as informações prestadas sejam corretas. Não pode, no entanto, se insurgir sobre pontos acessórios do recolhimento, discutindo prazo ou valores que o contribuinte entende corretos e que tem o direito de discutir junto ao contencioso próprio, de natureza fiscal.

Nesse sentido, deve o aplicador do Direito fazer uma leitura mais adequada aos padrões constitucionais.

Deve considerar o artigo 289 da Lei de Registros Públicos, em seus limites, sem extrapolação, sem conversão do cartório de imóveis em uma forma de se viabilizar a cobrança forçada de valores tributários.

A expressão "fiscalização do pagamento dos impostos devidos" contida no artigo 289 indica a necessidade de o oficial zelar pelas informações fiscais, para que o fisco tenha acesso e conhecimento a todos os valores e aspectos das transferências imobiliárias, para que possa exercer os seus misteres de forma completa e sem limitação. O artigo em pauta não criou uma nova competência para os oficiais registradores. Não os transformou em agentes da administração direta, não conferiu atribuição para que estes lavrem auto de infração.

Confirmando esse entendimento, é de se observar que a lei municipal 11.154/91, não trata os tabeliães e oficiais como responsáveis solidários, pois não respondem pelo valor principal do tributo, mas apenas por um "valor fixo", que revela que devem cumprir e se empenhar no atendimento de obrigação de natureza acessória.

O artigo 11, seu parágrafo, e o artigo 19 determinam que os oficiais exijam a "prova do pagamento", apenas isto, acompanhada de informações precisas e exatas.

Destarte, a responsabilidade do registrador se encontra limitada a exigir a prova do recolhimento e a fiscalizar para que não existam informações falsas ou simuladas nos documentos, e somente obstando o registro, em verificando que as justificativas para o pagamento a menor ou fora de seus padrões se mostram desarrazoadas ou sem bases sérias e justas.

No presente feito, além da questão fiscal, que se entende superável, existe um segundo ponto de cunho documental, que não comporta superação. O título causal necessário para registro será sempre o título original, sendo que para tal efeito, não se admite o ingresso do documento copiado, em que pese a autenticação das suas vias.

Ante o exposto, julgo procedente a dúvida. Cumpra-se o disposto no artigo 203 da Lei de Registros Públicos.

PRIC

São Paulo, 13 de outubro de 2003.

Venicio Antonio de Paula Salles

Juiz de Direito titular

Ou você é sócio do IRIB...
ou é um sapo de fora.

Ser associado do IRIB tem suas vantagens.
Estar bem informado é uma delas.

Boletim Eletrônico - Boletim do Inib em Revista -
Revista do Direito Imobiliário - Site: www.inib.org.br -
Coleção Inib em Debate - Coleção Cadernos do Inib.



INSTITUTO DE REGISTRO
IMOBILIÁRIO DO BRASIL

IRIB. Indispensável para o Registrador Imobiliário.





A posse, o registro e seus efeitos

José Augusto Guimarães Mouteira Guerreiro*

1. Na douda exposição-prefácio que Fernando Luso Soares fez ao significativo e clássico estudo de Direito civil português sobre a posse — é claro, referimo-nos à obra de Manuel Rodrigues — começa por estas simples palavras: “constitui, decerto, uma ousadia este meu empreendimento”.

Ora, se Luso Soares reconhece a ousadia do seu cometimento, que poderei eu dizer?

Falar sobre posse nesta veneranda Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e neste congresso é mais do que uma redobrada ousadia. É verdadeira temeridade!

Deverei, portanto, circunscrever esta singela intervenção à modéstia que naturalmente lhe é adequada, referindo tão-só alguns dos pontos que atualmente se questionam, mas dando igualmente por assente que, ao falar de posse, não pretendo, de modo algum, debater as concepções aceites pela doutrina e sancionadas por disposições legais vigentes, como é o caso da noção do artigo 1.251 do Código Civil, que se mostra claramente explicada no conhecido texto anotado pelos dois grandes ex-Mestres desta Casa em colaboração com o doutor Henrique Mesquita. Como igualmente está fora desta intervenção a controvérsia sobre a eventual extensão do instituto aos direitos reais de garantia e aos bens incorpóreos.

Seguimos, pois, o proverbial conceito da “atuação de fato” relativa à prática concreta dos atos correspondentes ao exercício do direito de propriedade ou de outro direito real e complementado este *corpus* com o elemento subjetivo, com o *animus*, que Savigny sustentou e que, como se diz no referido Código Civil Anotado, a nossa lei-base terá consagrado, muito embora o artigo 1251 o não declare expressamente.

2. Ao falar de posse é igualmente manifesto que tocamos nesse instituto nuclear no capítulo dos direitos reais, consabidamente elaborado, discutido e alicerçado numa milenar evolução histórica que radica no Direito romano e tem vindo a ser objeto de interesse e estudo por parte de juristas, de filósofos e até de economistas.

E é talvez mesmo a perspectiva econômica e sociológica da posse a que tem logrado obter nos últimos tempos maior visibilidade. Na afirmação de Saleilles — e que também Luso Soares cita no prefácio à obra de Manuel Rodrigues — fala-se da apropriação econômica das coisas como sendo uma idéia anterior à da propriedade, acentuando-se que a posse existe quando o detentor aparece como dono da coisa do ponto de vista econômico.

Mas, sem embargo do interesse filosófico e sociológico, é evidente que têm sido os mestres do Direito civil que lhe continuam a dedicar a sua constante atenção. A este respeito, não posso deixar de citar as palavras iniciais da grande obra sobre a posse do professor brasileiro José Carlos Moreira Alves. Diz textualmente: “Poucas matérias há, em direito, que tenham dado margem a tantas controvérsias como a posse”. E acrescenta: “Sua bibliografia é amplíssima”. De fato, este professor demonstra-o, já que o primeiro volume da sua obra tem 1.107 notas de citações e o segundo, 1.371, isto é o espantoso número global de 2.478 referências, adicionadas ainda de 54 páginas de indicações bibliográficas sendo 30, no primeiro volume, e 24, no segundo.

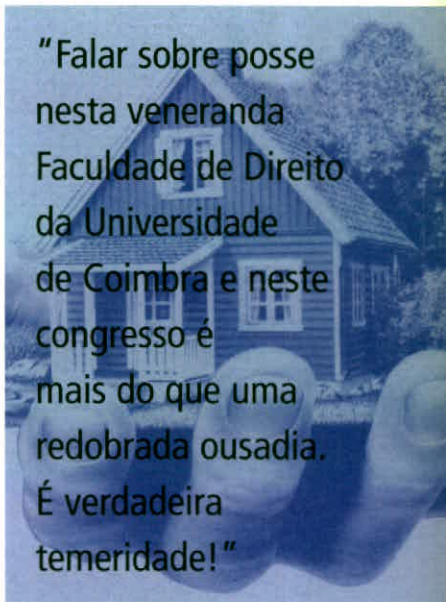
Mas, se faço esta alusão é apenas para:

1^o) reafirmar que está necessariamente fora do meu propósito dissertar sobre a posse;

2^o) lembrar que em vários domínios com pouco mais que um grão de areia se têm revolucionado conceitos. Aliás, sobre a própria idéia do espaço e do tempo e da energia cósmica muito se disse e se escreveu desde a Antigüidade, mas foi só há cerca de 100 anos que

Albert Einstein, enquanto meditava e tocava violino, terá concluído que $E=mc^2$, como demonstrou num artigo de sete páginas;

3^o) fazerem-me a elementar justiça de reconhecer que, ao dizer isto, não tenho, evidentemente, a estultícia ou a louca idéia de pretender formular qualquer tipo de comparação com o enorme cientista, não já no vasto domínio da Física, mas mesmo, pobremente, na seqüência do que sobre posse e o registro gostaria de ver debatido. E é evidente que reconheço a minha completa insignificância e a própria limitação do tema.



“Falar sobre posse
nesta veneranda
Faculdade de Direito
da Universidade
de Coimbra e neste
congresso é
mais do que uma
redobrada ousadia.
É verdadeira
temeridade!”

O que pretendia era tão-só sensibilizar a atenção dos juristas, agora que se comemoram os 35 anos do Código Civil, para que o tema da posse e do registro venha a ser mais devidamente tratado, com aquela “linguagem clara e o estilo singelo” a que alude o eminente professor Antunes Varela, no prefácio do seu Direito da Família.

3. Feitas estas ressalvas, há que reconhecer que a posse tem os seus efeitos e são estes os que tradicionalmente colidem com o registro – pese, embora, o disposto no nº 1 do artigo 1.268, do CC – e que pensamos ser, na atualidade, indispensável alterar.

E ao dizê-lo convém desde já esclarecer que – com a ressalva já contemplada nesse preceito respeitante à presunção da titularidade do direito –, ao utilizar a expressão “efeitos da posse” quero referir-me, em sentido amplo, ao que creio ser a

fundamental consequência jurídica da posse e não exclusivamente àqueles efeitos que expressamente são tratados no capítulo IV.

E o efeito básico que tudo tem ultrapassado é, a meu ver, o que motiva a aquisição originária do direito, ou seja, a usucapião.

Como de há longa data vem sendo ensinado, radica tal consequência jurídica na prática ininterrupta, pública e pacífica de concretos atos materiais do exercício possessório com o correspondente *animus*, de modo que assim se dá, como expressiva e claramente é explicado no Código Civil Anotado que vimos citando, a transformação jurídica daquela situação de fato em benefício do que exerce a gestão econômica da coisa.

A visibilidade, permanência e ostensividade dos atos possessórios facultam, pois, ao possuidor a aquisição originária do direito de propriedade ou dos outros direitos reais de gozo que tenham sido exercidos e se mostrem igualmente susceptíveis de tal possibilidade.

De modo que tanto histórica como doutrinariamente a usucapião justificou-se consensualmente entre os juristas e nos textos legais dada essa sua vertente pública de mani-

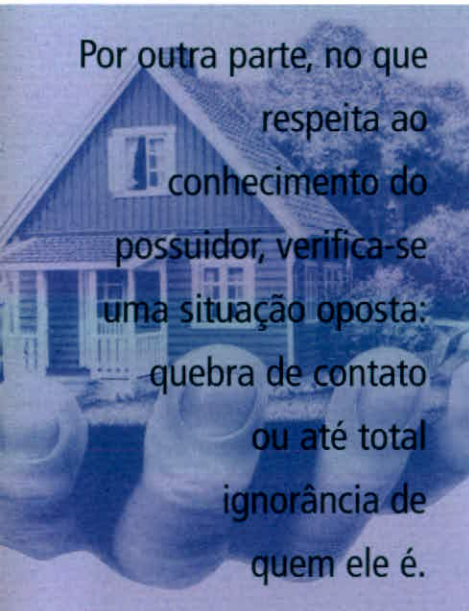
festa, ordeira, visível e inequívoca prática permanente de atos materiais e significativos de um exercício correspondente ao direito invocado, ou seja, dos poderes de fato que, tornando-o sabido e cognoscível por todos, demonstram que, na realidade, quem assim os exerce não pode deixar de ser publicamente considerado o seu titular. Negá-lo equivaleria, aliás, a uma inadmissível iniquidade teórica e prática, reconhecida em múltiplos domínios tais como o filosófico, o social, o econômico e sobretudo o jurídico.

4. Já há alguns anos escrevi breves apontamentos sobre a posse e o registro – um dos quais veio publicado na Revista da Ordem dos Advogados – em que me interrogava sobre a valia dos efeitos e a própria razão de ser que a posse terá nos nossos dias. É que nem sequer lhe está subjacente uma idêntica veracidade conjuntural, sobretudo traduzida numa mesma realidade e numa certeza fática que motivaram e historicamente alicerçaram tão elaborada construção jurídica que nos chegou do Direito romano.

Nesses tempos, pesem, embora, todas as transformações históricas ocorridas, o certo é que um dado básico se manteve: a propriedade e os demais direitos reais que se têm considerado susceptíveis de posse eram apanágio de poucos. E que se conheciam. Mas, como naquele artigo referi “nos últimos tempos, deu-se uma inversão, um fenómeno inteiramente novo, cujos efeitos, embora geralmente reconhecidos, parece que ainda não foram suficientemente ponderados pelos juristas: a propriedade, nomeadamente sobre imóveis e móveis sujeitos a registro, multiplicou-se, popularizou-se, democratizou-se: os proprietários são aos milhares, mesmo aos muitos milhares. E a velocidade das transações acompanhou, potencializou, essa multiplicação. São inúmeras as compras e vendas, as permutas, os trespases, os mais diversos atos e contratos.

Por outra parte, no que respeita ao conhecimento do possuidor, verifica-se uma situação oposta: quebra de contato ou até total ignorância de quem ele é. As relações de vizinhança, de convivência, de intimidade, esbateram-se, quebraram, desapareceram quase por completo. Realmente, mesmo nas terras pequenas, muito poucos são os que se distinguem e quase todos nem se conhecem. Nas cidades, praticamente ninguém. Quem habita num andar quase já não faz qualquer idéia de quem são os que moram no mesmo prédio.

Mais: ainda quando alguém conhece o seu vizinho não sabe se ele é o proprietário, ou o usufrutuário, ou o arrenda-



Por outra parte, no que
respeita ao
conhecimento do
possuidor, verifica-se
uma situação oposta:
quebra de contato
ou até total
ignorância de
quem ele é.



tário; ou seja, não sabe a que título possui, se no seu próprio nome, se no de outrem. Deste modo, afirmar-se — salvo circunstâncias verdadeiramente excepcionais — que a posse é demonstrável, e que se pode hoje em dia confirmar e comprovar constitui, perdoem-me, uma afirmação ingênua, senão mesmo inverídica. Com efeito, a descrita situação, sobremaneira evidente no que concerne aos meios citadinos e no tocante aos prédios urbanos, é atualmente extensiva a todo o território, englobando as áreas rústicas. Também aqui, a aceleração das transações, o chamado — conquanto discutível — progresso social, a volatilidade e a própria ocultação dos interesses e vários outros fatores, tais como a emigração, a instabilidade e permanente deslocação das pessoas, motivaram um generalizado desconhecimento dos titulares dos direitos reais, tudo isto aliado à indiferença, à insensibilidade e à efetiva ignorância das situações concretas. Não se sabe se quem ainda nos nossos dias amanha as terras (que esporadicamente se cultivam) é ou não o *dominus*. Aliás, será talvez — o que os vizinhos geralmente ignoram — o encarregado de alguma cooperativa, ou um arrendatário ou mesmo um simples comodatário, talvez porque o proprietário, ausente na cidade ou no estrangeiro, ainda conserva um velho e quase anacrônico gosto pela *terra mater* que não quer deixar a monte.

De modo que esta total e contemporânea ignorância e equivocidade dos possuidores, quer nas zonas citadinas quer nas rurais, e tanto no que respeita aos prédios urbanos, em que é por demais evidente, como também no que toca aos rústicos, não podem justificar uma real e verídica publicidade dos direitos e a prevalente invocabilidade da usucapião, tal como tem vindo a ser considerada pela doutrina e pela jurisprudência.

A cansativa e estereotipada — mas, como se disse, atualmente descabida — alegação de que o autor que reivindica o direito de propriedade do prédio é, há mais de 20, 30 e 40 anos, por si e antecessores que representa, o seu dono, porque o cultiva, o habita e pratica à vista de todos, e sem oposição de ninguém, os diversos atos materiais que o qualificam como possuidor em seu próprio nome e interesse e está, assim, em condições de invocar a usucapião — esta alegação, dizia, não tem atualmente consistência e razão de ser e, portanto, não deve ter aceitação doutrinária e legal. Além disso, é baseada na mais que falível prova testemunhal de quem se presta a fazer esse jeito. E, por mais advertências que se façam, a experiência confirma que não se conhecem,

a este propósito, condenações por perjúrio. Afinal o certo é que constava, depreendia-se, dizia-se... E quem pode concluir que não? Que ao afirmá-lo convictamente se estava dolosamente a tentar prejudicar outrem? E afinal que prova é esta? É a que vai conseguir dar como provados fatos que, afinal, se podem sobrepor ao que consta dos documentos autênticos e dos registros?

5. Como resulta do que se disse, é necessário mudar. E, mesmo enquanto a lei não é alterada, atrever-me-ia a sugerir que, à luz de uma interpretação atualística e analógica do artigo 1.293 do Código Civil, se possa considerar que da disposição aflora um princípio geral: o de que é indispensável, para

"Quem confia na publicidade registral não pode ser preterido por aquele que alega – e consegue convencer os tribunais por rotina e sabe-se lá como – uma irreal ou mais do que duvidosa e, nos nossos dias, verdadeiramente ilusória usucapião."

se poder invocar a usucapião, que não existam, objetivamente, condições não-exteriorizadas, dúbias, indeterminadas e, por isso, ambíguas, motivadoras da incerteza do direito exercido – como, convenhamos, acontece em vários casos que não caberá aqui concretizar. Cite-se apenas o exemplo dos prédios em regime de propriedade horizontal, com as suas múltiplas frações, cujos próprios condôminos se desconhecem uns aos outros.

Ora, se assim é, se a *ratio* daquela norma radica na circunstância de a posse não ser, nesses casos, nem manifesta, nem patente, nem conclusiva quanto ao direito exercido – muito embora as hipóteses previstas no preceito sejam taxativas – verificamos, no entanto, que na realidade atual, a justificação da impossibilidade aquisitiva aí prevista procede, com idêntica razão, em diversas hipóteses. Logo, talvez não seja descabido sustentar a apontada interpretação analógica e atualística para muitos outros casos.

6. Por outro lado, e passando agora ao tema do registro, verificamos que a celeridade da contratação e a concomitante necessidade da sua credibilidade e garantia exigem um regime de proteção da boa-fé e da certeza jurídica das titularidades, que são reconhecidamente valores estruturantes do Direito civil, que, a nosso ver, só um sistema registral

– e, acentue-se, só um eficaz sistema registral – está em condições de poder proporcionar. Não é a confusão, a obscuridade e a insegurança das situações o que o ordenamento deve admitir.

Quem confia na publicidade registral não pode, nem deve, ser preterido por aquele que alega – e consegue convencer os tribunais por rotina e sabe-se lá como – uma (como se disse) irreal ou mais do que duvidosa e, nos nossos dias, verdadeiramente ilusória usucapião.

E não se argumente lembrando que o registro não é, em geral, constitutivo. Ao que creio, não será indispensável tal efeito.

Bastar-nos-á apelar a uma consequência da inscrição registral, já prevista na lei, fazendo funcionar o princípio da presunção da real existência do direito tal como registro o define de uma forma mais efetiva, à semelhança do que em Espanha é entendido e tido como incontroverso ainda que, aliás, em face de uma muito mais clara disposição: a do artigo 34 da Lei Hipotecária. Mas, entre nós, enquanto não há uma desejável revisão legislativa neste domínio (e, note-se, tendo havido várias, provavelmente não se irá alegar que esta sugestão constitua um aberrante alvitre), há que buscar as mais equitativas soluções e, para tanto, teremos de interpretar as atuais disposições – mormente as dos artigos quinto, sexto, sétimo, oitavo e 17, nº 2, do Código do Registro Predial – de um modo muito mais amplo, muito mais consentâneo com a realidade contemporânea.

Não há muito tempo escrevi umas notas dizendo que, a meu ver, o âmbito do nº 2 do artigo 17 era o das simples invalidades registraes. Francamente já não penso o mesmo. Na época da prensa, da globalização e contratação eletrônica há que encontrar tábuas de salvação. E uma delas – para não dizer mesmo essencial, no incontornável domínio da certeza do direito, – é que o terceiro protegido será sempre o que adquire e registra e, inversamente, o que não está inscrito não merece tal proteção.

O registro, ainda quando não tem eficácia constitutiva, terá pelo menos de assegurar a graduação prioritária do direito previamente inscrito, a eficaz presunção da sua existência e a verdade do que publicita. Não parece justo, à luz da realidade do nosso mundo, que no conflito de interesses subjacente, se continue a dar crédito à ancestralmente protegida mera situação de fato. A usucapião só deveria subsistir para situações residuais – quando não há título e registro – como uma espécie de anistia civilística.

7. Na impossibilidade de sequer fazer uma singela abordagem das aludidas questões registrais e do significado que atualmente lhes deverá ser atribuído direi apenas o seguinte.

a) A eficácia constitutiva do registro consabidamente está apenas claramente consagrada no artigo 687, do Código Civil, e nº 2, do artigo quarto, do Código do Registro Predial, no tocante à hipoteca. Todavia, a propósito deste efeito, gostaria – e pedindo que me seja relevada a ousadia – de tentar introduzir um conceito novo, visto que, por um lado, nunca o vi sugerido, mas, pelo outro, creio-o ajustado à realidade. E tal conceito talvez se pudesse designar como o da eficácia constitutiva indireta. Há, com efeito, hipóteses em que, apesar de não constar expressamente da lei que o registro tem efeito constitutivo, no entanto, ele acaba por, na prática, existir ainda que indiretamente. Citarei apenas três exemplos: o primeiro respeita ao direito de superfície em bens do domínio público – dado que é fato sujeito ao registro e só nesse regime pode a sua utilização ser concedida tal como estabelece o nº 1, do artigo quinto, da Lei dos Solos. Aliás, além da hipoteca, esta é a outra hipótese de registro constitutivo expressamente previsto na lei hipotecária espanhola.

Outro caso é o da propriedade horizontal. Nos termos do disposto no nº 1, do artigo 62, do Código do Notariado, “nenhum instrumento pelo qual se transmitam direitos reais ou contraíam encargos sobre frações autônomas de prédios em regime de propriedade horizontal pode ser lavrado sem que se exhiba documento comprovativo da inscrição do título constitutivo no registro predial”. Ora, se a lei proíbe que se lavre qualquer ato sem que demonstre que o respectivo título constitutivo foi registrado, não quererá isto dizer que, também aqui, o registro tem uma indireta eficácia constitutiva?

