

Boletim do  
**irib**  
*em revista*

ISSN 1677-437X

INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL

JANEIRO | FEVEREIRO | 2006 - Nº 324



**Coimbra**

III módulo do curso de direitos reais e sistemas registrais



ISSN 1677-437X

# Boletim do irib em revista

**DIRETORIA:** Presidente: Sérgio Jacomino – Vice-Presidente: Helvécio Duia Castello

**DIRETORIA EXECUTIVA:** Secretário Geral: João Baptista Galhardo (Araraquara-SP) – 1ª Secretária: Aline Manfrin Molinari (Viradouro-SP) – 2ª Secretária: Etelvina Abreu do Valle Ribeiro (Serra-ES) – 1ª Tesoureira: Vanda Maria de Oliveira Penna Antunes da Cruz (São Paulo-SP) – 2ª Tesoureira: Manoel Carlos de Oliveira (Itapeperica da Serra-SP) – Diretor Social e de Eventos: Ricardo Basto da Costa Coelho (Apucarana-PR) – Diretor de Publicidade e Divulgação: Flauzilino Araújo dos Santos (São Paulo-SP) – Diretor de Publicações Dirigidas: Sérgio Busso (Bragança Paulista-SP) – Diretor de Assistência aos Associados: Jordan Fabrício Martins (Florianópolis-SC) – Diretora de Urbanismo e Regularização Fundiária: Patrícia André de Camargo Ferraz (Diadema-SP) – Diretor de Meio Ambiente: Marcelo Augusto Santana de Melo (Araçatuba-SP) – Diretor de Assuntos Legislativos: George Takeda (São Paulo-SP) – Diretor de Assuntos Agrários: Eduardo Agostinho Arruda Augusto (Conchas-SP) – Diretor de Assuntos Internacionais: João Pedro Lamana Paiva (Sapucaia do Sul-RS) – Diretor Financeiro: Ari Alvares Pires Neto (Buritiz-MG) – Diretor Adjunto de Assuntos Agrários: Fábio Martins Marsiglio (Piedade-SP) – Diretor de Informática: Joelcio Escobar (São Paulo-SP) – Diretor Acadêmico: Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza (Teresópolis-RJ) – Diretor Executivo: Alexandre Assolini Mota (São Paulo-SP).

**CONSELHO DELIBERATIVO:** Presidente e Vice-Presidente Espírito Santo: Helvécio Duia Castello – Vice-Presidentes: Alagoas: Sérgio Toledo de Albuquerque, Amapá: Nino Jesus Aranha Nunes, Amazonas: Stanley Queiroz Fortes, Bahia: Neusa Maria Arize Passos, Ceará: Ana Tereza Araújo Mello Fiúza, Distrito Federal: Itamar Sebastião Barreto, Goiás: Nilzon Periquito de Lima, Maranhão: Jurandy de Castro Leite, Mato Grosso: Nizete Asvolinsque, Mato Grosso do Sul: Renato Costa Alves, Minas Gerais: Francisco José Rezende dos Santos, Pará: Cleomar Carneiro Moura, Paraíba: Fernando Meira Trigueiro, Paraná: José Augusto Alves Pinto, Piauí: Guido Gayoso Castelo Branco Barbosa, Pernambuco: Miriam de Holanda Vasconcelos, Rio de Janeiro: Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza, Rio Grande do Norte: Carlos Alberto da Silva Dantas, Rio Grande do Sul: João Pedro Lamana Paiva, Rondônia: Bernadete Lorena de Oliveira, Santa Catarina: Gleci Palma Ribeiro Melo, Sergipe: Marlon Sérgio Santana de Abreu Lima, São Paulo: Lincoln Bueno Alves, Tocantins: Marlene Fernandes Costa.

**CONSELHO FISCAL:** Italo Conti Junior, Pedro Jorge Guimarães Almeida, Rosa Maria Veloso de Castro, Rubens Pimentel Filho, Virgínia Pinzan – Suplentes do Conselho Fiscal: Clenon de Barros Loyola Filho e Wolfgang Jorge Coelho. – Conselho de Ética: Ademar Fioranelli, Dimas Souto Pedrosa e Elvino Silva Filho – Suplentes Conselho de Ética: Ercília Moraes Soares, Inah Álvares da Silva Campos e Mauro Souza Lima.

**CONSELHO EDITORIAL:** Alvaro Melo Filho, Diego Selhane Perez, Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza, Elvino Silva Filho, Flauzilino Araújo dos Santos, Francisco José Rezende dos Santos, Frederico Henrique Viegas de Lima, George Takeda, João Baptista Galhardo, João Baptista Mello e Souza Neto, João Pedro Lamana Paiva, Marcelo Salaroli de Oliveira e Ricardo Henry Marques Dip – Diretor Responsável e Coordenador Editorial: Sérgio Jacomino (sergiojacomino@uol.com.br)

**CONSELHO CIENTÍFICO:** Alexandre Assolini Mota, Alexandre de Moraes, André Lima, Andrea Flávia Tenório Carneiro, Armando Castelar Pinheiro, Betânia de Moraes Alfonsin, Bruno Mattos e Silva, Carlos Ari Sundfeld, Carlos Eduardo Duarte Fleury, Celso Fernandes Capilongo, Daniel Roberto Fink, Edésio Fernandes, Elcio Trujillo, Evangelina de Almeida Pinho, Hélio Borghi, J. Nascimento Franco, José Carlos de Freitas, José Guilherme Braga Teixeira, Jürgen Philips, Kioitsi Chicuta, Luiz Mario Galbetti, Marcelo Terra, Melhim Namem Chalhub, Néelson Nery Jr., Pedro Antonio Dourado de Rezende e Walter Ceneviva.

**CONSELHO JURÍDICO PERMANENTE:** Gilberto Valente da Silva (*in memoriam*), Hélio Lobo Jr., Des. José de Mello Junqueira, Des. Narciso Orlandi Neto e Ulysses da Silva.

**CONSELHO INTERNACIONAL:** Elias Mohor Alborno (Chile), Fernando Pedro Méndez González (Espanha), Helmut Rüssmann (Alemanha), Maximilian Herberger (Alemanha), Mônica Vanderleia Alves de Sousa Jardim (Portugal), Paulo Ferreira da Cunha (Portugal), Rafael Arnaiz Eguren (Espanha), Raimondo Zagami (Italia) e Raúl Castellano Martínez-Baez (México).

**COORDENAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA:** Ademar Fioranelli e Sérgio Jacomino.

**Sede:** Av. Paulista, 2073 – Horsa I – 12º andar – conj. 1201/1202 – CEP 01311-300 – São Paulo – SP – Telefones/Fax: (0xx11) 3289 3340 / 3289 3599 / 3289 3321

**Secretaria do IRIB:** irib@irib.org.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

Flauzilino Araújo dos Santos

oficial@primeirosp.com.br

## Editores

Sérgio Jacomino

sergiojacomino@uol.com.br

Fátima Rodrigo

fatimarodrigo@click21.com.br

## Jornalista Responsável

Fátima Rodrigo (Mtb 12576)

## Assessoria de imprensa e reportagem

Patrícia Simão

## Design Gráfico

Carlos Augusto Sholl

## Direção de Arte

Jorge Zaiba

## Fotos

Carlos Petelinkar

## Impressão e Acabamento

Gráfica e fotolito Ideal

## Cursos IRIB

- 1 Direitos reais e sistemas registraes: módulo III encerra o curso em Coimbra, Portugal, com total êxito
- 4 Presidente do Cenor profere aula-magna sobre direitos reais
- 6 Sistema registral português: desenvolvimento histórico do registro e notariado portugueses
- 10 Mônica Jardim fala sobre os sistemas registraes europeus, portugueses e brasileiro
- 16 Curso de direitos reais em Coimbra, Portugal: entrevista com a doutora Maria Madalena Rodrigues Teixeira, docente do módulo III
- 22 Encerramento do curso de direitos reais em Coimbra: alunos e professores confraternizam-se

## IRIB internacional

- 28 Irib participa de evento internacional sobre os sistemas de creditação da propriedade como instrumento de luta contra a pobreza
- 34 A organização dos direitos de propriedade  
*Benito Arruñada Sánchez*
- 44 Sistemas de segurança transaccional: panorama internacional  
*Nicolás Noguez Peiró*
- 54 Reflexões sobre a relação entre direitos de propriedade e crescimento econômico  
*Antônio Figueiredo*
- 62 A regularização fundiária como instrumento de combate à pobreza e fator de desenvolvimento econômico  
*Patrícia Ferraz*
- 66 Os sistemas de creditação da propriedade como instrumento de luta contra a pobreza  
*Venício Antônio de Paula Salles*

## IRIB Internacional – I Congresso Ibero-americano de cadastro no Peru

- 68 Irib representa o Brasil no I Congresso ibero-americano de cadastro
- 71 Georreferenciamento de imóveis: intercâmbio entre cadastro e registro de imóveis no Brasil  
*Andrea Flávia Tenório Carneiro*

## Acontece

- 80 Corregedor-geral da Justiça de São Paulo propõe parceria com o IRIB para a realização de seminários regionais
- 81 Projeto de Lei de Parcelamento do Solo: questões ambientais, urbanísticas, consumeristas e registrárias
- 82 Desembargador Sebastião Luiz Amorim toma posse como presidente da Apamagis
- 84 Irib visita secretário da Justiça de São Paulo
- 85 IRIB presente à assinatura de contratos para financiamento e construção de 9 mil unidades habitacionais pela CEF
- 85 Georreferenciamento e cadastros urbanos: informação a serviço da sociedade
- 86 Regularização fundiária e a função social da propriedade pública
- 87 IRIB participa do XII Simpósio Notarial de São Paulo: notários discutem retificação e georreferenciamento
- 86 Parcelamento do solo urbano: proposta de criação de fórum permanente de discussões IRIB –AELO

## Cursos

- 88 V Curso de Direito registral para registradores ibero-americanos em Barcelona
- 91 Irib participa de curso sobre georreferenciamento e retificação de registro realizado pela PGE
- 92 Direito imobiliário versus mercado imobiliário
- 94 Irib na Escola da Magistratura do estado do Rio de Janeiro – Emerj
- 94 Georreferenciamento e registro Torrens  
*Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza*

## Opinião

- 100 Penhora – alienação fiduciária de coisa imóvel: algumas considerações sobre o registro  
*Sérgio Jacomino*
- 106 Alienação fiduciária de bens imóveis: penhora dos direitos do fiduciário e do fiduciante  
*Melhim Namem Chalhub*
- 108 Regularização de loteamento e a segurança jurídica  
*Sylvio Rinaldi Filho*
- 110 As relações entre os serviços extrajudiciais registraes e notariaes e a Lei de Arbitragem  
*Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza*
- 118 O direito de propriedade, o Código Florestal e o registro de imóveis  
*Ulysses da Silva*

## PL 3.057/2000 em debate

- 124 O Valor do registro – I  
*Sérgio Jacomino*
- 140 O Valor do registro – II  
*Sérgio Jacomino*
- 144 Publicidade registral imobiliária: algumas considerações a respeito do projeto de lei 3.057/2000  
*Leonardo Brandelli*
- 149 A propósito das críticas recebidas quanto às questões registraes imobiliárias tratadas no PL 3.057/2000  
*Luciano Lopes Passarelli*

## Info-IRIB

- 152 As inovações apresentadas por usuários de sistemas e redes informáticas  
*Sérgio Jacomino*

## Entrevista

- 156 Walter Ceneviva fala da 16ª edição do seu livro e de temas do registro de imóveis



III módulo do curso  
de direitos reais e  
sistemas registrais



# Coimbra

**15 a 21** de janeiro



# Direitos reais e sistemas registrais: módulo III encerra o curso em Coimbra, Portugal, com total êxito

Dezenas de alunos brasileiros participaram da última etapa do curso de aperfeiçoamento técnico e científico promovido pela parceria bem sucedida entre IRIB, SERJUS, PUC-MG e Cenor.

Organizado pelo Irib, Serjus, PUC-MG e Cenor, da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, o terceiro módulo do curso de direitos reais e sistemas registrais foi realizado de 15 a 21 de janeiro último, na cidade de Coimbra, Portugal, no Centro de Estudos Notariais e Registrais da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Dezenas de alunos brasileiros participaram da última etapa e completaram a série de cursos de aperfeiçoamento técnico e científico dos registradores brasileiros e de interessados no tema do Direito registral imobiliário. Para participar do módulo III, além de ser aprovado nos dois primeiros módulos, o candidato deveria ser especialista em Direito notarial e registral ou estar cursando o curso virtual de Direito registral imobiliário pela PUC-MG.

Alunos brasileiros diante da estátua de D. Dinis





## Jantar de recepção

No dia 15 de janeiro, os organizadores do curso foram recebidos em Coimbra, com um simpático jantar de boas-vindas, pelo diretor-geral da Direção Geral dos Registos e Notariado de Portugal, doutor António Figueiredo, e pelos professores Manuel Henrique Mesquita, Mónica Jardim, Rafael Vale e Reis e Margarida Costa Andrade. Estavam presentes Sérgio Jacomino, presidente do Irib; Francisco José Rezende dos Santos, presidente da Serjus, e esposa, Irene Maria Correia de Souza Renault Baeta dos Santos; João Pedro Lamana Paiva, diretor do Irib; Eduardo Pacheco Ribeiro, diretor do Irib; Ari Álvares Pires Neto, diretor do Irib, e esposa, Jaqueline Gianetti Pires.

Na ocasião os participantes comemoraram o aniversário do presidente do Irib, Sérgio Jacomino.

## Corpo docente altamente qualificado

O corpo docente do Cenor é constituído de professores e conservadores (registradores). Além de desfrutar da experiência de grandes académicos portugueses, os alunos tiveram a oportunidade de participar de um intercâmbio único e privilegiado com a área de registos de Portugal por intermédio das aulas de profissionais de grande representatividade na área registral e notarial.

Foram os seguintes os docentes do Curso de Direitos Reais e Sistemas Registrais do Cenor.

Professor Manuel Henrique Mesquita, professor doutor jubulado e presidente do Centro de Estudos Notariais e Registrais da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Doutora Madalena Teixeira, conservadora do registro predial de Silves e inspetora da Direção-Geral dos Registos e do Notariado.

Professora Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, mestre em Direito civil pela Faculdade de Direito de Coimbra e membro da direção do Centro de Estudos Notariais e Registrais da Faculdade de Direito de Coimbra, Cenor, do qual é associada fundadora. Desenvolve projeto de tese para doutoramento em Direito na área dos direitos reais e do Direito registral predial.

Professor Rafael Luís Vale e Reis, mestrando em Ciências Jurídico-Civilísticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Professor da cadeira de Direito das coisas no Instituto Superior Bissaya-Barreto e da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Membro da direção do Centro de Estudos Notariais e Registrais da Faculdade de Direito de Coimbra, Cenor, do qual é associado fundador.

## Grade curricular do módulo III do curso de direitos reais e sistemas registrais

Período: 15 a 21 de janeiro de 2006

Horário das aulas: das 8h às 18h

Carga horária: 60 horas/aula

1. *Direitos reais de garantia*

2. *A posse*

3. *O direito de propriedade*

4. *A co-propriedade*

5. *A propriedade horizontal*

6. *O direito de usufruto*

7. *O direito de uso e habitação*

8. *O direito de superfície*

9. *O direito de servidão*

10. *O sistema registral em face dos demais sistemas registrais*

11. *Modalidades de atos de registro em Portugal*

12. *Os princípios fundamentais do Direito registral português*

a) *Princípio da instância*

b) *Princípio da especialidade*

c) *Princípio da legalidade*

d) *Princípio do trato sucessivo ou da continuidade*

e) *Princípio da inscrição*

f) *Princípio da legitimidade registral*

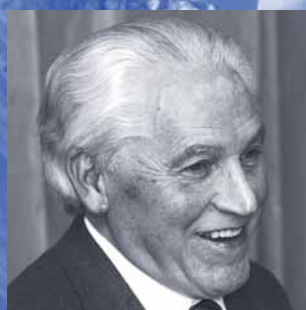
g) *Princípio da prioridade*

13. *Presunções decorrentes do registro em Portugal*

14. *Terceiros para efeitos do registro no sistema registral português*

15. *As finalidades do Direito registral imobiliário*

# Presidente do Cenor profere aula-magna sobre direitos reais



O professor doutor Manuel Henrique Mesquita, da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, presidente do Centro de Estudos Notariais e Registrais da mesma faculdade abriu o curso de direitos reais e sistemas registrais com aula-magna sobre direitos reais.



Na abertura do curso de direitos reais e sistemas registrais, o professor doutor Manuel Henrique Mesquita apresentou distinções essenciais sobre direitos reais e pessoais, revisitando as teorias que fundamentam a tradicional matéria de direitos reais – doutrina clássica, personalista, realista, etc.

Depois de pontuar as diferenças entre o Direito civil brasileiro e o português, o professor Mesquita discorreu sobre as teorias da posse.

Defendeu, para uma platéia perplexa, que, “quando a norma qualifica um instituto jurídico, cabe à doutrina ajustar eventuais desequilíbrios”, referindo-se à qualificação, no Direito brasileiro, do direito real de aquisição decorrente do registro do compromisso de compra e venda. Para ele, o compromisso de compra e venda do Direito brasileiro encerra uma relação de caráter obrigacional, embora ostente uma eficácia real. Ainda que o Direito positivo qualifique tal situação jurídica como um típico direito real, a doutrina tem a missão de identificar os caracteres essenciais que podem demonstrar o acerto ou desacerto da opção legislativa.

Com isso provocou os alunos e pôs à prova seus argumentos. E mais, sustentou que muitas vezes é possível encontrar o sentido que se aninha na norma, ampliando, pela analogia, o campo de incidência – referindo-se especificamente à tutela possessória no direito português –, o que faz com firmeza, afastando uma interpretação restritiva e meramente normativista.

### Direitos reais de garantia

À tarde, o professor Rafael Luís Vale e Reis ministrou aula sobre direitos reais de garantia.

Expôs o elenco dos direitos reais de garantia em Portugal: consignação de rendimentos (art. 656), penhor (art. 666), hipoteca (art. 686) privilégios creditórios (art. 733) e direito de retenção (art. 754).

Apresentou aos alunos um painel histórico da hipoteca – desde suas origens gregas, passando pelas mudanças em Roma até chegar ao Direito português.

Depois de fazer a defesa do instituto da hipoteca, o professor Rafael demonstrou que esse direito real de garantia é um instrumento a serviço dos interesses do devedor. Para ele, a hipoteca “é um instrumento adequado à mobilização do acervo patrimonial no sentido de, sem perder a disponibilidade material dele, se obter capacidade de intervenção econômica”.

Na relação entre a hipoteca e o crédito de consumo, sustentou que o “mutuário, em condições de oferecer um bem imóvel em garantia hipotecária, reduz o *spread* bancário”.

A seguir, apresentou gráficos que demonstram a importância desse instrumento de garantia para o desenvolvimento do crédito imobiliário.

Terminou com a citação do poeta latino Juvenal: “a reputação e o crédito dependem apenas da riqueza que se guarda no cofre”.

### Jantar animado no Itália

Ao final das jornadas de trabalho, os alunos e professores comemoraram o início do curso no restaurante Itália, onde ofereceram uma festa de aniversário ao presidente do Irib, Sérgio Jacomino.



Professor doutor Mesquita em animado colóquio no intervalo das aulas



# Sistema registral português: desenvolvimento histórico do registro e notariado portugueses

Em Portugal, vigora o sistema do título. Os direitos reais se constituem, modificam e transmitem tão-somente por efeito do contrato, que produz efeitos obrigacionais e reais. Vigora o princípio da causalidade, com poucas exceções – penhor, hipoteca, doação de coisas móveis, etc. No caso da hipoteca, é essencial o registro.





No dia 17 de janeiro, nas dependências da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, a professora Mónica Jardim expôs, para a interessada platéia de alunos brasileiros, o desenvolvimento do sistema registral português, com rápidas referências ao sistema notarial do país. A professora é conhecida dos registradores brasileiros, uma vez que participou do XV Congresso Internacional de Direito Registral, Cinder 2005, em Fortaleza, CE, e dos módulos I e II do curso de direitos reais e sistemas registraes, nas cidades mineiras de Ouro Preto e Tiradentes.

Começou por situar o registro português no contexto dos grandes sistemas europeus a partir dos efeitos que gera e pelo modo de aquisição dos direitos reais em Portugal.

Segundo ela, vigora em terras lusas o sistema do título. Os direitos reais se constituem, modificam e transmitem tão-somente por efeito do contrato, numa clara filiação ao *Code Napoléon*. Portanto, basta o contrato – que produz efeitos obrigacionais e reais; não há *modus*, uma vez que é suficiente o acordo de vontades. Vigora o princípio da causalidade, que conhecerá apenas algumas poucas exceções – penhor, hipoteca, doação de coisas móveis, etc. No caso da hipoteca, é essencial o registro.

Até 1959, o registro da hipoteca era apenas condição de oponibilidade a terceiros. Ou seja, *inter partes*, a hipoteca, mesmo não registrada, produzia efeitos. Respeitável doutrina, ainda hoje, sustenta que a hipoteca não registrada é apenas ineficaz em face de terceiros. No entanto, na opinião de Mónica Jardim, o registro da hipoteca constitui verdadeiro *modus*. É requisito essencial para fazer surgir o direito. Se o direito não pode ser oposto em face da contraparte nem de terceiros, não é razoável que exista verdadeiramente um direito real.

Nos demais casos, o registro não é condição necessária para aquisição dos direitos reais; e, por maioria de razão, não é condição suficiente. Se se celebra uma compra e venda que padece de uma causa de inexistência ou de invalidade, o registro que eventualmente venha a ser lavrado não sana o vício, conseqüentemente, não faz com que o titular registral adquira o direito. O registro não gera um efeito saneador de vícios.

O registro, em Portugal, vai desempenhar um papel de compensação do princípio de consensualidade. Como os terceiros não

tomam conhecimento do fato jurídico aquisitivo de direitos que lhes são oponíveis, para eles o registro surge como uma necessidade. Uma vez que, tal como nos restantes sistemas registraes, o registro português torna cognoscíveis os fatos jurídicos a ele sujeitos que efetivamente sejam registrados.



Mónica Jardim expõe com clareza e precisão os contornos do registro predial português

## Referências históricas sobre o desenvolvimento do registro

Até 1836, a legislação hipotecária era estranha à formalidade do registro. O fundamento das hipotecas repousava no Direito canônico e romano. A prioridade ocorria à margem do registro, existindo, por isso, múltiplos conflitos e pleitos. Pelo decreto de 26 de outubro de 1836, criou-se o registro das hipotecas com uma clara influência do Código de Napoleão.

O decreto de 26 de outubro de 1836 criou o registro das hipotecas, mas não regulava exclusivamente o registro de imóveis, e por ele não ficavam sujeitos todos os diferentes atos e contratos relativos a imóveis. Esse diploma visava ao registro de embarcações e imóveis situados nas sedes dos julgados, mas somente nos casos em que estivessem: 1º) hipotecados por convenção, última vontade ou lei; 2º) litigiosos por ação sobre o domínio, ou penhora; 3º) doados, ou por qualquer outro contrato alienados com reserva do usufruto, enquanto est e não acabasse.