Outras situações existem e dentre elas apenas lembrarei a do loteamento urbano. Não podendo tampouco enunciar, dada a manifesta complexidade do tema, os diversos condicionalismos legais que lhe são próprios, apenas traria à colação que – além da conhecida obrigatoriedade do licenciamento daquelas operações – há a necessidade de se comprovar a autonomização da descrição predial do lote. Ora, a abertura dessas descrições tem lugar, tal como dispõe o nº 3, do artigo 80, do Código do Registro Predial, precisamente por força do registro de autorização de loteamento. Ou seja, para além de se tratar de fato sujeito a registro (art. 2º, nº

1, alínea d) do Código do Registro Predial), a autonomização e correspondente descrição de cada um dos lotes irá necessariamente decorrer da inscrição registral daquela autorização. Aliás, diga-se ainda, que o justificar-se o direito de propriedade de lotes com base na usucapião abriria uma larga porta à clara violação de importantes normas sobre o loteamento urbano.

Por isso, nestas apontadas hipóteses (e noutras), em que é a própria lei que condiciona ou inviabiliza, na prática, a titulação de quaisquer negócios jurídicos, se o correspondente registro não estiver feito, parece que estaremos, senão em face de casos explícitos de registro constitutivo, pelo menos perante situações que têm similares consequências. De modo que, para quem tem o *nobile officium* de interpretar e aplicar o Direito, para tal fim, não será assim tão essencial e determinante o que é dito tradicional, mas quiçá arcaicamente, nos artigos quarto e quinto, do Código do Registro Predial. Como bem se sabe, o ordenamento jurídico é um todo e as soluções hão de ser buscadas a essa luz e não à de uma simples interpretação declarativa e mesmo, como frequentemente acontece, até restritiva, mercê das muitas confusões que ainda subsistem a respeito dos atos e dos efeitos do registro.

b) No que toca às presunções derivadas do registro. Também neste ponto só poderei aflorar uma idéia que, sobre ser algo revolucionária, apesar de tudo creio que será a mais realista. E surgiu-me a propósito do registro comercial, atentas, sobretudo, estas duas circunstâncias: em quase todas as pessoas coletivas em que o ato constitutivo está sujeito ao registro – caso típico das sociedades comerciais e das cooperativas – este registro tem efeito constitutivo. O mesmo sucede com as cisões, fusões, o encerramento da

“... nestas hipóteses , em que é a própria lei que condiciona ou inviabiliza, na prática, a titulação de quaisquer negócios jurídicos, se o correspondente registro não estiver feito, parece que estaremos, senão em face de casos explícitos de registro constitutivo, pelo menos perante situações que têm similares consequências. ”

liquidação e outros fatos. Mas dado o princípio da especialidade, mesmo quando a lei não contém disposições tão claras como as dos artigos quinto ou 112, do Código das Sociedades Comerciais, não podemos presumir que uma sociedade cujo objeto, ou a firma, ou o capital eram uns e que deliberou alterá-los (até com ata lavrada por notário), mas não registrou essas alterações, o efeito presuntivo derivado do registro, mesmo entre os sócios, possa ser elidido com a simples exibição daquela ata.

Ou seja: muito embora possamos admitir que a inscrição registral não envolva, nesses casos, um efeito presuntivo de todo inelidível, ela também não se circunscreve apenas à usual presunção *juris tantum* que possa, em qualquer circunstância, ser elidida.

Daí que — porventura inadequadamente, mas com o propósito de tornar mais realista e perceptível esta idéia — tenha chegado a escrever que, nestes casos em que o fato não é absolutamente inelidível, mas, ao mesmo tempo, a elisão também não deve ser sempre admitida, estaremos talvez perante um *tertium genus* — um conceito de quase-inelidibilidade, específico do direito registral, que ainda não foi tratado e conceitualizado.

Ora, quanto a este princípio das presunções decorrentes de registro, não só o artigo 11, do Código do Registro Comercial, tem uma redação de todo idêntica à do artigo sétimo, do Código do Registro Predial, como as razões pelas quais se tem de entender que, inexistindo vício do registro, subsistem análogos motivos, mormente nos tempos atuais, para não postergar quaisquer das presunções baseadas na titulação autêntica que o registro proporciona, preteri-lo seria minimizar sem fundamentos os efeitos que a lei consagrou e que o intérprete deverá ajustar à realidade atual.

c) No que respeita à transmissão dos direitos reais. Sendo bem conhecido o princípio consagrado no nosso Direito civil da transferência destes direitos por efeito do contrato [No Brasil, a transferência se opera por força constitutiva do registro — NCC, art. 1.227 — NE], que aqui não cabe discutir, a verdade é que ele vem sendo freqüentemente invocado pela jurisprudência e pela doutrina como regra absoluta. Ora, salvo o devido respeito, não é assim nem também para a segurança jurídica assim convém que seja. Como se diz na anotação ao preceito da nossa bíblia civilística que vimos citando, “os direitos reais primeiramente constituídos sobre a coisa prevalecem em relação aos constituídos posteriormente, sem prejuízo das regras do registro”.



E estamos agora neste ponto: não serão precisamente essas regras uma das ressalvas que a parte final do n^o 1, do artigo 408, do Código Civil, prevê?

E que uma das exceções é a que resulta dos princípios da prioridade dos direitos tabularmente inscritos e que está expressamente consagrada no artigo sexto do Código do Registro Predial? Cremos que sim e que a certeza do direito mais sólida se tornava se o reconhecêsemos. A título de exemplo: muito embora a escritura translativa da propriedade que cumpre o contrato-promessa, prioritariamente inscrita, tenha sido outorgada e registrada já depois de uma outra que o ignorou, se ainda tiver “chegado ao registro” a tempo de poder converter a inscrição provisória de aquisição baseada no contrato-promessa, mesmo que este não tenha eficácia real, como que a adquire por força das regras próprias do registro, isto é, do n^o 3, do artigo sexto, do Código do Registro Predial.

E, contra, não se pode argumentar nem com as regras da boa-fé — é claro que o registro provisório já lá estava e tinha de ser conhecido — nem com a mais do que falaciosa proteção dos credores. Quais? Os que preferiram confiar no “cobrador do fraque” e não numa inscrição registral, ainda que provisória, ou em qualquer outro direito que a lei faculta e permite registrar? E por que distinguir os efeitos prioritários das sucessivas inscrições?

8. Feitas, ainda que muito sumariamente, estas observações no tocante a alguns dos efeitos do registro e à sua vislumbrada colisão com a posse, seria altura de tocar a vexata quaestio do conceito de terceiro. Trata-se, porém, de um complexo tema que não é possível aqui abordar e muito menos desenvolver.

Dir-se-á apenas o seguinte: concordando, em princípio, com o que no Congresso sobre o direito sucessório disse a doutora Mônica Jardim, temos de convir que não é um conceito unívoco. Há, no Código do Registro Predial, vários terceiros.

Desde logo, o do artigo quinto é diverso do que está contemplado no artigo 17, n^o 2, e um e o outro são também, ao que creio, diferentes do que a lei prevê quanto à retificação do registro, no artigo 122.

De qualquer modo, a tristíssima inovação legislativa do n^o 4, do artigo quinto — introduzida pelo decreto-lei 533/99, de 11/12, porventura apenas para tentar contrariar as teses da jurisprudência — sendo, como de fato é, simples dislate desgarrado da própria epígrafe do preceito, não pode ser

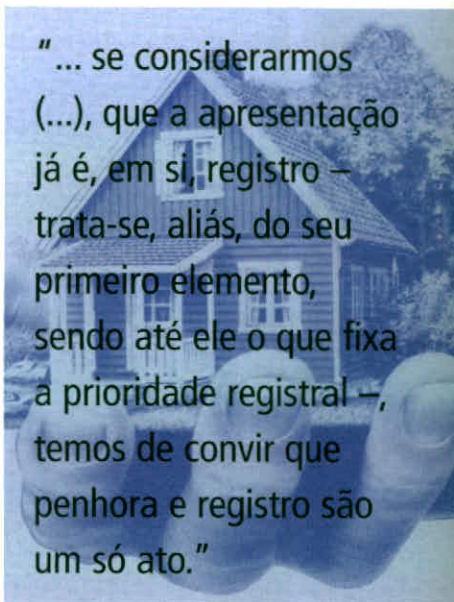
considerado como uma definição do conceito. De resto, nem também resulta que deva ter sido esse o propósito do legislador. De modo que aquele n^o 4 ali deve quedar, como mero resquício da evolução legislativa, conquanto recente, já hoje está caduco e não deixará de ser entendido como mero texto histórico e que não é, em si, como qualquer outro, impeditivo da evolução do ordenamento e da busca da verdade jurídica por parte do intérprete. Ora, como se disse e ainda se dirá, há textos legais posteriores (como o relativo à penhora na recente ação executiva) que só podem ser entendidos a outra luz.

E esta evolução conduz-nos mais rapidamente à interpretação extensiva do artigo 17, n^o 2, e não à restritiva, como tem sido usualmente considerada.

9. Para concretizar com breves exemplos como tem evoluído nos últimos tempos a concepção do legislador, citarei apenas três casos, dois do nosso foro interno e um do internacional.

a) O primeiro, que logo nos salta à mente, é o da penhora de imóveis e de móveis sujeitos a registro no novo desenho da ação executiva concretizado pelo decreto-lei 38/2003, de março.

Partindo da redação que foi dada aos artigos 838 e 851, do Código do Processo Civil, fica-se na dúvida se, quanto aos imóveis e móveis sujeitos a registro, ainda se pode falar de um fato autônomo ele, em si, sujeito a registro, ou se há tão-só o registro do fato. Com efeito, a lei passou a declarar que a penhora se realiza mediante comunicação (eletrônica) ao registro. Deste modo, se considerarmos, como parece nítido que devemos considerar, que a apresentação já é, em si, registro — trata-se, aliás, do seu primeiro elemento, sendo até ele o que fixa a prioridade registral —, temos de convir que penhora e registro são um só ato. É que o n^o 1 daquele artigo 838 declara que a referida comunicação vale como apresentação. Temos assim que o fato registrável e o registro agora, no tocante à penhora de imóveis e de móveis sujeitos a registro, são uma única e só realidade indestrinçável. É certo que,



“... se considerarmos (...), que a apresentação já é, em si, registro — trata-se, aliás, do seu primeiro elemento, sendo até ele o que fixa a prioridade registral —, temos de convir que penhora e registro são um só ato.”

mais adiante, se diz que a definitividade do registro fica condicionada (e faço um parêntesis para notar que não há aqui condição alguma) ao pagamento do preparo no prazo de 15 dias. Mas esta imprecisa dilação prevista para meros efeitos tributários não altera o que se disse: nem creio que se possa falar de registro de efeito constitutivo, ainda que efetuado por força de algum ato abstrato de consentimento à imagem de incompreendido modelo de cariz germânico. É mais, é muito mais do que isso. Há uma comunicação-apresentação (que se quis efetivar por via eletrônica) e é ela

– e só ela – que constitui um ato: penhora-registro.

Perante esta única realidade – que, como diria Pessoa é a de nem sequer haver uma realidade –, só nos resta pensar que chega a ser impraticável confrontar tal penhora-registro com quaisquer situações de fato que possam preterir ou alterar este conglubante ato único.

b) Um outro exemplo, menos revolucionário, mas bastante mais participado, visto que reuniu 183 países, respeita ao registro internacional de aeronaves. Tive ocasião de participar nas reuniões da Unidroit e da

Icao que, na sequência do projeto de convenção das garantias relativas aos denominados “bens móveis de equipamento de grande valor”, preparou o texto da convenção internacional que, mormente nos capítulos quarto a sétimo regula o registro e o estatuto do registrador, sua imunidade, autoridade e responsabilidade.

Acontece que também com esse registro internacional das aeronaves (cujo desenho em boa parte se baseou no estudo do professor Ronald Cuming, exposto no quarto volume da Unidroit, de 1999-2) procuram estabelecer regras fixas, aceitas por todos, da prioridade dos direitos reais, designadamente o da propriedade sobre esses valiosos bens. E desde logo ficou assente que esse registro, além de totalmente informatizado, era unicamente baseado no título

ou no registro nacional já efetuado e a prioridade determinada com base na data e ordem da apresentação. Algumas sugestões, inclusive quanto à ressalva de situações de fato possivelmente existentes em companhias aéreas, não foram aceites. O registro internacional teria de oferecer o grau de eficácia, garantia e certeza jurídica incompatíveis com fatos intitulados. E o documento do registro, juntamente com o certificado da vistoria técnica em ordem teria sempre de acompanhar o avião para que este pudesse decolar dos aeroportos dos países signatários da convenção.

Só se fosse judicialmente declarada uma eventual invalidade do título é que o registro poderia ser cancelado.

E creio que, no final dos trabalhos, todos confiavam que esta convenção viesse a ser ratificada por todos os países participantes.

c) O terceiro exemplo nada tem a ver diretamente com o registro, mas talvez com a oportunidade dos nossos conceitos.

Refiro-me ao recente decreto-lei 8/2003, de 18 de janeiro, que me deixou perplexo senão mesmo pasmado. Não que ignore a atualidade e celeridade dos procedimentos informáticos, mas apenas porque sempre os considerei instrumentais. Algo acessório. O documento tanto pode ser escrito em computador, como com a tradicional caneta ou na máquina de escrever. Claro que isso não altera a substância do que é dito – e tal é o que importa. O instrumento utilizado é meramente accidental, é, em si mesmo, irrelevante.

Pois bem: lendo esse decreto pensei: graças a Deus que já estou aposentado. É que, embora compreendendo os propósitos de simplificação e de menores custos administrativos enunciados no preâmbulo, deparei, no final, com esta moderníssima advertência: “o presente diploma vem, assim, estabelecer a obrigatoriedade de os serviços e entidades com pessoal subscritor da CGA entregarem as relações de descontos de quotas em suporte digital ou através de correio eletrónico” (fim de citação).

Quer dizer que se eu estivesse numa conservatória ou cartório onde o desconto não fosse enviado à caixa de aposentações em suporte digital ou pelo já vulgarizado *e-mail* tinha de efetuar novo pagamento por essa via. Quem paga mal paga duas vezes.

E o que é instrumental aparece agora na lei com uma natureza substantiva?

Passei o cheque, paguei, mas o desconto não seguiu por via informática – logo não foi feito! *Dura lex, sed lex*: o correio eletrónico adquiriu, assim, uma natureza substantiva?

“Perante esta única realidade – que, como diria Pessoa é a de nem sequer haver uma realidade –, só nos resta pensar que chega a ser impraticável confrontar tal penhora-registro com quaisquer situações de fato que possam preterir ou alterar este conglubante ato único.”

10. Repito a pergunta inicial: Na era da Internet, dos suportes documentais digitalizados, em que a certeza da contratação eletrônica (e não só para a aquisição de “jumbos” de muitos milhões como para as mais variadas, complexas e onerosas transações) supõe e pressupõe uma segurança da publicidade registral, faz algum sentido que ela seja ultrapassável pelas mais que dúbias meras situações de fato, pela surpreendente invocabilidade da usucapião?

Não creio. Mesmo porque este seria um buraco em que quem se julga protegido – e, afinal, nesta era contemporânea nem sonha com a usucapião – ainda se pode afundar, contra todos, contra o próprio título existente. E sem que a sua invalidade careça de ser declarada?

Pensamos que estes buracos têm de desaparecer, tal como, por outra banda, reconhecer-se que o registro não pode, entre nós, dar o que não está preparado para dar. Refiro-me aos elementos referentes ao prédio. E por quê? Porque não é um sistema Torrens, porque não tem topógrafos, ou qualquer possibilidade de vistoriar os prédios.

A descrição predial é a declarada e unicamente confrontada com as matrizes.

Infelizmente ainda não temos um cadastro fidedigno, multifuncional, unívoco para todos: registros, câmaras, serviços fiscais, agrários, do ambiente, enfim, uma base topográfica atualizada. E até o recente decreto-lei 287/2003, persiste na infeliz e subjacente idéia de que o cadastro se destina aos serviços fiscais.

Mas, apesar disso – apesar de nem sequer nos ser indicada uma demarcação dos prédios –, temos de repetir a pergunta: Será que pela circunstância de os elementos da descrição registral não terem ainda condições e meios para poder produzir, como seria desejável, quaisquer efeitos de fé pública – é isso impeditivo de que a inscrição dos direitos os não produza?

A resposta parece-me evidente.

É claro que não. Aliás, o que basicamente importa num sistema registral é a publicitação, a hierarquização, a eficácia dos direitos inscritos, mormente por meio dos correspondentes assentos registraes. A descrição é referencial.

Até pode vir futuramente, quando exista um cadastro organizado, a conter apenas o simples e correspondente número do prédio.

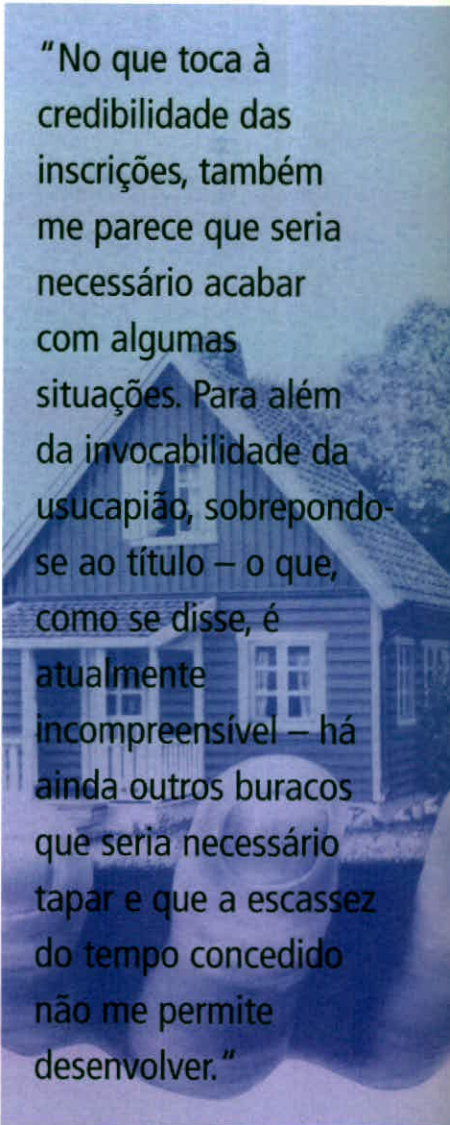
Além deste ponto, muitas vezes gerador de confusão, principalmente porque muitos dos nossos juristas, ao apreciar o valor e efeitos do registro, não fazem, como seria

indispensável, a devida distinção entre o que corresponde às inscrições dos direitos – que é manifesta e basicamente o que releva – e às descrições prediais, cuja indesejável imprecisão não pode alterar os efeitos do registro ou seja, do assento registral, mormente o da presunção das titularidades, da prioridade e da fé pública. De resto, essas imprecisões, sejamos francos, não se conseguirão solucionar sem uma de duas coisas: a) ou os serviços registraes terem os seus próprios topógrafos e funcionários tecnicamente habilitados; b) ou então, como se afigurava preferível, desenvolver-se um cadastro multifuncional e credível, dando rápida e eficaz resposta às próprias modificações fundiárias fruto de atos jurídicos e, como tal fosse, em fácil intercâmbio, publicitado pelos registros. É, aliás, o que já há muitos anos se verifica na generalidade dos países da Comunidade Européia.

11. No que toca à credibilidade das inscrições, também me parece que seria necessário acabar com algumas situações. Para além da invocabilidade da usucapião, sobrepondo-se ao título – o que, como se disse, é atualmente incompreensível – há ainda outros buracos que seria necessário tapar e que a escassez do tempo concedido não me permite desenvolver.

Aludo apenas a três casos previstos no Código do Registro Predial: 1º) a comunhão hereditária, prevista no artigo 49; 2º) o registro da mera posse a que se refere o artigo 20; e 3º) a exceção prevista na alínea c do nº 2 do artigo nono.

Relativamente a esses dois últimos pontos, creio que não têm qualquer interesse ou relevo e só servem para confundir. Permitam-me que invoque a experiência pessoal e diga o seguinte: tenho sido registrador durante cerca de 40 anos e inspetor que andou



“No que toca à credibilidade das inscrições, também me parece que seria necessário acabar com algumas situações. Para além da invocabilidade da usucapião, sobrepondo-se ao título – o que, como se disse, é atualmente incompreensível – há ainda outros buracos que seria necessário tapar e que a escassez do tempo concedido não me permite desenvolver.”

uns 20 anos do norte ao sul do país e membro do conselho técnico em que muitas centenas de processos me passaram pelas mãos; apesar disso, nunca vi nem soube da existência de um único registro de mera posse, nem também de um único ato em que tivesse sido justificada a urgência por perigo de vida dos outorgantes. Mas, ainda que houvesse algum escondido, isso nada acrescentaria.

É que a lei não pode subsistir por mera tradição. Olvidando embora a consabidamente mais lenta evolução dos direitos reais, julgo que já era tempo de acabar com estes arcaísmos, que, tendo sido teoricamente justificáveis,

não têm, mormente neste terceiro milênio, qualquer sustentáculo numa prática que foi constante desde a ditadura de César, mas que, irreversivelmente, está hoje substituída pela ditadura da eletrônica.

12. Um outro ponto que creio ter algum interesse gostaria de recordar. A modernização do registro predial teoricamente iniciada com o decreto-lei 305/83, de 29 de junho, veio a institucionalizar-se com o Código do Registro Predial que entrou em vigor no ano seguinte.

Isto é: temos presente-mente um sistema de registro que vigora há cerca de vinte anos. Curioso número este: vinte anos é precisamente o prazo máximo estabelecido no artigo 1.296,

do Código Civil, para que se possa dar a usucapião e que o mesmo código também prevê como sendo o prazo ordinário da prescrição.

Quer isto dizer, perdoando a jocosidade, que neste novo século teremos de considerar prescrita a usucapião? Sem chiste, ousou responder: se não prescrita, porque ainda não há, por ora, condições para tanto, pelo menos altamente diminuída da sua tradicional importância. Como disse,

residualmente, porque faltam condições.

E faltam condições, principalmente porque nem todos os prédios estão ainda cadastrados e integrados no sistema da publicidade registral e, dos que estão, há também os que não têm a sua titularidade devidamente atualizada.

Por outro lado, importância da posse altamente diminuída visto que o princípio da legitimação consagrado no artigo nono, do Código do Registro Predial, já vigora desde 1984 e, a partir de então, genericamente, quem quer que pretenda titular a transmissão de direitos ou a constituição de encargos sobre imóveis tem de demonstrar que os bens se acham definitivamente inscritos a favor do transmitente ou do onerante. Ou seja: a lei foi estabelecendo uma obrigatoriedade indireta do registro. Contudo, decorridos estes cerca de vinte anos, podemos dizer que essa obrigatoriedade já se institucionalizou nos nossos hábitos. Ora, assim sendo, parece claro que uma expressa obrigatoriedade já praticamente não causaria grande perturbação. Essa seria uma opção do legislador que se afigurava correta.

Há que sublinhar a permanência de um outro princípio essencial para credibilidade de um sistema registral. É o que se acha consagrado no artigo 68 usualmente denominado princípio da legalidade.

É-nos de todo impossível traduzir em breves palavras a importância que reveste a qualificação do título para uma credível publicação dos direitos reais. Direi apenas o seguinte: já há vários anos que o Banco Mundial decidiu financiar a institucionalização de sistemas de registro nos países em vias de desenvolvimento desde que oferecessem fé pública. E esta, como é manifesto, só pode existir quando vigoram os princípios a que aludi e, designadamente, o princípio da legalidade para o exame imparcial, autônomo e isento, mesmo em face do Estado, da validade intrínseca dos documentos públicos e privados com a única e necessária limitação do respeito pela lei e pelo caso julgado.

É, que, como notava Fernando Mendez e a revista Registradores, de abril passado, "dois terços da riqueza dos países em desenvolvimento dependem da propriedade imobiliária".

13. Não podendo alongar-me mais, insistiria apenas lembrando que a desconsideração pelo título e o efetivo desrespeito pela valia do documento autêntico, notarial e judicial, foi, ao que julgo, defendido sobretudo nos países da tradição saxônica, que igualmente menosprezam a norma escrita e a codificação das leis, para se vangloriarem antes

"É-nos de todo impossível traduzir em breves palavras a importância que reveste a qualificação do título para uma credível publicação dos direitos reais. Direi apenas o seguinte: já há vários anos que o Banco Mundial decidiu financiar a institucionalização de sistemas de registro nos países em vias de desenvolvimento desde que oferecessem fé pública."

nas primitivas concepções do *case law* e do direito consuetudinário. Todavia, mesmo nesses países, tais arcaicas concepções estão a ser ultrapassadas por se reconhecer que a certeza do direito e a garantia das transações imobiliárias e de móveis de elevado valor exigem a titulação dos atos — nem que seja por via eletrônica autenticada — e os correspondentes registros.

14. Conseqüentemente, e para terminar, não vamos nós, herdeiros da superior tradição romano-germânica, ser daqueles que querem retroceder.

Pelo contrário, teremos de afirmar e reconhecer que o ato titulado e registrado é o que deve prevalecer. Se o título ou o registro são inválidos, é uma invalidade que terá de ser atacada nessa sede e pelos motivos que a lei prevê. Não invocando a velha posse-usucapião (posterior ou preexistente) já que ela hoje é, perdoem-me, uma verdadeira falácia, principalmente porque o mundo perdeu a estabilidade de outrora. Por isso, a posse, em vez de corresponder a uma veraz publicidade e de se traduzir numa realidade exata e conhecida, é, pelo contrário, fonte de incerteza, de anarquia, de ambigüidade das situações, de indeterminação, de mentira, de insegurança e instabilidade dos fatos e do direito — ou seja, tudo o contrário que a alicerçou, ao longo dos tempos e formou o seu proverbial, pacífico e belo conceito.

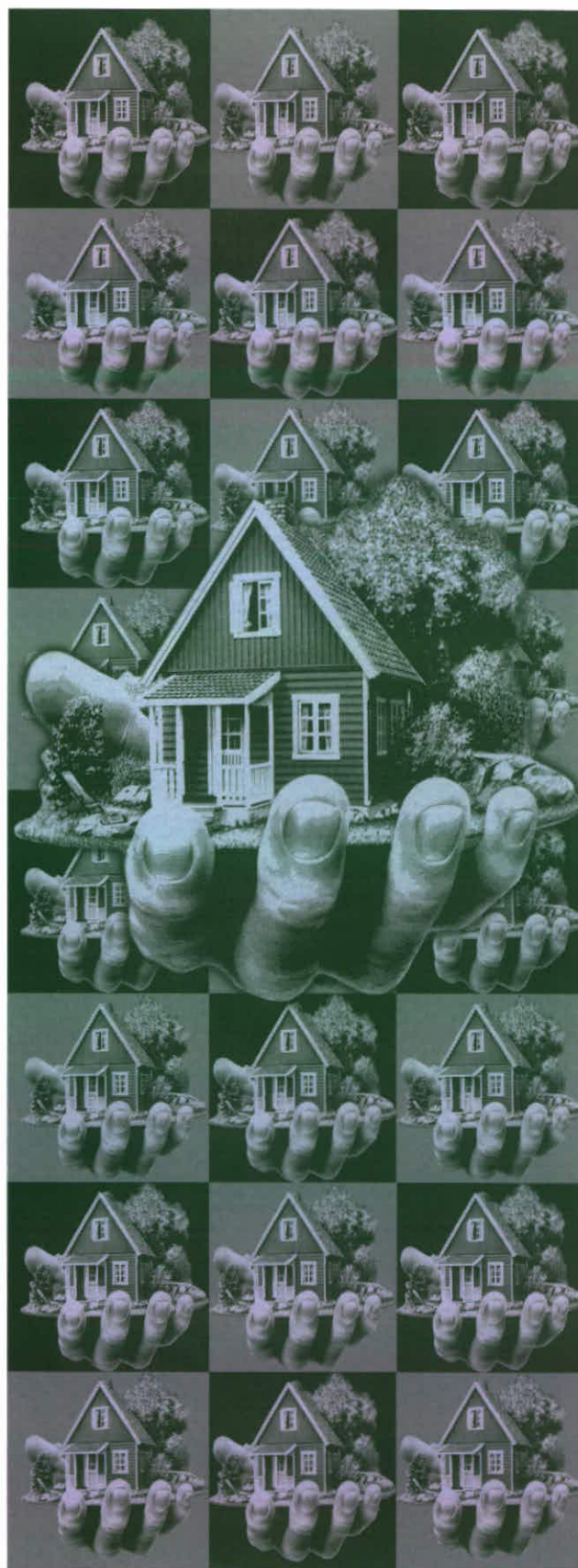
Dir-me-ão que estou a ser surrealista. Surrealista? Talvez: mas por certo não irrealista.

Permitam-me ainda que, a este propósito e nesta casa cite Cícero: “prefiro o testemunho da minha consciência às adversas razões com que me queiram atacar”.

Também eu, tal como o grande orador e cônsul de Roma, prefiro que me critiquem a que digam que falei ao que creio ser meu e nosso essencial dever: contribuir para a solução prática dos problemas, para o esclarecimento da verdade e para a certeza do direito.

Muito obrigado pela vossa atenção.

* José Augusto Guimarães Mouteira Guerreiro é registrator português aposentado, autor de vários artigos e livros sobre Direito registral imobiliário e colaborador da Revista de Direito Imobiliário. O texto aqui publicado foi apresentado no transcurso das comemorações dos 35 anos do Código Civil português, Congresso de Direitos Reais da Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito, nos dias 28 e 29 de novembro de 2003, no auditório da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.



O que é prenotação?

Adriano Damásio

1. O instituto da prenotação. Conceito

A prenotação, segundo Walter Ceneviva,¹ “é assentamento prévio, no protocolo. Assegura precedência do direito real ao qual o título se refere. Seus efeitos destinam-se à vida efêmera; cessam em trinta dias se o interessado se omitir no atendimento de exigências legais opostas pelo oficial. Se, entretanto, o registro for cumprido, a precedência do direito real começa com a prenotação. Declarada a dúvida pelo serventuário e julgada esta improcedente, o registro vale desde a data da prenotação”.

Respeitado comentarista da Lei de Registros Públicos, agregando elementos constantes de textos legais, bem conceituou o instituto. Todavia, este trabalho pretende, com visão percuciente e consideração teleológica, elaborar diferente conceito; pelo que, antes, carecemos considerar como se adquire a propriedade imóvel no Brasil. A lei 3.071, de 19/1/1916 – o revogado Código Civil brasileiro – assim dispunha: “Art. 530. Adquire-se a propriedade imóvel: I – pela transcrição do título de transferência no Registro do Imóvel; II – (...). Art. 534. A transcrição datar-se-á do dia em que se apresentar o título ao oficial do registro, e este o prenotar no protocolo”. Por sua vez, a lei 10.406, de 10/1/2002 – o novo Código Civil brasileiro – assim dispõe: “Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.” (caput) “Art. 1.246. O registro é eficaz desde o momento em que se apresentar o título ao oficial do registro, e este o prenotar no protocolo”. Pela acurada leitura dessas disposições legais, compreendemos que o ato de assentar registrado um título de alienação, ou oneração, no registro de imóveis, é complexo.² Porque tem início com a prenotação e término com a subscrição do respectivo registro. A prenotação é ato inaugural da série sucessiva e cadenciada dos atos e deliberações que desembocam no registro efetivamente feito. E assim é, e só assim pode ser, para que o registro seja datado do dia de seu começo, do dia do ato inaugural, e desde aí ser contada a sua eficácia.

Com racional apriorismo, o ato inaugural do registro – a prenotação do título – põe nele data e início de existência, validade e eficácia. Esse ato inaugural tem dupla razão de ser: 1. o vínculo, atinente ao oficial registrador, à exata ordem de precedência formada pela cronologia da apresentação do título no cartório; e 2. a garantia, atinente ao apresentante do título, de que mesmo não sendo possível ser o registro concluído no mesmo dia da apresentação, por qualquer motivo que se apresente, ele obrigatoriamente será concluído, porque já iniciado em sua presença, inclusive com a validade e eficácia garantidas desde então. Quanto ao vínculo criado entre o número de ordem determinado pela prenotação e a sequência de efetivação de registros a ser realizada pelo oficial, descabem grandes comentários, por ser de elementar indução lógica que não deveria ficar, assim como não ficou, ao arbítrio do oficial a escolha da ordem de registro dos títulos a ele apresentados. Quanto à garantia, que tem o apresentante, de que efetivamente o título apresentado será registrado, a lei encontrou brilhante solução ao dar à anotação feita no livro de protocolo o *status* de ato inaugural do registro proposto, que somente não chegará à concreção na forma e sob condições expressas na mesma lei. Pois, se a lei, inflexível e imperativamente, determina que o registro do título causal no álbum imobiliário é, em todo universo jurídico, o único fenômeno capaz de produzir todos os efeitos da declaração dispositiva do negócio jurídico, seja para a transmissão da propriedade imobiliária, seja para sua oneração, e a singular maneira de propiciar o exercício pleno da propriedade fundiária, deve dar ao interessado o direito de, chegando ao registro imobiliário competente, ver imediatamente o seu título registrado pelo oficial registrador. E assim o faz, por meio da prenotação.

Conforme lição de Maria Helena Diniz,³ a prenotação no direito pátrio foi instituída pela lei 1.237, de 24/9/1864; há, todavia, possibilidade de considerarmos esse instituto no sistema registral imobiliário ainda mais antigo.⁴ Assim o fazemos, quando entendemos que seu nascedouro está no regulamento da Lei Orçamentária 317, de 21/10/1843. O regulamento da mencionada lei, o decreto 482, de 14/11/1846, assim dispunha: “Art. 10. Os Tabelliães do Registro geral das hypothecas, imediatamente que lhes for apresentado algum título, na forma do Artigo sexto, para registrar, acompanhadas das duas copias, tomarão d’ elle apontamento, no seu Livro “Protocolo”, lançando-o por extracto, debaixo do numero que competir, na ordem

successiva do ultimo titulo que se achar lançado, e escrevendo, nas duas copias do sobredito titulo, a seguinte verba, que assignarão. 'Nº ... apresentada, e anotada a folhas... do Protocollo do Registro geral das hypothecas da Comarca de... em... (a data).' Entregarão huma das mesmas copias, assim averbada, á parte, e conservarão a outra em seu poder, competentemente emmassada Art. 11. Ao assentos dos registros das hypothecas serão lançados diariamente, no Livro do Registro Geral, guardada a numeração dada no Protocolo á verba correspondente, e a mesma data; e consistirão os mesmos assentos na copia litteral do titulo verbo ad verbum, com as formalidades praticadas pelos Tabelliães no lançamento de documentos nas suas notas, a requerimento de partes, não devendo mediar entre huns e outros registros, espaço em branco, mais que o preciso para distinguir".

Podemos observar, expressamente no artigo 11 daquele regulamento, de 14 de novembro de 1846, que desde então os assentos dos registros no livro do registro geral guardam a numeração dada no protocolo, e a mesma data, permitindo-nos afirmar que, por aquela época, o assento do registro no livro do registro geral já se consistia em ato jurídico complexo, no qual integravam-se os prévios lançamentos constantes do livro protocolo.

Flauzilino Araújo dos Santos, em orientador estudo sobre o tema, considera que a escrituração do registro sem o número e a data da prenotação importa em "publicidade parcial, totalmente incompatível com a natureza e os efeitos erga omnes dos direitos reais que exigem a exteriorização continuada e organizada das situações jurídicas publicadas no caderno imobiliário".⁵

Assim, para o conceito do instituto em comento, consideramos a prenotação como sendo o ato inaugural do registro imobiliário procedido no livro 1 – protocolo, o qual determina a precedência do direito e a ordem de qualificação do título para a efetiva concreção do registro.

Asseveramos ainda que os prazos dilatatórios não integram o instituto em tela, nem mesmo para determinar seus efeitos, e, portanto, deles cuidaremos em outra oportunidade.

Com efeito, destacamos que os textos legais pertinentes aos procedimentos elementares, formalizações e as demais referências à feitura da prenotação encontram-se, na lei 6.015/1973, no capítulo III, sob a epígrafe de "Do processo de registro"; evidência maior de ser a prenotação o ato inicial e, portanto e inexoravelmente, integrante do registro.

3. O ato de prenotar

Embora o efeito da prenotação seja plural, pois suas irradiações adentram as órbitas do Direito privado e do direito público, prenotar é ato jurídico de Direito público, eminentemente administrativo, que somente pode ser praticado pelo órgão capaz e competente para o feito. Dentro do organismo técnico jurídico do registro público, encontramos o registro de imóveis.

Somente alguns serviços de registros possuem capacidade para a feitura do ato de prenotar,⁶ e o registro imobiliário é um deles. Há que mencionar, porém, que somente o registro de imóveis da situação do bem tem capacidade e competência para prenotar o título ao bem referente, porque somente tem competência para prenotar quem tem competência para a realização do registro eficiente.⁷ Para que essa competência absoluta e exclusiva, todavia, não se torne uma arbitrariedade, prenotar é ato vinculado, ou predeterminado, que não pode ser denegado pela autoridade administrativa, no caso o registro de imóveis, se preenchidos os requisitos legais para a sua realização.

Leciona José Cretella Júnior,⁸ citando Temístocles Brandão Cavalcanti, que atos vinculados são aqueles "que se concretizam pela vontade condicionada ou cativa da Administração, *obrigada a manifestar-se positivamente*, desde que o destinatário ou interessado, no caso, tenha preenchido todos os requisitos fixados *a priori* pela lei" (grifos não constam do original).

Logo, preenchidos os requisitos ditados pela legislação pertinente, não há como denegar a prenotação ao título que se apresenta perante o registrador. Salienta-se, porém, enumerar quais sejam os requisitos a serem preenchidos pelo interessado no registro do título, que, aliás, não são muitos.

"... prenotar é ato vinculado, ou predeterminado, que não pode ser denegado pela autoridade administrativa, no caso o registro de imóveis, se preenchidos os requisitos legais ..."

São, na verdade, apenas dois: a) a apresentação do título causal na serventia registral para a efetivação do registro; b) responsabilidade e efetividade na realização dos emolumentos devidos pelo registro, se não se tratar de ato gratuito.

A legislação vigente é por demais clara e objetiva no ditar esses procedimentos para, em ilação lógica, esclarecer que o ato de prenotar exige a necessária existência, ao menos potencial, de direito real e a consistente vontade de fazê-lo valer contra terceiros. Elementos esses demonstráveis nos dois procedimentos exigidos. É imperioso mencionar que a responsabilidade pela realização dos emolumentos devidos pelo registro é patente, como assinala o artigo 217 da LRP. Inclusive, o Regimento de Custas do Estado de São Paulo, lei 11.331, de 26/12/2002, em consonância com a legislação federal, dispõe: "Art. 13. Salvo disposição em contrário, os notários e os registradores poderão exigir depósito prévio dos valores relativos aos emolumentos e das despesas pertinentes ao ato, fornecendo aos interessados, obrigatoriamente, recibo com especificação de todos valores".

A título de exemplo, mencionamos o Regimento de Custas do Estado do Rio Grande do Sul, que, por força da lei 8.938, de 20/12/1989, estatui: "Art. 3º. Os emolumentos serão devidos por quem solicitar o serviço e pagos *antecipadamente*" (grifos não constam do original). Essa exigência, a de requerer o depósito prévio no valor integral dos emolumentos por ocasião da prenotação, é obrigação inarredável do registrador, sob pena de obrigar-se ao registro do título, e de recolher adequada e obrigatoriamente todas as verbas devidas aos entes de repasse, mesmo sem inicialmente perceber os emolumentos, visto que esse comportamento afigura-se numa opção tácita de receber os emolumentos ao final. E, assim como aos títulos está ordenado serem prenotados uma só vez, vindo disso o registro, não há como devolver título prenotado, que esteja apto para registro, para que sejam realizados os emolumentos. É, pois, interesse de ordem pública que os títulos aptos a registro, se prenotados, tenham seus registros concluídos.

4. A prenotação como ato autônomo

Do exposto, evidencia-se que o ato da prenotação é de elementar caráter administrativo, pelo que é impróprio ao particular dizer "quero prenotar o título". Na realidade, o que deve almejar o apresentante é o efetivo registro do título – deve estar o apresentante carregado do ânimo de ver seu

título registrado –, porque, se outro for o seu desejo, não poderá haver prenotação, e, em havendo esse ato, deverá ser considerado inexistente, nulo, inválido ou ineficaz, conforme o caso. Pois, o ato da prenotação desprovido do ânimo do apresentante em ser detentor daquele direito real, consubstancia-se em ato administrativo desprovido de motivo. O ânimo do apresentante em ver seu título registrado é com fulguração o sólido motivo do ato administrativo denominado prenotação.

Cretella Júnior,⁹ em tópico arrazoadado, sintetiza os requisitos essenciais do ato administrativo e, delimitando-o, inscreve o motivo como a razão de ser do ato e, por conseguinte, de impossível ausência na sua gênese. É notoriamente sabido que o motivo, ou razão do ato, no campo administrativo, não é livre como no campo das relações privadas, mas somente de indulto estritamente legal, assentado incondicionalmente no interesse público.

Com isso em mente, perguntamos: é possível a feita da prenotação como ato autônomo, sem a implacabilidade do desejo do apresentante na concreção do registro do título, apenas como ação para obstar possíveis outros registros regulares? Ou, em outras palavras: é possível a prenotação como ato que se limita a si mesmo? A resposta é imediata e negativa. A lei registral recusou-se a dar tal formato à prenotação. Basta a compenetrada leitura do artigo 205 da lei 6.015/1973, para a verificação desse fato. O artigo assim testifica: "Art. 205. Cessarão automaticamente os efeitos da prenotação se, decorridos 30 (trinta) dias de seu lançamento no Protocolo, o título não tiver sido registrado por omissão do interessado em atender as exigências legais". Se lermos referido artigo não considerando o prazo peremptório – do qual nos ocuparemos em outra oportunidade –, obteremos a seguinte leitura: "cessarão automaticamente os efeitos da prenotação se o título não tiver sido registrado por omissão do interessado em atender as exigências legais". Sem essa razão – o desejo do registro – estamos diante da ausência da essência *ad hoc* para a realização do ato, circunstância que decorre da inexistência de apoio ou fundamento para a sua feita. Pois o motivo do ato administrativo há de se alicerçar sempre e somente no interesse público.

Logo, é dever de ofício do registrador, de caráter inarredável – percebendo qualquer outra intenção no apresentante que não a de ver o título registrado, obstar a feita da prenotação, caso em que o apresentante não poderá furtar-se de demonstrar seu interesse no registro. Uma vez de-

monstrado, imediatamente, a prenotação deverá ser lavrada no livro próprio.

Com efeito, se possivelmente a pouca precaução de registradores, ou a hipotética tolerância das corregedorias, permitiu ingressos, via prenotação, de títulos nos registros imobiliários, sem o apresentante estar investido do interesse no registro, tal comportamento não teve o condão de alterar a regra nem de mitigá-la. Permanece, ainda impávido, o interesse no registro pelo apresentante do título como o motivo concreto para ser lavrada a respectiva prenotação.