O registro produzia efeito por dez anos. Exigia-se a renovação dos seus efeitos por um novo registro. Não assegurava a prioridade em toda sua extensão, pois se admitia que uma hipoteca fosse registrada, decorridos 30 dias de celebrado o negócio. O registro retroagia seus efeitos à data da celebração da escritura.

Veio depois o decreto de 3 de janeiro de 1837, que mandou pôr o registro em execução, constituindo um tabelião de

registro em cada comarca a que pertencia um juiz de Direito.

Sob grande influência da legislação espanhola surgiu, em 1º de julho de 1863, a lei hipotecária básica para o sistema registral português.

Os administradores de *concelho* - divisão administrativa de distrito [NE] - ficaram interinamente encarregados do registro hipotecário. Mas desde logo ficou estabelecido que os lugares de conservadores privativos – então só em Lisboa e na cidade do Porto – e de seus ajudantes seriam providos em bacharéis formados em Direito, por meio de concurso. Ficava assim reconhecida a importância dos serviços do registro, os quais até então estavam confiados a pessoas não diplomadas.

Pelo regulamento da Lei Hipotecária de 1864, datado de 4 de agosto de 1864, foi consagrada a existência dos seguintes livros: A (apresentações), B (descrições e inscrições prediais), C (hipotecas), D (índice real) e E (índice pessoal).

A Lei Hipotecária e respectivo regulamento só viriam a entrar em vigor em 1º de abril de 1867, visto que só o decreto de 13 de fevereiro desse ano instalou o Registro de Hipotecas e Encargos Prediais.

Já por essa altura se consagravam os princípios da prioridade, da especialidade (fólio real), da legalidade, da continuidade (trato sucessivo: na modalidade da continuidade das inscrições). Contudo, permitia-se a inscrição do ônus sem que a propriedade estivesse inscrita, ou seja, não se consagrava o princípio do trato sucessivo na primeira modalidade, ou na modalidade da primeira inscrição.

Dos artigos 36 da Lei Hipotecária e 153 do respectivo Regulamento, resultava ainda que o registro assumia caráter constitutivo.

Em 1º de junho de 1867, surge o Código Seabra que, mesmo revogando a lei hipotecária, manteve, no entanto, em grande parte, suas disposições – porém, consagra que o registro é condição unicamente para eficácia em face de ter-

ceiros, prestigiando o princípio da consensualidade (influência francesa). O registro não é condição para a existência e validade dos negócios jurídico-reais, nem condição de eficácia *inter partes*. Quem fizesse o registro a seu favor robustecia seu direito em face de terceiros.

O registro atribuía a posse jurídica ao titular registral, posse essa que gerava a presunção do direito.

O regulamento de 1868 introduziu mais os livros G e F, respectivamente, para as transmissões operadas depois de 1º de abril de 1867 e para todos os demais atos que não fossem hipotecas.

O regulamento de 14 de maio de 1868 consagrou o princípio da instância.

Foi o regulamento de 28 de abril de 1870 que, pela primeira vez, atribuiu à inscrição o efeito de conceder ao respectivo titular a presunção da titularidade do direito.

Em 1898 foi publicado um novo regulamento no qual foram condensados quase todos os princípios registrais que caracterizam e moldam o atual sistema registral português.

A infra-estrutura do sistema registral português estava já desenhada.

Em 1928, surge o Código de Registro de 29 de setembro, que volta a impor o registro como condição para aquisição dos direitos reais. O efeito que gera é constitutivo, colidindo com o Código de Seabra. Porém, a 4 de julho de 1929, surge outro código e por ele o registro haveria de continuar declarativo, mera condição de oponibilidade em face de terceiros.

Em 1951, surge o registro obrigatório mediante o qual passou a vigorar o cadastro geodésico, cuja falta de registro nos prazos legais passou a ser punida com determinadas sanções. Tal ocorreu, sobretudo, no Alentejo, onde se encontram grandes herdades, ao passo que nas zonas de minifúndio isso praticamente não ocorreu.

Em 1959, ocorre nova reforma do Código de Registro Predial. Novidades:

“Em 1951, surge o  
registro obrigatório  
mediante o qual passou  
a vigorar o cadastro  
geodésico, cuja falta  
de registro passou  
a ser punida.”





ampliação dos fatos sujeitos a registro, que passa a ser condição necessária de eficácia *inter partes* nos casos da hipotecas. Consagra-se o princípio do trato sucessivo na primeira modalidade, deixando de ser possível inscrever, por exemplo, uma hipoteca sem a inscrição prévia da propriedade. Cria-se a possibilidade de suprimento da falta de títulos pela justificação judicial, cuja fonte foi a experiência colhida na aplicação do processo especial de justificação de domínio, criado pelo decreto 4.619, de 13 de julho de 1918. Depois de várias vicissitudes, ele passou a ser regulado sob a forma descrita no artigo 209 do Código do Registro Predial de 4 de julho de 1929, aprovado pelo decreto 17.070.

Mas o Código de 1959, além do processo de justificação judicial, inclui também a escritura de justificação notarial, que define como “a declaração feita em escritura pública pelo sujeito de direito constante da matriz, ou por quem o represente, e confirmado por mais três declarantes, que o notário reconheça idôneos, em que se afirme, com exclusão de outrem, titular do direito de que se trata, especificando a causa da aquisição e as circunstâncias que o impossibilitam de a comprovar pelos meios normais”, etc.

Em 1967, ocorrem novidades: extinguiram-se os livros indicadores pessoal e real, que passaram a ser feitos por fichários.

Em 1983, vem a lume um novo código de registro predial que nunca chegaria a entrar em vigor. Tinha uma regulamentação bastante desenvolvida.

O decreto-lei 224/1984 – que é praticamente cópia, sem os seus problemas, do de 1983 – produziu algumas alterações. Destacadamente, criou novas regras de oficiosamente praticar atos; introduziu alterações à provisoriedade por natureza (no Brasil não existem os registros provisórios por natureza); substituiu os livros pelas fichas (exceção do livro de apresentação) e firmou o princípio da legitimação, que para os portugueses pode ser tradu-

zido como a impossibilidade de ser titulado um ato (seja um título notarial, judicial ou privado), em que se aliene ou onere um bem sem que o alienante tenha o registro em seu nome.

O decreto-lei 273/2001, de 13 de outubro, operou a transferência de competências em processos de caráter eminentemente registral dos tribunais judiciais para os próprios conservadores de registro, passando, nomeadamente, o processo de justificação judicial para as conservatórias, com o objetivo de passar a ser o meio mais comum de justificação de direitos para o respectivo registro.

### Direção-geral de Registos e Notariado

A professora Mónica também discorreu sobre as funções administrativas da Direção-geral dos Registos e Notariado, DGRN. Integrada no Ministério da Justiça, tem uma função coordenativa de supervisão e gestão. Os conservadores têm como superior hierárquico o diretor-geral, que está integrado no MJ.

O diretor-geral tem por atribuição controlar, gerir e dirigir os serviços notariais e registrais.

Os registradores são licenciados em Direito e são considerados funcionários públicos, bem como os prepostos (escreventes). O procedimento de ingresso na carreira é regulado pelo decreto-lei 206/97, de 12 de agosto. Trata-se de um procedimento exigente e moroso que envolve as seguintes fases: provas de aptidão, divididas entre provas de conhecimentos científicos e exame psicológico; curso de extensão universitária com avaliação de conhecimentos no final; estágio profissionalizante com as respectivas provas finais.

O registorador, considerado funcionário público, não está, entretanto, submetido ao dever de obediência quando da qualificação. Pode-se dizer que organicamente é funcionário público, mas, ao exercer a atividade registral, é livre, independente e imparcial, só devendo obediência à lei e à sua consciência.

“Em 1967, ocorrem novidades: extinguiram-se os livros indicadores pessoal e real, que passaram a ser feitos por fichários.”



# Mónica Jardim fala sobre os sistemas registrais europeus, portugueses e brasileiro



O presidente do IRIB Sérgio Jacomino entrevistou a professora doutora Mónica Jardim. A conhecida especialista portuguesa em Direito registral e civil respondeu às provocações e, com clareza e elegância, opinou sobre os sistemas registrais da Europa e, em especial, os sistemas português e brasileiro.



**Sérgio Jacomino** – *Para quem estudou minuciosamente o Direito comparado, é possível que a senhora tenha formado um painel muito rico e abrangente das várias experiências na organização dos registros mundo afora. Nesse caso, seria possível cogitar de um “pandireito” registral? Ou por outra: a engenharia jurídico-econômica poderia conceber uma teoria de registros jurídicos internacional?*

**Mônica Jardim** – Atualmente, o desejado incremento, ou ao menos a facilitação, dos negócios imobiliários transfronteiriços é confrontado com uma pluralidade heterogênea de sistemas de proteção, e é cada vez mais notória a necessidade de facilitar as transações transfronteiriças e de dotar os adquirentes de uma proteção homogênea.

seguro de títulos é geralmente mais caro e supérfluo, quando existe um registro que funciona corretamente.

e) Deve ser elaborada uma legislação-tipo sobre a publicidade imobiliária, com a finalidade de que seja adotada pelos Estados-membros atuais e potenciais da União Européia.

No âmbito europeu, mesmo entre aqueles que vêm com ceticismo a projetada codificação européia, existe quem, como Herbert Kronke, secretário-geral da Unidroit, já tenha afirmado: “o mercado imobiliário, apesar da inamovibilidade dos bens que tem por objeto, não é local ou nacional (...), é, não só europeu, mas mundial. E, por isso, instituições como o registro da propriedade, se houvesse competência para tal, deviam ser tomadas em consideração para efeitos de uma



## *A chave para o desenvolvimento econômico e social: segurança jurídica.*

*“Sem segurança não há direito nem bom, nem mau”.*

Recordo que a Comissão Econômica para a Europa da Organização das Nações Unidas já abordou a unificação da publicidade imobiliária e, em 1999, nas conclusões e recomendações adotadas, afirmou.

a) Os Estados devem criar os meios para que a lei facilite a existência não só de um mercado imobiliário, mas também de um mercado hipotecário.

b) Os registros favorecem o desenvolvimento do mercado imobiliário e reduzem os custos de transação.

c) A lei deve garantir os direitos inscritos no registro, para dar confiança ao mercado e dar segurança aos cidadãos no desfrute dos seus direitos.

d) É o Estado que deve garantir os direitos imobiliários. O

regulamentação européia”.

Pois bem, na minha perspectiva, parece prematuro tentar elaborar já um único direito registral, mas considero que os diversos legisladores nacionais deveriam empenhar-se em dar início a certa unificação jurídica, adotando algumas regras comuns. Por um lado, como comecei por referir, porque tal unificação se revela, atualmente, imprescindível. Por outro, porque o sistema registral de um país não é uma instituição natural, é uma instituição artificial, criada para atingir determinados fins no tráfico jurídico. A sua razão de ser está na utilidade efetiva que presta à economia e à sociedade do país, conseqüentemente, suas regras podem ser substituídas

por outras que se revelem mais eficazes para conseguir as mesmas finalidades. O objetivo de todos os sistemas registrais é o mesmo – a segurança jurídica do tráfico imobiliário –, e as normas que suponham um impulso tendente a atingir tal objetivo podem ser aproveitadas pelos diversos ordenamentos jurídicos nacionais.

Assim sendo, seguindo António Pau, considero que os diversos legisladores deveriam começar por adotar medidas que lhes permitissem consagrar três regras básicas.

1. *A máxima proteção ao terceiro de boa-fé*, o que supõe a inoponibilidade e a oponibilidade, atendendo estritamente ao conteúdo do registro.

A superioridade de um sistema de máxima proteção do terceiro sobre um sistema de proteção mínima – segundo a

2. *O controle pleno da legalidade dos títulos suscetíveis de serem inscritos.*

É evidente que a máxima proteção não pode ser consagrada enquanto os registradores não controlarem a legalidade formal e substancial dos títulos que lhes são apresentados. Porque assim é, as legislações que ainda não atribuem tal poder de controle ao registrador devem passar a atribuí-lo.

3. *O mínimo custo*

O sistema registral, como é evidente, impõe um custo ao titular, para conservar seu direito, e um custo ao terceiro, para obter informações sobre o imóvel que pretende adquirir. O custo que pesa sobre o titular é o da inscrição; o custo que pesa sobre o terceiro é o que tem de pagar para

*“O registro deve refletir a realidade, deve bastar a consulta do registro (sem necessidade de averiguações extra-registrais) e deve garantir a exatidão do que publica.”*



qual o terceiro apenas está garantido quanto à inoponibilidade dos direitos não registrados, e quanto à oponibilidade dos direitos inscritos, mas não necessariamente nos termos em que estão inscritos – foi posto em relevo no documento *Diretriz sobre a Administração do Território*, da Comissão para a Europa das Nações Unidas, ao considerar que o sistema ideal de registro deve consagrar o princípio do espelho, o princípio da cortina e o princípio da garantia (*the mirror principle, the curtain principle, the insurance principle*), segundo os quais, respectivamente, o registro deve refletir fielmente a realidade, deve bastar a consulta do registro (sem necessidade de fazer averiguações extra-registrais) e deve garantir a exatidão do que publica.

obter informações junto do registro.

Pois bem, há que assegurar que tal custo seja o mínimo, como forma de obstar a que o particular recorra ao seguro de títulos, que nunca lhe fornece a proteção máxima no âmbito da segurança jurídica.

Cumprir destacar que um sistema de máxima proteção do terceiro é mais barato que um sistema de proteção mínima. A razão é clara: se a proteção registral não é completa, tem de completar-se com um seguro que garanta a recuperação do preço pago no negócio inseguro. Ao invés, o seguro de títulos é supérfluo, se existe um registro que funciona corretamente.

Quanto aos custos registrais, a *Economic Commission for*



*Europe, Social and economics benefits of good land administration* já afirmou que “os poderes públicos devem garantir que os direitos legalmente previstos não sejam demasiado elevados a ponto de desincentivar o mercado imobiliário; o sistema registral deve auto financiar-se e custear-se pelos usuários; e os valores pagos pelos particulares só podem ser destinados a cobrir a instalação e funcionamento do registro, mas não outras funções do Estado ou outros gastos públicos.”

**SJ** – *Os países em desenvolvimento têm procurado apoio nas experiências de países que têm um registro organizado. O registro é verdadeiramente importante para o desenvolvimento socioeconômico?*



*“Não há como negar a importância do registro no desenvolvimento socioeconômico de um país, sobretudo em face da atual aceleração da vida econômica.”*

**Mônica Jardim** – A certeza e a segurança constituem necessidades fundamentais do indivíduo dentro dos ordenamentos jurídicos, não só quanto à elaboração e formulação das normas que constituem o direito objetivo, mas também quanto às relações concretas e situações subjetivas de que a pessoa é titular, consideradas no duplo aspecto de fato e de direito. *Sem segurança não há direito nem bom nem mau.* O ordenamento jurídico tem como uma de suas missões específicas combater a incerteza e a insegurança, dever que cumpre de duas formas: *a posteriori*, por meio do processo, resolvendo a incerteza atual; e *a priori*, ou preventivamente, evitando a incerteza futura, procurando dar certeza e segurança às situações e às relações

concretas intersubjetivas, criando meios e instrumentos aptos a produzirem tal certeza e segurança, colocando-os à disposição dos particulares.

A atividade registral situa-se no segundo desses planos, uma vez que tem por finalidades:

- a segurança jurídica dos direitos e a proteção do tráfico;
- o fomento do crédito territorial;
- a agilização das transações imobiliárias – ao tornar desnecessária, com a garantia que supõe a consulta de um registro público dotado do princípio do trato sucessivo, as complicadas indagações sobre a titularidade dos direitos que, noutro caso, se teriam de realizar;
- o evitar a usura e as fraudes; etc.

Em resumo, a atividade registral gera segurança jurídica

preventiva, garante a justiça, assegura a liberdade, o que, conseqüentemente, evita demandas judiciais e propende para a paz social.

Não há, assim, como negar a importância do registro no desenvolvimento socioeconômico de um país, sobretudo em face da atual aceleração da vida econômica em âmbito mundial.

**SJ** – *A inexistência de registros dotados do efeito de fé pública em sentido positivo, ou proteção máxima do terceiro de boa-fé, em alguns países da Europa, é uma exceção que comprova a regra?*

**Mônica Jardim** – Se pensarmos nas origens dos diversos

sistemas de registro existentes na Europa, a existência de registros não dotados de fé pública não pode ser vista como exceção. De fato, quando nos reportamos a essa época, torna-se claro que o registro de um dado país ou se integrava no chamado sistema latino – desprovido de fé pública em sentido positivo –, ou se integrava no chamado sistema germânico. Os dois sistemas surgiram lado a lado, não havendo predominio de um sobre o outro do ponto de vista dos países que a eles aderiram.

Atualmente, os sistemas registrais não existem de modo puro em praticamente nenhum lugar do mundo. O que encontramos são sistemas em transição. Os que outrora foram modelos puros, hoje estão em fase de evolução. Por isso, hoje, apenas podemos falar de famílias dentro das

onde só passem títulos válidos, mas, uma vez registrados os títulos, mesmo que inválidos, o terceiro há de estar seguro de que efetivamente adquiriu o direito. O registro deve expurgar, para o terceiro, os eventuais vícios que o título contenha.

Os sistemas de proteção máxima são, sem dúvida, os melhores sistemas. No entanto, nos países onde não está consagrada a fé pública, considero que a máxima proteção não pode ser concedida ao terceiro sem que previamente sejam eliminadas as fraquezas que se reconheçam no sistema registral. Por exemplo, ausência de um bom sistema de georreferenciamento; duplicação de prédios; facilidade em obter a primeira inscrição de forma fraudulenta; etc. Caso nem todas as fraquezas possam ser eliminadas, terão

*“O registro deve funcionar como um crivo por onde só passem títulos válidos, mas, uma vez registrados os títulos, mesmo que inválidos, o terceiro há de estar seguro...”*



quais encontramos sistemas com um tronco comum, mas com características mais ou menos distintas. Não obstante, vários sistemas registrais europeus continuam integrados na “família latina”, sem consagrar a fé pública registral em sentido positivo. É o que acontece com a França, Bélgica, Luxemburgo, Itália e Portugal.

**SJ** – Em sua opinião, o que deve conter um sistema para que possa ser considerado um bom sistema registral?

**Mônica Jardim** – Creio já ter respondido a essa questão quando respondi à primeira. Um sistema registral deve fornecer ao terceiro que nele confia plena proteção. Ou seja, o registro deve funcionar como um crivo por

de ser consagradas normas que limitem o funcionamento da fé pública. Sem esses cuidados prévios, ao registrador não pode ser imposto o dever de indenizar aquele que for privado do seu direito, que, conseqüentemente, acabará por se ver “expropriado”, a favor do terceiro de boa-fé, sem direito a qualquer indenização. O que, obviamente, não é aceitável.

**SJ** – O sistema registral brasileiro pode ser considerado um bom sistema em comparação com outras experiências? O sistema português é adequado às necessidades socioeconômicas da sociedade?

**Mônica Jardim** – Quer o sistema registral brasileiro, quer



o português, são bons sistemas quando comparados com outros. Ambos são de fôlio real, consagram princípios como o da legalidade e do trato sucessivo e geram a presunção da existência e da titularidade do direito. Mas nenhum deles consagra o princípio da fé pública em sentido positivo, e nessa medida não satisfazem plenamente as necessidades socioeconômicas existentes.

**SJ** – *Se pudesse modificar o sistema registral brasileiro, onde tocaria? E no Direito português?*

**Mónica Jardim** – Depois de eliminar as fraquezas de cada um dos sistemas, consagraria o princípio da fé pública registral, introduzindo-lhe exceções e um prazo de suspensão de eficácia para a hipótese da primeira

o português, devem repensar a forma como se procede à descrição (matrícula) dos prédios, por forma a terem em conta restrições de índole urbanística e ambiental. Nomeadamente, em minha opinião, tal como na descrição consta a área de um prédio, também devia constar se o referido prédio se encontra em área de reserva agrícola, ecológica, etc. Só assim se forneceria ao adquirente toda a informação de que necessita antes de celebrar o negócio jurídico.

**SJ** – *O fato de se constituir um centro de estudos de Direito notarial e registral na tradicional Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra traduz um crescimento de interesse por essas matérias?*



*“O sistema registral brasileiro não consagra o princípio da fé pública em sentido positivo, portanto não satisfaz plenamente as necessidades socioeconômicas.”*

inscrição, compatibilizando-o com o instituto da usucapião, etc.

**SJ** – *Temas como direito urbanístico e ambiental têm invadido o cenário acadêmico registral. Gostaria que comentasse.*

**Mónica Jardim** – Esses temas começaram por invadir os direitos reais. E, sabendo nós que os sistemas registrares são instrumentos jurídicos que permitem concretizar as características predominantes dos direitos reais e, além disso, publicitá-los, hierarquizá-los e torná-los eficazes perante todos, era inevitável que tais temas também acabassem por invadir o direito registral. Penso, também, que alguns sistemas registrares, nomeadamente

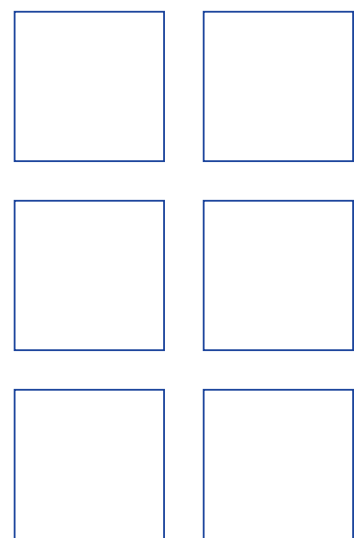
**Mónica Jardim** – É evidente que sim. Há uns anos, exceção feita aos registradores e notários, praticamente ninguém se dedicava ao estudo dessas matérias em Portugal. Posteriormente, as faculdades começaram a introduzir no programa da disciplina de direitos reais alguns aspectos de Direito notarial e de Direito registral. A criação do Centro de Estudos Notariais e Registrares, Cenor, em 2004, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, ocorreu, por um lado, para dar resposta a uma necessidade sentida pela comunidade jurídica portuguesa e, por outro, para incentivar o gosto e o estudo dessas matérias, que quanto mais e melhor se estudam, mais clara se torna sua importância e sua complexidade.

Curso de direitos reais  
em Coimbra, Portugal:



**entrevista**  
**com a**

**doutora Maria  
Madalena  
Rodrigues  
Teixeira,  
docente do  
módulo III**



*A professora doutora Maria Madalena Rodrigues Teixeira foi entrevistada pelo presidente do Irib Sérgio Jacomino durante a realização do Curso de Direitos Reais e Sistemas Registrais, módulo III – Direitos Reais e Direito Registral Imobiliário –, promovido em parceria pelo IRIB, SERJUS, PUC-MG e Centro de Estudos Notariais e Registrais, Cenor, da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.*



*A doutora Madalena Teixeira foi uma das docentes do curso de direitos reais e sistemas registrais. Licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, a professora é também conservadora dos Registros Predial e Comercial de Loulé, Algarve; inspetora do Serviço de Auditoria e Inspeção da Direção geral dos Registros e do Notariado; consultora externa da Direção de Serviços Jurídicos da Direção geral dos Registros e do Notariado e docente do curso de pós-graduação em Direito registral e notarial da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.*

**Sérgio Jacomino** – *Como avalia o sistema registral português? O sistema responde satisfatoriamente às demandas econômicas e sociais da sociedade portuguesa?*

**Madalena Teixeira** – O sistema registral português tem particularidades que o tornam único, pois, apesar de o registro entre nós não ser, por regra, constitutivo e de não ser diretamente impositivo ou obrigatório, todos os princípios nos quais se alicerça – designadamente o princípio da legalidade, o trato sucessivo, a legitimação dos direitos, entre outros –, e os efeitos substantivos que dele decorrem – a presunção de titularidade, a prioridade registral, a oponibilidade a terceiros – servem ou são destinados à segurança do comércio jurídico e à certeza jurídica, fortalecendo a confiança nas relações jurídicas, e, com isso, fomentando o desenvolvimento da economia e a coesão social.