Bibliografia

CENEVIVA, Walter. *Lei dos Registros Públicos Comentada*. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Dos Atos Administrativos Especiais*. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de Registro de Imóveis*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

SANTOS, Flauzilino Araújo dos. Algumas linhas sobre a prenotação. In *Revista de Direito Imobiliário*. São Paulo: RT, janeiro/abril de 1998. n. 43.

Conclusão

Concluindo, se bem bastasse a disposição da lei, entendemos não ser cuidado demasiado se os órgãos censores dos registros imobiliários, em especial as corregedorias dos estados, editassem normas no sentido de aclarar, de maneira indubitável, a total impossibilidade do nefasto procedimento da feitura da prenotação como ato autônomo.

Esse maior esclarecimento poderia desembargar o Judiciário em possíveis ações movidas por credores violentados ou por legítimos possuidores de direitos aviltados, mormente quando o Judiciário já se apresenta muitíssimo carregado.

Evidente que, mesmo em ausência desse maior esclarecimento, ao registrador cabe o cuidado, como é curial, de obstar a lavratura de prenotação como ato autônomo, não só por absoluta falta de previsão legal para tanto, mas porque a prenotação como ato autônomo avilta a ordem pública, macula o sistema registral e transtorna a regularidade e a normalidade do instituto, para as quais foi criado.

*Adriano Damásio é substituto do primeiro oficial de Registro de Imóveis da Comarca da Capital do Estado de São Paulo; professor de Direito civil da Faculdade de Direito da Universidade Paulista, Unip.

Notas

¹Walter Ceneviva. *Lei dos Registros Públicos Comentada*. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 1991. p.331.

²Com a autoridade que lhe é peculiar, o professor Marcos Bernardes de Mello leciona que são "atos complexos aqueles atos jurídicos de direito público para cuja realização, concreção, se exige a prática de vários atos e deliberações que lhe são condicionantes. (...) não se trata de uma categoria especial de ato jurídico, mas, sim, de um ato jurídico cujo suporte fático é complexo e formado por vários atos jurídicos" (Marcos Bernardes de Mello. *Teoria do Fato Jurídico – Plano da Existência*. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p.137).

³Maria Helena Diniz. *Sistemas de Registro de Imóveis*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p.18.

⁴O ato criador da prenotação no direito pátrio será determinado pelo conceito da prenotação que adotarmos, levando-se em conta se tal conceito compreende a operacionalidade dos efeitos da prenotação apenas *in limine*, ou se os considera, efetivamente, *in integrum*.

⁵SANTOS, Flauzilino Araújo dos. Algumas linhas sobre a prenotação. In *Revista de Direito Imobiliário*. São Paulo: RT, janeiro/abril de 1998. n.43.

⁶Consideramos, aqui, a especialização do ato: prenotar. O instituto da prenotação distingue-se do instituto da protocolização. Protocolizar é ato comum a muitos órgãos, componentes ou não do registro público. Prenotar é ato solene, somente realizado por quem detém competência legal para tanto.

⁷Denominamos, aqui, de registro eficiente o registro capaz de produzir todos os efeitos possíveis de serem produzidos por ele próprio, inclusive, e principalmente, o efeito da mutação, o da presunção e o da oponibilidade *erga omnes*, em distinção a outro, que denominamos de registro formal, que produz apenas o efeito da conservação, o da autenticação da data e o da publicidade relativa.

⁸José Cretella Júnior. *Dos Atos Administrativos Especiais*. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p.157.

⁹Idem, p.208.

Locação – direito de preferência – custas e emolumentos

Ademar Fioranelli*

Vez por outra nos deparamos com divergências interpretativas que prejudicam a prestação do serviço notarial e registral. Às vezes, é a falta de padronização de procedimentos que ocasiona uma compreensível irritação dos utentes; outras tantas, é a existência de discrepâncias interpretativas, notadamente no que concerne a custas e emolumentos, acarretando cobranças desconformes, com a fieira de problemas evidentes.

Além das naturais diferenças de entendimento, há, muitas vezes, o estabelecimento de regras de boas práticas procedimentais, discutidas e votadas por órgãos colegiados de registradores e notários – à vista da inexistência de um órgão regular intracorporativo – e que são rotineiramente ignoradas justamente por aqueles que as votaram...

Enfim, estamos sempre às voltas com os mesmos problemas, as mesmas deliberações e as mesmíssimas infrações.

Vamos, uma vez mais, a questões já debatidas e decididas.

Entende-se que a averbação do direito de preferência no contrato de locação, prevista no artigo 167, II, 16, da LRP, e no artigo 33, da lei 8.245/95, seria um ato acessório em face do principal – registro da locação com cláusula de vigência –, o que levaria à conclusão de que tal ato seria praticado sem valor declarado. Agrega-se um argumento lateral de cariz protetivo: os dois atos – registro e averbação – encarcerariam demasiadamente o usuário. Mas, curiosamente, quando praticada somente a averbação da preferência, caso omitida no contrato a clássica cláusula de vigência, seria perfeitamente justificável margear os custos como ato de valor declarado!

O regimento de custas do estado de São Paulo não

comporta, para idêntico ato a ser praticado pelos registradores, cobranças distintas. Argumenta-se que a publicidade do contrato de locação seria plenamente alcançada com o registro da cláusula de vigência em caso de alienação da coisa locada. O registro garantiria os efeitos pretendidos, dispensando-se o ato averbatório, que nada acrescentaria nem alteraria o conteúdo do ato principal.

Partindo do princípio de que a lei não contém palavras inúteis, pode-se concluir que os atos de registro, para observância de vigência da locação, em caso de alienação do imóvel, e a averbação, para fins do exercício do direito de preferência, coexistem ambos, distintos e perfeitamente individualizados, porque visam a efeitos e consagram direitos distintos. Criou-se um novo direito com eficácia real em favor do inquilino: o imóvel é o objeto imediato do direito, oponível *erga omnes*, assegurando, a lei, ao seu titular, o direito de seqüela.

Não se pode imaginar que essa cláusula, que institui um verdadeiro direito à aquisição, não tenha um conteúdo econômico, dimensionado no prazo e valor dos aluguéis. Exigidos os dois atos, a cobrança se fará pelos valores do negócio jurídico.

Não me parece correto, também, o argumento de que, por existir redução no ato constitutivo dos registros das medidas constritivas judiciais – especificamente a penhora, no regimento paulista –, o seu cancelamento (ou desconstituição) teria a mesma benesse. Primeiro, porque a lei de custas – taxas, direito tributário, *magister dixit* – exige interpretação restritiva que não pode ser ampliada (ou mitigada) para atingir analogicamente outros atos que o legislador não quis contemplar. A redução estaria atingindo não só os emolumentos do registro como também as custas do Estado, carteira de Previdência, taxas da Justiça, etc, o que poderá ser no futuro questionado.

Além disso, o benefício é para o registro das medidas de interesse exclusivo do exequente e não visa ao executado, que teve seu bem constritado e que para o levantamento deverá arcar com o ônus da execução sofrida.

Não contemplando o regimento de custas paulista redução para o cancelamento de constrições judiciais, o depósito deverá ser integral.

Os mesmos fundamentos servem para os registros dos arrestos e seqüestros.

* Ademar Fioranelli é registrador de São Paulo, Capital.

Enfiteuse e subenfiteuse no NCC e o registro de imóveis

João Baptista Galhardo*



Pelo novo Código Civil (art. 2.038), fica proibida a constituição de enfiteuses e subenfiteuses, subordinando-se as existentes, até sua extinção, às disposições do Código Civil anterior, lei 3.071, de 1^o de janeiro de 1916, e leis posteriores.

Assim, as enfiteuses particulares já registradas existirão enquanto não consolidados os domínios direto e útil — ou não extintas, de acordo com o artigo 692, do CC de 1916: pela natural deterioração do prédio aforado, quando chegar a não valer o capital correspondente

ao foro e mais um quinto deste; pelo comisso, deixando o foreiro de pagar as pensões devidas por três anos consecutivos, caso em que o senhorio o indenizará das benfeitorias necessárias e pelo falecimento do enfiteuta, sem herdeiros, salvo o direito dos credores. Não nos esqueçamos do abandono voluntário e gratuito em favor do senhorio direto.

Diante desse direito intertemporal criado para extinção efetiva das enfiteuses particulares, novas enfiteuses dessa natureza, bem como as subenfiteuses daquelas já registradas (art. 2.038, §1^o, II), estão proibidas e não mais ingressarão no registro imobiliário.

Mas resta a questão: o enfiteuta de aforamento particular registrado antes do NCC pode transferir o seu domínio útil?

Para melhor compreensão do problema, é preciso fixar a diferença entre a cessão da enfiteuse e a subenfiteuse. Na cessão, por qualquer forma de alienação transmite-se o domínio útil tendo o senhorio direto direito à opção, percepção de laudêmio, exigindo-se prova de pagamento do ITBI e a apresentação do comprovante de pagamento dos respectivos foros. O enfiteuta originário se desgarra do senhorio direto.

Já na subenfiteuse, o foreiro transfere seu direito ao subenfiteuta, sem, contudo, desligar-se da relação jurídica que o prende ao senhorio direto. A subenfiteuse gera relações apenas entre o enfiteuta e o subenfiteuta. O senhorio direto permanece alheio ao fato, salvo se no ato constitutivo origi-

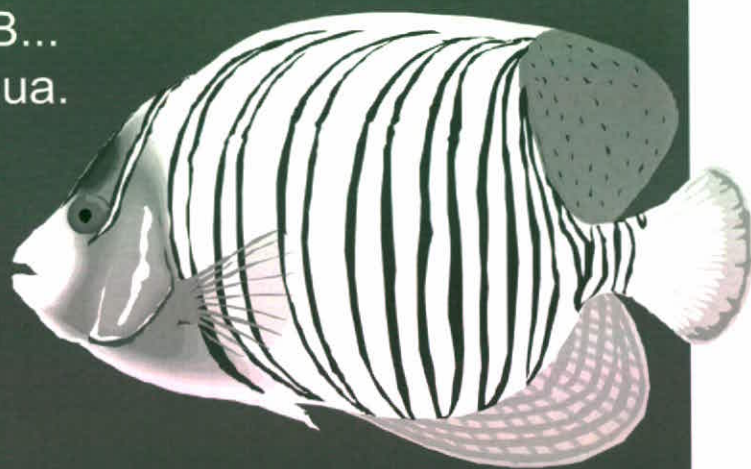
Ou você é sócio do IRIB...
ou é um peixe fora d'água.

Ser associado do IRIB tem suas vantagens.
Estar bem informado é uma delas.

Boletim Eletrônico - Boletim do Irib em Revista -
Revista do Direito Imobiliário - Site: www.trib.org.br -
Coleção Irib em Debate - Coleção Cadernos do Irib.



IRIB. Indispensável para o Registrador Imobiliário.



nário houver cláusula que requeira sua expressa notificação. O senhorio direto não tem direito à opção nem à percepção do laudêmio. O subenfiteuta deve pagar o foro ao enfiteuta que, por outro lado, não se exonera da obrigação de pagar ao senhorio a pensão anual (Maria Helena Diniz, *Dicionário Jurídico*, Saraiva, 1998, p. 432, IV v.).

Conforme Clóvis Beviláqua, parece, porém, que se deve considerar a subenfiteuse, como a sublocação, uma relação jurídica entre o enfiteuta e o subenfiteuta, que não atinge, em coisa alguma, à que preexiste entre o primeiro e o senhorio. Conseqüentemente, não há necessidade de notificação, se o ato constitutivo a não exige. Pela mesma razão, o senhorio não tem direito de preferência (Código Civil Comentado, 6.ª tiragem, Rio, p. 1.159, v. I).

Aquela transmissão do domínio útil das enfiteuses particulares registradas antes do NCC continuará a ter ingresso no registro imobiliário até a sua completa extinção. E a subenfiteuse mencionada não terá acesso ao registro imobiliário. Aliás, novas enfiteuses e subenfiteuses serão consideradas inexistentes porque proibidas por lei.

Ensina o eminente professor Joel Dias Figueira Jr: o inciso I, do parágrafo primeiro, do artigo 2.038, não proíbe as transmissões dos bens aforados; a vedação reside tão-somente na incidência de laudêmio ou prestações análogas, tomando como critério de cobrança o valor das construções ou plantações. Está claro, mais uma vez, que o legislador pretendeu desestimular as transações envolvendo enfiteuses, reduzindo, dessa feita, seus valores negociáveis. Nesses casos, a cobrança haverá de incidir apenas sobre o valor da terra nua, ou seja, desconsiderando qualquer espécie de construção ou plantação (Ricardo Fiúza (Coord.), *Novo Código Civil Comentado*, 2.ª ed., Saraiva, p. 1.890).

Com esse achatamento na cobrança de laudêmio e a proibição da constituição de subenfiteuses, o senhorio direto e o enfiteuta passarão a ter interesse na extinção da enfiteuse, o que é desejo do legislador.

Cumpra reiterar que o NCC proibiu a constituição de enfiteuses e subenfiteuses de natureza particular. Não alterou a enfiteuse pública.

A enfiteuse dos terrenos de marinha e acrescidos continua regulada por lei especial (art. 2.038, II, §2º). E com ingresso no registro imobiliário.

* João Baptista Galhardo é registrador de Araraquara, SP, e secretário-geral do Irib.

Incorporação. Hipoteca. Custas e emolumentos. São Paulo, capital.

*José de Mello Junqueira**

Há, entre os registradores paulistanos, fundadas dúvidas sobre a forma de cobrança das custas e emolumentos quando, depois de registrada a incorporação e já alienadas frações ideais do terreno, o incorporador sujeita as partes ideais restantes, ainda não alienadas, à garantia de hipoteca.

A dúvida está no cálculo dos valores, se incidente sobre a área do terreno remanescente, como um todo, ou sobre cada parcela ideal, correspondente à futura unidade autônoma. Se entre uma ou outra forma de cálculo há diferenças de valores.

Quando da apreciação do registro da atribuição, precedido de incorporação, a egrégia Corregedoria-geral da Justiça deixou assentado [vide o quadro *Consulte*, p.124] que, com o registro da incorporação, surge a vinculação da fração ideal do terreno com a respectiva futura unidade autônoma em construção (ou a ser construída) e os adquirentes das frações ideais do terreno já titularizam um direito real referente à unidade futura.

Prosseguindo, a decisão esclarece que, concluída a obra, averbada a construção e registrada a instituição do condomínio especial, abrem-se as matrículas das unidades autônomas, recebendo, por transporte, os atos inscritos de disposição ou oneração das unidades.

Afirma, a seguir, que, no caso de incorporação, não há necessidade alguma da atribuição de tais unidades aos respectivos titulares, já destinadas desde a aquisição das frações ideais do solo a que se vinculam.

Em conclusão, com o registro da incorporação, as frações ideais do terreno já estão vinculadas, uma a uma, às unidades autônomas que serão construídas.

Dispõe o artigo primeiro, parágrafo segundo, da lei 4.591 de 1964, que a cada unidade caberá, como parte inseparável, uma fração ideal do terreno. Isso significa que, com o registro da incorporação, existirão, apenas e já definidas, frações ideais do terreno, porque vinculadas a unidades futuras.

Com o registro da incorporação, o incorporador, já alienadas algumas das frações ideais do terreno, não é proprietário de um todo restante da área do terreno e sim de frações individuais distintas e vinculadas às unidades futuras.

Quando, ao término da obra, com averbação da construção e a especificação, os ônus impostos sobre o terreno vão se individualizar nas matrículas das unidades autônomas e, portanto, caracterizadas em sua incidência inicial sobre a fração ideal correspondente, do contrário não se poderia transpor o todo como particular.

Com o registro da incorporação desaparece o terreno como um todo.

O egrégio Conselho Superior de Magistratura de São Paulo afirmou, nos autos da apelação cível 95.484-0/8 (in www.irib.org.br – Jurisprudência), que, uma vez registrada a incorporação, o que pode ser objeto de alienação são as unidades autônomas ainda não alienadas e não o terreno em si. Dessa assertiva deduz-se indiscutível que, com a incorporação, inexistente o terreno como um todo.

De forma incisiva, decidindo sobre cobrança de custas e emolumentos, o egrégio Conselho Superior da Magistratura do Rio de Janeiro confirmou idêntico entendimento ao asseverar que, efetuado na matrícula do terreno o registro do memorial relativo à incorporação para efeito da construção de um edifício, torna-se o terreno condicionado a essa incorporação. “Mesmo porque, depois de registrada a incorporação, não poderia mais o terreno ser alienado ou gravado como um todo, perdendo ele próprio sua autonomia ou individuação. Tanto é assim que a cada unidade não corresponde uma parte destacada ou materializada do terreno, mas uma fração ideal dele, o que basta para caracterizar sua despersonalização em consequência da incorporação” (proc. 135/86. RT. 624/164).

Caracterizada a incorporação, com os efeitos dela decorrentes, não há dúvida de que, ao pretender-se registrar uma hipoteca ou mesmo uma garantia de alienação fiduciária sobre as frações ideais do terreno remanescentes, ainda não alienadas pelo incorporador, o registro dessas garantias alcançará as frações, uma a uma, procedendo-se ao registro, na matrícula do terreno, quantos forem as parcelas ideais atingidas.

O sistema registrário deve guardar, em suas formas e execução, respeito aos institutos jurídicos que envolve em suas características e natureza jurídica.

Registrada a incorporação, não poderá mais o terreno ser gravado como um todo, porque sempre se estará gravando, por consequência, a unidade a ser construída e correspondente, na forma do memorial descritivo.

O resultados práticos e econômicos podem não agradar o incorporador. A solução, no entanto, não poderá ser dada pela mutilação do registro. Estaria localizada, talvez, na tabela de custas e emolumentos.

Cumpra-se entenda a finalidade do registro da atribuição, quando precedido dos registros da incorporação e especificação. A atribuição, nesse caso, não tem por objetivo a extinção de um condomínio, mas a identificação da unidade que caberá ao titular da fração ideal e consequente pagamento desse registro pelo valor da obra – mesmo porque o valor do registro da aquisição da fração ideal teve por base, apenas, o preço da alienação da fração ideal. O registro da atribuição (precedida da incorporação) objetivará, ainda, a comprovação do cumprimento, pelo incorporador, da entrega aos adquirentes das frações ideais da unidade constituída e terminada.

Com essas ponderações, concluo que, registrada a incorporação e alienadas as partes das frações ideais do terreno e unidades futuras em construção, a garantia dada pelo incorporador sobre a área remanescente deverá incidir sobre as frações ideais, uma a uma, sendo tantos os atos de registro quantas forem as frações ideais do terreno ainda não alienadas.

Consequentemente, as custas e emolumentos serão exigidos pelos atos praticados, individuados e pelos valores de cada fração ideal.

Idêntico será o procedimento se a garantia for a da alienação fiduciária, segundo a qual se multiplicarão os registros dessas garantias pelo número das frações ideais do terreno.

Sub censura.

José de Mello Junqueira

Assessor jurídico da Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo – Arisp

*José de Mello Junqueira é desembargador aposentado e conselheiro jurídico do Irib.

Consulte

1. Parecer 543/2001-E, DOE, 11/9/2001 www.anoregsp.org.br/diario/doj11092001.asp. Registro de imóveis. Condomínio horizontal precedido de incorporação. Emolumentos. Reclamação. Cobrança pelo registro das alienações das frações ideais de terreno que se vinculariam a futuras unidades autônomas de valores calculados sobre o preço total do negócio inserto no título, a saber, o da fração de terreno e o da unidade autônoma. Cobrança posterior, na ocasião da instituição do condomínio, a título de registro de atribuição das unidades, como meio de extinção de condomínio sobre as unidades, de valores calculados sobre aqueles atribuídos às unidades autônomas na instituição condominial em relação às unidades que tinham sido alienadas e sobre o custo da construção das unidades, apurável segundo tabela do Sinduscon, em relação àquelas que não foram alienadas. Desnecessidade na hipótese de condomínio precedido de incorporação de atribuição sobre as unidades como ato especial de extinção da comunhão entre os titulares das frações ideais sobre as unidades autônomas. Condomínio sobre o terreno que, nesse regime, não migra às unidades. Possibilidade, nesse caso, de atribuição apenas para identificar as unidades que ficarão pertencendo aos titulares das frações ideais do terreno. Cobrança indevida, na espécie, dos valores relativos aos registros das atribuições. Devolução de tais valores determinada. (Processo CG-1270/2001 – São Bernardo do Campo – Construbig Construções e Empreendimentos Ltda. – Advogada Wilma Kummel, OAB/SP 147.086 – Parecer 812/2001-E).

2. Parecer 812/2001-E, DOE, 14/1/2002 www.anoregsp.org.br/diario/doj14012002.asp. Registro de imóveis. Condomínio especial. Emolumentos. Reclamação. Prévio registro da incorporação e de atos de alienação de frações ideais do terreno vinculadas às futuras unidades autônomas. Averbação, posterior, da construção e registro da instituição do condomínio. Exigência do registrador, satisfeita pela incorporadora e pelos adquirentes das unidades autônomas, com pagamento dos respectivos emolumentos, de atribuição das unidades autônomas aos adquirentes como se o edifício estivesse submetido ao regime condominial do Código Civil. Desnecessidade de tal atribuição em se tratando de condomínio especial precedido de regular incorporação. Devolução das quantias cobradas pelas atribuições corrigidas monetariamente e acrescidas de juros de 0,5% ao mês. Ausência, porém, de dolo do registrador na cobrança de tais valores. Recurso da reclamante parcialmente provido (Processo CG-1.270/2001 – São Bernardo do Campo – Construbig Construções e Empreendimentos Ltda. – Advogada Wilma Kummel, OAB/SP 147.086 – Parecer 543/2001-E).

3. Condomínio – atribuições de unidades autônomas, do desembargador José de Mello Junqueira, interpretando as decisões da CGJSP, especialmente dos pareceres 543/2001-E e 812/2001-E, supra. (Boletim Eletrônico Irib/Anoreg-SP, BE 430, 30/1/2002).

4. Condomínio – atribuição de unidades autônomas. Processo de dúvida de 14/3/2002, decisão da Primeira Vara de Registros Públicos de São Paulo. Decisão Juiz Venício Antônio de Paula Salles. (BE 461, 22/3/2002).

O sistema registral espanhol – registrador substituto visa mais agilidade

Fernando P. Méndez González*

Afortunadamente, para saúde de nossa economia – com cada vez menos intervenção – e de nossa sociedade – cada vez mais aberta –, nosso sistema registral goza de uma sólida reputação firmemente fundamentada. Por isso, desfruta de um elevado nível de confiança entre os operadores jurídicos e econômicos, nacionais e estrangeiros. Tanto o legislador como o regulamentador são muito conscientes disso e da singular importância que reveste contar com um registro de direitos ágil e forte, especialmente num entorno crescentemente liberalizado e, por isso, crescentemente competitivo.

Contudo, fazia-se necessário empreender uma série de reformas que atacassem aqueles aspectos que os principais usuários do sistema – e os próprios registradores – vinham assinalando como seus principais pontos débeis, há já algum tempo. Do registro, com efeito, exigimos que proteja nossos direitos sobre nossos ativos econômicos, singularmente os de caráter imobiliário, que os proteja cada vez mais e melhor e que o faça, ademais, cada vez mais rapidamente.

Assim, a importância que a rapidez vem adquirindo para o desenvolvimento da vida econômica “fez sentir a necessidade de reformar o sistema com o objetivo de dinamizar o funcionamento do registro”, segundo o decreto que regulamenta a intervenção do registrador substituto, aprovado pelo Conselho de Ministros. A Lei 24/2001, de medidas fiscais, administrativas e de ordem social, introduziu, por isso, uma bateria completa de medidas

dirigidas a dinamizar o funcionamento do sistema registral – e de passagem, levar a cabo a mais extensa e profunda reforma do mesmo, desde a entrada em vigor da Lei Hipotecária, em 1944.

Tal agilização converteu-se em um objetivo estratégico, dada a posição central do sistema registral na vida econômica, tanto mais relevante quanto maior é o nível de desenvolvimento e o grau de abertura dos mercados. Precisamente por isso, quase todos os países do nosso entorno foram introduzindo medidas no mesmo sentido e aqueles com sistemas registrais débeis, além disso, incrementaram substancialmente as atribuições e os efeitos de seus registros, o último deles o Reino Unido.

As medidas introduzidas pela citada lei são, em essência, de duas categorias: tecnológicas e organizativas. Entre as primeiras destacam-se as obrigações impostas aos registradores de digitalizar os tomos dos arquivos – mais de um milhão e meio –, praticamente finalizada, o que está permitindo um manejo muito mais ágil e seguro da informação registral em benefício dos cidadãos, que podem solicitar e obter tal informação do computador de sua casa; igualmente impôs-se ao Colégio de registradores a obrigação de constituir-se em entidade prestadora de serviços de certificação, basicamente para facilitar aos registradores o cumprimento de outra obrigação tecnológica imposta pela mesma lei: ter à disposição de todos os usuários serviços de assinatura eletrônica, evitando-lhes, assim, trâmites presenciais.

Contudo, um dos gargalos mais importantes encontrava-se, e ainda encontra-se, na obstrução da Direção geral dos registros e do notariado em matéria de resolução de recursos.

Até a lei 24/2001, esse organismo resolvia em última instância os recursos apresentados contra as qualificações dos registradores que desconsideram as pretensões dos interessados – competência pré-constitucional e de muito duvidosa constitucionalidade –, e vinha retardando numa media superior a três anos essa prática, prazo de todo modo

excessivo para as atuais necessidades do tráfico. Ao mesmo tempo, é preciso admiti-lo, maior número de registros do que nos agradaria vinham excedendo os prazos regulamentares de qualificação e despacho.

“Por este motivo – diz o decreto –, a Lei 24/2001 não só reformou o recurso contra a qualificação registral e encurtou os prazos para qualificar, mas estabeleceu a possibilidade de que, tanto na hipótese de descumprimento do prazo de qualificação como no de qualificação desconsideratória dentro do prazo, os interessados possam instar a aplicação de um quadro de substituições estabelecidas ao efeito.”

De fato, desde a entrada em vigor da lei, se transcorridos três meses desde a interposição do recurso, a Direção geral não tenha resolvido, o interessado pode recorrer ao juiz da primeira instância correspondente. E, desde a entrada em vigor do decreto, se o registrador competente qualificou negativamente ou se transcorreram quinze dias sem que tenha qualificado o título, o interessado pode, se o desejar, instar a intervenção de um registrador predeterminado em um quadro de substituições estabelecido para tal efeito, que deve decidir em prazo máximo de quinze dias. Neste segundo caso têm direito, ademais, a uma diminuição de 30% dos custos do registro.

Trata-se, sem dúvida alguma, de uma solução imaginativa – que funciona no modo de um “recurso horizontal” –, que maneja adequadamente os incentivos, pelo qual está chamada a ter um notável êxito como medida de *enforcement* dos objetivos perseguidos e que não põe em risco a

imprescindível segurança e credibilidade que deve oferecer o sistema e sem as quais não pode funcionar.

Esta é a razão fundamental pela qual a lei 24/2001, em seu momento, e o governo posteriormente – seguindo as pautas marcadas pela citada lei –, não acolheram o que de algum setor interessado se lhes pedia aproveitando a insatisfação criada, e até certo ponto exagerada, pela existência dos problemas aludidos. Refiro-me à idéia de que quem acorre ao sistema registral antecipou o cumprimento de todas as formalidades obrigatórias, para que seu direito

“... se o registrador competente qualificou negativamente ou se transcorreram quinze dias sem que tenha qualificado o título, o interessado pode, se o desejar, instar a intervenção de um registrador predeterminado em um quadro de substituições...”

seja reconhecido e respeitado por todos, possa eleger o registrador que, em nome de todos, há de decidir se seu direito há de ser reconhecido e respeitado por todos nós, pois isso é o que significa a inscrição em um registro de direitos. Como diz o preâmbulo do decreto, os interesses dos que pretendem inscrever um direito em seu nome e os dos terceiros – que, não esqueçamos, somos todos nós – são não somente distintos, mas antagônicos. Em todo esse processo, usualmente, os interesses das partes – legítimos, porém parciais – estão representados pelos advogados ou pelos notários – estes últimos devem pôr seus conhecimentos a serviço de ambas as partes por igual. A tutela dos direitos dos terceiros – de todos os demais, que somos todos nós – corresponde ao registro.

Por isso, uma das ameaças fundamentais de todo o sistema registral radica em impedir que os que estão interessados em “capturar” a decisão registral possam fazê-lo. Essa é a razão pela qual nenhum país admite a eleição de registrador, e o procedimento seguido para salvaguardar sua independência é a destinação do registrador por critérios de distribuição territorial.

Fazia-se necessário empreender as reformas que os principais usuários vinham assinalando.

Os casos Worldcom, Enron – com suas catastróficas consequências – e tantas outras realidades cotidianas devem servir para nos dar conta do que sucede quando ao controlado se lhe permite que eleja seu controlador. Observe-se, além disso, que os registradores, diferentemente dos auditores, não se limitam a emitir opiniões, mas a resolver sobre assinalação de direitos que atribuem a seus titulares a exclusividade do aproveitamento de recursos escassos e que deve ser respeitada por todos. Por isso, todas as medidas dirigidas a salvaguardar o acerto e a independência dos registradores são poucas. O interesse de todos assim o reclama.

Questão distinta é que todo esse processo deva realizar-se com a maior rapidez possível: essa é a linha do decreto, na qual, segundo me parece, acerta plenamente, do mesmo modo que em seu momento acertou plenamente com a introdução dos julgamentos rápidos.

* Fernando P. Méndez González é decano presidente do Colégio de Registradores da Propriedade, Bens Móveis e Mercantis de Espanha. (Jornal El País, seção Economia, p.76, 20/10/2003 Tradução de FJTost.).

A união estável e seus reflexos notariais e registrais

Valestan Milhomem da Costa*

A lei 9.278, de 10 de maio de 1996, que regulou o parágrafo terceiro do artigo 226, da Constituição federal, no que concerne à conversão da união estável em casamento, estabelece em seu artigo quinto que “os bens móveis e imóveis adquiridos por um ou por ambos os conviventes, na constância da união estável e a título oneroso, são considerados fruto do trabalho e da colaboração comum, passando a pertencer a ambos, em condomínio e em partes iguais, salvo estipulação contrária em contrato escrito”.

O parágrafo primeiro esclarece, porém, que a presunção do *caput* não se aplica àqueles bens adquiridos com produtos de bens havidos anteriormente ao início da união.

Trata-se de louvável inovação jurídica que visa a corrigir os abusos e as incertezas envolvendo o patrimônio das pessoas que, embora vivendo como entidade familiar, não estão protegidas pelo casamento e a resultante segurança patrimonial que este normalmente encampa.

Não obstante a nobreza do instituto, o legislador não disciplinou o modo pelo qual seria dada publicidade, por meio do fôlio imobiliário, da aquisição desse direito condominial de propriedade dos conviventes, dificultando a identificação dos verdadeiros proprietários dos imóveis, principalmente nos casos em que apenas um dos conviventes figurar como proprietário no registro de imóveis, pois nenhuma previsão expressa foi feita quanto à possibilidade do registro do contrato de constituição de sociedade conjugal (livro 3 – registro auxiliar, com base no art. 177 c/c 178, VII, da lei 6.015/73) e/ou averbação da existência da união estável na matrícula (livro 2 – art. 167, II, 5) do imóvel respectivo, com o fito de prevenir os direitos de propriedade daquele convivente que não figurar no título aquisitivo levado a registro.

Essa lacuna se torna relevante, na medida em que, no direito pátrio, a aquisição da propriedade só ocorre com o registro do título constitutivo ou transmissivo da propriedade no ofício imobiliário. Essa já era a regra ao tempo da edição daquela lei (art. 530, Código Civil 1916) e ainda é a regra traçada no artigo 1.227, do novo Código Civil, no qual lemos que “os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (art. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código”. Ou seja: só é dono aquele que figurar como tal no cartório de registro de imóveis.

Apesar de o Código Civil vigente ter atribuído à união estável, na questão patrimonial, o mesmo tratamento dado aos casados sob o regime da comunhão parcial de bens, se não houver contrato dispondo em sentido diverso (art. 1.725), a realidade dos casados e dos conviventes não é a mesma, pelos seguintes motivos.

1. Se o adquirente for casado, obrigatoriamente far-se-á menção na escritura ao nome do cônjuge, ao regime de bens adotado e demais formalidades de praxe; e se a escritura tiver ingresso no fôlio imobiliário, essas informações, concernentes ao nome e qualificação dos cônjuges, regime de bens, etc., constarão do registro na matrícula do imóvel.

2. De outro lado, se o adquirente vive em união estável, mas declara ser solteiro, desquitado, separado, divorciado ou viúvo, nenhuma menção se faz na escritura ao nome do companheiro e, se a escritura adentrar no ofício imobiliário, o registro da propriedade será feito apenas em nome de um dos conviventes, sem nenhuma menção ao nome do outro ou à existência da união estável.

Qual é a consequência lógica?

Quando solicitada uma certidão da matrícula daqueles imóveis, todos saberão que, no primeiro caso, o imóvel pertence a um casal, não obstante ter comparecido na escritura apenas um deles, uma vez que o nome do outro consta no fôlio registral; no segundo, entenderão que

pertence a uma única pessoa, já que não consta o nome de outra. Ou seja: perante terceiros, o proprietário é sempre aquele que consta na matrícula como tal.

Isso ocorre em razão dos princípios emanantes aos registros públicos, mormente ao registro imobiliário, dentre eles o da continuidade e o da publicidade, sob pena de, se desconsiderados, tornar temerárias as relações contratuais.

Pelo princípio da continuidade, temos que somente será viável o registro de título contendo informações perfeitamente coincidentes àquelas constantes da respectiva matrícula sobre as pessoas e bem nela mencionados.

O princípio da publicidade, a seu turno, visa à proteção dos interesses de terceiros, dando a eles a segurança de que as informações constantes dos registros públicos correspondem à realidade presente quanto às pessoas interessadas e ao bem a que se refere, o que, portanto, no dizer de Nicolau Balbino Filho é “a alma dos registros públicos. É a oportunidade que o legislador quer dar ao povo de conhecer tudo o que lhe interessa a respeito de determinados atos. Deixa-o a par de todo o movimento de pessoas e bens” (Registro de Imóveis, 9.ed. São Paulo: Saraiva, 1999).

Sendo assim, como conciliar esses princípios com o direito presumido de propriedade dos conviventes sobre bens imóveis, a que se refere o artigo quinto da lei 9.278/96, nos casos em que estes forem adquiridos por apenas um deles, após o início da união estável e em razão do esforço comum, se não se mencionar a existência dessa união estável na matrícula

dos imóveis respectivos?

Por exemplo: como saber se o alienante que figura na matrícula de um imóvel como não sendo casado vive ou não em união estável? Terá o tabelião ou o adquirente que indagar isso caso a caso? Estarão eles obrigados a isso? E se o convivente que figura como proprietário no registro de imóveis vender sem o comparecimento do outro? Dependerá o companheiro prejudicado sempre da tutela judicial para assegurar o seu direito criado em lei? Seria caso de nulidade? De anulação? Se não figura na matrícula, qual a natureza jurídica do direito desse convivente, real ou pessoal?

“Como saber se o alienante que figura na matrícula de um imóvel como não sendo casado vive ou não em união estável? Terá o tabelião ou o adquirente que indagar isso?”

Ou, ainda, se não figura na matrícula, como seria qualificado na escritura, como vendedor ou como anuente? Se como vendedor, como ficaria o princípio da continuidade no registro de imóveis, já que não figura na matrícula? Se é co-proprietário, como dizer que é simples anuente? Afinal, se é condômino, porque não figura como tal na matrícula?

Tabeliães atentos

O silêncio da lei em regular de forma clara essa inovação em nosso sistema jurídico tem levado atentos tabeliães bem como terceiros interessados em adquirir um imóvel, quando o alienante é solteiro, ou separado, ou desquitado, ou viúvo ou divorciado, a adotar paliativos com vistas a proteger o adquirente de futura contestação quanto a eventual existência de união estável, inserindo nas escrituras declarações que visem a demonstrar a boa-fé do adquirente, tais como, "que o alienante não vive em união estável", ou "que vive em união estável mas que o bem foi adquirido com produto de outros bens havidos antes da união estável", ou, ainda, "que apesar de viver em união estável, o imóvel é de propriedade exclusiva do alienante em razão de acordo firmado entre os conviventes", hipótese em que deve ficar arquivada no cartório uma cópia do contrato de sociedade conjugal. Todos esses cuidados são tomados exclusivamente para que o adquirente tenha a certeza de que o alienante é o único dono do bem transacionado.

Ora, para que servem os princípios da continuidade e da publicidade se não se puder ter a certeza de que o que consta no registro de imóveis é a realidade? Além do mais, embora esses cuidados possam servir à proteção dos interesses dos adquirentes, não servem para a proteção dos interesses do convivente ausente do registro imobiliário.

Isso tudo poderia ser evitado se o legislador houvesse autorizado objetivamente o registro (*lato sensu*), no registro de imóveis, repositório dos dados imobiliários e de sua titularidade, da existência da união estável, a exemplo de outros diplomas, como a lei 9.785/99 e a lei 10.267/01, em razão do princípio da legalidade que circunscreve os registros públicos.

Como resolver o impasse?

É possível averbar no registro de imóveis a existência da união estável? Em sendo possível, o que deve instruir o pedido de averbação?

Comentando a Lei dos Registros Públicos, Walter Ceneviva (167:1999) esclarece que "a enumeração constante do

nº I do art. 167 é exemplificativa, na medida em que não esgota todos os registros possíveis", e daí conclui (168:1999): "a) nada obsta a que registros outros, além dos alinhados, possam ser feitos; b) todavia, nenhum assentamento alheio à regra geral do art. 172 deve ter inserção imobiliária".

Ora, se a enumeração do número I, do art. 167, é exemplificativa, também o é a enumeração do número II, do mesmo artigo, mesmo porque o artigo 172 contempla registro e averbação, ao dizer: "Art. 172. No Registro de Imóveis serão feitos, nos termos desta lei, o registro e a averbação dos títulos ou atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintivos de direitos reais sobre imóveis reconhecidos em lei, *inter vivos* ou *mortis causa*, quer para sua constituição, transferência e extinção, quer para sua validade em relação a terceiros, quer para sua disponibilidade."

O item 5, inciso II, da Lei Registrária, por sua vez, refere-se à averbação "da alteração do nome por casamento ou por desquite, ou, ainda, de outras circunstâncias que, de qualquer modo, tenham influência no registro ou nas pessoas nele interessadas".

É inegável que a existência da união estável, nos termos da lei, constitui para os conviventes direitos reais sobre imóveis reconhecidos em lei, mas que, para sua validade em relação a terceiros, deverá constar do fôlio imobiliário e, sendo essa uma "circunstância que tem influência no registro ou nas pessoas nele interessadas", se manifestará no registro de imóveis mediante ato de averbação.

Contudo, embora não seja necessário haver contrato escrito para a constituição da união estável em si, é evidente que a averbação no registro de imóveis não poderá ser realizada sem um ato prévio – escritura pública ou escrito particular – que a configure, haja vista referir-se o artigo 172, da lei registrária a registro e averbação de ato (constitutivo ou declaratório), e não de fato, que, aliás, por si só, não significa que a situação patrimonial dos conviventes seja aquela regulada em lei, pois os conviventes podem ajustar de modo diferente.

Além disso, o legislador não definiu o momento em que os conviventes ajustariam acerca da participação de cada um no acervo imobiliário adquirido, se antes ou após a constituição da união estável, podendo esse ajuste, pelo visto, ser realizado a qualquer tempo, sempre por escrito.

Portanto, é o ato de constituição da sociedade conjugal

– repita-se: escritura pública ou escrito particular, este com o devido reconhecimento das firmas dos signatários – que dará ao registrador condições de verificar os exatos contornos dos direitos ajustados pelos convenientes, imprimindo maior clareza aos fatos e circunstâncias constantes de seus registros, sobretudo quanto a se aquele bem constitui ou não patrimônio comum dos conviventes. Será essa clareza que dará segurança aos negócios jurídicos.

Do mesmo modo, ainda que prescindível, não parece objetável, dentro dos parâmetros do artigo 172 da Lei Registrária, que se proceda ao registro do contrato de constituição de sociedade conjugal no livro 3, registro auxiliar, servindo de base tanto para a definição da relação patrimonial dos conviventes, numa futura conversão da união estável em casamento, nos termos da lei, como para nortear os bens comuns ao casal na hipótese de sucessão (1.790, NCC).

Não obstante a exegese do artigo 172 c/c 167, II, 5, da Lei Registrária, ser permissiva à averbação e ao registro de atos concernentes à união estável, melhor seria se a matéria fosse regulada expressamente nas consolidações/provimentos dos tribunais de Justiça competentes, pacificando-se os procedimentos junto aos cartórios de registro de imóveis e elidindo-se os paliativos na seara notarial, alcançando-se de forma segura os objetivos da lei no que tange à união estável.

Naturalmente, a possibilidade de se averbar a união estável na matrícula dos imóveis adquiridos por um ou por ambos os conviventes, não esgota todos os problemas, pois, mesmo assim, é possível que uns e outros deixem de tomar essa providência, o que tem acontecido, par de vezes, até mesmo com aqueles que são legalmente casados.

Porém, ao se tornar viável essa providência, ter-se-á, ao menos, 1) a diminuição dos casos de incerteza e temeridade a que atualmente estão sujeitos os negócios imobiliários envolvendo alienante que vive em união estável, evitando-se que aquisições aparentemente perfeitas venham a ser questionadas por falta de informações exatas na matrícula do imóvel, e 2) dar-se-á aos adquirentes a certeza de terem adquirido um imóvel, e não uma eventual demanda jurídica. Ou seja: será possível alcançar, ao menos em parte, a paz social, o objetivo último da lei.

* Valestan Milhomem da Costa é oficial substituto do Primeiro Serviço Notarial e Registral de Cabo Frio, RJ.

Regularização fundiária e urbanística

Venício Antonio de Paula Salles*

A cidade de São Paulo apresenta uma das situações mais preocupantes dentre as metrópoles brasileiras no que afeta à regularização urbanística e fundiária, pois abriga um contingente muito expressivo da população que não tem ou teve acesso ao sonhado registro do título dominial.

Essa situação foi determinada pela forma desregrada e desordenada de crescimento e expansão da cidade, que ao longo dos anos foi ganhando corpo e consistência em suas camadas periféricas, determinadas, fundamentalmente, pelo fracionamento de grandes glebas, que deram origem a loteamentos e desmembramentos, invariavelmente clandestinos ou irregulares. Assim, os anéis periféricos criados grandemente com o impulso de aproveitadores ou empreendedores inescrupulosos, deram corpo e feição nada harmônicos à urbe paulistana, posto que tais empreendimentos foram sendo implantados sem qualquer atenção ou respeito à existência de infra-estrutura pública de apoio ao respectivo adensamento populacional.

Principalmente as classes menos favorecidas, cultural e economicamente, foram apanhadas na armadilha montada pelo atrativo dos preços baixos e convidativos, aliado à ordinária situação de necessidade extrema, e passaram a adquirir suas parcas porções de terra. Lotes e mais lotes foram vendidos, residências e mais residências foram edificadas, sem que essa população tivesse condições para analisar e aquilatar os riscos e a eventual falta de higidez jurídica de tais empreendimentos.