Aliás, um dos exemplos mais sintomáticos da impor-

tância do registro predial no desenvolvimento e reforço das relações jurídicas no favorecimento do crédito e na satisfação das demandas econômicas, é precisamente a consagração legal da antecipação da prioridade registral através da figura do registro provisório antes de titulado o contrato, a acrescer ao seu efeito constitutivo no caso da hipoteca, que continua a ser a garantia preferencial das obrigações.

Entendo, por isso, que, no essencial, o sistema registral português tem sabido adaptar-se a novas figuras jurídicas e às mais modernas exigências no âmbito do comércio jurídico imobiliário, sem embargo de reconhecer também que o tempo de resposta às pretensões dos cidadãos e das empresas pode e deve melhorar, assim estejam disponíveis todos os meios materiais e humanos indispensáveis, estes não só em número como, mais ainda, em qualificação e responsabilização.

**SJ** – *Por que há tantos títulos e imóveis fora do registro predial? O problema é exclusivamente econômico (emolumentos) ou há alguma outra vantagem econômica que possa sugerir a opacidade dos negócios jurídico-reais em seu país?*

**Madalena Teixeira** – Penso que o fato de o registro não ser obrigatório se alia a uma certa cultura *de adiamento* do registro até o momento em que se torna necessário comprovar a legitimação dos direitos, mas não creio que pesem tanto na falta de acesso ao registro as questões emolumentares quanto, muitas vezes, a falta de informação sobre a importância e os efeitos que dele decorrem.

Em todo o caso, nos grandes centros urbanos dificilmente se encontram situações de omissão de prédios no registro. O dinamismo das transações imobiliárias, as modificações dos prédios direcionadas à otimização e rentabilização do espaço e suas adaptações ao meio em que se situam, em termos de aproveitamento diversificado das suas utilidades, suscitam um acesso freqüente e diferenciado ao registro. O que não se verifica nos meios rurais, onde o prédio tende a permanecer na propriedade da mesma família por muitos e muitos anos e sua rentabilidade se associa basicamente à exploração agrícola.



**SJ – Gostaria que pudesse expor as particularidades do sistema português no respeitante à qualificação registral dos títulos judiciais. Gostaria que expusesse a questão da independência jurídica do registor, autonomia, etc., em face das ordens judiciais.**

**Madalena Teixeira** – Um dos princípios basilares do sistema registral português é precisamente o princípio da legalidade que, ao determinar que o conservador aprecie a viabilidade do pedido de registro em face das disposições legais aplicáveis, dos documentos apresentados e dos registros anteriores, vincula sua atividade a um juízo de apreciação da validade dos títulos e da sua adequação à realidade tabular, obstando a que das tábuas resultem contradições, incongruências ou efeitos que contrariem o fim a que se destina todo o sistema registral e que é, afinal, segurança do comércio jurídico.

Mas, se nenhum título foge ao poder de qualificação do conservador, também é verdade que no juízo de apreciação há de se respeitar a separação de poderes, acatando o princípio constitucional do respeito e da *não-ingerência* nas decisões judiciais.

De que modo? Sem interferir no mérito da decisão, sem avaliar da bondade da sentença, mesmo em caso de violação patente das disposições legais. Mas, decidindo sempre, e por competência própria, da sujeição ou não a registro das ações e decisões judiciais trazidas à conservatória para esse efeito e fazendo incidir a qualificação nos aspectos tabulares, designadamente, na presunção de titularidade que do registro deriva para o seu titular, sindicando, em especial, a intervenção deste no processo judicial em face do especial relevo do princípio do trato sucessivo na modalidade da continuidade das inscrições no nosso sistema registral, e verificando a identidade do prédio, apenas permitindo o acesso definitivo das decisões judiciais quando se obtenha a harmonização entre o objeto mediato do litígio e a descrição registral.

Aliás, o poder de qualificação, que, nesta medida, se estende para além dos atos extrajudiciais, constitui um reflexo da independência dos conservadores que, fora do processo próprio da impugnação de suas decisões, regulado nos códigos de registro e, subsidiariamente, no Código do

Processo Civil, não se subordinam à ordem de qualquer outro poder, mesmo do judicial, sendo inteiramente livres no seu juízo de apreciação e apenas devendo sujeição à própria lei.

Até mesmo quando se prevê, no Código do Registro Predial a possibilidade do recurso hierárquico das decisões do conservador, não se pretende consagrar uma afirmação de hierarquia em relação aos atos do conservador, mas apenas permitir a apreciação das suas decisões pela Direção-geral dos Registos e do Notariado enquanto entidade a quem cumpre o especial dever de zelar pela segurança do comércio jurídico imobiliário. Porém, sempre dentro de parâmetros legalmente definidos nos quais não cabe o poder discricionário de decidir *ultra petitem* ou de decidir *questões novas*, baseadas em novos pedidos e novos documentos e em que a força obrigatória da decisão de recurso não pode exceder o caso concreto.

Também aos tribunais, enquanto entidade *ad quem* no recurso contencioso não assiste tal poder, pois, tal como no processo civil, vigora em sede de direito registral um modelo de impugnação restrita em que não cabe, no âmbito dos poderes decisórios, uma análise sem limites da qualificação do conservador, mas apenas a reapreciação da sua decisão com base nos mesmos documentos e na posse dos mesmos elementos que lhe foram apresentados até o momento da qualificação.

Afirmação legislativa da independência do conservador constitui, ainda, a possibilidade de este interpor recurso das decisões judiciais que contrariem sua posição e de reagir pelo mesmo meio em casos, felizmente raros, de ordem judicial determinada fora do processo próprio.

**SJ – Poderia avaliar o processo de privatização do sistema notarial português? Por que razão Portugal foi uma ilha**



*“Não creio que pesem tanto na falta de acesso ao registro os emolumentos quanto a falta de informação...”*

na Europa com seu notariado administrativo resistindo por tanto tempo?

**Madalena Teixeira** – O sistema notarial português, enquanto conjunto de princípios e regras que sustentam e regulam a função notarial, não se alterou particularmente com a liberalização do notariado, apenas se passou a exercer com meios privados a atividade pública de dar forma legal e conferir fé pública aos atos jurídicos extrajudiciais.

Penso, por isso, que nesta primeira fase, em que o exercício de funções no novo regime tem sido desenvolvido por aqueles que já eram notários públicos ou conservadores, não se terá logrado obter melhor prestação em termos de qualidade. Quero crer que o empenho colocado a este nível pelos profissionais do notariado não oscila consoante o modelo de funcionamento. Todavia, ter-se-á conseguido um reforço de produtividade à custa da adoção de programas informáticos e da modernização de meios materiais que permitem potenciar e otimizar a organização e a gestão do serviço.

Quanto à *resistência* do modelo de funcionamento em regime público, dever-se-á essencialmente a uma cultura de Estado prestador privilegiado de serviço público, associada à consagração legal de garantias de controle e de audição e participação dos cidadãos e das empresas que se aguarda não venham a esmorecer em face do novo estatuto. Que se desenvolva um sistema de fiscalização atenta, incisiva e regular, que, não pondo em causa a independência dos notários, constitua, a par de exigências de qualificação e de saber dos novos profissionais, um alicerce e uma garantia de qualidade e de transparência no exercício da atividade.

**SJ** – *Uma virtude e um defeito do sistema registral português. E o que pode ser feito para o seu aprimoramento, se for o caso?*

**Madalena Teixeira** – Não obstante tratar-se de um sistema de registro de traço essencialmente declarativo, em que a transferência da propriedade se dá por mero efeito do contrato, acrescentando o registro a oponibilidade a terceiros, o sistema português integra, no entanto, efeitos substantivos relevantes, como a presunção de titularidade, a prioridade, e a proteção que, assente em critérios de justiça



*“Uma fragilidade do sistema pode, talvez, constituir a falta de obrigatoriedade do registro...”*

e de relevância da boa-fé, se pode estender para além da presunção *juris tantum*, como especialmente se permite no artigo 17, nº 2, do Código do Registro Predial, e no artigo 291 do Código Civil.

Uma fragilidade do sistema pode, talvez, constituir a falta de obrigatoriedade do registro, apesar de já se ter dito à saciedade que indiretamente se alcança essa obrigatoriedade por força do princípio da legitimação dos direitos e sem os inconvenientes da imposição de um ato que, sendo da esfera jurídico-privada, deveria depender apenas da vontade do interessado.

Porém, atento ao fim a que o registro predial se destina, talvez não fosse também despicienda a discussão sobre se o instituto do registro não deveria privilegiar a concordância entre a realidade substantiva e a realidade tabular, equacionando-se novos mecanismos de favorecimento da publicitação imediata dos fatos jurídicos.

Quanto às melhorias a introduzir no sistema, penso que a atividade registral está alicerçada num código bem estruturado, coerente e harmonizado com as disposições de direito substantivo. Pelo que talvez neste momento, mais do que o proliferar de legislação nem sempre profícua, se deva caminhar no sentido de uma boa articulação e interlocução entre os serviços públicos que concorrem para a definição da situação jurídica dos prédios – seja na identificação económica e fiscal, seja na adaptação a políticas de ordenamento do território, seja ainda na fase da titulação e da publicitação dos fatos jurídicos que lhe correspondem –, de modo a obter um comércio jurídico mais fluido que retire dos cidadãos e das empresas os ônus de dar a conhecer ao Estado aquilo que o Estado já conhece, ou pode conhecer por intermédio de seus vários e diversos serviços, tudo sem prejuízo do princípio da instância e da relevância da vontade dos interessados.



*“Está assegurada a implementação de mecanismos que permitam que os usuários submetam os modelos por via eletrônica.”*

**SJ** – Com o impacto das novas tecnologias de tratamento da informação – assinaturas eletrônicas, documentos em meio digital, etc. – alterou ou poderá alterar o sistema notarial e registral português?

**Madalena Teixeira** – Em termos de produção legislativa já se deram alguns passos no sentido de utilização das novas tecnologias como canal de divulgação e instrumento de comunicação entre os cidadãos e as empresas e os serviços.

Para além da publicitação *on line* dos atos societários, recentemente implementada, tem-se dinamizado a utilização da via eletrônica na correspondência entre serviços e com os usuários. E encontra-se em funcionamento corrente a disponibilização por via eletrônica de modelos e formulários, estando mesmo legalmente assegurada a necessidade de se implementarem os mecanismos necessários que permitam que os modelos venham a ser submetidos pelos usuários por via eletrônica.

Aliás, a possibilidade de a instância se realizar por via eletrônica foi prevista em concreto para a realização de atos relacionados com o processo executivo, porém, ainda não foi possível regulamentar a compatibilização desse instrumento de comunicação com as regras e os princípios estruturantes do registro predial, definindo-se, designadamente, o momento da apresentação e, com isso, a prioridade registral.

Apenas pendente de regulamentação se encontra também a previsão legal da ampla utilização das tecnologias de informação no âmbito da transmissão e recepção de documentos com valor de certidão, a acrescer ao serviço já disponível de requisição *on line* de certidões de registro.

Penso que seremos todos favoráveis à modernização dos serviços e à ampla e racional utilização das tecnologias de informação, salvaguardado que seja o fim ou escopo essen-

cial do registro predial que é, afinal, a segurança do comércio jurídico imobiliário.

**SJ** – Qual a importância da DGRN na boa prestação dos serviços notariais e registrais? Sendo um órgão ligado ao poder político, há o risco de instrumentalização política das atividades registrais em Portugal?

**Madalena Teixeira** – São atribuições da DGRN, entre outras, coordenar as conservatórias, zelando pela instalação condigna dos serviços, pelo seu cabal aparelhamento e por uma adequação dos seus quadros de pessoal e desenvolvendo um investimento sério na formação de recursos humanos. Nessa medida, uma gestão equilibrada, um planeamento estratégico e uma correta ponderação das necessidades só poderão resultar em melhoria na prestação do serviço público nas conservatórias.

No âmbito da inspeção dos serviços, cabe também à DGRN fiscalizar o cumprimento dos deveres funcionais e promover e aplicar um modelo de avaliação que permeie o mérito e o desempenho, estimulando-se, desse modo, a produtividade e o envolvimento com o serviço, com benefícios óbvios para os usuários.

A DGRN é um serviço da administração direta do Estado a quem cumpre seguir e executar as opções políticas relativas aos registros. Mas, não creio que a instrumentalização se possa colocar em termos de privação da independência do conservador no âmbito da qualificação, em face do consagrado princípio da legalidade, sem embargo da possibilidade de se uniformizarem doutrinas ou interpretações legais sobre determinadas matérias.

**SJ** – O registro português divisa uma interconexão fronteiriça? Isto é, pensa-se na prestação da informação registral pela Internet?

**Madalena Teixeira** – Estou convicta de que todas as medidas legislativas já tomadas, a par do esforço que tem sido colocado na informatização dos serviços e em novos projetos associados às novas tecnologias de informação, evidenciam uma tendência ou um propósito de se avançar em termos da desmaterialização da informação, fomentan-



do, simultaneamente o conhecimento transparente e em tempo real do resultado da atividade registral e do *workflow* dos serviços.

Parece-me, aliás, que o caráter público do registro se compagina com este alargamento dos canais de divulgação da informação registral, sem abdicar, todavia, da proteção dos dados pessoais e de um conjunto de medidas de segurança que permitam garantir a certeza da informação.

**SJ – Como é o relacionamento entre notários e registradores em Portugal? Quando há recusa do registro de ato notarial, o notário tem legitimidade para recorrer?**

**Madalena Teixeira** – Não creio que perpassa qualquer mal-estar na relação entre conservadores e notários; antes, se tem procurado manter uma relação salutar que se traduza em benefício para os usuários, beneficiários da atividade desenvolvida por esses profissionais.

Na verdade, para além de todos os ditames do saber-estar e da educação, se houver uma boa compreensão das atribuições de cada serviço, que não se confundem, não se duplicam e apenas se tocam enquanto fases na definição da situação jurídica dos prédios e das pessoas coletivas, não haverá motivos para não se fomentar e fortalecer uma boa relação entre profissionais independentes e qualificados.

No entanto, prevendo a possibilidade de divergência de entendimento quanto a vícios de que alegadamente enferme o título lavrado pelo notário, que tenham sustentado uma qualificação desfavorável, admite o Código do Registro Predial, no capítulo da impugnação das decisões do conservador, um mecanismo de audição do notário para que ele possa, no processo de recurso hierárquico, expor os fundamentos de fato e de direito em que alicerça sua posição.

No entanto, a possibilidade do impulso do processo



*“O CRP admite um mecanismo de audição do notário para que ele possa expor os fundamentos de sua posição.”*



*“Dar aulas para alunos brasileiros foi uma partilha de experiências e de conhecimentos muito enriquecedora.”*

de recurso hierárquico pelo notário foi eliminada na mais recente alteração legislativa da matéria, cedendo-se, eventualmente, ao argumento, muitas vezes invocado, de que a legitimidade para recorrer tem que ser apreciada, tendo em conta o benefício ou o prejuízo que do desfecho da impugnação pode advir para o recorrente.

**SJ – Como avalia o assalto de documentos e instrumentos privados no comércio do Direito registral português?**

**Madalena Teixeira** – Na ponderação do interesse na desformalização de atos notariais, penso que deverá sempre pesar a salvaguarda da qualidade, da certeza e da segurança jurídicas, optando-se por manter a exigência de forma legal sempre que se preveja que esses valores possam ceder.

Outras cautelas deverão ser impostas, em termos de se poder garantir aos cidadãos que seja qual for o profissional que colabore na consignação escrita da sua vontade, com fé pública ou sem ela, o exerça de acordo com a lei e com sentido de responsabilidade e de modo a que a proliferação de documentos particulares não venha a alimentar atividades paralelas próximas da procuradoria clandestina.

**SJ – Expresse sua opinião acerca da experiência de ministrar aulas para alunos brasileiros?**

**Madalena Teixeira** – Tratou-se de uma experiência muitíssimo agradável, pois, mais do que ministrar aulas a alunos atentos e muito perspicazes, foi uma partilha de experiências e de conhecimentos muito enriquecedora que só pecou por ser breve.

Apreciei, sobretudo, o interesse no conhecimento do sistema registral português e constatei, mais uma vez, a simpatia e a alegria contagiante que constituem a marca indelével do povo brasileiro.

Encerramento do curso de  
direito reais em Coimbra:

# alunos e professores confraternizam-se

*No dia 21 de janeiro, após a realização das provas finais do módulo III do Curso de Direitos Reais e Sistemas Registrais, o professor doutor Faria Costa, presidente do Conselho Diretivo da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, o professor doutor Manuel Henrique Mesquita, presidente do Centro de Estudos Notariais e de Registro da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, o presidente do IRIB, Sérgio Jacomino, o presidente da SERJUS, Francisco José Rezende dos Santos, e o registrador mercantil e automotores de Coimbra, doutor Alfredo Areia, instalaram a cerimônia de encerramento do curso.*

*Presentes à cerimônia, todos os alunos brasileiros, seus acompanhantes e os professores, Mónica Jardim, Rafael Valle e Reis, Margarida Costa Andrade, Madalena Teixeira, entre outros.*

*Dando início à cerimônia, passou-se a palavra ao senhor doutor Manuel Henrique Mesquita, que agradeceu, em nome do Cenor e da Faculdade, a presença dos alunos brasileiros. Enfatizou a alegria pessoal e a surpresa de verificar que, chegados ao final do curso, os vínculos se estreitaram de tal maneira que era possível considerarmos todos verdadeiros amigos.*

*A seguir o presidente do Irib pronunciou seu discurso.*

### **Tudo vale a pena!**

Excelentíssimo Senhor professor doutor Faria Costa, presidente do Conselho Diretivo da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra; Excelentíssimo Senhor professor doutor Manuel Henrique Mesquita, presidente do Centro de Estudos Notariais e de Registro da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra; doutor Alfredo Areia, meu colega registrador de Coimbra e meu amigo, co-idealizador deste curso; doutor Francisco José Rezende dos Santos, presidente da Serjus.

Senhoras e senhores.

Nós, os brasileiros, somos muito peculiares. Um amigo disse certa feita que somos todos portugueses à solta; “o brasileiro é um português à solta”, dizia. Somos, pois, já desgarrados, falantes, curiosos, às vezes invectivos, sempre alegres, extrovertidos...

Os senhores já puderam conhecer essa alegria essencial que inundou as salas de aula, os restaurantes, as ruas, os espaços dessa bela cidade de Coimbra. Gostaria que pudessem identificar aí uma sincera manifestação de alegria e reconhecimento.

Estar aqui nesta Casa de Cultura; transitar os caminhos por onde passaram certamente nossos maiores; privar da convivência de amigos tão queridos, tudo isso é muito bom. Mas para isso tivemos que deixar os nossos filhos, nossas famílias, trabalho, atravessamos o Atlântico e vencemos as distâncias, enfrentando uma árdua semana de estudos e trabalhos acadêmicos.

Tudo isso, meus queridos amigos, tudo isso terá valido a pena?

Tudo vale a pena! – registrou o poeta. Sobretudo, reconhecer que se está aqui a construir o reate com as mais lídicas tradições de nossa cultura, com o eixo mais fundamental e essencial de nossa cultura jurídica.

“Ó mar salgado, quanto do teu sal são lágrimas de Portugal!”. E eu me pergunto: Ó Portugal, quanto de seu sal está em nosso jeito, trejeito, em nosso Direito? Nossa língua, nossa pátria, frátria, somos um Portugal que se fez plural; um Portugal à solta!



Saúdo essas jornadas de estudos como um claro sinal de nossa profunda e inextricável identidade. Rendo aqui minhas homenagens ao Cenor, às ilustres autoridades presentes e aos queridos colegas que aqui acorreram, na certeza de engrandecimento de seus horizontes pessoais culturais.

*Sérgio Jacomino*

*A seguir, o presidente da Serjus,  
Francisco José Rezende dos Santos pronunciou seu discurso.*

### **“Junto do coração”**

Neste momento em que chega ao fim o primeiro curso de Direitos Reais e Sistemas Registrais, promovido em conjunto pela Serjus, Associação dos Serventuários de Justiça do Estado de Minas Gerais, pelo Irib, Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e pela Universidade de Coimbra, por intermédio do Cenor, Centro de Estudos Notariais e Registrais, quero







não só em meu nome pessoal, como aluno, mas também, e principalmente, como um dos organizadores do curso, em nome da Serjus entidade da qual sou o presidente e também em nome da Universidade Católica de Minas Gerais, na qual sou professor e coordenador dos cursos de Direito Notarial e de Registros Públicos, agradecer o carinho, a lhanza e a atenção que nos foi dispensada aqui na terra de Camões por todos os irmãos portugueses durante o curso.

Dizer do sucesso de nossa parceria e deste evento é reafirmar o óbvio. Mas dizer que agradeço não só a oportunidade de estudar Direito Civil e Direito Notarial e Registral com tão renomados e cultos mestres, mas também do privilégio de poder fazê-lo neste “templo do Saber”, que é a Universidade de Coimbra, é uma obrigação, que a faço com muito gosto, em nome dos colegas e das entidades que aqui represento.

Quero dizer aos colegas brasileiros que participaram do curso que os guardarei eternamente, como diz o poeta brasileiro e mineiro Milton Nascimento, “do lado esquerdo do peito, junto do coração”, e aproveito o momento para convocá-los a continuar os estudos em prol do engrandecimento e do desenvolvimento do sistema notarial e registral no Brasil, já que daqui levamos subsídios de grande importância para a empreitada que lhes convoco. Lembro a todos que foi criada recentemente durante este mesmo curso, na cidade de Tiradentes, em Minas Gerais, a Escola Nacional de Registradores Imobiliários, agregada ao Irib, Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, escola hoje dirigida pelo professor, aqui nosso colega, João Pedro Lamana Paiva, que será o sustentáculo de novos empreendimentos na área do

estudo e do ensino do Direito registral imobiliário no Brasil.

Agradeço especialmente aos doutores Sérgio Jacomino, presidente do Irib, e Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza, diretor acadêmico do Irib, também aqui nossos colegas, que conosco organizaram as três etapas do curso que ora se encerra, sendo a primeira na histórica cidade de Ouro Preto, a segunda na simpática cidade de Tiradentes, ambas na minha querida terra das Minas Gerais, e agora a terceira etapa nesta legendária cidade de Coimbra, na terra-mãe Portugal, exatamente neste sagrado solo da Universidade de Coimbra, por onde passaram as maiores inteligências do mundo jurídico do nosso planeta.