Parte substancial destes parcelamentos populares não foram regulari-



zados ou concluídos a contento, por inércia ou desinteresse dos empreendedores, deixando à míngua toda a imensa população que acreditou e pagou pelo sonho do imóvel próprio. Assim foi, e tem sido, executado o ritual de crescimento e adensamento na cidade de São Paulo, submetida à ocupação informal ou clandestina, bancado por essa população ludibriada por falsos empreendedores.

Esse problema não pode ser simplesmente varrido para debaixo do tapete, pois se trata de situação irreversivelmente consolidada. Deve ser enfrentado de forma madura e consistente por todos os segmentos organizados da sociedade, em decorrência das determinações legais e principalmente pelo espírito de solidariedade e fraternidade, que programaticamente também compõe o nosso sistema normativo.

O primeiro impulso foi dado pelo governo local, conduzido pela franquia prevista no artigo 40 da lei 6.766/79.

Nesse sentido, a PMSP vem realizando levantamentos e mapeamento da cidade, visando identificar e sanar todos os focos de problema. Nesse mister, a municipalidade contou com recursos provenientes do BID, que disponibilizou linha de crédito de apoio à causa social, financiando um levantamento aerofotogramétrico integral da cidade de São Paulo, o qual cumprirá uma função essencial no desenvolvimento dos procedimentos de regularização registral, no ajuste dos títulos e no reconhecimento dominial.

O Judiciário, que desempenha função essencial na tarefa tendente à formação dos registros públicos não se mostra insensível a tal problemática social, mormente em face do consistente influxo de comandos normativos e decisões que exigem um certo repensar e reinterpretar. A reengenharia necessária para destravar os ritos e procedimentos, tornando-os ágeis e acessíveis para que os pedidos do governo local não sejam travados pela demora, pelo formalismo e pelos elevados custos, teve início por meio da captura de

"A titulação dominial, além de ser um dos esteios maiores da cidadania, cumpre uma função econômica nada desprezível, na medida em que pode alavancar sensível crescimento das cidades, capital imobiliário, que, representando uma moeda segura de compra e venda, é capaz de oxigenar as estruturas econômicas."

todas as instruções, todas as pautas de trabalho, todos os pareceres que permitem a necessária flexibilização dos meios para que os direitos sejam atingidos.

A par disso, novos estudos estão sendo realizados, novas investidas estão sendo pesadas, entrando neste contexto a reforma integral do cartório da Primeira Vara de Registros Públicos, para que, estruturada com base em critérios e vetores retirados da experiência privada, permitam uma maior eficiência nos serviços internos, propiciando uma maior dinamização na tramitação dos processos. A Escola da Magistratura possui tarefa relevante na dinamização dos estudos e na formação de padrões procedimentais mais razoáveis, disponibilizando cursos e seminários para juizes e funcionários. Todo o esforço canalizado e voltado para esse propósito prestigia em última análise a "cidadania", reconhecendo um dos elos mais importantes da liberdade humana, que é a liberdade decorrente do exercício da propriedade.

A ONU, por meio de equipes que estiveram em São Paulo, veio dar o seu apoio a essa forma de dignificação do ser humano. A titulação dominial, além de ser um dos esteios maiores da cidadania, cumpre uma função econômica nada desprezível, na medida em que pode alavancar sensível crescimento das cidades, capital imobiliário, que, representando uma moeda segura de compra e venda, é capaz de

oxigenar as estruturas econômicas. Existe literatura consagrada que afirma que a questão da "regularização fundiária" se constitui na maior diferença entre os países ricos e os países pobres, pois somente aqueles lograram enfrentar e resolver essa questão, conquistando esse imenso capital imobiliário.

*Venício Antonio de Paula Salles é juiz de Direito em São Paulo, titular da Primeira Vara de Registros Públicos da capital de SP.

Avenida São João – finais do século XIX a meados do XX

Roberta Deák. Colaboração de Lara Figueiredo*

Os cartórios estão abertos não só aos usuários dos seus serviços mas também são fonte de pesquisa para historiadores, urbanistas e especialistas na história do Direito. Na página www.quinto.com.br podem-se encontrar alguns elementos de história da cidade de São Paulo, dados que serviram à monografia apresentada pela acadêmica Roberta Deák, que elaborou o pequeno roteiro transcrito a seguir.

No período de agosto de 2000 a agosto de 2003, desenvolveu-se uma pesquisa de iniciação científica sobre a evolução urbana da avenida São João. Realizada por três estudantes da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, sob orientação do professor doutor José Eduardo de Assis Lefèvre, a pesquisa contou com bolsa da Fapesp, Fundação de amparo à pesquisa do estado de São Paulo, e do CNPQ, Conselho nacional de desenvolvimento científico e tecnológico.

O trabalho tinha por objetivo compreender os processos de construção e de transformação do ambiente urbano paulistano, mediante o estudo de um campo físico preciso que é o da rua e depois avenida São João, a partir da análise e cotejamento dos registros existentes dessas transformações.

Apesar de se ter a consciência de que somente uma avenida não pode servir de exemplo para que se definam causas e efeitos das transformações de toda uma cidade, o estudo de como se revela a evolução de seu espaço é válido para a compreensão de um processo maior, à medida que, num campo restrito, ocorrem reflexos das grandes transformações em curso. Isso permite que as questões urbanas maiores possam ser estudadas de forma aprofundada e a partir de indicadores completos.

Servimo-nos de diversas fontes de informações, tanto públicas quanto privadas, a fim de obter registros que possibilitassem a análise das características da via em estudo, de seus imóveis e proprietários ao longo de sua existência. Na Siurb, Superintendência de projetos viários, pudemos encontrar registros referentes às transformações na avenida ao longo de sua existência, como projetos de alargamentos e extensões da via. No DPH, Departamento de patrimônio histórico do município de São Paulo, e no Arquivo geral de processos, encontramos pedidos à prefeitura de construção e reforma feitos por proprietários de imóveis. Por fim, nos cartórios de registro de imóveis, pudemos averiguar registros de transmissões fundiárias. Não seria exagero ressaltar que foram nestes últimos que adquirimos as informações mais completas, em especial no Quinto Cartório de Registro de Imóveis, no qual, graças ao apoio do oficial Sérgio Jacomino, uma intensa pesquisa foi realizada por mais de dois meses.

Com o cotejamento e posterior análise de todo material obtido, foi possível chegar a certas conclusões sobre diferentes estágios da avenida São João, principalmente no período entre o final do século XIX e meados do século XX.

Em fins do século XIX, praticamente no último quartel inteiro, a então rua de São João, além de transporte coletivo, iluminação, calçamento, jardins e praças, contava com bons hotéis, restaurantes, confeitarias, novos teatros e comércio diversificado, como o clube Germânia e a loja maçônica Piratininga – ambos nos trechos mais próximos ao centro da cidade, mais precisamente no vale do Anhangabaú –, atraindo fazendeiros que nela passaram a construir residência fixa, no princípio predominantemente casas térreas de moradia. Dessa forma, nesse período, a rua São João, particularmente privilegiada pela presença dos bondes, das hospedagens e dos teatros, apresentou um grande desenvolvimento.

A última década do século XIX e a primeira do XX foram marcadas, em toda a cidade, pela “maquiagem” de seus

edifícios, que ganhavam um ar europeu com a substituição dos beirais pelas platibandas, por exemplo, modificações que, assim como as demais, também decorriam das inovações tecnológicas, no caso o desenvolvimento de métodos de canalização das águas pluviais.

Particularmente os anos entre 1890 e 1900 foram marcados por diversas reformas de fachadas nas edificações da então rua São João, com muitas aberturas e alargamentos de janelas e portas. Esse período também foi marcado pela abertura de diversos estabelecimentos comerciais, desde os de serviços mais cotidianos, como armazéns, ferrarias, oficinas tipográficas, oficinas de lavanderia e engomaderia, marcenarias, padarias e açougues, passando pelo entretenimento, com os teatros Politeama e Carlos Gomes, o conservatório dramático e musical e um bilhar, por fábricas, como a de chapéus e a de artigos esmaltados, até se chegar a um tipo de comércio mais requintado, como a instalação de um ateliê de fotografia no final do período.

A maioria dos imóveis da São João pertencia a gran-

des proprietários, ou seja, concentrava-se nas mãos de certas famílias cujos nomes são recorrentes. Até princípios do século XX, destacaram-se como grandes proprietárias as famílias Souza Barros, do comendador Souza Barros, e Souza Queiros, do irmão do comendador, Pascal, Mesquita Vergueiro, Ferreira, Basto, Baptista e Oliveira. A partir da primeira década do século XX, outras famílias exerceram esse papel, dentre elas Pádua Salles, César Reis, Gueury, Almeida Prado, Loponte, e, ainda, a família Souza Barros.

Em 1912 iniciava-se o processo de desapropriação dos imóveis no lado par da então rua São João para o alargamento da mesma. A nova avenida que surgiria, com seus 30 metros de largura, seguia os planos de Bouvard, de constituição de eixos viários para a cidade de São Paulo. Uma vez que a São João, desde fins do século XIX, era rota de bondes a burro, com o advento dos bondes elétricos, em 1900, tecnologia trazida da Europa pela Companhia Light, demandavam-se adaptações na via para sua implantação.



Avenida São João nos primeiros anos do século XX.

Como solução, e aproveitando das obras para o alargamento, construiu-se um canteiro central arborizado na nova avenida.

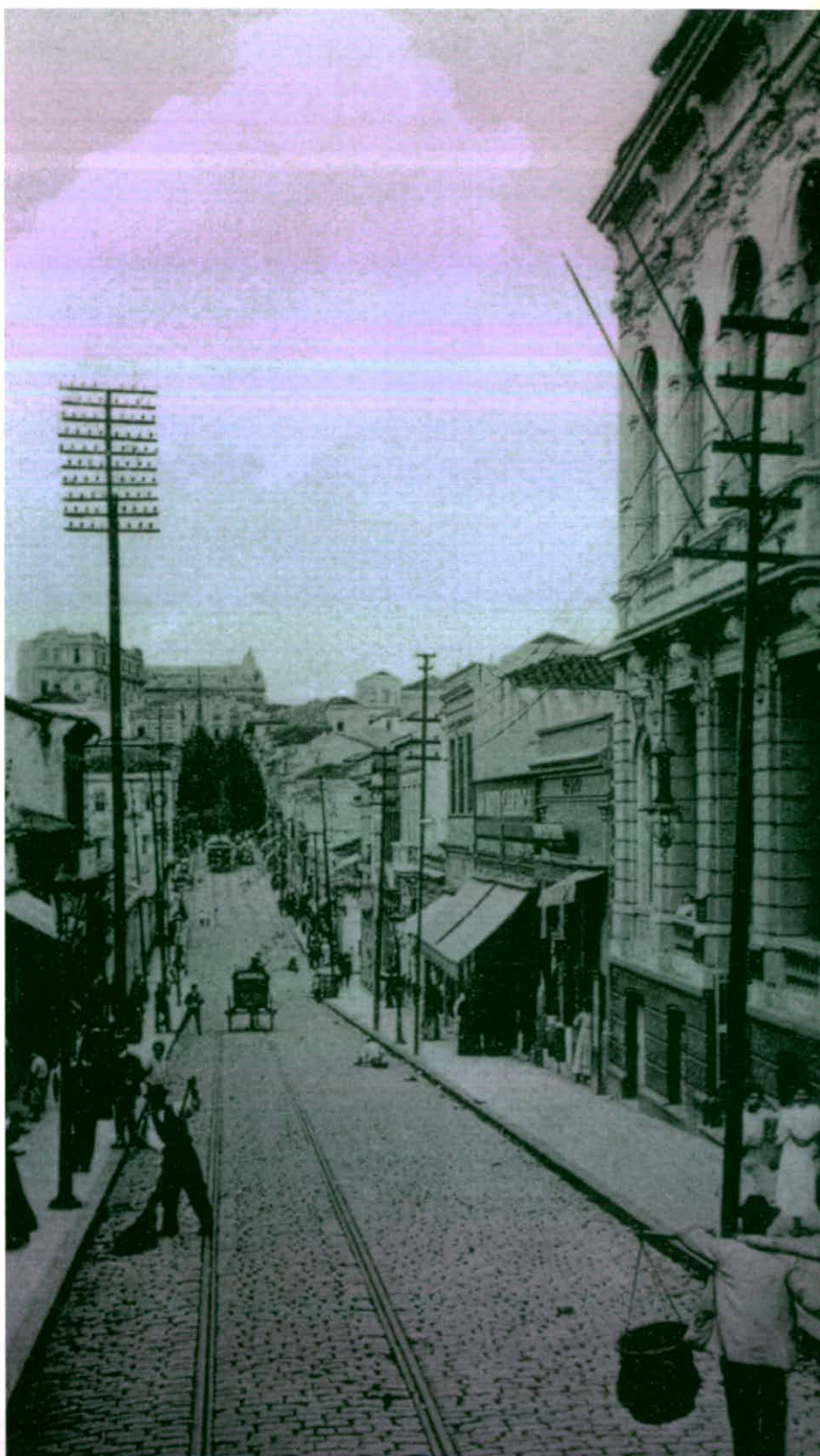
Os primeiros anos da década de 1910 foram marcados por um enorme surto de construções por toda a cidade, que crescia vertiginosamente, porém, sem um plano de conjunto, sendo fruto da especulação de terrenos. A municipalidade incentivava o adensamento da área central, promulgando lei que limitava as novas construções a um mínimo de três pavimentos. Presenciava-se, na nova avenida São João, um grande movimento de requintamento dos estabelecimentos comerciais, com instalação de vitrines, adaptação do térreo das residências para lojas, construção nos fundos dos lotes de depósitos para armazenamento de material, de moradia para os empregados, de fornos para as padarias.

A via era servida pelo novíssimo sistema de bondes elétricos. Uma fábrica de bombons, uma outra de vidros, uma oficina “de doces e pães”, garagens, escritórios. Os novos tipos de negócios que surgiam na avenida elucidam a mudança social que ocorrera. As pessoas que frequentavam a avenida São João não eram mais as mesmas de duas décadas antes.

Esse crescimento no *status* da via refletia-se também nas construções. Construíam-se prédios mais altos, no mínimo sobrados, geralmente com térreo comercial e pavimento superior para habitação. Acrescentavam-se andares às construções térreas. Empreendiam-se reformas, aumentavam-se as áreas internas.

Definitivamente, a ascensão do *status* de rua para o de avenida modificou o ritmo da São João, aumentando sua densidade de ocupação, alterando o quadro das classes que ali circulavam e moravam, elevando o nível de seus comércios e serviços e aprimorando suas edificações.

*Texto de Roberta Deák, e colaboração de Lara Figueiredo, sob orientação do professor doutor. José Eduardo de Assis Lefèvre.



Avenida São João próximo ao Vale do Anhangabaú por volta de 1905

Cartório é empresa?

Não-incidência da contribuição previdenciária sobre remuneração percebida por titular de serviços notariais e de registro.



O Boletim do Irib 308/87, de janeiro-fevereiro/2003, publicou a defesa apresentada pela registradora Sônia Marilda Péres Alves, de Resende, RJ, ao responsável pela arrecadação e fiscalização do INSS contra notificação fiscal de lançamento de débito, fundamentando a inaplicabilidade da lei complementar 84, de 18/1/1996, que exige o recolhimento de contribuição social incidente sobre atividade empresarial.

A registradora carioca estava certa. Veja, a seguir, a íntegra de importante decisão sobre o tema da não-incidência da contribuição previdenciária sobre remuneração percebida por titular de serviços notariais e de registro por falta de amparo legal. Segundo o pronunciamento do próprio INSS, não se aplicaria a cartório o disposto no artigo primeiro, inciso I, da lei complementar 84, de 18/1/1996, e artigo 22, inciso III, da lei 8.212, de 24/7/1991, com a redação introduzida pela lei 9.876, de 26/11/1999.

Atenção, também, à importante conclusão a que chega a decisão administrativa. Cartório não possui personalidade jurídica e não se equipara a empresa para os fins previstos na lei 8.212/1991, razão pela qual é de responsabilidade do titular o recolhimento das contribuições devidas à seguridade social, durante o período de sua atuação, em nome do qual deverá ser efetuado o lançamento das contribuições porventura não recolhidas.

INSS. Contribuição previdenciária.

Não-incidência sobre remuneração percebida por titular de serviços notariais e de registro.

Ausência de previsão legal.

Decisão – notificação nº 17.425.4/0065/2003

Processo: NFLD nº 35.431.722-9, de 26/08/2002

Interessado: Serviço Notarial e Registral do 2º Ofício da Justiça de Resende

CNPJ/CEI: 02.980.818/0001-43

Endereço: Praça Esperanto, nº 60, 1º andar, Campos Elíseos, Resende, RJ, CEP 27.511-260

Período: 3/1999 a 3/2002

“Cartório não possui personalidade jurídica e não se equipara a empresa para os fins previstos na lei 8.212/1991, razão pela qual é de responsabilidade do titular o recolhimento das contribuições devidas à seguridade social, durante o período de sua atuação, em nome do qual deverá ser efetuado o lançamento...”

Contribuição previdenciária. Não-incidência sobre remuneração percebida por titular de serviços notariais e de registro. Ausência de previsão legal.

Não se aplica o disposto no artigo 1º, inciso I, da lei complementar nº 84, de 18/1/1996, e artigo 22, inciso III, da lei 8.212, de 24/7/1991, com a redação introduzida pela lei 9.876, de 26/11/1999, ao cartório/serviço notarial e registral, com relação à remuneração auferida por seu titular.

O cartório de serviço notarial não possui personalidade jurídica e não se equipara a empresa para os fins previstos na lei 8.212/1991, sendo de responsabilidade do titular o recolhimento das contribuições devidas à seguridade social, durante o período de sua atuação, em nome do qual deverá ser efetuado o lançamento das contribuições porventura não recolhidas.

Lançamento improcedente.

Do lançamento

Refere-se o processo a crédito lançado pela fiscalização em nome do cartório acima identificado, apurado com base em livros caixa, relativo a contribuições sociais destinadas à seguridade social, parte da empresa, incidentes sobre remuneração percebida pela titular do cartório respectivo, intitulada, no relatório fiscal da NFLD, como “retiradas da titular”, importando

no montante de R\$..., consolidado na data de 26/8/2002 e se referindo aos meses de 3/1999 e 3/2002.

2. O relatório fiscal da NFLD esclarece que as competências incluídas na presente notificação estão compreendidas no período de atuação da atual titular do cartório, senhora Sônia Marilda Peres Alves, devidamente qualificada nos autos.

A impugnação

3. A titular do cartório, dentro do prazo regulamentar, apresentou peça defensiva, conforme o instrumento de folhas 37 a 45, juntados os documentos de folhas 46 a 96, tendo, em 17/4/2003, aditado à defesa, conforme instrumento de folhas 107 a 117, em decorrência de

reabertura de prazo de apresentação de defesa, oportunizada pela emissão do relatório fiscal aditivo da NFDL, de folhas 101, que contempla as correções solicitadas no despacho de folhas 98/99, da seção de análise de defesas e recursos. Através das duas peças defensórias a impugnante alega, em síntese, que:

3.1 Inexiste previsão legal para a cobrança da alíquota de 15% (quinze por cento) sobre o inexistente *pro labore* de cartórios;

3.2 As serventias cartorárias não são firmas individuais ou sociedade e muito menos órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional, não sendo, dessa forma, consideradas empresas, pela conceituação no artigo 15 da lei 8.212/1991;

3.3 Não possui personalidade jurídica nem patrimônio, transcrevendo, nesse sentido, várias jurisprudências que tratam da matéria;

3.4 O parágrafo 15, inciso VII, do artigo 9º, do Regulamento da Previdência Social – decreto 3.048/1999 – e o artigo 1º, da portaria MPAS 2.701, de 24/10/1995, definem como segurado obrigatório da previdência social, na condição de "trabalhador autônomo", o notário ou tabelião e o oficial de registros ou registrador, titular de cartório (...);

3.5 Não se enquadra no conceito de "empresa" e "pessoa jurídica" de que tratam, respectivamente, o inciso I do artigo 15, da lei 8.212/1991, e artigos 41 e 44, do Código Civil, não carecendo, portanto, de inscrição do ato constitutivo no órgão competente, para fazer valer a existência legal como personalidade jurídica (Registro público de empresas mercantis ou Registro civil de pessoas jurídicas);

3.6 Os valores cobrados como base de cálculo para os percentuais de 15% e 20% (quinze e vinte por cento) se referem ao somatório das custas e emolumentos fixados por lei, pagos pelos destinatários dos serviços, que é fatiado entre o Tribunal de Justiça, diversas mútuas e destinado ao pagamento dos salários dos serventuários e dos correspondentes encargos, sendo, apenas, o resíduo destinado a remunerar o notário/registrator;

4. Requer, pelos motivos expostos, a extinção do débito, por ser ilegal e abusivo, definido às margens da lei.

De outros pedidos efetuados junto com a peça impugnatória:

5. A impugnante solicita, para defesa de seus direitos, o fornecimento, sob pena de responsabilidade, como assegurado do artigo 5º, inciso XXXIII, da CF/88, informação, por

meio de certidão, se existe em todo o Brasil alguma outra serventia ou cartório que tenha sofrido igual tratamento tributário.

6. É o relatório.

Da decisão

7. Vinculação previdenciária do titular de cartório que detém a delegação do exercício de atividade notarial e de registro e o motivo que ocasiona sua equiparação a empresa:

7.1 Buscando na legislação previdenciária a conceituação de segurados obrigatórios da previdência social, tem-se no inciso VII, do parágrafo 15, do artigo 9º, do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo decreto 3.048, de 6/5/1999, o enquadramento do titular do cartório em epígrafe, cujo teor reproduz-se a seguir:

Art.9º. São segurados obrigatórios da previdência social as seguintes pessoas físicas:

V- como contribuinte individual: (Inciso e alíneas com redação dada pelo decreto 3.265, de 29/11/99)

§15. Enquadram-se nas situações previstas nas alíneas "j" e "l" do inciso V do *caput*, entre outros: (Redação dada pelo decreto 3.265, de 29/11/99)

VII- o notário ou tabelião e o oficial de registros ou registrador, titular de cartório, que detém a delegação do exercício da atividade notarial e de registro, não remunerados pelos cofres públicos, admitidos a partir de 21 de novembro de 1994;

7.2 Por sua vez, a portaria MPAS 2.701, de 24 de outubro de 1995, já tratava da vinculação previdenciária de tais segurados, conforme expõe seu art. 1º: (*verbis*)

Art. 1º. O notário ou tabelião, oficial de registro ou registrador que são os titulares de serviços notariais e de registro, conforme disposto no artigo 5º da lei 8.935, de 18 de novembro de 1994, têm a seguinte vinculação previdenciária:

a) aqueles que foram admitidos até 20 de novembro de 1994, véspera da publicação da lei 8.935/94, continuarão vinculados à legislação previdenciária que anteriormente os regia;

b) aqueles que foram admitidos a partir de 21 de novembro de 1994 são segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social, como pessoa física, na qualidade de trabalhador autônomo, nos termos do inciso IV do artigo 12, da lei 8.212/91.

7.3 Assim sendo, resta claro que o titular do cartório notificado, cujo início de atuação se deu na data de 9 de

fevereiro de 1999, conforme documento de folhas 71, tem vínculo previdenciário na qualidade de trabalhador autônomo, atualmente denominado contribuinte individual por força da lei 9.876/1999, não recaindo sobre ele a conceitualização de "empresa" prevista no artigo 15, inciso I, da lei 8.212/1991, que assim textualiza:

Art. 15. Considera-se:

I- empresa – a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional;

7.4 Por seu turno, o parágrafo único do supracitado artigo prescreve: (*verbis*)

Parágrafo único. Equipara-se a empresa, para os efeitos desta lei, o contribuinte individual em relação a segurado que lhe presta serviço, bem como a cooperativa, a associação ou entidade de qualquer natureza ou finalidade, a missão diplomática e a repartição consular de carreira estrangeiras. (Redação dada pela lei 9.876, de 26/11/99)

7.5 Tem-se, dessa forma, que o contribuinte individual só se equipara a empresa somente com relação aos compromissos previdenciários resultantes da contratação de outro segurado, ou sejam: as obrigações principais e acessórias decorrentes dessa contratação.

7.6 No tocante aos titulares de serviços notariais e de registro, o próprio Ministério da Previdência Social reforçou tal entendimento ao emitir a portaria 2.701, de 24 de outubro de 1995, cujo artigo 3º esclarece: (*verbis*)

Art. 3º. Os titulares de serviços notariais e de registro são considerados empresa em relação a segurado que lhe presta serviço na condição de empregado, nos termos do artigo 15,

da lei 8.212/91, sendo devidas as contribuições para a seguridade de que trata a referida lei.

8. Da inexistência de personalidade jurídica dos cartórios/serviços notarial e registral.

8.1 Chamada a se manifestar em outros processos de débito em nome do cartório em lide, constituídos na mesma ação fiscal, a Procuradoria federal especializada – INSS/Volta Redonda externou posicionamento naqueles autos, concluindo pela "inexistência de personalidade jurídica da serventia,

sendo os notários e oficiais de registros pessoalmente responsáveis pelas contribuições sociais, desde que ocorridos os fatos geradores, enquanto mantida a titularidade do serviço notarial (...)". Tal entendimento se pauteou em nota técnica da Procuradoria geral do INSS – Coordenação geral de consultoria – Divisão de consultoria técnica, de nº 90, de 8/2/2002, que tratou do assunto (inteiro teor da nota técnica e de cópia do despacho da Procuradoria especializada do INSS/VR, compõem folhas 120 a 127).

8.2 Nesta esteira, o MPAS, ao editar a portaria 2.701/1995, prescreveu, através do parágrafo único do artigo 3º, o seguinte entendimento: (*verbis*)

"Art. 3º. (...)

Parágrafo único. Os titulares de serviços notariais e de registro, embora pessoas físicas, que em virtude de suas atribuições estão obrigados ao registro no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da

Fazenda, CGC, identificar-se-ão junto ao Instituto Nacional do Seguro Social, INSS, pela aposição do número do CGC nas guias de recolhimento, e os demais, dispensados deste, farão a sua identificação pelo número que será fornecido pelo INSS por ocasião da matrícula do contribuinte, naquela Autarquia."



8.3 Evidencia-se, dessa forma, que é ineficaz qualquer lançamento de débito que venha responsabilizar as serventias/cartórios pelo recolhimento das contribuições previdenciárias, por vez que as mesmas, dadas as peculiaridades a que estão envolvidas, não se apresentam como parte da relação jurídico-tributária, por não preencherem os requisitos legais de contribuintes da previdência social.

9. Da contribuição previdenciária sobre a remuneração auferida pelo titular do cartório, em decorrência do exercício dessa atividade, objeto do presente lançamento:

9.1 Como se verifica, a presente notificação trata do lançamento de contribuições devidas à seguridade social, por empresas e equiparados, as quais a fiscalização fez incidir sobre a remuneração do titular do cartório notificado, tendo como fundamento legal a lei complementar 84, de 18/1/1996, relativamente ao período de 3/1999 a 2/2000 e, posteriormente, o inciso III, do artigo 22, da lei 8.212, de 24/7/1991, acrescentado pela lei 9.876, de 26/11/1999, pela aplicação dos percentuais de 15% e 20% (quinze e vinte por cento), respectivamente, até 2/2000 e a partir de 3/2000.

9.2 Nesse sentido, a LC 84/1996, prescreve: (*verbis*)

"Art. 1º. Para a manutenção da Seguridade Social, ficam instituídas as seguintes contribuições sociais:

I- a cargo das empresas e pessoas jurídicas, inclusive cooperativas, no valor de quinze por cento do total das remunerações ou retribuições por elas pagas ou creditadas no decorrer do mês, pelos serviços que lhes prestem, sem vínculo empregatício, os segurados empresários, trabalhadores autônomos, avulsos e demais pessoas físicas;

9.3 Por sua vez, a lei 8.212/1991, em seu capítulo IV, que trata da contribuição da empresa, prescreve: (*verbis*)

"Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no artigo 23, é de:

III- vinte por cento sobre o total das remunerações pagas ou creditadas a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados contribuintes individuais que lhe prestem serviços;

"é ineficaz qualquer lançamento de débito que venha responsabilizar as serventias/cartórios pelo recolhimento das contribuições previdenciárias, por vez que as mesmas, dadas as peculiaridades a que estão envolvidas, não se apresentam como parte da relação jurídico-tributária, por não preencherem os requisitos legais..."

(Inciso acrescentado pela lei 9.876, de 26/11/99)"

9.4 Por outro lado, o INSS ao expedir a instrução normativa INSS/Diretoria colegiada nº 71, de 10/5/2002, tratou, entre outros, da definição do fato gerador da contribuição previdenciária e, neste aspecto, a alínea "a", do inciso V, do artigo 47, assim delinea:

"Art. 47. Constitui fato gerador da contribuição previdenciária a situação descrita em lei, cuja ocorrência gerará a obrigação previdenciária, a saber:

V- da empresa:

a prestação de serviço remunerado por parte de pessoa física por ela contratada;"

10. Por tudo aqui tratado, verifica-se que a presente notificação padece de respaldo legal, haja vista para os seguintes fatos:

10.1 A remuneração do titular do cartório em lide, corresponde a parcela de toda a receita do serviço notarial e registral, auferida em função dos recebimentos de taxas, custas e emolumentos, instituídos por lei, pelos serviços executados à sociedade como todo.

10.2 Tal remuneração não decorre de prestação de serviço a uma empresa ou pessoa jurídica, tampouco, mesmo igno-

rando a origem do recurso, verifica-se que o cartório notificado não preenche, como já demonstrado, as condições necessárias para considerá-lo como pessoa jurídica, muito menos como empresa, para vislumbrar a possibilidade de ele ter contratado e remunerado o titular respectivo.

10.3 Não estando presente a bilateralidade exigida, envolvendo a figura de uma empresa contratante (ou equiparado a empresa) e um segurado prestador de serviço por ela remunerado, não há como falar da existência do fato gerador das contribuições instituídas pela LC 84/1996 e a sinallizada no artigo 22, inciso III, da lei 8.212/1991.

11. Diante do exposto, e sobrepondo ao fato de que, legalmente, não se viabiliza o lançamento em nome do cartório respectivo, pelo mesmo não corresponder ao sujeito passivo de obrigação tributária, na condição de contribuinte

ou de responsável, o que, via de regra, acarretaria sua nulidade, a teor do previsto no artigo 28, inciso III, da portaria MPAS 357, de 17/4/2002, que trata do contencioso administrativo fiscal no âmbito do INSS, conclui-se, sobretudo, pela improcedência do lançamento efetuado pela presente notificação, tendo em vista a inexistência da exação tributária.

12. Com relação ao fornecimento da certidão solicitada pela impugnante, através do aditamento da defesa, como base no previsto no artigo 5º, inciso XXXIII e inciso XXXIV, alínea "b", da CF/1988, há de ser esclarecido que o INSS não dispõe, como recurso imediato, de banco de dados com informações de âmbito nacional. O atendimento demandaria tempo considerável para satisfação plena da solicitante, com pesquisa em todas as unidades gerenciais do INSS no Brasil.

13. Vendo por outro lado, não podemos perder de vista que a certidão solicitada, dada sua peculiaridade, se existente a situação, envolve interesse de terceiro(s), que poderá alegar quebra de sigilo fiscal, por divulgação de informações de caráter pessoal, particular e sigiloso, trazendo os reflexos do artigo 198 do Código Tributário Nacional. No entanto, partindo do princípio, por tudo aqui demonstrado, que as contribuições lançadas pelo presente instrumento não são devidas, e que cabe à administração pública zelar pelo cumprimento da lei e rever seus atos, quando eivados de vício insanável, podemos vislumbrar que para nenhum outro titular/cartório/serventia de serviço notarial e registral tenha sido feito ou prosperado lançamento, de igual contribuição, na mesma forma efetivada pela presente notificação.

Conclusão

14. Isto posto,

Considerando tudo o mais que dos autos consta;
Julgo improcedente o lançamento fiscal em tela, e
Decido:

a) Extinguir o crédito previdenciário apurado pela NFLD em epígrafe.

b) Recorrer de ofício desta decisão à chefe de serviço de arrecadação da gerência executiva do INSS, em Volta Redonda, conforme disciplinado no inciso I, do artigo 366, do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo decreto 3.048/1999.

GEX de Volta Redonda, 22 de agosto de 2003.

José Gomes da Silva

Auditor fiscal da Previdência Social

Mat. 0.913.294

Analista

Luiz Carlos Monteiro da Silva

Chefe da seção de análise de defesas e recursos

Mat. 0.913.566

Ordem de intimação

A APS 17.025.04, em Resende, para cientificar o contribuinte desta decisão, fornecendo-lhe cópia.

GEX de Volta Redonda, 22 de agosto de 2003.

Luiz Carlos Monteiro da Silva

Chefe da seção de análise de defesas e recursos

Mat. 0.913.566

17.425 – Serviço de Arrecadação do INSS/GEXVRD

1. A presente decisão-notificação foi por mim homologada em 29/8/2003.

Alexandre Corrêa Lisboa

Chefe do serviço de arrecadação /GEXVRD

Mat. 1.285.441

(Substituto eventual)

354317229.doc/JGS

Previdência Social – Instituto Nacional do Seguro Social

Agência da Previdência Social em Resende, 19/9/2003

Serviços de arrecadação

Ofício 17-025.04.0/ 415/2003

Serviço notarial e registral do 2º Ofício da Justiça de Resende

Praça Esperanto, 60, 1º andar, Campos Elíseos, Resende, RJ
CEP 27511.260

Ref.: NFLD 35.431.722-9

Em atenção ao débito acima referenciado, encaminhamos para conhecimento dessa empresa decisão de notificação nº 17.425.4/0065/2003, lançamento improcedente, analisada pela Seção de Análise de Defesa e Recursos da Gerência Executiva de Volta Redonda.

Para melhores esclarecimentos estamos a sua disposição no Serviço de Arrecadação da APS em Resende, sito à rua Paul Harris, 50, Centro, no horário de 8h às 16h, onde o débito acima será arquivado.

Paulo Cesar Pereira

Chefe do serviço de arrecadação em Resende

Instituto Nacional do Seguro Social, INSS

Diretoria da receita previdenciária

Gerência executiva de Volta Redonda, RJ

Serviço de arrecadação

Seção de análise de defesas e recursos

Alienação fiduciária e usufruto – desdobramento da posse

José de Mello Junqueira*

A consulta versa sobre a possibilidade ou não de o registro de contrato de venda e compra com financiamento imobiliário e pacto adjeto de alienação fiduciária em garantia, estipulado no contrato, pelo fiduciante-adquirente, constituir a instituição de usufruto do imóvel em favor de terceiro, que se solidariza pelo pagamento da dívida, com expressa anuência de revogação do usufruto em caso de inadimplemento junto ao credor fiduciário.

À consulta respondemos. Com a constituição da propriedade fiduciária, dá-se o desdobramento da posse, tornando-se o fiduciante possuidor direto e o fiduciário possuidor indireto da coisa imóvel (artigo 23, parágrafo único, da lei 9.514/97).

Tendo o fiduciante a posse direta do imóvel poderá exercer todas as faculdades inerentes a esse direito de posse, inclusive, cedendo-a em locação ou dando-a em usufruto.

Ao instituir a propriedade fiduciária sobre imóveis, a lei preocupou-se em deter a posse do imóvel nas mãos do fiduciante, para que dele se utilizasse de imediato, de forma precípua para sua moradia, possibilitando, também, a livre disponibilidade dessa posse com poder de uso e fruição, explorando seu potencial econômico.

Segundo Melhim Namem Chalhub,

com efeito, na constituição da propriedade fiduciária em garantia como na constituição de qualquer outra garantia real, é da essência do negócio que o devedor, ou o garante, conserve o poder de uso e fruição sobre a coisa, não só para que possa usá-la para si mesmo mas também para que possa explorar seu potencial econômico e disso extrair meios para resgate da dívida garantida. A posse do fiduciante é, pois, da essência da garantia fiduciária.

Nos exemplos citados, é o fiduciante que, tendo a posse, te-la-á transmitido ao locatário, ao usufrutuário ou ao construtor, neste último caso para que pudesse prosseguir a construção até a conclusão da edificação. Pouco importa que o fiduciante tenha transmitido a posse antes da contratação da alienação fiduciária e, quando da contratação, esteja sem a posse direta; o que importa é que foi ele mesmo, no exercício de sua autonomia e do seu poder de disposição, quem outorgou a posse a outrem – locatário, usufrutuário ou construtor.

Mesmo posicionamento tivemos quando escrevemos sobre a Alienação Fiduciária de Coisa Imóvel, Arisp. Nada impede assumo o usufrutuário a dívida, juntamente com o fiduciante, anuindo expressamente na revogação do usufruto em caso de inadimplemento da dívida com o fiduciário.

A solidariedade passiva instituída

pouco favorecerá o fiduciário, uma vez insolvente o fiduciante, será este notificado a pagar, sob pena da consolidação da propriedade do imóvel em mãos do fiduciário. De outra parte, porque interessado, não poderia o fiduciário se opor ao pagamento oferecido pelo usufrutuário.

O principal interessado no pagamento é o devedor fiduciante. Outros interessados, terceiros, também poderão pagar a dívida. Assim dispõe o artigo 31 da lei 9.514.

Sobre o tema, já dissemos no trabalho mencionado: "Assim, terceiro interessado não é qualquer pessoa, mas aquela obrigada, também, a pagar em virtude de uma responsabilidade conjunta, solidária ou subsidiária".

Pelo que se deduz do contrato, o usufruto em exame está constituído de forma condicional resolutiva. Caso haja inadimplemento da dívida, resolve-se *ipso facto* o direito nele instituído.

Aplica-se, aqui, o disposto no artigo 1.410 do atual Código Civil, ao referir-se à extinção do usufruto, cancelando-se o registro, pelo termo de sua duração.

Oportuno lembrar que, concomitante ao registro do contrato de alienação fiduciária, é necessário, para sua constituição real, o registro do usufruto, com menção da causa de sua resolubilidade.

É o que entendemos passível de censura.

"Pelo que se deduz do contrato, o usufruto em exame está constituído de forma condicional resolutiva. Caso haja inadimplemento da dívida, resolve-se *ipso facto* o direito nele instituído."

Hipoteca. Sub-rogação. Substituição da garantia. Alienação fiduciária.

José de Mello Junqueira*

O Banco Nossa Caixa S.A., por seu ilustre diretor Décio Pereira Coutinho, assistente da diretoria de desenvolvimento e governo, formula ao Irib a seguinte consulta.

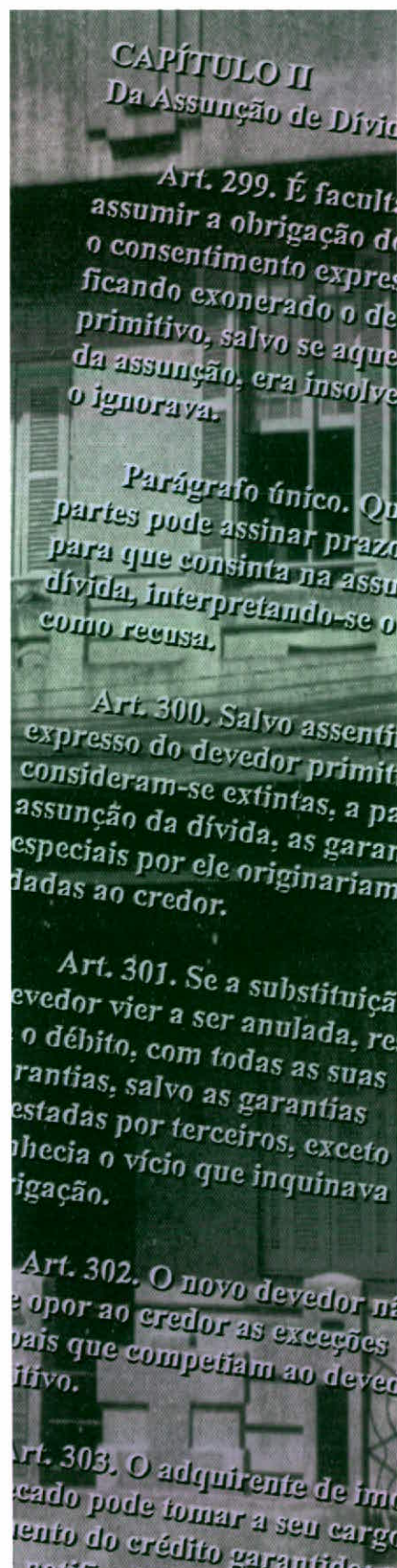
a) Nos financiamentos com sub-rogação de dívida, tendo como garantia originária a hipoteca, qual o entendimento do Irib em relação à adoção da substituição dessa garantia pela alienação fiduciária?

b) Não havendo qualquer impedimento quanto à substituição, bastaria incluir, no respectivo instrumento particular, cláusula relativa à substituição de garantia, autorizando o oficial do serviço de registro de imóveis da circunscrição imobiliária competente a proceder aos atos necessários, ou seja, averbação do cancelamento da hipoteca e registro da alienação fiduciária?

c) No caso de sub-rogação de dívida em aquisição de parte-ideal, poderão ser adotados os mesmos procedimentos?

A sub-rogação significa, no Direito, substituição, ato pelo qual se substitui uma pessoa ou coisa em lugar de outra ou, precisamente, a substituição de sujeitos ou de objeto em uma determinada relação jurídica.

A substituição ou sub-rogação de



dívida a que se refere a consulta certamente é aquela subjetiva, pessoal, que se opera do sujeito, parte e devedor de um financiamento para a aquisição de imóvel, tendo-o dado em garantia hipotecária ao cumprimento da obrigação assumida perante o agente financeiro.

Terceiro adquire o imóvel com a obrigação de efetuar o pagamento das prestações restantes do financiamento, substituindo o devedor originário, substituindo a mesma garantia real.

O novo Código Civil reservou do artigo 299 ao 303 a assunção de dívidas ou cessão de débito, instituto idêntico à sub-rogação de dívida, que consiste em um negócio jurídico por meio do qual o devedor, com expresso consentimento do credor, transmite sua obrigação a um terceiro que adquire mantendo-se a relação jurídica originária e concomitante garantia. O terceiro que adquire o imóvel hipotecado assume o débito e a garantia dada pelo imóvel.

É o que dispõe o artigo 303 do atual Código Civil ao preceituar que "o adquirente de imóvel hipotecado pode tomar a seu cargo o pagamento do crédito garantido", permanecendo a garantia do imóvel até a extinção da obrigação.

A consulta se atém, no entanto, à hipótese de a credora e o novo devedor assentirem na modificação e substituição da garantia hipotecária pela garantia da propriedade fiduciária, alienando o novo devedor, sua propriedade, fiduciariamente, ao credor.

Concordando o credor e novo devedor na substituição da garantia, nada obsta seja efetivada, renunciando o credor ao seu direito de hipoteca.

A renúncia à garantia será um ato

unilateral, independente de aceitação e expressa.

Analogamente ao penhor, o simples fato de o credor concordar com a substituição da hipoteca por outra garantia (art. 1.436, §1º, NCC) faz presumir-se que ele tenha renunciado a esse direito.

Com a renúncia, cancela-se a hipoteca no registro de imóveis, à vista de autorização e pedido expresso do credor, sem necessidade de declarar o motivo, independentemente de indicação da causa.

Nesse sentido é expresso o artigo 251 da lei 6.015/73. Ao pedido, o registro de imóveis não pode se opor, devendo, de pronto, proceder ao cancelamento da hipoteca.