Agradeço aos professores do curso, doutor Santo Justo, professora Margarida Costa Andrade, professora Madalena Teixeira, com mais penhor aos nossos já amigos, professores Rafael Vale e Reis e Mónica Jardim, que se deslocaram duas vezes ao Brasil, para a primeira e segunda fases do curso, e que sob a batuta deste tão famoso doutor do Direito, também nosso professor, insigne personalidade, doutor Manuel Henrique Mesquita, pessoa que ficará eternamente guardada como grande benfeitor e como o homem que viabilizou este curso por intermédio do Cenor da Universidade de Coimbra, que ministraram as aulas nas quais pudemos aferir a superior didática e extraordinária cultura jurídica que detêm. A nossa gratidão aos senhores é imensa.

Obrigado e espero que esta parceria seja permanente, e que este seja apenas o primeiro de uma série de cursos que faremos, o que possibilitará o acesso ao saber, a outros colegas brasileiros, o que, com certeza, muito enriquecerá a cultura jurídica e o ensino do Direito notarial e registral no Brasil.

Espero que este e certamente com os novos cursos que virão, possibilitem a realização do nosso sonho de promover no Brasil o avançado estudo do Direito notarial e registral, por intermédio de um curso de mestrado, que servirá para engrandecer e aprofundar em todos nós o conhecimento do Direito civil e Direito notarial e registral, com vistas a proporcionar o desenvolvimento e progresso da nossa amada terra, o Brasil.

Obrigado. Portugal! Obrigado, Universidade de Coimbra! Obrigado a todos os senhores.

---

*Francisco José Rezende dos Santos*

*A seguir, o pronunciamento emocionado do diretor do Irib, Ari Álvares Pires.*

### Ariosvaldo de Campos Pires e Coimbra

Excelentíssimo professor doutor Faria Costa, presidente do Conselho Diretivo da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, pessoa na qual cumprimento todos os componentes da mesa de honra.

Senhores professores presentes, meus colegas e minhas colegas do Curso de Direitos Reais e Sistemas Registrais.

Gostaria de iniciar agradecendo, em meu nome e em nome de meus colegas, ao ilustre professor doutor Faria da Costa o apoio conferido à iniciativa do Cenor em realizar essa pós-graduação, bem como a hospitalidade com que nos acolheu na centenária e histórica Faculdade de Coimbra.

Gostaria, ainda, de externar nossa eterna gratidão à professora Mônica e ao professor Rafael pelo desprendimento de deixarem seus afazeres, suas atividades profissionais e suas respectivas famílias para se aventurarem na travessia do Atlântico, tal como fizeram outros intrépidos portugueses, há mais de 500 anos, com o objetivo único de nos ministrarem lições de Direito, tudo pelo amor ao magistério.

Não poderia deixar de reverenciar ao professor doutor Henrique Manuel Mesquita pela simplicidade e humildade que, do alto de seu saber jurídico, se dignou a ministrar aulas, que para nós foram magnas, deixando de ser virtual em nosso imaginário para se tornar perene em nossos corações. Tenho certeza de que seu conhecimento intelectual só é menor que sua generosidade!

Neste momento, peço licença aos senhores e parcimônia



Ari Álvares Pires e o doutor Faria Costa – entrega do livro do jurista brasileiro Ariosvaldo de Campos Pires

para que relevem minhas próximas e emotivas palavras, pois serão as de um filho pródigo prestando homenagem póstuma ao seu pai, professor Ariosvaldo de Campos Pires.

Não irei falar do advogado, nem do tribuno, nem do presidente da OAB/MG, nem mesmo do procurador geral do município de Belo Horizonte, tampouco do presidente do Conselho Nacional de Política Criminal do Ministério da Justiça ou, ainda, do conselheiro das Nações Unidas para combate ao crime e à delinquência.

Falarei do ex-aluno da Faculdade de Coimbra, que nos idos de 1967/1968, aqui esteve a lapidar seus conhecimentos de Direito penal com os grandes mestres lusitanos. Falo do Professor que por mais de 45 anos dedicou-se à carreira acadêmica como titular da cadeira de Direito penal da UFMG, tendo sido seu último Diretor.

Optei por falar do mestre e amigo dos alunos que somente se tornava intransigente na defesa da liberdade e dos direitos humanos, numa época em que o Brasil vivia um regime de exceção. Enquanto muitos se omitiram, levantou-se em defesa dos estudantes perseguidos pelo regime militar, tendo participação relevante na redemocratização do nosso país

Neste momento, ao fazer a tradição para a biblioteca de Coimbra de seu último trabalho acadêmico, *Compêndio de Direito Penal*, quero homenagear com este simples gesto a todos os professores que como meu pai, mais que lições de Direito compartilham com seus alunos lições de vida.

Muito obrigado!

Ari Álvares Pires

## Jantar de confraternização reúne alunos e professores

O Curso de Direitos Reais e Sistemas Registrais foi encerrado com um jantar oferecido pelo Cenor a todos os participantes do módulo III. Na oportunidade, cada um dos alunos deu seu depoimento sobre a importância do curso.

### O convênio entre Irib e Cenor deve ser mantido

“O convênio de cooperação cultural entre Irib e Cenor deve ser mantido para que outros colegas tenham oportunidade de aprimorar os conhecimentos registrais. Sugiro o aprofundamento de temas mais específicos.” – *Ari Pires, Belo Horizonte, MG*

### Conhecer novos sistemas e ordenamentos é sempre enriquecedor

“Trocar experiências jurídicas e conhecer novos sistemas e ordenamentos é sempre enriquecedor, ainda mais com o nível técnico proposto pelos professores doutores Mesquita, Mônica e Rafael. Somado a isso, a cidade de Coimbra é extremamente agradável. Parabéns a todos aqueles que tornaram realidade o módulo III. P.R.I. Repita-se.” *Alexandre Laizo Clápis, São Paulo, SP*

### Um passo fundamental em direção ao aperfeiçoamento da instituição registral no Brasil

“Esse curso representa um passo fundamental na longa caminhada em direção ao aperfeiçoamento da instituição de registro de imóveis no Brasil. O primeiro

foi a fundação do Irib há três décadas. O saber, objetivo dos pioneiros, está sendo alcançado. A oportunidade de apreciar o Direito registral imobiliário de outros países, especialmente na extraordinária Faculdade de Direito de Coimbra, com seus doutores – dos mais importantes da Europa – é ímpar, singular e significativa, o que pode colaborar muito com a regularização fundiária no Brasil.” – *Luiz Américo Alves Aldana, Montenegro, RS*

### A iniciativa do Irib dispensa comentários

“A iniciativa do Irib neste evento e em tantos outros dispensa comentários. O convênio firmado com a Faculdade de Direito de Coimbra é um privilégio, principalmente levando-se em conta a importância do estudo do Direito comparado. A seriedade e a qualidade das exposições devem ser exaltadas no meio jurídico brasileiro, assim como o esforço e a dedicação dos alunos. Enfim, essa comunhão deve ser incentivada, aprimorada e elogiada.” – *Cristiane Elias, Santos, SP*

### Grande competência na apresentação dos temas

“A oportunidade de realizar este curso

foi excelente. O ambiente e o peso cultural de Coimbra com seus muitos séculos de energia de aprendizagem contagiam e impulsionam o processo de aquisição de conhecimento. A recepção dos portugueses foi calorosa e simpática; além disso, eles demonstraram grande competência na apresentação dos temas do programa. Parabéns pela iniciativa!” – *Pedro Klumb, SP*

### Uma experiência inesquecível!

“O elevado nível dos professores do Curso de Direitos Reais e Sistemas Registrais revela a grandiosidade da Universidade de Coimbra, que faz da cidade a capital mundial do conhecimento. É uma iniciativa digna de aplauso, bem por isso rendo homenagens ao Irib e à Serjus pela realização deste módulo. Uma experiência inesquecível! Que seja a primeira de uma série longa de oportunidades de aprofundamento do estudo da matéria registrária.” – *Antonio Herance Filho, São Paulo, SP*

### Excelente oportunidade de estudo científico

“Este curso representa uma excelente oportunidade de estudo científico dos direitos reais e dos sistemas registrais. O ordenamento jurídico português foi apresentado por professores de muito conhecimento e experiência, o que nos permite realizar uma análise crítica do nosso próprio ordenamento. Ademais, é bom estar ao lado de colegas da classe notarial e registral de todo o Brasil.” – *Felipe Uriel Felipetto Malta, Brumadinho, MG*



## Estar em Coimbra é respirar história, cultura e sabedoria

“Participar de um curso na Universidade de Coimbra com os colegas brasileiros e compartilhar o estudo sob a orientação de professores competentes foi uma inesquecível e maravilhosa experiência. Estar em Coimbra é respirar história, cultura e sabedoria.” – *Sandra Maria Kappler, Barra do Ribeiro, RS*

## Agradeço a excelente oportunidade e a emoção que me foi proporcionada

“Estar em Coimbra, numa das universidades mais antigas da Europa, é uma consagração e um privilégio para todos os participantes, uma oportunidade ímpar. Esse curso traz extraordinário conhecimento científico e deveria ser feito por todos os registradores e notários, para aperfeiçoamento do estudo dos direitos reais e sistemas registrares, especialmente considerando-se o corpo docente altamente capacitado como o da renomada Universidade de Coimbra. O estudo comparado do Direito registral com outros países revela o avanço do sistema brasileiro, próximo da perfeição. Cumprimento e agradeço ao Irib, à Serjus, à PUC-Minas, e ao Centro de Estudos Notariais e Registrares da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, a excelente oportunidade e a emoção que me foi proporcionada.” – *João Pedro Lamana Paiva, Sapucaí do Sul, RS*

## É um imenso privilégio passar por aqui como aluno

“Como diz o desembargador Ricardo Dip,

o passado só tem relevância se for imperativo no presente e no futuro. Assim é a Universidade de Coimbra, fundada por D. João III, em 1520, tão distintamente secular como a Universidade de Bolonha, mas de tamanha expressividade no mundo contemporâneo que, para nós, representa imenso privilégio passar por aqui como alunos, ainda que por curta estada. Agradeço ao Irib, especialmente ao presidente doutor Sérgio Jacomino e ao diretor acadêmico doutor Eduardo Pacheco por nos terem facultado esta oportunidade.” – *Sonia Marilda, Resende, RJ*

## O Irib acertou em cheio, o sucesso alcançado superou qualquer expectativa

“O Irib materializou em Coimbra o sonho de trinta brasileiros e de sete estados da Federação: São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Mato Grosso e Pará. Devemos render algumas homenagens especiais: a primeira ao professor doutor Manuel Henrique Mesquita, que abriu as portas do Cenor ao Irib e acolheu de pronto a proposta de celebração de um convênio, além de ministrar aulas ao nosso grupo; à doutora Mônica e ao doutor Rafael, professores dos dois primeiros módulos do curso, no Brasil, que estimularam nossa vinda a Coimbra com suas magníficas exposições e muita cordialidade. Somaram-se a esses professores, os doutores Santos Justo, Margarida Andrade e Madalena Teixeira, também merecedores de nossa homenagem e agradecimento. A organização do evento em solo português contou com a

competente participação da doutora Andreia, do Cenor, e da Perla, da Serjus, entidade associada ao Irib para a realização da pós-graduação. Sem elas, as aulas e as atividades culturais não teriam acontecido. A experiência vivida como aluno em Coimbra é única; o convívio entre o grupo foi excelente; a qualidade dos mestres proporcionou ensinamentos que certamente muito acrescentaram a todos nós. Tudo isso num país que nos recebe como irmãos. Pena que foram poucos dias! O Irib acertou em cheio, o sucesso alcançado superou qualquer expectativa! Os registradores brasileiros parabenizam o doutor Sérgio Jacomino pelos caminhos que o Instituto vem trilhando.” – *Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza, Teresópolis, RJ*

## É importante esse tipo de convênio entre estudantes brasileiros, professores e universidades de outras partes do mundo

“O curso tem sido ótimo. É importante esse tipo de convênio entre estudantes brasileiros, professores e universidades de outras partes do mundo, sobretudo de Portugal, em razão da facilidade de comunicação. A cidade de Coimbra é muito agradável e acolhedora e os professores Mônica e Rafael traduzem o verdadeiro espírito deste lugar, que será inesquecível para nós, bem como esta oportunidade que só foi possível em razão da visão e do trabalho do meu competente e humilde amigo Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza, a quem devemos um agradecimento especial.” – *Paula Zdolar Lahmeyer Duval*

# IRIB participa de evento internacional sobre os sistemas de creditação da propriedade como instrumento de luta contra a pobreza

O juiz Venício Antônio de Paula Salles, titular da Primeira Vara de Registros Públicos de São Paulo, e a diretora de regularização fundiária e urbanismo do Irib, Patricia André de Camargo Ferraz, participaram de evento internacional organizado pelo Colégio de Registradores da Espanha e pela Fundação Bissaya Barreto, de Coimbra, Portugal.





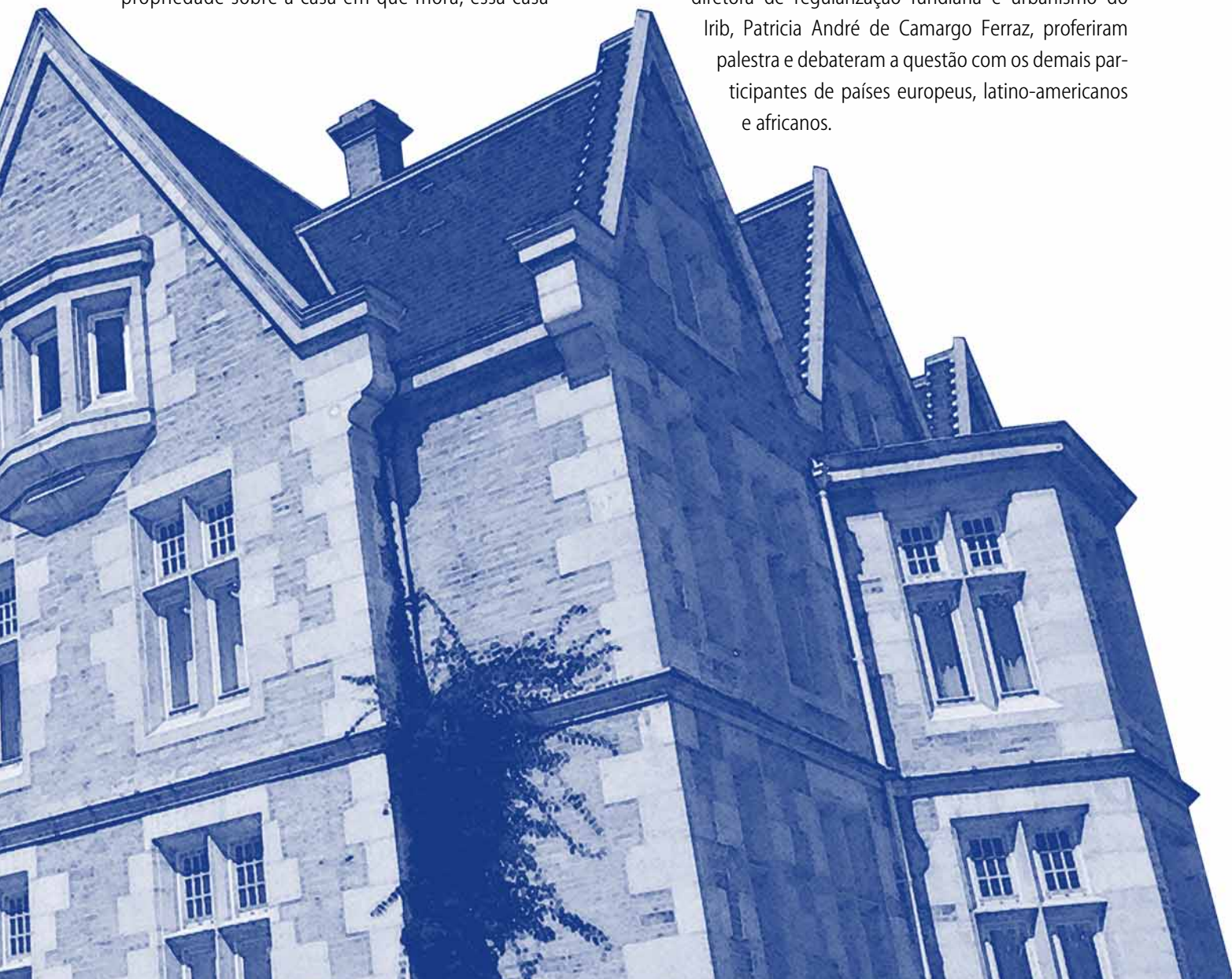
O seminário *Os sistemas de acreditação da propriedade como instrumento de luta contra a pobreza* foi realizado pelo Colégio de Registradores da Propriedade e Mercantis da Espanha e pela Fundação Bissaya Barreto, em agosto de 2005, na Universidade Internacional Menéndez Pelayo, Uimp, na cidade de Santander, Espanha, com apoio da Fundação Internacional e para a Ibero-América de Administração e Políticas Públicas, Fiiapp.

O evento discutiu a relação entre os direitos de propriedade, os sistemas de segurança transnacional e o crescimento econômico, com base no fato de que se uma pessoa não possui um documento que comprove sua propriedade sobre a casa em que mora, essa casa

pode lhe servir como refúgio da chuva ou do frio, mas não vai lhe servir como ativo econômico, como garantia para obter um empréstimo, para exercer atividades empresariais ou industriais.

Nos programas de reforma institucional que estão sendo realizados em antigos países comunistas, nos países ex-soviéticos ou nos ibero-americanos, por exemplo, essa é uma questão central, ou seja, tudo o que se refere à construção do Estado e ao conjunto de instituições necessárias para que o mercado possa funcionar eficientemente.

O juiz Venício Antônio de Paula Salles, titular da Primeira Vara de Registros Públicos de São Paulo, e a diretora de regularização fundiária e urbanismo do Irib, Patrícia André de Camargo Ferraz, proferiram palestra e debateram a questão com os demais participantes de países europeus, latino-americanos e africanos.





## Abertura

**Antonio Fernández Poyato,  
diretor da Fiiapp:**

# “é fundamental que um Estado eficiente proporcione segurança jurídica para responder aos problemas da pobreza”

Na Fiiapp, temos trabalhado em favor da governabilidade democrática e apoiamos, entre outras, aquelas iniciativas orientadas ao fortalecimento do Estado de direito e à criação da institucionalidade democrática. Por isso, para mim, é um grande prazer ver que há um espaço como este em que são discutidos assuntos vinculados à melhor gestão pública e à garantia do Estado de direito.

É fundamental que um Estado eficiente proporcione segurança jurídica, para oferecer garantias ao investimento e ao crescimento, bem como para aprimorar a coesão social e responder aos problemas da pobreza.

A creditação de terras pode representar um instrumento estratégico de fomento do desenvolvimento e de luta contra a pobreza a partir de dois pontos de vista. No âmbito da macroeconomia, é um marco de garantias para o investimento e o crescimento.

A falta de segurança jurídica e de respeito da propriedade é um transtorno direto do investimento em qualquer escala. O respeito por eles, a agilização da gestão, bem como a diminuição dos custos de transação são necessários para que o desejado investimento alcance os países mais pobres, permita o crescimento e se traduza em mais postos de trabalho. Dessa forma, essa situação constitui também um elemento essencial para a reforma fiscal.

Contar com um sistema de registro e cadastro eficiente

e integrado é um requisito indispensável para poder impulsionar uma ampliação da base tributária mediante impostos prediais.

Medidas fiscais de caráter progressivo costumam ter efeito redistributivo. Seria interessante lembrar aqui que não há Estado sem Fazenda, que não há uma Fazenda pública eficaz sem um sistema de propriedade.

No âmbito da microeconomia é possível ver mais claramente os efeitos que essas medidas podem exercer sobre a pobreza.

Em *primeiro lugar*, assegura-se aos mais pobres uma necessidade básica, a moradia, e dota-se a família de um recurso para sobrevivência como meio de alimentação. O acesso a um recurso constitutivo tão importante gerou graves conflitos sociais por reclamar reconhecimento e regularização de posse.

No passado, em diferentes partes do mundo em desenvolvimento tentou-se dar resposta a esses problemas por meio da implantação de reformas agrárias que resultaram falidas, em boa parte, por não se inserirem em marcos de desenvolvimento mais amplo.

As fracassadas reformas agrárias não puderam seguir adiante, entre outras causas, por falta de segurança jurídica na posse da terra. Desde então, em muitos países em desenvolvimento, as reformas voltadas para o acesso e regularização da propriedade estiveram vinculadas a políticas de desenvolvimento rural que descansam em leis de propriedade com vazios e contradições legais e em sistemas públicos de cadastro, titulações e registros pouco modernos e com altos custos, o que os tornam excludentes.

Em *segundo lugar*, podem resolver a situação de informalidade dos assentamentos urbanos e seu acesso a serviços básicos.

O crescimento dos assentamentos ilegais nas zonas urbanas em razão da emigração rural urbana, os prédios abandonados e a posse da propriedade comunitária ou em sociedade constituem uma nova realidade que impõe que as políticas de propriedade

"O crescimento dos assentamentos ilegais nas zonas urbanas, os prédios abandonados e a posse da propriedade comunitária ou em sociedade constituem uma nova realidade que impõe que as políticas de propriedade se modernizem para resolver a situação de informalidade em que vive uma parte da população nos países em desenvolvimento."

se modernizem para resolver a situação de informalidade em que vive uma parte da população nos países em desenvolvimento.

Dessa forma, e em *terceiro lugar*, dá aos mais pobres um ativo econômico que lhes serve de garantia e que lhes permite ter acesso ao sistema bancário e sair da espera da informalidade do crédito.

É prioritário apelar por um Estado mais eficaz e que saiba dar resposta à necessidade de demanda dos mais pobres

Nesse sentido, avançar na melhoria da política de propriedade da terra e de sua regularização é de suma importância tanto para o campo quanto para a zona urbana.

Também é de suma importância melhorar a administração e a gestão públicas relacionadas com os sistemas de registro, cadastro e titulação da propriedade.

Os marcos dos direitos de propriedade dependem da existência de instituições eficientes e adequadamente vinculadas entre si como os registros e a lei de regulamentação.

Todas essas razões tornam prioritário o reforço das políticas públicas dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, a administração espanhola pode ter uma tarefa importante, na medida em que pode compartilhar uma reflexão sobre esse tema, de forma a contribuir com os países em desenvolvimento na elaboração desse marco operativo e de gestão que permita potenciar as capacidades de geração de desenvolvimento.

Na Fiiapp, valorizamos esse vínculo entre o que se faz em matéria de cooperação com o desenvolvimento e o que as administrações públicas espanholas podem contribuir nessa tarefa.

Para concluir, gostaria de comentar essa reflexão de forte



conteúdo que os senhores conhecem mais que nós da Fiiapp. Obrigado a todos pela contribuição institucional, técnica, de relações institucionais e de relações internacionais.

Gostaria de aproveitar para agradecer o diretor de relações internacionais do Colégio de Registradores da Espanha, Nicolas Nogueroles, e a todos, pela oportunidade de compartilhar com os senhores esta reflexão.

### O registro, a propriedade e a creditação dela são essenciais para sair da informalidade e para ter acesso ao crédito

Esta é uma tarefa que nos vincula a todos. Refletir sobre esses pontos é tentar resolver as questões de pobreza, de informalidade, de marginalidade e de exclusão.

Estamos falando de uma tarefa que é central para a humanidade e sobre a qual é preciso chamar a atenção. Conforme estudo feito pelos Estados Unidos, provavelmente esta é a primeira geração que poderia resolver o problema da fome e o problema da extrema pobreza, o que não é assunto para pessoas bem intencionadas, mas é questão de responsabilidade social global.