O instrumento adequado será o particular ou público, não exigindo a Lei de Registros Públicos forma especial. O dispositivo acima refere-se a simples "autorização expressa", o que nos possibilita a exegese ditada.

Toda pretensão de extinção, sob alegação de desistência, pelo credor, ao direito real de garantia hipotecária, necessita de renúncia expressa (1º TACSP – AI 394851-6/00, relator Marcondes Machado).

A renúncia pode ser instrumentalizada de diversas formas, em documento autônomo ou inserida no próprio contexto do contrato da nova garantia.

Lysippo Garcia faz uma advertência, que aqui pode ser repisada: "nos casos em que o consentimento para cancelar-se a hipoteca seja dado sob condição, como, por exemplo, de ser inscrita uma

outra hipoteca, que a substitua, não deve o oficial fazer o cancelamento, sem prova de haver sido cumprida a condição" (O Registro de Imóveis, v. II, p. 286. *Apud* Ademar Fioranelli, Direito Registral Imobiliário, p. 368).

Acredito, no entanto, não ser essa a intenção do consulente que pretende, pelo que se depreende, a substituição da garantia e, concomitantemente, requerer o cancelamento da hipoteca.

No caso de subrogação de dívida em aquisição de parte ideal, a solução é idêntica.

O parágrafo segundo do artigo 1.420, do atual Código Civil, faculta a um dos condôminos, sem anuência dos demais, dar em garantia real a sua parte ideal.

No atual diploma civil, divisível ou indivisível a coisa, o con-

dômino pode dar em garantia exclusivamente sua parte ideal, sem consentimento dos demais.

A substituição da garantia hipoteca pela alienação fiduciária será, assim, possível, viabilizada e instrumentalizada de forma idêntica ao que se afirmou anteriormente.

Nada impedirá a condômino alienar fiduciariamente sua fração ideal, ainda que indivisa. Para isso, também, não precisa do consentimento dos demais consortes.

Hipótese que poderá ocorrer é o fiduciante condômino não solver o débito e o imóvel ser posto à venda pelo fiduciário, para pagar-se.

No caso, como já adverti no trabalho *Alienação Fiduciária de Coisa Imóvel*, Arisp, a solução está em Moreira

Alves, citando Pontes de Miranda.

"A propósito da parte *pro indiviso* no bem cuja propriedade se transfere em segurança, cumpre advertir-se que o fiduciante perde a sua parte *pro indiviso* e o fiduciário a recebe, passando a ser comunheiro, fiduciariamente (só ele), na propriedade do bem. A transferência de modo nenhum altera a situação jurídica dos condôminos, entre si; apenas a parte *pro indiviso*, que foi objeto do negócio jurídico, se torna de outrem, que a perde ao ser adimplida a dívida do fiduciante. A esse volta a parte *pro indiviso*."

"Essa é a tese que se nos afigura correta. Com efeito, segundo o art. 623, III, do Código Civil, pode o condômino 'alhear a respectiva parte indivisa, ou gravá-la'. Para isso, não precisa do consentimento dos demais consortes que, quando da celebração da alienação fiduciária em garantia, não têm sequer o direito de preferência a que alude o art. 1.139 do Código Civil, pois não se apresenta, aí, venda."

"O direito de preferência surgirá se o fiduciante não solver o débito em virtude do qual alienou fiduciariamente sua parte indivisa, sendo esta, por isso, posta à venda pelo fiduciário, para pagar-se. Nesse caso, o fiduciante – que é como acentua Pontes de Miranda, 'comuneiro fiduciariamente (só ele), na propriedade do bem – terá de dar preferência aos demais consortes.'"

Em conclusão, às indagações formuladas, o parecer é pela possibilidade da substituição da garantia, da forma alvitada.

* José de Mello Junqueira é desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do estado de São Paulo, advogado e consultor jurídico do Irib.

"Essa é a tese que se nos afigura correta. Com efeito, segundo o art. 623, III, do Código Civil, pode o condômino 'alhear a respectiva parte indivisa, ou gravá-la'."

Direitos de propriedade e crescimento econômico

Este artigo foi publicado no jornal espanhol *El País*, em edição dedicada ao Brasil e às iniciativas do governo Lula de outorgar títulos de propriedade a população de baixa renda do país. O autor é registrador espanhol, profundo conhecedor da tecnologia registral e um dos autores que têm se dedicado a valorização do registro de imóveis de uma perspectiva socioeconômica.

*** Fernando P. Méndez González** é decano-presidente do Colégio de Registradores da Propriedade e Mercantis da Espanha e um dos principais especialistas internacionais em registro da propriedade. Assessorou diferentes países na aplicação de sistemas registrares. (Artigo publicado no jornal *El País*, seção Internacional, p.10, 17/4/2003).

Os principais meios de comunicação têm dado grande relevância à notícia de que o presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva ordenou que fossem expedidos títulos formais de propriedade das favelas. Provavelmente essa medida terá surpreendido mais de uma pessoa. Não serão poucos os que a qualifiquem de demagógica, própria de um líder populista ou de decisão irresponsável que questiona as bases do sistema econômico e social.

Nada mais longe da realidade. Lula tem suas razões. Não deseja em absoluto destruir o sistema capitalista no

Brasil, mas, pelo contrário, conseguir que ele deixe de ser um clube privado e que abra suas portas – e também seus benefícios – à grande maioria dos habitantes desse imenso país latino-americano.

É sabido que para estender o capitalismo é necessário desenhar e universalizar mecanismos capazes de gerar capital, a seiva genuína de todo o sistema. E que o processo pelo qual um ativo físico – uma favela, concebida unicamente como refúgio – se converta em outro gerador de capital, e que essa mesma favela, concebida, por exemplo, como garantia de um empréstimo, financie a criação de uma empresa, é complexo e encontra-se carregado de dificuldades. Mas esse é o apaixonante e transcendental processo que o presidente Lula pretende colocar em marcha com a decisão adotada.

Hernando de Soto – reconhecido economista de origem peruana, cujos ideário e equipe encontram-se sem dúvida por trás da decisão adotada

pelo presidente brasileiro – formulou em sua época, uma pergunta-chave (ver sua obra *El misterio del capital*, com subtítulo, *Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo?*). Essa pergunta é simples: “O que é que gera valor de uma simples residência e o fixa de tal forma que lhe permite gerar capital? A resposta é, também, simples: uma propriedade identificada, documentada e protegida por um sistema formal de direitos de propriedade.

No Ocidente, observa de Soto, todo ativo – toda parcela de terra, residência ou bem móvel de consumo duradouro – foi formalmente fixado em registros mantidos, atualizados e regidos por normas contidas no sistema de propriedade, de modo que todo aumento na produção, todo produto, imóvel ou objeto com valor comercial, é propriedade formal de alguém. A propriedade formal, observa de Soto, convida a identificar a casa como algo além do que mero refúgio e por isso um ativo inerte; convida a

vê-la como capital vivo.

No Ocidente – continua o economista – os imóveis formais são fáceis de usar como garantia para um empréstimo; para obter um investimento mediante sua troca por ativos; como domicílio para a cobrança de dívidas ou de impostos, ou com finalidades comerciais ou judiciais, por exemplo, de modo que, enquanto as casas como tal agem como refúgios ou lugares de trabalho de seus donos, seus títulos formais de propriedade com uma vida paralela cumprem várias funções adicionais para afiançar os interesses daqueles que tentam criar nova riqueza.

Pelo contrário, aqueles ativos cujos aspectos jurídicos – e magnitudes relevantes a partir de um ponto de vista econômico – não estão fixados em um sistema de propriedade formal são sumamente difíceis de mover no mercado e seu intercâmbio comercial se circunscreve a círculos basicamente locais de amigos e conhecidos. Os efeitos dessa brecha legal são dificultar a contratação com estranhos, restringir a divisão do trabalho e frear a produtividade e, finalmente, o crescimento econômico e o bem-estar.

Da mesma forma, no Ocidente, seus sistemas formais de proprieda-

de caracterizam-se por, apesar de estarem concebidos para proteger tanto a segurança dos títulos como a das transações, concedem prioridade à segurança destas últimas com a finalidade de facilitar que os ativos possam cumprir sua função paralela como capital. Por isso, a maior parte dos países avançados dotou-se de sistemas registrais de direitos – também denominados de fé pública –, enquanto muitos países em vias de desenvolvimento continuam ancorados em sistemas registrais de documentos, que se limitam, como observa de Soto, “a ser guardiões dos desejos dos mortos”. “Isto talvez explique – continua o ilustre economista – porque é tão simples criar capital sobre propriedades ocidentais e porque nos países em vias de desenvolvimento a maior parte dos ativos escapou do sistema formal legal em busca de mobilidade”.

“Dois terços da riqueza dos países em desenvolvimento dependem da propriedade imobiliária.”

Pois bem, enquanto isso sucede nos países desenvolvidos, na América Latina, segundo as pesquisas levadas a cabo pela equipe de De Soto, pelo menos seis de cada oito construções se encontram no setor

subcapitalizado e 80% de toda a propriedade imobiliária é adquirida fora da lei. Se considerarmos que dois terços da riqueza nacional dos países em vias de desenvolvimento estão relacionados com a propriedade imobiliária, a conclusão inevitável é que a lei é a exceção e a marginalidade, a norma e que, em virtude disso, mais concretamente em virtude da ausência de um sistema formal e universalizado de direitos de propriedade, dois terços dos ativos físicos estão inabilitados para criar capital, não servem como garantia para obter crédito nem tampouco para desempenhar qualquer das demais funções que as representações formais da propriedade permitem. O que constitui um autêntico dispêndio num mundo imerso numa intensa luta – nacional e internacional – pela captação de capitais.

Nos Estados Unidos, pelo contrário, a maior fonte individual de recursos para novos negócios é a hipoteca sobre a residência do empresário. Ou na Espanha, o volume dos saldos vivos dos ativos hipotecários já equivale a mais da metade do produto interno bruto, constituindo-se mais de um milhão de novas hipotecas por ano.

Torna-se imperativo, portanto, legalizar a situação extralegal das poses imobiliárias desses países, caso se deseje que elas possam começar a



gerar capital. E isso é exatamente o que persegue o presidente Lula. A questão é como integrar os ativos extralegais de um país em um único sistema de propriedade formal, especialmente quando a situação de extralegalidade afeta grande parte dos ativos imobiliários.

Prescindindo de outros aspectos, essa questão se apresenta como um autêntico desafio jurídico; sua solução requer uma sofisticada tecnologia jurídica capaz de oferecer soluções simples, universais, pouco custosas e sumamente eficazes na proteção dos direitos e, sobretudo, das transações. Essa questão – como fazê-lo – torna-se assim um assunto crítico, pois é sabido que uma má instrumentação de uma boa idéia pode acabar invalidando a própria idéia.

A análise de De Soto é, sem dúvida, brilhante. Seu diagnóstico, correto, deve muito a contribuições de economistas como Coase, North, Fogel, Pipes e outros. Inclusive aponta idéias para buscar soluções – inspiradas na história dos Estados Unidos, como os direitos de *tomahawk*, de cabana, de sementes, etc. – que são, sem dúvida, úteis, mas não capazes de construir a tecnologia jurídica necessária para fazer frente a esse desafio extraordinário, se bem indique quatro linhas mestras, abso-

lutamente corretas, a meu juízo.

1. Para criar uma economia de mercado moderna são necessários padrões comuns estabelecidos em um único corpo de normas.

2. Os sistemas devem proteger os direitos de propriedade, mas, sobretudo, suas transações.

3. Devem ser facilitados os procedimentos para que as propriedades que vivem fora do registro entrem no sistema registral.

4. A questão básica não consiste em mapear e fotografar os edifícios ou as terras, mas em fixar regras que reflitam um consenso sobre como os ativos físicos devem ser possuídos, intercambiados e utilizados. Se essa recomendação for observada, pode-se economizar muito dinheiro para o governo brasileiro.

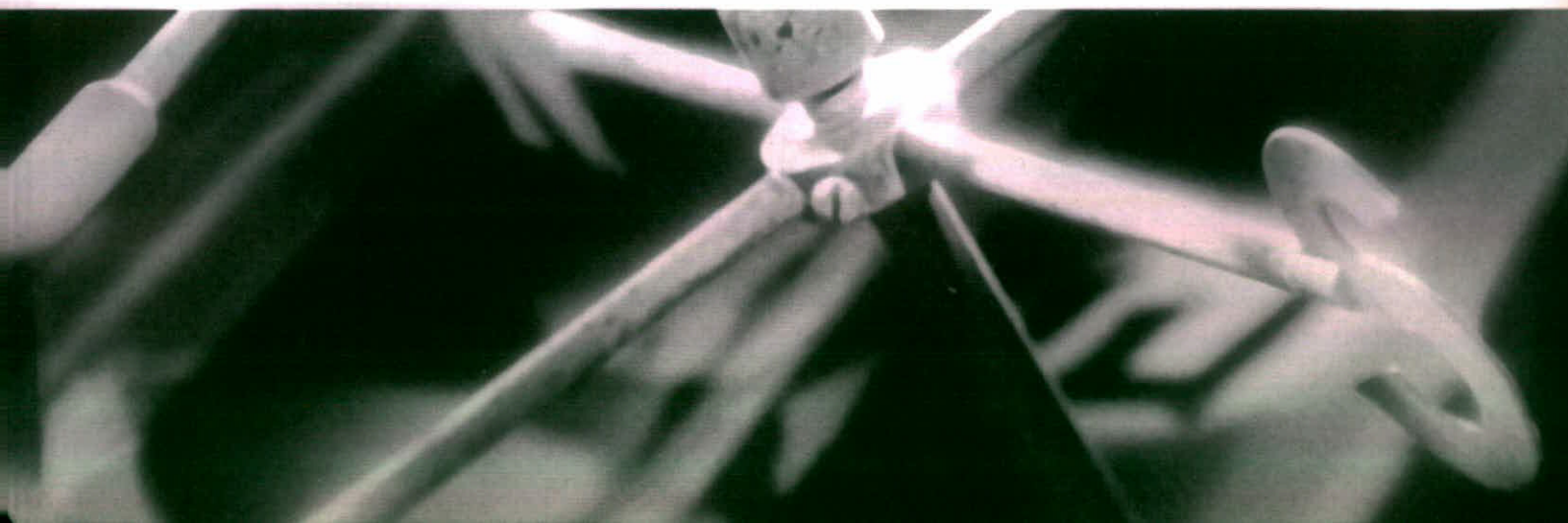
Uma vez que o presidente Lula adotou a decisão e comunicou ao país que ele pessoalmente está à frente desse timão – imprescindível para vencer as prováveis resistências de certas minorias –, o êxito desse apaixonante e transcendental processo vai depender – em medida maior que qualquer outra – de uma questão tecnológica, concretamente de tecnologia registral e, especificamente, em seus aspectos jurídicos, de organização e de gestão – a tecnologia física, sem dúvida útil, é, nesse ponto, secundária.

Para compreendê-lo, basta a seguinte reflexão: a propriedade não pode gerar capital enquanto não for juridicamente indiscutível, e não o é enquanto a comunidade como tal não reconhecer alguém como proprietário mediante um ato de adjudicação.

“O Brasil dispõe de um dos melhores sistemas registrais da América Latina.”

O registro é uma instituição mediante a qual a comunidade realiza esse reconhecimento e a inscrição, uma espécie de adjudicação que consolida um determinado *statu quo* jurídico real imobiliário que deve ser respeitado por todos. Por isso, o registro é a chave. Facilitar os sistemas de entrada no registro – sistemas de adjudicação –, por um lado, e fortalecer seus efeitos para que as transações com os direitos adjudicados sejam plenamente seguras, por outro, são duas pedras angulares imprescindíveis para o êxito do processo.

Felizmente, hoje, temos a tecnologia registral que permite consegui-lo. Além disso, o Brasil dispõe de um dos melhores sistemas registrais da América Latina, pelo menos em suas grandes áreas urbanas, pelo que a implementação das medidas necessárias não deveria ser especialmente problemática. ■



Precisando de agendas para brinde?

Consulte-nos.

210 x 135mm

RR DONNELLEY
MOORE

2005

RR DONNELLEY
MOORE

265 x 210mm

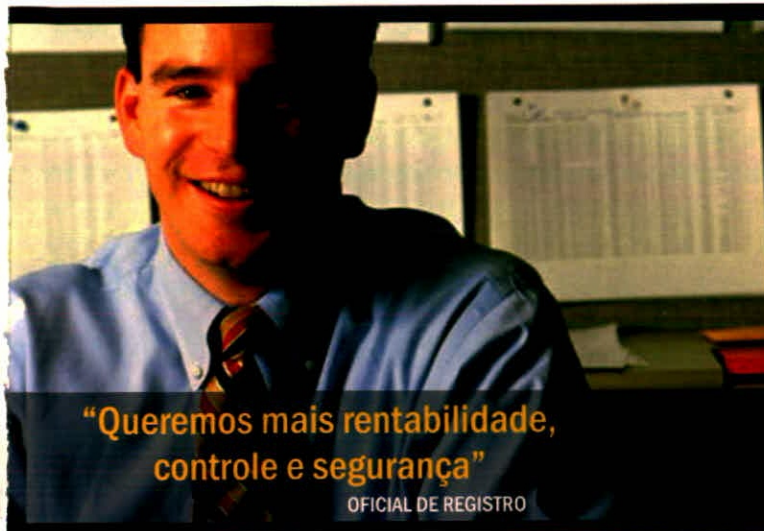
**Personalização de capa
em prata ou dourado**
(Para pedidos acima de 100 agendas)

Mais de 10 cores à sua escolha

**Consulte a filial mais próxima:
DDG: 0800-7714989**

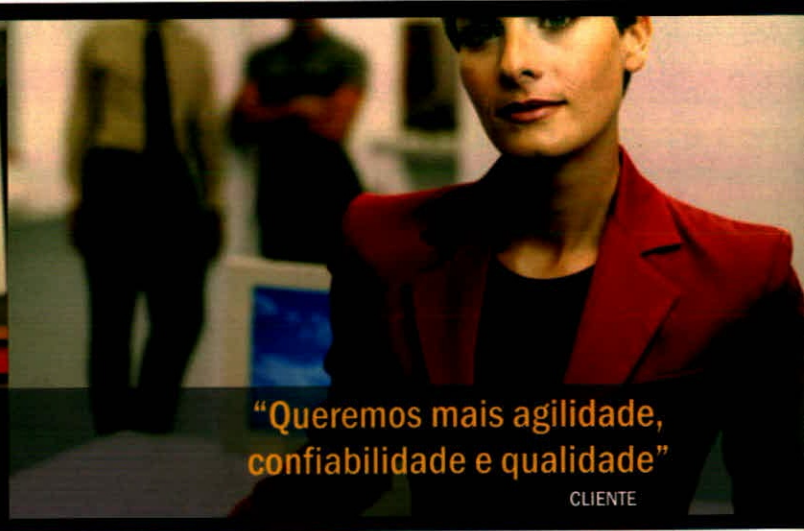
RR DONNELLEY
MOORE
www.moore.com.br

SUPRINDO AS NECESSIDADES DO SEU REGISTRO DE IMÓVEIS



**"Queremos mais rentabilidade,
controle e segurança"**

OFICIAL DE REGISTRO



**"Queremos mais agilidade,
confiabilidade e qualidade"**

CLIENTE

REGISTER SQL 3

Segurança e Agilidade aliadas a um novo conceito: a Automação

Conheça o REGISTER SQL 3, um sistema exclusivo para Ofícios de Registro de Imóveis, que, além de estar preparado para evoluir com tecnologias futuras, oferece confiabilidade, segurança, performance e integridade relacional em todo o gerenciamento dos trabalhos inerentes ao Registro de Imóveis.

A Escriba Informática apresenta excelência no desenvolvimento de sistemas, oferecendo soluções voltadas às necessidades exclusivas das áreas Registral e Notarial, sempre focando a qualidade com a utilização de técnicas modernas e de profissionais qualificados.

Com o REGISTER SQL 3, você vai conseguir fazer tudo o que os outros sistemas não fazem.

MUDE e veja a diferença.

ALGUMAS DAS VANTAGENS DO SISTEMA:

- Suporte rápido, seguro e qualificado para todo o país via internet
- Controle de recepção e entrega de documentos via internet
- Gerenciamento completo de todo processo que envolva registros, averbações e certidões
- Controle dos usuários do sistema com níveis de acesso e relatórios de atos praticados
- Controle da fração ideal do imóvel prevenindo a venda de áreas inexistentes
- Lançamentos simultâneos nos indicadores
- Alerta em tela sobre irregularidades existentes para prática de atos e certidões
- Lançamento da indisponibilidade de bens
- Controle do cadastro de procurações, INSS e sinal público
- Gerenciamento de desmembramentos e unificações dos imóveis
- Emissão de certidões digitalizadas através de editor próprio
- Backup on-line do banco de dados (Ferramenta Escriba-Backup)

Conheça nossos produtos e serviços pelo site
www.escriba.com.br

Conheça também nossos produtos para:

- TABELIONATOS DE NOTAS (Assina e Notas)
- PROTESTOS (Protest)
- TÍTULOS E DOCUMENTOS E PESSOAS JURÍDICAS (Document)
- REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS (Recivil)
- DISTRIBUIDOR DE PROTESTOS (Distribuidor)
- FINANCEIRO PARA TABELIONATOS E OFÍCIOS (Cashnotary)

ESCRIBA®
INFORMATIZAÇÃO NOTARIAL E REGISTRAL

Avenida Senador Salgado Filho 2464 - Guabirota - Curitiba-PR CEP: 81510-001
(41) 2106-1212 - Fax : (41) 296-6640



6



Retrato de um notário, óleo sobre tela de Quentin Massys (1464/1530). National Gallery of Scotland, Edinburg.