Felizmente, hoje existe amplo consenso internacional a respeito. Não se trata mais de um assunto isolado, mas de um assunto central na agenda dos países do G-8 e das assembléias das Nações Unidas.

No próximo mês de setembro será celebrada, nos Estados Unidos, uma cúpula sobre o desenvolvimento, que contará com a presença do maior número

de chefes de governo jamais reunidos. O representante da Espanha será Sua Majestade o rei Juan Carlos.

O objetivo fundamental dessa reunião é avaliar como anda a consecução dos objetivos do desenvolvimento do milênio para o ano de 2015. Nesse tipo de compromisso internacional os senhores, institucional ou profissionalmente, vêm desenvolvendo uma tarefa exemplar.

Tenho certeza de que os senhores irão refletir sobre essas questões em profundidade e esperamos, na Fiiapp, com extraordinário interesse, por suas conclusões.

O registro, a propriedade e a creditação dela são um assunto central tanto para sair da informalidade como para ter acesso ao crédito e para ter, definitivamente, capacidade

de desenvolver-se socialmente. Portanto, essa é uma questão central na luta contra a pobreza e fundamental para o crescimento, o desenvolvimento e a transição econômica. É uma questão central para os pobres, para os bancos, para as instituições democráticas e para o Estado de direito.

Nesse contexto, nessa agenda internacional, há espaço para o que se chama *diplomacia pública*, a qual requer novos atores e, entre eles, um papel fundamental para os colégios profissionais e, muito especialmente, para o colégio que os senhores representam.

Além disso, devo agradecer e parabenizá-los por terem incluído

“O registro, a propriedade e a creditação dela são um assunto central tanto para sair da informalidade como para ter acesso ao crédito e para ter, definitivamente, capacidade de desenvolver-se socialmente. Portanto, essa é uma questão central na luta contra a pobreza e fundamental para o crescimento, o desenvolvimento e a transição econômica. É uma questão central para os pobres, para os bancos, para as instituições democráticas e para o Estado de direito.”



essas questões em suas agendas. Acho exemplar, quero dizê-lo expressamente aqui, acho que é um marco no selo da Universidade Internacional Menéndez Pelayo, especialmente adequado e exemplar que as instituições às quais os senhores pertencem se preocupem com essas questões.

Estamos vivendo situações muito especiais de todos os pontos de vista porque a Espanha é um país aberto ao mundo, que contribui com a paz, mas que deve contribuir também com o Estado de Direito, com o fortalecimento institucional e, definitivamente, com o fortalecimento da democracia.

Para isso, a tarefa que os senhores realizam é fundamental e nesse marco, eu concluo, há uma nova política pública de desenvolvimento internacional, que é de conhecimento e também desenvolvida pelo Colégio e seus representantes.

Há um plano diretor, há o compromisso de trazer o orçamento público para esses fins e há um objetivo que é aumentar as capacidades sociais e institucionais dos países em vias de desenvolvimento.

Para essa tarefa, insisto, a participação dos senhores é essencial.

É preciso pensar e trabalhar conjuntamente não só pela colaboração e respeito mas pelo apreço institucional.

Quero aproveitar para agradecer especialmente ao senhor Fernando Méndez González, decano-presidente do Colégio de Registradores, e ao senhor Nicolás Nogueroles pela disposição em tratar com a Fiiapp.

A Fiiapp é uma fundação pública, é um instrumento

do governo para a ação internacional no campo de fortalecimento institucional. Dela participam diferentes ministérios, é presidida pela vice-presidenta do governo, participa o Ministério da Justiça, com a presença do ministro, o Secretário de Estado e, portanto, para nós, todas as questões relacionadas com esses temas são fundamentais.

Na Europa do Leste, provavelmente, temos uma das experiências mais interessantes, uma vez que somos um país que se incorporou à Europa e que se beneficiou da Europa, mas essa é a primeira experiência de construir a Europa a partir da Espanha.

Estamos ajudando a construir a Europa na República Tcheca, na Romênia, na Bulgária e em todos os países da antiga área do Leste. Portanto, somos solidários porque, ali, temos parte de nossos interesses, como as empresas, as instituições, os profissionais. Trata-se de compartilhar um projeto europeu no qual a Espanha e as instituições como as que os senhores representam têm muito a dizer, especialmente, na área ibero-americana.

Nessa perspectiva, concluo que podemos continuar trabalhando juntos, temos um objetivo na Europa com as instituições européias, temos um objetivo também com as instituições multilaterais, com os bancos financeiros, com as agências de desenvolvimento que demandam papéis fundamentais, como as instituições que os senhores representam.

Nesse sentido, na medida em que Fiiapp possa ser-lhes útil, contem com ela. Para nós, é um compromisso promover o público, construir a sociedade civil e, portanto, nesse sentido, contamos com os senhores para que essa maneira de trabalhar e de ter uma nova presença da Espanha no mundo possa ser feita do modo mais eficaz possível.

Convido-os a participarem de maneira mais ativa, o que está sendo feito de modo extraordinário na nova agenda internacional para o desenvolvimento e para a luta contra a pobreza. Que este seminário se converta num espaço para a reflexão de como contribuir para o desenvolvimento e para a erradicação da pobreza por meio de melhor gestão pública e, mais concretamente, por meio do aprimoramento dos sistemas de creditação da propriedade como instrumento de luta contra a pobreza.

Muito obrigado!



# A organização dos direitos de propriedade

*Benito Arruñada Sánchez\**

“A lei hipotecária diz com o fato de se poder transmitir a propriedade facilmente.

Se não há propriedade segura, os juros sobem, e se os juros são

muito altos, não haverá

investimento, se não há investimento, não há crescimento e desenvolvimento.”

No que se refere à organização dos direitos de propriedade, parece estranho pensar na relação entre propriedade e pobreza, uma vez que o pensamento comum de alguns anos atrás era exatamente o contrário, ou seja, entendia-se que a propriedade causava pobreza.

A idéia que está por trás deste seminário e de várias iniciativas atualmente em desenvolvimento, não só espanholas como internacionais, é a de que a melhor forma de contribuir para resolver os problemas de pobreza é precisamente construir as instituições da propriedade.

Por quê? Porque nós, espanhóis, os europeus e os latino-americanos, esquecemos o quanto importante eram as instituições para a solução da pobreza. No fundo, o que ocorria no século XX era a nossa disposição de jogar no lixo o que os homens e mulheres do século XIX construíram com enorme esforço – as instituições do Estado liberal. Não nos demos conta de como foi



difícil construí-las. Isso, felizmente, já passou, mas ainda falta muito. Na Europa, com extraordinária e infeliz frequência, ainda há muitos muros de Berlim mentais e inoperantes.

Gostaria de convidá-los a refletir sobre o primeiro ponto. Precisamos nos transladar para o século XIX, principalmente para a América Latina, que, a meu ver, copiou algo da Europa. Nossos homens do século XIX tinham isso muito claro.

Em 1858, no triângulo da lei de base da futura lei hipotecária, o que se chama lei hipotecária é algo tão profundo como o fato de a propriedade poder ser transmitida facilmente. Ou seja, se não há propriedade segura, os juros serão muito altos, e se os juros são muito altos, não haverá investimento, e se não há investimento, não há crescimento e desenvolvimento.

Essa preocupação dos liberais espanhóis do século XIX em criar as instituições da propriedade era comum em toda a Europa. A lei hipotecária espanhola de 1861 foi traduzida para o inglês e publicada em Londres no ano seguinte, pela editora Inglaterra.

Hoje tudo está mais claro. Na semana passada, um jornal publicou estudo feito pela comissão europeia, a London Economics, uma consultoria britânica, que temo ter pouco fundamento, uma vez que prediz um aumento do PIB em 0,7%, caso fosse introduzida mais competitividade no mercado hipotecário da União Europeia. Essa cifra foi pensada para os países do Leste, mas, para a Espanha, ela é de 1,35, o que resulta, dito entre parênteses, totalmente inacreditável. Subjacente a esse estudo, pensa-se que na Espanha há pouca competitividade no mercado de hipotecas, com o que eu não concordo.

## **É preciso que a propriedade volte a ser segura para que o crédito seja barato e haja investimento, crescimento e desenvolvimento**

Gostaria de ressaltar que há uma necessidade de a propriedade voltar a ser segura, sobretudo para que o crédito possa ser barato, os custos de transação do crédito possam ser reduzidos e, conseqüentemente, possa haver investimento, que resulta em crescimento e desenvolvimento.

A seqüência esperada de causas e conseqüências seria deste tipo: propriedade, garantia, crédito e desenvolvimento, ou seja, o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e as agências de desenvolvimento internacional investiriam grande soma de dinheiro para favorecer projetos que assegurassem a propriedade na esperança de que o crédito fosse mais viável, mais barato e, em última instância, houvesse desenvolvimento.

Infelizmente, a maior parte desses projetos, resultou em fracasso. Nessa seqüência, há várias possibilidades de ruptura.

Primeira delas: a propriedade facilita a garantia. O que observamos em muitos países em vias de desenvolvimento é que não há propriedade, mas posse. Há propriedade informal e direitos informais, que não fornecem boa base para que sejam concedidos e utilizados em garantias.

Além disso, quando se consegue um sistema de garantias, a conexão entre garantia e crédito costuma ser baixa. Em alguns países, o crédito com garantias hipotecárias só é concedido com 10% ou 20% do valor da propriedade. Na Espanha, esse crédito, hoje, é de 110%, quando deveria estar entre 80% e 90%.

O que se diz é que as entidades sobrevalorizam as propriedades para aumentar o crédito, o que, no sentido da





propriedade, seria um ideal, que estamos muito longe de alcançar em grande parte do mundo.

Em terceiro lugar, há algo que se esquece freqüentemente. Embora a propriedade seja muito clara, transparente e bem definida, e mesmo que sobre ela se possa obter um crédito, para que esse crédito seja produtivo, é preciso investir. E esses investimentos não dependem apenas dos direitos da propriedade, mas de contar com a segurança jurídica, de que haja segurança macroeconômica e de que as expectativas de inflação não sejam galopantes.

Acredito que a Venezuela não tem o melhor sistema de direito de propriedade do mundo, e mesmo que tivesse de pouco lhe serviria nas circunstâncias atuais, uma vez que a incerteza política do país é significativa.

Não nos esqueçamos de que, regularmente, instituições jurídicas sem solidez política são esquecidas. Governabilidade em sentido mais amplo, como mencionei, significa instituições jurídicas embasadas nesse sistema e sistema político sólido.

### A reengenharia das instituições do século XIX

Vou tentar resumir uma série de artigos, que os interessados poderão encontrar na Internet, muitos dos quais estão traduzidos para o espanhol.

Eles tentam fazer uma espécie de engenharia inversa. As instituições consideradas magníficas desde o século XIX funcionam bem; no entanto, muitas vezes, os políticos simplesmente não lhes prestam atenção. Há ministros que dizem: "Isso não funciona, isso existia no século XIX" – mentalidade, aliás, bastante comum e equivocada.

O que precisamos, hoje, é redescobrir os planos dessas instituições. Precisamos ser capazes de administrá-las nos

países europeus bem como de ajudar outros países a copiar e a fazer uma reengenharia dessas instituições.

Com uma idéia puramente do século XIX, Hernando de Soto, um peruano genial, talvez seja uma das pessoas que mais revolucionou esse assunto. É necessário formalizar a propriedade, se quisermos que a propriedade sirva como garantia de crédito. Ele diz isto muito claramente: *não há mais hipotecas que mereçam tal nome*; não se fazem hipotecas em mais de vinte e cinco países no mundo.

Nesses países, com toda razão, perderam-se os planos de como fazer essas instituições. Esses trabalhos e planejamentos foram sempre os mesmos. Havia história do planejamento dos japoneses que copiavam e montavam. Apesar de uma atitude modesta, creio que temos também de utilizá-la no universo acadêmico, no universo da pesquisa e no da regularização e gestão dessas instituições.

Se a célula funcionou durante cem anos, respeitemo-la. Às vezes é necessário administrar, tomar medidas, desde que seja a partir de um ponto de vista muito claro, o que me leva a pensar em como fazer funcionar as instituições em alguns países sul-americanos e latino-americanos; não se trata de criar novas.

Penso exatamente o oposto. Algumas instituições com mais de cem anos de vida funcionam mal. Portanto, investiguemos por que funcionam mal para que melhorem.

Muitas vezes, os governos fazem o contrário, criam novos monstros. O risco de que esse novo organismo evolua com os mesmos vícios dos anteriores é muito alto. Se você não souber reformar um organismo já existente, o que lhe garante que será capaz de criar um novo organismo que funcione bem? Para que criar um novo registro convencional, um registro predial urbano novo? Você vai criar duas burocracias e multiplicar os problemas em lugar de resolvê-los.

Quem trabalha com essas ajudas internacionais, geralmente não sabe nada. Na realidade, não saber nada não os preocupa, uma vez que vivem de maximizar orçamentos. Haveria muita coisa para falar sobre esse assunto, mas é evidente que os incentivos são perversos. Essa é a minha reflexão, que não é só acadêmica, mas baseada no contato que tenho com esse mundo.

No mundo acadêmico em geral, dedicamo-nos a fazer grandes bobagens. Estudamos o que é fácil ao invés de estudarmos o que é importante, o que não deixa de ser compreensível. O fácil é mais elegante, têm-se conclusões mais sólidas, mais científicas. O mundo das ciências sociais quer ser ciência sólida, o que, freqüentemente, tem resultado em trivialidades.

Adam Smith, no século XVIII, é o ponto de partida para esse tema da organização da propriedade. A especialização é a chave para o desenvolvimento, ela aumenta a produtividade, se bem requeira investimentos.

Nesta mesa há vários registradores da propriedade que investiram no capital humano, especializaram-se e são mais produtivos. Os investimentos requerem relações seguras entre as pessoas e as coisas. Imaginem se aplicarmos isso no capital humano.

Por que as minorias perseguidas investem em capital humano? Por que, geralmente, a relação entre a pessoa e esse capital humano é uma relação muito sólida; para quebrá-la – isso também ocorreu freqüentemente no século XX –, é preciso matar o indivíduo. Se não for morto, poderá fugir como capital humano, o que comprova ser uma relação muito sólida.

Para que haja uma especialização frutífera, para que essas

relações sejam múltiplas, sejam muitas, mas não haja uma única relação entre uma pessoa e uma coisa, mas muitas pessoas relacionadas com uma única coisa, convém que se invista em coisas e se tenha certeza de que essa relação é sólida, segura.

Vamos chamar essa relação de direitos múltiplos, de relação em que se possam definir vários direitos. Tratando-se de uma propriedade, nesse caso, alguém pode ter direito às árvores, outro, à terra, outros, aos frutos da árvore, outros, à madeira da árvore, outro, ao direito de passagem, etc.

Essa riqueza, na especialização, vai melhorar o uso do recurso e vai permitir que cada um deles possa investir em seu pequeno direito sobre seu recurso. Requer-se também, para que essa especialização seja frutífera, que os direitos possam ser transferidos a custos baixos, ou seja, que os custos de transferência sejam reduzidos.

### **O direito real é mais sólido porque versa sobre a coisa e sobrevive às transações**

Como podemos desenhar essas relações? Podemos ter direitos reais ou direitos pessoais.

Direitos reais, ou seja, vários contratos que estabelecem uma relação muito sólida entre o indivíduo e a coisa; ou direitos pessoais, direitos entre as pessoas, têm por objetivo estabelecer uma relação com a coisa, com objetivos funcionais, econômicos.

O direito real é muito mais sólido, versa sobre a coisa, sobrevive às transações, ao passo que o direito pessoal não. A grande vantagem dos direitos reais é a sua segurança ou *enforcement*, palavra de origem anglo-saxônica sem correspondente em espanhol, português, italiano, francês ou alemão.

Por que a segurança? Por que, para o titular do direito, esse direito não se modifica, ninguém pode alterá-lo, o que torna a segurança máxima. Você pode ser titular do direito,



pode investir nesse bem, sem nenhum problema, porque ninguém vai tirá-lo de você.

Mas há um inconveniente: o direito sobrevive a qualquer tipo de transação, razão pela qual surgem dificuldades graves para que se possam transferir direitos. Em princípio, o adquirente não sabe o que compra, uma vez que os direitos, todos eles, mesmo os adversos, sobrevivem.

Os prestatários, no fundo, uma espécie de adquirente, vão ser resistentes para comprar, não vão valorizar a garantia hipotecária. Portanto, se um indivíduo fizer um crédito com uma garantia hipotecária, em princípio, ele não saberá se já existe crédito com garantia hipotecária, o qual, na realidade, não lhe acrescenta nada.

Com a hipoteca, a segurança serve para eliminar riscos de inadimplência, chamada pelos economistas de *prima de insolvência*, *prima de risco*, por inadimplência. A solução é simples, mas, cuidado com os enganosa!

Na Europa, a demora foi de quatro séculos, do XVI ao final do XIX. Desde as cortes de Castilla, já havia uma demanda bastante significativa. Carlos I queria um sistema de hipoteca eficaz e um sistema eficaz de publicidade dos direitos reais.

O sistema jurídico requer publicidade para constituir uma hipoteca. Se um indivíduo constituir uma hipoteca secreta, o juiz, em última instância, não lhe dará prioridade perante outras que se tornaram públicas. Se as hipotecas, com efeito, forem todas públicas, o comprador ou o segundo prestamista saberá de antemão se existe ou não hipotecas, e, portanto, estará em condições de contratar e de dizer: "Bem, dou-lhe o crédito com garantia hipotecária". Porém, como há uma hipoteca prévia, é preciso antes de tudo eliminá-la, portanto, o adquirente sabe o que adquire e os custos de transação são menores.

De fato, a característica dessa solução vai ser o contra-

to em duas fases. Há um contrato entre as partes, entre o devedor e o credor, bem como haverá um contrato explícito ou implícito entre ambas as partes com possíveis terceiros, nesse caso, um primeiro credor potencial.

Esses terceiros podem ser titulares de direitos potenciais ou contraditórios como aqueles que se transmitem; também podem ter origem em mandatos legais, numa ordenação urbanística, por exemplo.

Nos direitos reais, há sempre essa duplicidade de faces contratuais: um primeiro contrato entre as partes e um segundo entre terceiros.

### **Sistemas de publicidade: registro de direitos depura cada transação, ao passo que, no registro de documentos, essa depuração é voluntária**

Analisada a variedade de sistemas de publicidade que existem, observam-se três modelos: um de privacidade, ou seja, como se fazia antes de existir o registro, cujo caso mais recente é o da Inglaterra. Lá, até 1980, muitas terras foram contratadas dessa forma. Num sistema de privacidade não existe publicidade de direitos, o que permite, obviamente, que se façam hipotecas ocultas. Em última instância, para se adquirir um direito de propriedade, um direito real, tudo depende de uma intervenção judicial.

Sem essa intervenção, pode-se pensar em punição, o que não existe nos direitos reais. A primeira versão histórica do registro, ainda vigente na França e nos EUA, é o mero registro de documentos, um registro de escrituras, um registro cuja ordem jurídica funciona de tal modo que o juiz, em última instância, estabelece quem ostenta os direitos reais em função dos documentos depositados no registro de docu-



mentos e em função da data de prioridade de entrada nesse registro de documentos.

Nessas circunstâncias, as partes potenciais de uma transação podem saber quais são as evidências e as provas que os juízes levarão em consideração para estabelecer esses direitos reais de obrigação. Em consequência, um parecer sobre essas provas depositadas no registro de documentos ajuda-lhes a contratar.

Conforme os estados, esse parecer é produzido nos EUA por advogados, por práticos, por intervenção da companhia de seguros de títulos e por diferentes tipos de especialistas. Na França, são produzidos por notários.

O terceiro sistema de registro de direitos dá um passo adiante. Digamos que ele vem a ser um registro de documentos, mediante o qual, para cada transação, existe uma atuação quase judicial, a atuação do registrador, cuja transação ele examina se é ou não prejudicial aos direitos reais preexistentes. Se for prejudicial, o registrador não a inscreve; conseqüentemente, solicita às partes que a modifiquem ou proporcionem os consentimentos relevantes dos titulares de direitos prejudicados pela transação.

No registro de direitos, o que se produz é uma depuração completa para cada transação, diferentemente do registro de documentos, em que essa depuração é plenamente voluntária, como costumam dizer os livros de direito imobiliário americano. Nos EUA, tudo entra no registro, até uma carta de amor, desde que dela conste a palavra “vendedor”, “comprador” e a data, ou contenha elementos que permitam constituir os índices pessoais sobre os quais o registro está organizado, ou o depósito de documentos.

No registro, entram documentos contraditórios, contratos, escrituras que atentam contra os direitos de terceiros. Por isso, essa informação depositada no registro é contraditória e tem de ser constantemente examinada em cada uma das transações.

A peculiaridade do registro de direitos é produzir uma depuração obrigatória e completa em cada transação, mediante a qual a informação do registro é depurada e, conseqüentemente, o registro pode fazer fé pública, pode trocar os efeitos da informação registral.

Todos os sistemas geram potencialmente os mesmos efeitos, atribuição concludente dos direitos reais e obrigacionais. No caso do registro de documentos, no entanto, e também no da privacidade, isso se produz somente depois de transitar em julgado. No registro de direitos, isso se produz depois de cada inscrição no registro.

Logicamente, a diferença de efeitos é monumental para o tráfico jurídico e econômico. Num sistema de registro de direitos, os operadores econômicos e os custos de transação são mínimos, uma vez que está claramente definido quem é o titular de cada direito.

Num registro de documentos não é assim. Antes de mais nada é preciso investigar quem são os titulares, o que resulta numa probabilidade. A mais clara expressão desse tipo de registro está nos EUA, cujo seguro de títulos nos diz como é a inscrição desse risco, mas sobre o qual não me atrevo a ponderar. Se o proprietário é *Fulano* e se o resultado concluir que não é ele, haverá uma indenização por isso. Detectado o risco, geralmente, as partes fazem uma depuração voluntária desse risco.

A propósito da existência de duas faces contratuais – contratação entre as partes e com terceiros –, é essencial sublinhar que os incentivos que pesam sobre cada uma delas são dis-



tintos, uma vez que as partes têm interesse em proteger-se a si mesmas. Na primeira face, no entanto, esses incentivos vão poder funcionar num regime de relativa liberdade.

Na Austrália e na maior parte dos EUA, dir-lhe-ão que, para o primeiro contrato, o contratante e a parte podem fazer como quiserem, podem ou não contratar um advogado.

Na segunda fase, os sistemas do mundo inteiro levam em conta que as partes não captam o amplo interesse dos terceiros. Portanto, nessa fase, a judicial, não são as partes que elegem o registro. As partes não têm nenhuma capacidade para atuar nos registros, uma vez que eles velam pelo interesse dos terceiros.

Nos nossos sistemas, no registro de direitos, o registrador deve paralisar o prejuízo potencial dos terceiros. Mas, também no registro de documentos, o registrador estabelece a prioridade de acordo com a data em que os documentos entram no registro. Obviamente, a data pode ser fundamental para que se modifique a atribuição dos direitos.

Ao comparar esses sistemas, estamos falando de uma evolução tecnológica que foi do artesanato à industrialização, estamos falando da evolução de privacidade. No século I de nossa era, havia o registro de documentos; no século XVIII, o registro de direitos; no século XX, estamos falando de carroças de cavalos, e Toyotas.

Toyota é o fabricante de carros modernos há uns quarenta anos, essa a razão da comparação. Toyota inventou a fabricação *just in time*, que se caracteriza por não apresentar defeitos. A Motorola copiou a idéia e inventou a etiqueta *zero defeitos*. A grande debilidade desse sistema é que se o defeito deixa de ser *zero*, passa a ser um número significativo, portanto, a sociedade vai fazer com que a marca desapareça e se converta em algo talvez similar a um registro de docu-

mentos. Isso ocorreu na América Latina e em diversos países. No final, se houver um problema, toda a linha de fabricação é paralisada. Não pode haver nenhum tipo de problema.

No registro de direitos, não pode haver problemas; caso contrário, o proprietário legal fica sem a posse. Ainda não existe um sistema que acabe indenizando alguém depois de um erro, mas existem medidas para que os erros sejam mínimos e somente um mecanismo muito residual. Comparados, todos esses sistemas de tecnologias diferentes apresentam funções similares.

O registro de direitos vem a ser um registro de documentos com qualificação e inscrição. O livro de apresentação do registro de direitos é um registro de documentos. Em Porto Rico, as inscrições demoram de quatro a cinco anos. Havia um livro de apresentação e esse livro era o que havia em cinco anos. Sobre esse livro de apresentação e de títulos, eles faziam seguros.

### Como regular o contrato entre as partes? Como organizar a publicidade? Como obter segurança?

Mediante contratação privada. Como dizia, um contrato privado afeta ambas as partes. Em alguns países, ele é denominado escritura pública. Entretanto, não nos enganemos, o contrato privado é o que afeta as partes.

E na contratação privada, o que ocorre com a demanda profissional? Por desenvolvimento institucional, na medida em que passamos da privacidade para o registro de documentos, para o registro de direitos, as funções da contratação privada perdem importância.

Na Inglaterra dos anos 1950, os solícitos ganhavam muito bem a vida elaborando garantias muito complicadas, obrigacionais. Há dois anos, no entanto, com a última reforma ado-



tada pelo governo inglês, essa garantia perdeu sentido; um indivíduo compra e vende sua casa por um preço-padrão.

Os solícitos usavam os depósitos como os notários latinos, que guardavam o original das escrituras num cofre. Na Espanha, essa ilusão do papel continua; guardamos a cópia das escrituras. No entanto, nosso direito é um direito abstrato, um direito que está nos livros do registro, livros informatizados, escaneados. Se temos notários na notarização eletrônica e precisamos de notarização física para que a assinatura eletrônica?

Como não estamos no século XVIII nem no XIX, é preciso considerar que o princípio de transação de então, bem como as partes que intervinham nas transações, mudaram muito.

No século XIX, tínhamos propriedades rurais com definições jurídicas muito complexas. Hoje, o que se compra e se vende no país são hipotecas de apartamentos e de casas perfeitamente definidas, completamente padrão.

Nas sociedades ocorre exatamente o mesmo. Na Espanha, não se pode fazer estudos empíricos sobre os estatutos das sociedades porque são todos iguais. As cláusulas-chave em nada diferem uma da outra.

Em princípio, não se pode dizer que haja desigualdade entre o que se contrata hoje entre um grande banco, ou uma rede imobiliária, e um indivíduo. O fornecedor do grande banco participa da concorrência e serve de salvaguarda, salvaguarda essa que exige o contrato privado, a reputação desse grande operador. Em todos os países, o profissional jurídico, de fato, depende desse grande operador, com o qual, aliás, está em más condições para atuar como suposto paladino ou protetor.

Hoje, existem duas fontes de mudança na profissão de advogado, solícitos, notário, etc.: ajuda e suporte na contratação privada, cuja tentativa de estruturação vem gerando nos países grandes tensões e problemas.

Sou partidário de reestruturar-se a universidade espanhola, mas, se alguém que pretende estruturá-la, resistir, é provável que essa reestruturação não ocorra. É fundamental que façamos uma reestruturação que torne o setor mais viável.

A produtividade diária do notário espanhol passou de dois documentos para dez, em fólhos de 9 a 91. Essas cifras são de 1998, se fossem de 2005, deveríamos estar no fólho 650. É oportuno lembrar o que dizia Adam Smith sobre os advogados e os fólhos.

A prosa jurídica tende a envilecer-se, uma vez que os advogados recebiam pela quantidade de palavras que escreviam, portanto escreviam mais porque na Espanha a fazenda diz que a retribuição é por fólho.

Constituição de sociedades, um pouco o mesmo. Na Europa, leva 31 dias; nos EUA, ou, melhor dizendo, em Nova Iorque, leva cinco dias. Mesmo assim, os números refletem a diferença entre países que exigem muitos passos para constituir sociedades sem muita efetividade e outros países que não.

## Conclusões

O artesanato dos títulos está em declive há 150 anos. A tendência secular é de que não é preciso advogados nem letrados para se contratar apartamentos, uma vez que as partes podem fazê-lo quando quiserem sem intervenção de letrados, sejam contratações-padrão de imobiliárias como empresariais e societárias.

A evolução da publicidade está voltada para o registro de direitos cuja tecnologia é superior. Além disso, o que dizem





os americanos sobre o registro de documentos – que é mais barato – não é verdadeiro. Não é menos custoso, porque duplica toda a atividade, bem como também não é mais privado. No sistema francês, por exemplo, está tudo regulado, mas na América do Norte as companhias de seguros de títulos estão reguladas em cada estado e essa regulação é muito forte. No fundo, são setores privados que formam monopólios naturais.

O registro de direitos é mais efetivo. No entanto, é preciso saber administrá-lo bem. Tomado pela lentidão, ele será convertido num registro de documentos.

Se demormos em inscrever nesse registro de documentos, o erro o faz insustentável. Não pode falhar, tem de ter *zero defeitos*.

O registro de documentos e a instituição hipotecária são muito mais lentos, o que é lógico, porque estamos deixando os problemas sem solução para resolvê-los mais tarde. Quando chega a execução, temos de esclarecer os títulos e demoramos mais.

Isso pode dificultar a hipoteca porque faz com que a execução seja muito mais custosa e lenta. Esse é outro ponto de vista com o qual trabalhamos há alguns anos e tentamos manifestar que escolher um registro de documentos e um registro de direitos, um dos efeitos importantes que há, é o que condena a privacidade a um grupo diferente de propriedade. Isso depende muito dos preços que se utilizam.

Conclusões. Seria interessante ver os sistemas de tecnologia. Insisto na metáfora: “Limusine na frente de Toyotas”, é preciso saber regulá-lo.

Segundo ponto de interesse é que, na Espanha, demorou-se mais de cem anos para que todas as propriedades fossem registradas. Na Galícia ainda há muitas propriedades sem

registro. Na Inglaterra, introduziram um sistema de registro em Londres e, cem anos mais tarde, parece que ainda estão terminando de introduzir esse sistema em todas as outras cidades.

O Banco Mundial, por sua vez, ao chegar a um país, quer registrar tudo em cinco anos, o que é uma estupidez. Definir bons direitos de propriedade é difícil; mais rentável é fazê-lo sobre as propriedades mais valiosas. Nas regiões de Londres, onde há várias propriedades valiosas, esse processo é muito custoso e difícil. É melhor experimentá-lo pouco a pouco do que fazer grandes aventuras.

Riscos: a resistência de grupos de interesses privados e a má organização legislativa e judicial. Um registro de direitos eficaz requer incentivos.

Ter certo grau de responsabilidade pessoal é a melhor maneira de resolver a questão dos erros. O registro espanhol continua funcionando cada vez melhor nos últimos cem anos porque os registradores são pessoalmente responsáveis por ele.

Além disso, é importante a compensação residual, ou seja, o funcionário é remunerado conforme sua produtividade. No caso do registro espanhol, trata-se de uma espécie de franquia, de concessão pública. Porto Rico adotou o sistema espanhol ainda no século XIX, embora, em 1914, tenha havido uma quebra do sistema, um erro. A responsabilidade pessoal não pôde cobrir o risco e o Estado teve de se responsabilizar pela indenização. O Estado diz que se os registradores não indenizarem, perderão sua compensação residual.

Depois de décadas, essa falta de motivação ligada à baixa retribuição do salário fez com que o registro de Porto Rico demorasse quatro anos para fazer uma inscrição e estivesse colapsado, algo parecido com o que ocorria na Itália, se bem que por causa inversa. Isso poderia ser resolvido com uma carreira profissional? Sim, desde que baseada nesses incentivos,

baseada na responsabilidade e na compensação residual.

Para a América Latina, o importante é evitar o risco de que sucessores políticos e reguladores destruam a carreira profissional com decisões oportunistas a curto prazo. Em todos os setores profissionais, públicos ou privados, a retribuição do trabalho profissional é diferida, ou seja, a pessoa ganha mais quanto mais veterana, etc. Isso é o que leva até a auto-selecionar o tipo de pessoal, mas essa retribuição diferida é facilmente expropriável com decisões regulamentares precipitadas. Muitos setores públicos no mundo foram destruídos com decisões desse tipo.

Gostaria de comentar um pouco sobre a segurança. Se precisarmos de contratação privada, vamos precisar de publicidade, mas precisamos, sobretudo, de hipotecas, não posso deixar de ressaltar isso. Precisamos que, no final, haja execução.

É possível ter um registro perfeito. No entanto, se os juízes não executarem as hipotecas, ninguém fará hipotecas. Em muitos países e em muitas situações, os juízes permitem que, por ser pobre, o devedor continue desfrutando do imóvel. Muitos poderes legislativos e parlamentos também tomam decisões na mesma linha.

Talvez, a mais conhecida seja a moratória de hipotecas nos anos de 1930, nos EUA, em plena crise e em plena recessão. Muitos estados norte-americanos ditaram uma moratória de hipotecas. Consequência: nesses estados, deixou-se de fazer hipotecas durante muitos anos.

Nos EUA, presume-se que os direitos de propriedade estão protegidos. Aqui há uma lição importante porque o sistema funciona, se tivermos sangue frio e dureza para permitir que funcione. Pode ser difícil fazê-lo funcionar. Nessas

situações críticas, a tendência mais comum é sacrificar o bem-estar a curto prazo para se tenha o bem-estar a longo prazo. Em alguns países latino-americanos, esse assunto está referendado constitucionalmente.

Devemos pensar que os credores são bancos internacionais e que queremos que eles vendam hipotecas. Talvez as soluções mais eficientes sejam as linhas de microcrédito. Elas transformam a natureza do credor e do devedor. Caso, no final, o legislador ou o juiz venham a reagir mal, é porque o crédito a longo prazo é mau, é ineficiente. O legislador tende a favorecer o devedor pobre contra um credor rico, que deixa de oferecer crédito e, assim, contribui para que o sistema afunde.

O que se tem preferido, historicamente, é uma solução ruim, de forma inconsciente, mas que, no final das contas, envolve credores não tão ricos e devedores com suas proezas.

Na Europa toda, as instituições que puseram em funcionamento o mercado de hipotecas foram as instituições não lucrativas, como as cadernetas de poupança, bens *societies*. No Sudeste Asiático está sendo aplicada uma versão dessa instituição de microcrédito, cujas hipotecas são financiadas em grupo. Em caso de insolvência, quem responde pelo débito é a própria comunidade, a aldeia. Pelo fundo criado pela aldeia, a responsabilidade é da própria aldeia, que cobra o indivíduo declarado insolvente.

Muito obrigado.

---

\* *Benito Arruñada Sánchez*, formado pelas Universidades de Oviedo e Rochester (EUA), é catedrático de organização de empresas da Universidade Pompeu Fabra, em Barcelona, Espanha. Site: <http://www.econ.upf.es/~arrunada/esp/>





# Sistemas de segurança transacional: panorama internacional

Nicolás Nogueroles Peiró\*



*Ultimamente, a função econômica do registro tem sido reconhecida, o que o levou a ganhar adeptos e importância. Antonio Fernández Sanchez já sublinhou o aspecto do registro como instrumento de coesão social.*





Ultimamente, a função econômica do registro tem sido reconhecida, o que o levou a ganhar adeptos e importância. Antonio Fernández Sanchez já sublinhou o aspecto do registro como instrumento de coesão social.

Há alguns anos, num encontro com representantes americanos, um economista do Banco Mundial disse que o registro desempenhava um fator de redemocratização. É o que a prática vem demonstrando.

Fundamentalmente, o registro é uma instituição de caráter público, e a solução que se propõe é pública; é a solução europeia para o problema do registro da propriedade.

É tradicional, dizem os autores do Direito comparado, que na Europa encontrem-se quatro grandes famílias. Uma, que é a do Direito anglo-saxônico; uma segunda, que é a latina; uma terceira, a germânica e uma quarta, a nórdica ou escandinava.

É também utópico dizer que as relações são mais estreitas entre os sistemas latinos e germânicos em face dos sistemas anglo-saxões.

Curiosamente, em matéria de registro da propriedade, observa-se que isso não passa de um mito. As relações entre os sistemas germânico e anglo-saxões são muito mais profundas do que entre os sistemas latinos.

Não é coincidência que autores como Roca Sastre, tão querido por todos nós, ainda na última edição de sua obra, continuava falando que na Inglaterra não há o costume de registrar. Essa atualização é do final dos anos 1980, quando na Inglaterra, de 24 milhões de propriedades, 19 milhões já estavam inscritas.

Na mesma literatura anglo-saxônica, costuma-se, às vezes, acentuar a diferença entre a *civil law* e a *common law*. Veremos que não existem tantas diferenças entre elas no que diz respeito à organização e à estrutura do registro da propriedade.

Quando se expõe essa matéria, distinguimos entre o registro de documentos e o registro de direitos, ou registro de depósitos, ou registro de fé pública. No fundo, trata-se de uma distinção entre sistemas de publicidade sem garantia e sistemas de publicidade com garantia. Naturalmente, essa é uma classificação usada para efeito de exposição, mas não existem, atualmente, modelos puros de registro. Quase todos eles se encontram em situação de transição.

## **Características dos sistemas latinos de registro**

Começamos pela análise do primeiro grupo, de acordo com as diferentes famílias mencionadas. Nos sistemas latinos – francês, italiano, belga, luxemburguês e holandês – distinguem-se três aspectos importantes.

Primeiro, é preciso saber quais os títulos que acedem ao registro; segundo, qual a função do registrador, ou seja, da qualificação; e, terceiro, quais seus efeitos. Naturalmente, todos sabem que a qualificação vai depender da intensidade dos efeitos.

Convém destacar que em todos esses sistemas a característica essencial é que os dados que figuram no registro e tudo o que o registro publica não é prova da propriedade. A prova da propriedade será obtida por outros meios, será uma prova de caráter judicial. No entanto, não se trata de uma prova absoluta de quem é proprietário, uma vez que isso se resolve pelos sistemas de registro de direitos.

O sistema francês passou por várias tentativas históricas de melhora e pretendeu, na época de Caubert, com forte oposição da nobreza, que as transações e os titulares bem como as correspondentes hipotecas acedessem em suas correspondentes contadorias.

O sistema prosperou com a Revolução Francesa, quando se publicou sua primeira lei de transcrições que voltou a ter a oposição da nobreza e de todos aqueles que viviam do escuro.

Em visita à Rússia, quando assessoramos a implantação do sistema espanhol de registro, uma funcionária espanhola nos disse: “Vocês vão encontrar oposição de todos aqueles que vivem do negócio da confusão e dos *amigos do escuro*”.

Pois bem, esses “amigos do escuro” estavam na França do século XIX, na França pós-revolucionária e, de fato, conseguiram, em 1804, que o Código de Napoleão guardasse silêncio sobre o tema das transcrições.

A transmissão da propriedade produzia-se tão-somente pelo correspondente acordo real. Por certo, foram as insuficiências do sistema que deram lugar à lei de transcrições de 1855, o que ilustra o fato de que os sistemas registrais sempre são implantados com determinada oposição. Isso já ocorreu no século passado e continua acontecendo em

todos os projetos de modernização de sistemas registrais no Leste Europeu ou na América Latina.

O modelo francês foi reformado pelo decreto de 4 de janeiro de 1955, modelo que é um código civil e serve para toda a França, se bem haja peculiaridades na Alsácia e Lorena.

Naquele momento da reforma do sistema hipotecário, a mesma comissão redatora manifestou a superioridade do sistema de Alsácia e Lorena, herdado do sistema germânico, tanto do ponto de vista doutrinal como do ponto de vista empírico.

A propósito do título, no registro francês, espanhol e, em parte, alemão, há mais monopólio dos documentos que acedem ao registro.

O artigo quarto do decreto de janeiro de 1955 restringiu tão-somente os chamados atos autênticos, contrariando o originário sistema francês, que permitia o acesso de documentos privados.

A reforma de 1935 encerrou o acesso do documento privado e exigiu que ele fosse depositado numa notaria mediante instância de uma das partes. Posteriormente, com a reforma de outubro de 1938 e com o decreto de 1955, passou-se a exigir o depósito mediante instância de ambas as partes. No entanto, como se sabe, isso não significa que um documento de caráter privado seja transformado em público.

O que houve foi o que se conhece por *protocolização*, que não altera a natureza do documento.

Na Itália, o mecanismo é bem parecido com o da França. Há dois modelos. Um, nas regiões do norte, de base austríaca, e outro, nas demais regiões, regido pelo código civil.

Freqüentemente se reconheceu na Itália que o sistema de registro de direitos é melhor. Em 1911, houve uma primeira tentativa de modificá-lo. No entanto, durante a guerra, os decretos de 1918 e 1919 impediram a mudança, que ficou reduzida a reformas fiscais.

Esse é um fato importante para que

não se confunda a idéia de proteção da propriedade com o tema fiscal. Na Europa, os sistemas que procederam a essa confusão são, hoje, os mais ineficientes.

Nos anos de 1930, as comissões voltaram a elaborar estudos para a reforma do sistema italiano e quando ele parecia mais próximo do sistema germânico, essa possibilidade foi de novo frustrada. O código de 1942 voltou ao sistema de transcrições, quando os melhores autores apostavam claramente no sistema tabular que existia no norte da Itália.

Os italianos apelaram para o que se pode chamar de *prejuízo ideológico*, para a liberdade de contratação, para a liberdade das partes, a fim de negar a existência de um sistema de base tabular muito mais eficiente.

Quanto aos correspondentes títulos que acedem na Itália, no artigo 2.657 do Código Civil acedem atos públicos, sentenças e escrituras privadas, mas com a assinatura autenticada ou reconhecida perante o juiz. O artigo 2.700 nos dirá que a autenticação consiste em que o notário ou outro funcionário coloque a assinatura diante dele e identifique aquele que não a está colocando.

Trata-se de um sistema muito mais restritivo que o francês, que não se resume no mero depósito, mas exige identificação e assinatura pessoal do interessado.

Cubiello criticou esse sistema italiano, uma vez que para que na transmissão valha somente o documento privado e, por outro lado, para transcrever, exige autenticação de assinatura.

Com razão, Cubiello dizia: ou autenticação nos dois casos ou em nenhum, o que também é muito importante porque veremos como os efeitos se produzem simplesmente pelo fato de existir um acordo privado, sem necessidade de intervenção de nenhum outro funcionário.

O sistema italiano é muito interessante, sobretudo por sua jurisprudência.

Ao falar sobre os correspondentes documentos públicos, veio precisar que a fé que

*“O registro é uma instituição de caráter público, e a solução que se propõe é pública; é a solução européia para o problema do registro da propriedade.”*



se dá em sentenças de 1978 e 2001, unicamente faz referência ao fato de comparecerem determinadas pessoas e realizarem declarações. A verdade e a exatidão do que foi declarado fica à livre apreciação do juiz, portanto, seu conteúdo pode ser desvirtuado por qualquer outro meio de prova.

De acordo com a jurisprudência italiana, aliás bastante próxima da espanhola, qualquer juízo ou avaliação sobre o documento que se assemelhe à qualificação jurídica, não é mais que mera opinião.

Na Bélgica, de acordo com o artigo segundo da Lei de Transcrições, de 1851, admite-se como documentos não só a sentença, nem só a escritura pública, mas também o documento privado com a correspondente firma reconhecida, que recebeu, como de Cubiello, na Itália, muitas críticas.

O sistema luxemburguês seguiu o mesmo critério do francês, que, originariamente, não exigia nenhuma autenticação do documento privado. A partir de 1938 – a França modificou o sistema em 1935 e Luxemburgo, em 1938 – o documento privado desapareceu, e, para o acesso ao registro, passou-se a exigir tão-somente os documentos autênticos.

Por último, a Holanda, que recentemente reformou seu sistema hipotecário e exige sempre o documento público. No entanto, estabelece algumas exceções que são importantes quando nos encontramos com atos de caráter bilateral como uma divisão, uma agregação, ou seja, o que na Espanha conhecemos como as legislações hipotecárias, artigo 77 da lei cadastral, que permite que se realizem simplesmente por meio de instância e solicitação do titular, bem como determinados atos de caráter judicial, anotações que podem ter efeito de pré-anotações, como são as demandas, que podem ser anotadas com a assinatura do correspondente advogado, ou de um secretário judicial, ou de um agente.

É esse o panorama dos diferentes títulos que acedem nos sistemas de tipo latino. Vejamos agora como é que eles são qualificados.

### **A qualificação nos sistemas latinos**

Em princípio, em todos os sistemas latinos – e isso está estreitamente relacionado com seus efeitos –, a qualificação será muito pouca. A função dos registradores será mera-

mente passiva, ou seja, não pode ser denegada. As leis são similares, o registrador não pode retardar o acesso desses documentos. A idéia que subjaz nesses sistemas de registro de documentos é que tudo aceda ao registro o mais rápido possível. Se é assim, e o diz claramente o Código Civil francês (art. 2.179), não é menos certo que existe algo nesses casos que é importantíssimo, ou seja, o cancelamento.

Nos casos em que se cancela uma hipoteca, ou seja, quando o ato essencial perde a correspondente prioridade, permite-se que o conservador não só qualifique a forma como o fundo. É o que diz o artigo 2.158 do Código Civil francês.

Por uma determinada ordem de 1967, permitia-se aos notários que certificassem sobre os temas de representação. Disse a jurisprudência francesa – e sentenças de 13 de julho de 1975 e de 9 de fevereiro de 1994 –, que o registrador deveria qualificar fundo e forma de todos os temas relativos à representação, uma vez que, nesses casos, os efeitos produzidos por um erro são irreparáveis.

Ou seja, um sistema de registro de documentos produz simplesmente o depósito sem a depuração dos tipos. Se algum ato puder produzir algum efeito prejudicial, então, nesse caso, o registrador tem de qualificar forma e fundo porque existem problemas de responsabilidade.

Se isso é assim na França, na Itália existe algo muito similar. Pode-se dizer que, na França, o conservador qualifica mais, não porque seu artigo 2.199 lhe permita recusar determinados atos, mas porque não existe o correspondente trato a que se fará referência em seguida.

No entanto, na Itália, é completamente diferente. O artigo 2.674 não permite ao registrador sequer controlar se o documento apresentado refere-se a uma propriedade de sua correspondente circunscrição. Portanto, se, em Roma, for apresentada uma propriedade de Milão, o conservador de Roma não tem o poder de recusar o documento; cabe-lhe transcrever essa propriedade, se bem essa transcrição seja inútil.

Se, originariamente, isso era assim, é preciso levar em consideração que em 1985 produziu-se uma reforma importante, responsável pela introdução do artigo 2.674 bis, que permite ao registrador transcrever, nos casos de espaço-reserva, uma impugnação. Ou seja, se o registrador tiver dúvi-



das fundadas de que um ato não é passível de transcrição, ele pode denegar ou, mais que denegar, deve suspendê-lo. O particular que solicitou a transcrição deve, necessariamente, recorrer ao juiz, o que surte o efeito de prenotação.

A propósito dessa prenotação, a doutrina italiana discutiu se suas faculdades foram dilatadas ou não. A qualificação, por sua vez, ganhou, naturalmente, mais faculdades. Em que medida o sistema se transformou ou não fica em aberto, mas é evidente que suas faculdades aumentaram.

Na Bélgica, a situação é bastante similar. De acordo com o modelo francês, o conservador não qualifica, ou qualifica apenas determinadas formalidades, por exemplo, se o documento apresentado está na forma exigida e se é um dos casos estabelecidos na lei correspondente.

Na Bélgica, existe a mesma possibilidade. Se se tratar do cancelamento (artigo 93), permite-se ao conservador qualificar fundo e forma.

Nesse sentido, caminha toda a jurisprudência belga, que afirma algo interessante. Nesses países, onde a estrutura do registro está fortemente incrustada na administração fiscal, sua qualificação é independente, desde que não seja feita por um funcionário de caráter administrativo. Isso é algo que eles têm claro tanto na Itália quanto na Bélgica. Se se tratar desses supostos de qualificação, o conservador não pode receber nenhuma ordem bem como nos casos que envolvem responsabilidade, como no cancelamento.

Esse mesmo esquema repete-se posteriormente em Luxemburgo, ao passo que na Holanda o sistema apresenta algumas diferenças. O sistema holandês adverte quando existe uma incompatibilidade. Se houver algum direito incompatível, ou se faltar capacidade, o registrador pode advertir essa circunstância. O que ele não faz é denegar, mas adverte, o que é um passo.

No fundo, trata-se de um pequeno truque que consiste numa advertência de que ele não pode denegar um ato contrário à lei; posteriormente, no entanto, ele não altera o cadastro, também operado pelo registrador. Portanto, como não se faz a mudança no cadastro, significa que, juridicamente, vale o que está no registro. Da mudança no cadastro, ato puramente administrativo, encarrega-se o registrador, por

isso, todos sabem se não o faz. No momento da contratação, é preciso levar em conta o dado, com o qual, de modo indireto, está sendo estabelecido mais controle.

A doutrina holandesa já começa a falar que o papel do conservador na Holanda não é passivo, mas já assume uma posição ativa.

### Efeitos da qualificação

Entende-se a qualificação mediante os efeitos produzidos pelo sistema.

Num sistema de registro de documentos acedem todos os atos bem como os contraditórios. Se A vende para B, e A vende para C, ambos os contratos de compra e venda acedem, no modelo puro, ao registro. Não é como no nosso sistema, que produz exclusão de um contrato ou de outro. No modelo puro, de tipo latino, acederiam os dois títulos. Em nenhum momento, depura-se qualquer validade, uma vez que não há presunções. O que o sistema oferece, então? Oferece a prioridade. Vai ter preferência o ato que ingressar primeiramente no registro. A prioridade vai ser trasladada desde a data dos correspondentes documentos à data de inscrição, mediante a oponibilidade, que é a idéia-chave de todos esses sistemas registrais.

A idéia central desses sistemas é a idéia de oponibilidade, o que não significa que o ato produzirá efeitos contra terceiros quando for inscrito, e não os produzirá se não for inscrito. Essa é a idéia simples da oponibilidade.

A oponibilidade se produz se uma mesma pessoa transmitir o mesmo bem a duas pessoas distintas. Nesse caso, pode-se dizer que o primeiro que transcrever pode opor-se ao segundo, ou seja, que ele será o preferido.

Nessa transmissão de A para B ou de A para C, quem primeiro fizer a transcrição, B ou C, será o preferido. No entanto, se se produzirem duas transmissões distintas, ou seja, A transmite para B, e X transmite para Z, embora Z aceda primeiramente ao registro, não poderá opor sua aquisição a C, uma vez que são pessoas distintas. Para que isso possa acontecer, é necessário que haja no sistema o que se chama *princípio de exatidão*. Mas esses sistemas carecem dessa exatidão. Por isso, a oponibilidade tem um universo muito limitado.

Outro aspecto bastante importante para complementar a oponibilidade é a idéia de trato à qual estão perfeitamente concatenadas as transmissões.

Mas essa é uma idéia básica. Na evolução desses sistemas, encontra-se a reforma de 1955, na França, que introduziu o princípio do trato sucessivo. Se uma mesma pessoa vender um bem a duas outras, é possível que uma delas tenha o acesso negado, o que não ocorre na Itália, onde não há o princípio do trato no registro, mas simplesmente o princípio de continuidade.

O princípio de continuidade italiano, que influenciou muitos países ibero-americanos, se bem confundido com o do trato, significa que o registro não vai ser eficaz se não provier de um titular anteriormente inscrito.

No entanto, isso não fecha o registro, ou seja, se A vende para B, e B vende para C, se C quiser inscrever sua aquisição, não há razão para que B esteja previamente inscrito. No entanto, se o que se pretende é produzir efeito, será necessário buscar todas as inscrições anteriores.

O sistema não fecha o acesso, mas tão-somente suspende sua eficácia, muito mais por razão de segurança jurídica, para facilitar as buscas, o que é muito importante nos sistemas de tipos de documento.

Tradicionalmente, vendem-se os sistemas de documentos como se fossem de busca e funcionamento mais fáceis e mais simples. No entanto, nos registros da França ou nas conservatórias de Roma, verifica-se que, para fazer uma transmissão, o interessado tem de assegurar-se de quem é o proprietário, uma vez que o registro oferece apenas a informação a respeito de com quem se pode contratar e com quem se contrata sem temer a evicção, sem temer a perda da propriedade.

O que o sistema de registro de documentos oferece é um arquivo, uma conservatória, razão pela qual os registradores são chamados de conservadores. É na conservatória, que se devem buscar os documentos apresentados e estabelecer ou reconstruir a cadeia. Por isso, a sala das conservatórias de Roma é enorme. Todas as manhãs, as salas enchem-se de auditores dos títulos, empresas que trabalham para bancos ou empregados de notários que vão ali para realizar a busca.

O que facilita essa operação é o princípio de continui-

dade, princípio, aliás, enganoso, uma vez que complica o sistema, pois, tradicionalmente, acredita-se que basta simplesmente buscar o período necessário para a pré-inscrição. Evidentemente, há certa segurança em remontar aos títulos até o momento necessário para a pré-inscrição. Mas a pré-inscrição é feita à margem do registro, razão pela qual embora o interessado a procure por trinta anos, alguém pode ter prescrito, com a devida repercussão no registro. Portanto, o registro não oferece nenhuma segurança, mesmo que se procure o prazo da pré-inscrição.

Na Itália, a continuidade foi introduzida em 1942, portanto, a cada ano que passa é preciso proceder à busca mais para trás uma vez que os atos anteriores a essa data não constavam do registro e não os afetava. Hoje, sem dúvida, a busca é bastante extensa, a cadeia já se estendeu bastante. Esse é o resultado obtido por esses sistemas de registros de documentos.

Na Bélgica, o sistema é similar ao modelo francês, que, no entanto não introduziu o trato, e o mesmo ocorreu em Luxemburgo, que são países nos quais permanece ainda o modelo mais puro de forma.

Concluindo. Primeiro, não existe o modelo puro de registro de documentos. Segundo, ao evoluir, os registros de documentos foram introduzindo sistemas mais próximos do registro de direitos, como o trato, a continuidade, e aumentando, pouco a pouco, as faculdades de qualificação.

### **Modelo germânico de registro**

O modelo germânico foi baseado fundamentalmente no prussiano, que, posteriormente, foi replicado e veio a inspirar as leis européias que embasam os grandes sistemas. Na Alemanha, o problema está estreitamente relacionado com o negócio da transmissão.

Na Alemanha, existe um sistema abstrato de transmissão. Para efeitos de exposição, distinguir-se-ão os atos necessários nesse sistema.

O primeiro ato é um mero acordo, ou seja, um acordo de obrigação para o qual não se exige nenhuma forma no Direito alemão, salvo se ele transmitir a propriedade ou constituir um direito de superfície (§313).

O segundo é um acordo real, exigido entre o transmissor

e o comprador, cuja forma ou é documento público, forma autêntica, ou pode ser pedido ao funcionário do registro.

O terceiro ato é a declaração unilateral que permite a modificação do registro. A partir da lei de documentação alemã de 1967, esse ato deve, necessariamente, ser feito diante do notário.

Por último, o quarto ato é a petição dirigida ao registro.

Desses quatro elementos, os dois primeiros gozam de liberdade de forma, e o terceiro exige a forma notarial. Na prática, essa exigência da forma notarial levou todo o sistema a funcionar com formas de tipo notarial em relação ao correspondente acesso, embora seu projeto inicial não tenha sido esse.

É importante considerar que, embora se fale de um acordo abstrato, quando chegar ao registro, chega tudo, o negócio de obrigação e o acordo abstrato. O notário não se atreve a realizar um acordo de transmissão sem ter em mãos um acordo de obrigação, por mais abstrato que se considere o sistema. Na verdade, a totalidade do negócio chega ao registro.

### Sistema austríaco é o mais parecido ao sistema espanhol de registro

O segundo sistema mais interessante e mais similar ao espanhol é o sistema austríaco, sempre esquecido por todos.

Trata-se de um sistema de transmissão de título e modo cuja peculiaridade é a diferença da inscrição, que, nesse caso, é o modo.

Entretanto, o sistema transmissivo não é um sistema abstrato, razão por que é um sistema germânico, que funciona perfeitamente também com o sistema de título e modo.

No sistema austríaco, há a possibilidade de acederem ao registro da propriedade não só os documentos públicos – como estabelecem claramente os artigos 31 e 32 do ordenamento imobiliário –, como também sentenças e documentos privados. A única exigência é que a assinatura esteja autenticada.

Na Áustria há uma grande quantidade de documentos privados com assinatura autenticada. Aproximadamente 40% dos documentos são elaborados por advogados cujas assinaturas devem ser autenticadas; 30% têm origem notarial, 20%, administrativa judicial; e 10% são redigidos pelos próprios parti-

culares, que procuram o notário ou o juiz para que suas assinaturas sejam autenticadas. Trata-se de um sistema de fé pública que funciona também com documentos privados, mediante assinaturas autenticadas, o que desautoriza algumas teses que circulam sobre o funcionamento dos registros de fé pública.

O mesmo acontece nas regiões do norte da Itália com o sistema tabular (art. 34), que permite as mesmas possibilidades, bem como na Suíça, onde o artigo 25 do ordenamento imobiliário permite que se legalize perante o correspondente registrador. E existem determinados atos em matéria de servidão, ou a emissão de determinados títulos, que podem ser feitos também em documentos de caráter privado.

Na Alemanha, a qualificação, em que pesem os distintos elementos do negócio imobiliário, parece circunscrever-se exclusivamente ao acordo real. Portanto, o registrador não qualifica o negócio obrigacional, mas qualifica a capacidade, o que é importante, pois o que o registro oferece é um legitimado para se dispor.

A função do registro é dizer com quem se pode contratar em segurança e, naturalmente, quem está legitimado para tanto. Por isso, sua função é essencial, mesmo que, na Alemanha, ele não entre no negócio obrigacional, mas, curiosamente, na capacidade.

Martin Wolf reconhece que, se houver um negócio de autocontratação, mesmo assim o registrador pode verificar o negócio obrigacional – que como todo negócio fica armazenado no correspondente registro –, além de qualificar também os pressupostos do contrato, ou a falta deles, no correspondente acordo real.

No entanto, na Áustria, a qualificação, como diz o artigo 94, não só se refere aos aspectos formais como à correspondente validade, bem como à legitimação para dispor. Nessa mesma linha, o artigo 94 da lei tabular italiana refere-se expressamente à causa correspondente.

Onde existem sistemas de fé pública, como na Suíça, encontra-se a mesma situação; portanto, onde existem sistemas de fé pública, há uma qualificação intensa. Os efeitos que esses sistemas produzem são *a fé pública*, com variações de país para país – alguns exigem que seja a título oneroso; *a boa-fé*, distinta na Alemanha e na Suíça, mas cujo resultado fundamental é haver



um proprietário para cada propriedade e um titular para cada direito, como escreveu, por exemplo, Celestino Pardo.

O sistema de fé pública oferece uma titularidade depurada. Portanto, ao contratar, o interessado estará protegido, e o que for contratado prevalecerá sempre, em qualquer situação extra-registral.

### **O registro nos países anglo-saxões**

O sistema anglo-saxão é muito interessante porque apresenta os mesmos problemas que ocorreram na Espanha quando do estabelecimento do registro.

Países como Inglaterra, Gales, Escócia e Irlanda tiveram um registro de documentos e evoluíram, no final do século XIX e século XX, para registros de direitos.

Na Inglaterra, o registro começou em 1862, foi consolidado com a lei de 1925 e foi aperfeiçoado com a lei de 2002. Constava do programa eleitoral de Tony Blair reforçar o correspondente registro.

Em 1979, a Escócia optou claramente por um registro de direitos, seguida pela Irlanda, em 1964, o que revela a evolução da transição dos sistemas, tema importantíssimo, sobretudo, para países em vias de desenvolvimento.

É curioso observar os países que produziram a própria transição no século XX sem, no entanto, conseguirem, em cinco anos, titularizar todo o país.

Na Inglaterra, por exemplo, 50% do ingresso de seus *solicitors* provinham da negociação imobiliária. Do mesmo modo como ocorreu com a aristocracia e com outras profissões francesas, quem se opôs ao estabelecimento do registro foi, no final, derrotado. O registro vem facilitando claramente a contratação, e aqueles que estabeleciam cláusulas muito complicadas perderam parte de seu negócio. Eles consideravam que podiam retardar o estabelecimento do registro, desde que fosse estabelecido por condados, como

de fato aconteceu. Foi preciso esperar os anos 1980 para que o registro ganhasse força na Inglaterra.

No século passado, o sistema inglês de registro de direitos definiu perfeitamente a propriedade, ao que os ingleses, muito práticos, responderam não: “se pudermos definir todos os limites da propriedade, vamos criar mais problemas do que os que existem atualmente”. Por isso, existem na legislação inglesa os *general bonders*, os lindeiros gerais, que é como se inscrevem as propriedades, uma solução inteligente e muito próxima da que se propunha na Espanha.

Salvo o caso da Suíça, que apresenta uma exceção em relação aos lindeiros, os sistemas de fé pública em geral não protegem os dados. Realmente, os lindeiros não são dados de fato, mas sim dados jurídicos.

Na Escócia, é interessante o estabelecimento do registro, que passa de um registro de documentos para um registro de direitos. Nos relatórios da comissão real, pensava-se que o registro de direitos duraria vinte anos. O registro escocês incluía também os correspondentes planos das correspondentes propriedades. Pensava-se que esse processo estaria concluído em vinte ou trinta anos, a partir de 1979. No entanto, até 2005, o registro escocês conseguiu transladar do registro de documentos para o registro de direitos apenas 30% das propriedades.

Não houve nenhuma crise porque não se titularizou o país todo. Em regiões de propriedades mais conflituosas, somente 3% foram transladadas, mostra do tempo que os registros de direitos precisam para estabelecer-se.

Na Espanha demoramos mais de cem anos. Em outros países onde também se pretende fazer essa titularização, será preciso um período mais longo, mesmo hoje, com a mais moderna tecnologia. O problema, no entanto, não é de tecnologia, mas jurídico; o registro deve depurar e produzir bons títulos das correspondentes propriedades.

Quanto aos títulos que acedem na

*“Países como Inglaterra,  
Gales, Escócia e Irlanda  
tiveram um registro de  
documentos e evoluíram, no  
final do século  
XIX e século XX, para registros  
de direitos.”*



Inglaterra, trata-se de documentos de caráter privado, de acordo com o que estabelece o artigo quinto da lei de propriedade. Se se tratar de um documento assinado e entregue com duas testemunhas, esse mesmo esquema repete-se também na Escócia e na Irlanda, à luz de seu artigo quarto.

### A qualificação na Inglaterra

O sistema inglês produz importantes efeitos bem como qualifica, tanto que a lei de 2002 aumentou as funções de qualificação.

Na *London Station Rules*, de 1925, estabelecia-se a possibilidade de o registrador fazer notificações, advertências, exigir determinados documentos e qualificar forma e substância, o que ainda se mantém na atual legislação. Os parágrafos 60 e 61 da nova lei de 2002 estabelecem a qualificação dos poderes. Se um poder tiver mais de doze meses, exige-se que ele volte a ser renovado em razão dos problemas que podem advir.

Na Inglaterra e na Escócia, a qualificação é muito similar e se estabelece em razão do artigo quarto; o registrador tem amplos poderes de qualificação até de coisas frívolas e humilhantes.

O mesmo ocorre na Irlanda, onde se qualifica fundo e forma. Qual efeito produz esse sistema?

Os sistemas inglês, irlandês e escocês baseiam-se em três idéias relativas aos registros de direitos da autoria de T. Ruf, registrador-chefe de 1963 a 1975. Trata-se de três princípios ideais: princípio do espelho; princípio do teor da cortina, que não afeta nada além do que está no registro, portanto, basta olhar a última inscrição, e princípio da indenização, da responsabilidade do Estado, uma vez que, sem responsabilidade, não há registro, como já se disse.

Esta é uma experiência internacional. Em muitos países, perguntamos o que aconteceria em caso de erro. Alguns diziam que ali não havia erro; outros diziam que em caso de erro, os tribunais não condenavam, o que é pior; outros, ainda, diziam que em caso de erro os tribunais podiam condenar, mas não o faziam por falta de previsão. Sistemas como esses não oferecem nenhuma confiança.

No sistema inglês, esses três princípios são um *desideratum*, como, aliás, pretende a mesma lei em sua exposição de motivos, ou seja, que na contratação só se obrigue ao que

está no registro. Isso reduziu as chamadas “cargas ocultas”, que foram desaparecendo em razão de uma série de circunstâncias que prevaleciam em face do dado registral.

A tendência, portanto, é reforçar o registro, que será tanto melhor quanto menores forem as circunstâncias externas que o afetem, como as cargas ocultas que podem prevalecer sobre a propriedade inscrita.

Essa mesma idéia vem converter-se, sobretudo, no que foi cardinal no sistema inglês, que é o artigo 58, que agasalha o princípio de que a inscrição confere o título. Algo que já estava no sistema escocês de registro de documentos, ou seja, a inscrição, e o que converte é o caráter real; antes, o que existe é um aspecto meramente obrigacional de que a inscrição confere o título.

No sistema inglês, aprofundou-se mais, ao consagrar o artigo 23, um princípio que é conhecido por nós, o princípio de legitimação. Em termos similares, isso ocorre também na Escócia, onde a inscrição confere o título, como diz o artigo quinto, e em termos similares, também na Irlanda, com a lei de 1964, que reconhece expressamente um princípio de fé pública a favor do adquirente de boa-fé, título oneroso, e que inscreve tomando os dados do registro.

Essa é a exposição dos três grandes modelos. Desejo, ainda, fazer referência aos sistemas dos países nórdicos.

### Os sistemas dos países nórdicos

Eventualmente, acredita-se que nos países nórdicos, como Noruega, Finlândia e Suécia, não existe registro, que a função registral corresponde aos tribunais. Não. Os tribunais adotam a decisão de registrar. Outra coisa é, posteriormente, para onde será levada e armazenada a informação, mas a decisão sobre o que se registra cabe aos tribunais.

O sistema francês não interessava muito, uma vez que dava pouca confiança. O sistema alemão, bastante complicado, foi ideologicamente prejudicado.

Então, esse autor dizia que quanto à transmissão bastava apenas o documento de caráter privado e, se fosse hipoteca, bastava que se estivesse diante das correspondentes testemunhas ou advogados. Esse mesmo esquema repete-se na Suécia e na Finlândia.

O sistema francês de registro não interessava muito porque

oferecia pouca confiança e o sistema alemão era complicado.

Na Finlândia, exige-se alguma autenticação de assinatura por notários que, nesse caso, são funcionários de qualquer administração, ou de pessoas às quais foram atribuídas essas faculdades de legalizar, como também ocorre na Áustria, onde existem os legalizadores de assinatura.

Na Itália, em virtude da liberdade de contratação, bastava o consentimento para o ato autêntico. Na Dinamarca, isso não ocorre, em virtude também da liberdade de contratação, segundo a qual o documento deve ser privado.

Em todos esses países – Suécia, Dinamarca e Finlândia –, a qualificação é muito forte, exige que se qualifique a validade e a correspondente forma, e isso porque permite ao registrador exercer faculdades incisivas, ou seja, formar o correspondente título, dirigir advertências, citar as partes e decidir a respeito. No registro inglês, essas prerrogativas foram assumidas pela figura do *adjudicator*, a quem também se atribuíram mais poderes.

Embora a fé pública não se produza com a mesma intensidade da Alemanha, é preciso dizer que nesses países nórdicos também se produzem efeitos de fé pública. No entanto, há uma série de exceções em casos de falsidade, incapacidade e falência, que impossibilitam a fé pública.

## Conclusões

Em primeiro lugar, se analisarmos os sistemas registrares europeus, vemos que em todos eles existe liberdade de formas, sejam registros de direitos, sejam registros de documentos – os particulares podem escolher. O monopólio só está estabelecido nos sistemas francês, alemão e luxemburguês. Nos demais países, os particulares podem escolher o tipo de documento que preferem. Dependendo da atividade dos profissionais, escolherão um ou outro, e o sistema funciona com as correspondentes garantias, tanto os de registro de documentos quanto os de registro de direitos.

Segundo. Na Europa, não se estabeleceu nenhum sistema de registro de documentos. Todos eles evoluíram para registros de direitos. É o caso da lei grega de 1996, da reforma sueca de 1990, da finlandesa de 1995 e da inglesa de 2002.

Os registros de documentos, quando reformados, aumen-

taram essas faculdades. Foi assim a reforma feita na França, em 1955, e na Itália, em 1985, em que pesem todas as dificuldades que esses sistemas apresentam.

Terceiro. Convém dizer que nos sistemas não existem modelos puros. Existe um sistema de registro de documentos com prioridade, como o luxemburguês e o belga; um terceiro modelo, um registro de documentos com prioridade e trato, como o modelo francês; um registro de documentos com prioridade e continuidade que não chega ao trato, como o italiano; e um último modelo de registro com trato, prioridade e presunção de existência do direito, que é a especialidade da Alsácia e Lorena.

No registro de fé pública há diferentes graus de proteção. Fé pública com amplas exceções, como nos países nórdicos; fé pública com proteção em relação a terceiros, como nos sistemas espanhol, alemão e australiano, nos quais há forte presunção tanto com respeito a terceiros quanto entre partes. O que caracteriza esses registros são os sistemas de transição.

Por último, é oportuno fazer referência aos mecanismos de transmissão da propriedade. Os sistemas de registro podem conviver com diferentes mecanismos de transmissão de propriedade. Existe um sistema abstrato atrelado a um sistema de título e modo ou, no registro de documentos, há sistemas de oponibilidade de contrato com efeito real, título e modo, como na Holanda, porém, com uma peculiaridade: o registro de documentos é o grande problema, é a idéia do consentimento real.

O grande problema dos registros de documentos é o fato de que eles estão vinculados aos pressupostos de que basta um mero acordo para que se produzam efeitos reais, o que é contraditório com a publicidade, a segurança e, se me permitem, com o Estado democrático de Direito.

Num sistema de acordo real, o acordo entre A e B não só produz efeitos entre A e B, bem como produz efeitos em face de terceiros. O que interessa é o consentimento. A função do registro é prestar o consentimento de todos os demais que ali estão.

Muito obrigado.

---

\*Nicolás Nogueroles Peiró é diretor de relações internacionais do Colégio de Registradores da Propriedade e Mercantis da Espanha.



## Reflexões sobre a relação entre direitos de propriedade e crescimento econômico

*Antônio Figueiredo\**



Gostaria de apresentar a Fundação Bissaya Barreto, que tem um protocolo de colaboração para o desenvolvimento dos registros, quer entre os países, quer nos países de língua portuguesa.

A Fundação Bissaya Barreto se dedica à formação integral do homem, isto é, tem papel relevante no combate à pobreza, sobretudo das crianças mais desfavorecidas, dos órfãos e dos abandonados. Ajuda milhares de crianças em todo o país há mais de cinquenta anos. Além de satisfazer às necessidades básicas, como alimentar essas crianças e idosos, a fundação dá-lhes formação cultural para que tenham um futuro.

Essa é a grande função da Fundação Bissaya Barreto que gostaria de salientar, porque está estreitamente relacionada com o tema que estamos debatendo.

Poderia, efetivamente, trazer vários exemplos do que tem ocorrido em Portugal e onde os registros desempenham um papel fundamental e essencial no combate à pobreza.

Porém, o tempo é curto e tive de fazer algumas restrições.

Um dos temas de minha palestra tinha relação com os direitos sobre os imóveis e o desenvolvimento econômico, o sistema registral como redutor das assimetrias informativas, dos custos de transação e dos custos de operações financeiras. No entanto, para não ser repetitivo, passo imediatamente para o que me parece um fenômeno quase único na Europa e que tem a ver com a satisfação de algumas necessidades básicas dos cidadãos em Portugal, onde o registro tem desempenhado uma função essencial. Tem a ver com o acesso à moradia.

### **Papel do registro no acesso à moradia**

Portugal tem, atualmente, uma percentagem de moradia que gira em torno de 64% dos habitantes.

Parece-me que essa é uma percentagem que está muito acima da média europeia e que foi possível não só graças ao registro. Se me perguntarem se foi o registro que proporcionou isso, claro que tenho que dizer que não, mas eu faço a pergunta contrária. E se não houvesse registro? E se não houvesse um sistema registral forte? Será que haveria essa taxa elevada de moradia em Portugal? Eu também tenho de dizer que não.

Vamos ver como o registro desempenhou esse papel fundamental no acesso à moradia.

Se entendermos que a habitação faz parte da saúde de um povo, eu diria que um povo é muito mais rico quanto mais culto e saudável for. Portanto, Portugal não tem muita pobreza, uma vez que 64% da população tem casa própria.

Após a revolução de 25 de abril de 1974, criou-se a ideia da defesa dos mais favorecidos e isso passou, desde logo, a ter a intenção de favorecer os mais necessitados, o que resultou num efeito pernicioso, contrário e adverso. Com os aluguéis pagos pelos arrendatários, simplesmente, em dois ou três anos desapareceu o mercado da habitação. Não se encontrava um imóvel para arrendar e aqueles que surgiam tinham um valor muito elevado para a maior parte da população portuguesa, sobretudo os jovens, em início de constituição familiar.

No início da década de 1990, houve uma queda nas taxas de juros e algum incentivo do governo à aquisição da casa própria, principalmente para os jovens. A aquisição de casa

própria foi possível, então, a custo de uma larga escala de financiamento bancário. Os bancos entenderam que havia um mundo por explorar e perceberam que a propriedade constituía por si própria garantia suficiente para o crédito.

Normalmente, os bancos não tinham interesse em outro tipo de garantia que não fosse a hipoteca do próprio imóvel. Chegavam a constituir duas hipotecas, uma para aquisição da casa própria, e uma segunda, simultânea ou consecutiva, como um crédito pessoal e garantido pela própria moradia.

---

**"É preciso que a propriedade volte a ser segura para que o crédito seja barato e haja investimento, crescimento e desenvolvimento."**

Em geral, essa segunda hipoteca se destinava a satisfazer outro tipo de necessidade básica, ou seja, a compra de mobília, carro, etc.

Portanto, o valor do imóvel passou a ser o fator considerado na garantia bancária, isto é, pesava no risco da operação financeira. Já não era tanto a qualidade dos mutuários, mas essencialmente o valor da propriedade que os bancos ponderavam quando concediam o crédito. A propriedade imobiliária tem características únicas de estabilidade, de durabilidade, de inalterabilidade, de pouca deterioração e isso oferece uma garantia importantíssima às instituições bancárias.

### **Mercado imobiliário foi o grande motor do desenvolvimento econômico em Portugal**

Para que haja um contrato é preciso haver predisposição entre as pessoas. Se a hipoteca é efetivamente uma garantia adicional para o credor e, portanto, constitui uma base sólida de confiança que lhe permite retomar o imóvel em caso de inadimplência, temos de encarar a hipoteca sob outra perspectiva, a do valor.

A hipoteca surgiu na Grécia, mas foi no Direito romano que ela se desenvolveu não para favorecer o credor, mas o devedor, uma vez que se fazia distinção entre penhora e hipoteca, entre bens móveis e imóveis. A penhora obrigava o

proprietário a se despojar do bem para entregá-lo ao credor e a hipoteca surgiu para combater essa situação.

A hipoteca surgiu para permitir que o bem permanecesse em poder do devedor, que usufruiria de todas as suas utilidades e poderia, ainda, ter essa vantagem de ser um meio de acesso ao crédito e até a segundo ou terceiro crédito. Essa é a

---

**“A propriedade tem características únicas de estabilidade e durabilidade, e isso oferece uma garantia importante para os bancos.”**

grande vantagem da hipoteca e a razão histórica de seu surgimento. Portanto, a hipoteca deve ser encarada como uma vantagem extremamente importante para o devedor.

Para isso, é preciso ter uma propriedade para obter o crédito. Em geral, ao se casar os jovens não têm nenhuma propriedade, eles vão adquiri-la e precisam de alguma capacidade que lhes permita satisfazer as contribuições mensais com um pequeno salário. Portanto, não é preciso ter uma propriedade previamente, mas ter acesso a uma primeira propriedade, e nesse caso, à casa própria, sem previamente ter uma propriedade.

Realmente, esse fenômeno quase único na Europa tem trazido várias contribuições para o desenvolvimento econômico em Portugal, uma vez que não se trata apenas de casa própria, mas de todo o mercado imobiliário que se desenvolveu a partir daí e à custa da casa própria. Por mais de uma década, uma grande parte do país girou em torno da construção. Essa foi a grande indústria, o grande motor do desenvolvimento econômico em Portugal que deu comida e emprego a muita gente.

### **A importância da aquisição da casa própria, do crédito e da hipoteca**

Gostaria de dizer, além disso, que além dessa elevada porcentagem de moradia própria em Portugal, recolhi dados recentes no Instituto Nacional de Estatística. Pude constatar, por exemplo, que em 2001, foram vendidos um total 362.732 prédios, desse montante, 221.843, foram adquiridos por meio da hipoteca.

Por sua vez, desses 221.843, 212.586 eram urbanos, portanto, uma média de 70% de prédios adquiridos mediante hipoteca. Desse montante, 96% eram urbanos e, podemos ainda concluir, que desses urbanos, 147.092 foram adquiridos pelo regime de propriedade horizontal. Estamos falando de uma média de 66% de prédios urbanos adquiridos em prédio horizontal. Não é difícil verificar que quase a totalidade eram prédios destinados à moradia em 2001, uma margem de 66%.

Em 2002, entre prédios urbanos, rústicos e mistos, o total de prédios hipotecados foi 259.353. Desse, 239.000 eram urbanos, o que significa que 96% dos prédios hipotecados eram urbanos e 67,15% eram habitações em regime de propriedade horizontal.

Verificando o montante do capital mutuado, 94% de empréstimos eram para prédios urbanos, sendo que 60,50% eram prédios em propriedade horizontal. Com isso, vemos a importância que tem tido a aquisição da casa própria e o recurso ao crédito e a hipoteca para aquisição dessa moradia.

### **Inscrição provisória e reserva de prioridade**

Gostaria também de referir-me aqui, brevemente, ao mecanismo utilizado em Portugal para que os bancos tenham a possibilidade de conceder crédito sem correr risco de haver algum outro tipo de hipoteca ou ônus sobre esse imóvel.

Utilizamos, nesse caso, a chamada *inscrição provisória*. Temos dois tipos de inscrições: provisória, apresentada por dúvidas, que pode ter alguma semelhança com a anotação preventiva, porém, apresenta um regime diferente, ou seja, não depende de qualquer codificação por parte do conservador. É solicitada por natureza e não há qualquer codificação. É exatamente esse mecanismo que tem permitido, ao longo dos anos, que o sistema bancário conceda um crédito sem correr o risco de haver concorrência na sua hipoteca ou alguma preferência sobre a mesma.

Essencialmente, o que está aqui em causa é uma reserva de prioridade. Isso é o que constitui a chave desse mecanismo. Ao se fazer um registro provisório, o banco adquire uma reserva de prioridades que se converte definitivamente com a titulação do mútuo e da hipoteca.



Sumariamente, a venda e compra com crédito hipotecário funciona da seguinte maneira: o comprador B contrata um banco; esse banco lhe entrega uma minuta com as condições essenciais para o contrato de empréstimo. Essa hipoteca tem um capital mutuado X e os juros, as despesas, as prestações e a causa da hipoteca são detalhadas nesse contrato.

Esses elementos são levados ao registro provisório e, então, o comprador, depois de acertado com o banco, apresenta as condições de financiamento ao vendedor e solicita que este se dirija, juntamente com ele, a uma conservatória para proceder os dois registros provisórios.

Há, portanto, uma espécie de promessa de venda, que é feita com uma simples declaração junto ao registro em que A diz que pretende vender a B. É uma espécie de contrato de promessa da propriedade. Essa declaração é feita na presença de um oficial do registro. Por sua vez, o comprador B faz uma outra declaração escrita, no próprio requerimento do registro, dizendo que pretende hipotecar aquele imóvel que lhe foi prometido à venda por A, e que pretende hipotecar essa mesma fração ao banco, naquelas condições. Faz-se, então, o registro provisório. Diz-se *provisório* porque ainda não está titulado o contrato.

Uma vez efetuado o registro, se extrai uma certidão que é entregue ao banco. O próprio banco marca a escritura, convida o vendedor e o comprador e, uma vez feita essa escritura, extrai-se uma primeira certidão que o próprio banco entrega diretamente à construtora para, com uma simples averbação, converter essa escritura provisória em definitiva.

A grande vantagem é que esse registro provisório tem prazo de duração de seis meses e só pode ser convertido nesse prazo. Uma vez convertido, ele vai adquirir preferência, vai adquirir exatamente a prioridade que tinha quando lavrou o registro provisório. Ou seja, de forma virtual, o banco antecipa e consegue verificar que, no momento em que está celebrando o mútuo com a hipoteca, não existe qualquer outro ônus ou encargo concorrente ou preferente. Esse mecanismo, extremamente fácil e ágil, tem sido importantíssimo na agilização do crédito da moradia, sobretudo por estar em causa a constituição de uma reserva de prioridade.

Podemos dizer que em Portugal é possível fazer todo esse processo de obtenção do crédito habitacional em dois meses.

## O papel fundamental do registro como garantia do crédito à habitação

Como disse, geralmente são celebradas duas hipotecas, uma para garantir a própria moradia e outra, já de natureza mais pessoal, para o *recheio* dessa moradia.

Na segunda hipoteca, garantida pelo próprio imóvel, foi possível obter recursos junto às instituições financeiras para um crédito pessoal de 20 ou 30 mil euros, com taxa de juros ao redor de 4%, ou seja, com redução de 50% dos juros.

Esse fato demonstra a garantia que a propriedade representa e quanto, efetivamente, os cidadãos economizam se tiverem a possibilidade de oferecê-la para caucionar o empréstimo.

---

“Os bancos privilegiam a hipoteca como garantia para o crédito.

A grande maioria considera a hipoteca a única garantia aceitável.”

Para que os bancos caucionassem esse tipo de hipoteca, necessitavam que fosse garantida pela hipoteca do próprio imóvel, incluindo o terreno. A garantia hipotecária podia ser substituída parcialmente por hipoteca de outro prédio, por penhora de títulos na Bolsa de Valores ou, em casos excepcionais, por qualquer outra garantia considerada adequada ao risco do empréstimo pela instituição do crédito do mutuante.

Em inquérito realizado juntamente com as instituições financeiras, no âmbito do código de conduta voluntária do crédito da habitação, sob a égide da Comissão Europeia e das associações europeias dos consumidores e ações europeias do setor de crédito, todas as instituições que foram interpelladas disseram o seguinte: que todas as ações bancárias privilegiam a hipoteca como garantia para a concessão do crédito da habitação. A grande maioria considera a hipoteca como única garantia aceitável. Algumas entidades colocam a hipótese de, em função da situação concreta, exigir a prestação de garantias pessoais de terceiros sob a forma de aval ou fiança. Posso dizer aqui que raramente essa situação se procede dessa forma.

Geralmente, o bem garantia o próprio bem. Uma pequena minoria tenderia a substituir a hipoteca por um fundo de aplicações financeiras, o que mostra a relevância que constitui a propriedade imobiliária como garantia do crédito à habitação.

Podemos dizer que nessa larga maioria de aquisição de habitação própria, mais de 70% dessa aquisição foi obtida com crédito hipotecário e que, apenas serviu para isso, a hipoteca da própria habitação.

Esse era um caso que gostaria de compartilhar com os senhores, pois me parece extremamente interessante já que estamos falando de satisfação, ou seja, necessidade básica importantíssima na vida de qualquer pessoa. O registro desempenha aqui um papel essencial e, se não tivéssemos um registro que oferecesse confiança, se esse registro não fosse forte, essa situação não se verificaria. Não é o registro por si só que permite essa situação, mas é condição essencial para seu acontecimento.

Eu poderia trazer vários outros exemplos nos quais o registro assume um papel fundamental, mas como não temos tempo suficiente, não foi possível.

Na região de Coimbra está ocorrendo um fenômeno interessantíssimo de parcelamento da propriedade. A média da área

---

## “Desde 1945 não se via em Portugal uma reforma tão profunda no sistema de segurança jurídica preventiva e no sistema de fé pública.”

de uma propriedade pode chegar a uns 500.000 m<sup>2</sup>, pode ser uma região de minifúndio e, mesmo assim, o registro assume um papel fundamental no parcelamento, constituindo fator e estrutura que permite que os proprietários unifiquem todas as suas terras e obtenham, com isso, uma área importantíssima, quase de latifúndio, portanto, uma exploração agrícola. Nessa matéria, o registro desempenhou um papel essencial e fundamental. Esse seria um tema para debater com mais tempo.

### A reforma do notariado em Portugal

Em Portugal, há um sistema de fé pública na área do notariado e na do registro. Estamos, neste momento, tra-

çando uma grande reforma do notariado. Eu diria que desde 1945 não se via em Portugal uma reforma tão profunda no sistema de segurança jurídica preventiva e no sistema de fé pública.

Em 1945 e 1949, sobretudo com a instituição e regulamentação da direção-geral do registro e do notariado, houve a grande mudança do notariado. A partir daí, o notário, que era um profissional liberal, passou a ser um notário público, funcionário público, situação que começou em 1945 e que perdura até os dias atuais.

Estamos em fase de transição, ou seja, numa fase de reforma do notariado que apresenta três grandes vertentes. A primeira tem relação com a privatização do próprio notariado – passamos de um sistema de funcionalismo público ligado ao Ministério da Justiça para uma situação de liberalização. Os notários continuam a ser legatários da fé pública, portanto, oficiais públicos. No entanto, são profissionais liberais e donos das suas próprias repartições. Contratam os funcionários que bem querem e todas as despesas correm por sua própria conta, bem como tudo aquilo que auferem passa a ser seu próprio rendimento.

Essa reforma ainda está em curso e sua segunda vertente tem a ver com a formalização dos dados e contratos. Nesta fase pretendemos agilizar e facilitar a vida do cidadão e pretendemos, também, não sobrecarregar o registro com o documento público, portanto, estamos permitindo que boa parte do monopólio do documento público possa ser lavrado por particulares. Essa é a outra vertente da reforma do notariado.

Essa reforma tende a uma outra, que é a concentração, nos registros, de atos próprios do notariado e de publicidade registral, isto é, das conservatórias, que estão também desenvolvendo um papel de preparação ou elaboração de documentos. O registro concentrará as duas fases distintas de uma transação imobiliária: uma fase privada, de preparação do documento, e uma fase de publicidade, ou fase pública.

Realmente, convém fazer essa distinção fundamental nas transações imobiliárias. A transação no sistema de segurança preventiva tem duas fases complementares: a de preparação de documentos – que em Portugal estava entregue aos notários, e que termina com a assinatura do documento pelas

partes e conseqüente transmissão do direito real –, uma fase privada que tem a ver apenas com as partes presentes no contrato; e outra fase que tem a ver com terceiros, uma fase pública, isto é, a fase de publicidade ou do registro.

Até aqui o país tinha um sistema de fé pública, relativa e financeiramente equilibrado, na medida em que os incentivos e as limitações existentes, quer numa fase quer em outra, equilibravam-se. Tanto notários quanto conservadores eram funcionários públicos, os incentivos e as limitações eram idênticos, até o ingresso na carreira era feito simultaneamente; a preparação era conjunta e, no final do exame, cada candidato poderia optar tanto pela carreira de notário quanto pela de conservador. E havia a possibilidade de transferência ou intercâmbio entre as atividades. Eu mesmo fui notário e depois passei para a carreira de conservador. Também poderia acontecer o contrário, ou seja, um conservador transferir-se, por concurso, para a carreira de notário.

Neste momento, o equilíbrio do sistema de segurança jurídico preventivo, ou o sistema de fé pública, está atravessando um momento delicado. A questão é que o incentivo financeiro está na primeira fase, privada, de preparação de documentos, representado pelos ingressos das partes, mas não há a contrapartida de incentivos na fase da publicidade, ou seja, para os conservadores. É preciso verificar o que é possível fazer para que o sistema não entre em colapso, uma vez que o registro não tem capacidade para responder às exigências de tempo e qualidade.

### **Reforma do notariado português**

Eu diria que há duas grandes causas para a reforma do notariado em Portugal. Como vimos, ela apresenta três vertentes: liberalização ou privatização, desformalização, conscientização de dados do registro.

No meu modo de ver, a partir de certo momento, o notariado português não conseguiu dar resposta rápida ao aumento da procura. Em alguns centros urbanos de Lisboa e do Porto, especialmente naqueles de pequeno movimento e rendimento, era preciso esperar meses ou anos para se conseguir lavrar uma escritura. Às vezes, o interessado era obrigado a se deslocar até outra província apenas para conseguir lavrar uma escritura. Essa foi a grande razão da reforma em Portugal.

Acho que a situação à qual se chegou teve muito a ver com a funcionarização dos notários em Portugal. Os registros não tinham capacidade para contratar funcionários, eles contavam apenas com os que eram atribuídos pela própria direção-geral ou pelo Ministério da Justiça. Como houve muitas demissões da função pública, os cartórios ficaram quase sem funcionários. O retorno financeiro da atividade era outro problema, uma vez que a remuneração dos notários bem como a dos conservadores dos registros não podia ultrapassar 75% do vencimento do presidente da República. Nos grandes cartórios, os notários alcançavam facilmente esse teto e, a partir daí, não havia estímulo à produtividade. Aliás, Portugal ainda está em fase de transição e convive com os dois tipos de notariado, público e privado.

Essa situação se agravou em 2002, com a passagem de um vencimento que era composto por duas partes – uma parte fixa e outra variável, mas com aquele teto de 75% –,

---

**“No meu modo de ver, a partir de certo momento, o notariado português não conseguiu dar resposta rápida ao aumento da procura.”**

a um sistema fixo. Portugal foi condenado pelo Tribunal de Justiça das Comunidades, em razão de taxas exageradas para alguns atos, principalmente para aumento de capital e rescisão de contrato, em que se chegava a cobrar milhões de euros por um ato. Algumas grandes empresas ou sociedades anônimas acabaram levando Portugal ao Tribunal de Justiça, pelo qual foi condenado por burlar a diretiva 69.335 CE, relativa aos impostos indiretos sobre a concentração de capitais. A cobrança era desproporcional ao serviço prestado, no entanto, grande parte desse rendimento não era para financiar o próprio registro, mas outro tipo de atividade pública.

Como os notários e conservadores tinham um vencimento que era proporcional à receita, a partir desse problema passamos a ter o extremo oposto, isto é, o profissional passou a receber um vencimento, independentemente do valor do ato.



Se a taxa era crescente em função do valor do ato subjacente, hoje, o valor que se paga por uma aquisição de imóvel que custe 40 ou 50 mil euros, é o mesmo que se paga por outra que custe 500 mil ou 1 milhão de euros. O mesmo se passa com o aumento de capital das sociedades. A taxa para um aumento de 4 ou 5 mil euros é a mesma de um aumento de 5 milhões de euros, o que trouxe um decréscimo substancial de receitas para os cartórios e para as conservatórias. Como o vencimento dos notários estava indexado ao rendimento, para que não houvesse uma quebra dos rendimentos tributários foi calculada uma média auferida por notários, conservadores e oficiais durante o ano de 2001, média essa que passou a constituir o vencimento fixo de notários e conservadores. A mesma situação se mantém até hoje para os notários públicos, funcionários efetivos, conservadores, registradores e seus respectivos funcionários. A partir dessa mudança, os notários, que trabalhavam muito mais horas, passaram a cumprir seu horário estrito e essa foi outra causa do decréscimo substancial de escrituras lavradas em Portugal.

Esses fatores, aliados a outras influências europeias bem

---

“Portanto, a palavra é facilitar, agilizar e não sobrecarregar o cidadão, optando-se por um sistema de *desformalização*.”

como anglo-saxônicas, tiveram seu peso na reforma do notariado em Portugal.

As três vertentes da reforma têm a ver com opções políticas, uma vez que em Portugal o governo muda a cada dois anos. É verdade que os principais partidos que se alternam no poder – social democrata e socialista – têm um diagnóstico idêntico no que se refere à ansiedade de incrementar a produção de documentos, e ambos divergem em relação às soluções adotadas.

O partido social democrata entende que o importante para incentivar essa produtividade e conseguir satisfazer o aumento da procura é privatizar o notariado.

Essa foi a grande decisão tomada pelo partido social democrata.

Para o partido socialista, a reforma pretende evitar o *duplo controle*, ou seja, o controle da obrigatoriedade de fé pública do notário e o mesmo controle feito pelos conservadores. Portanto, a palavra é facilitar, agilizar e não sobrecarregar o cidadão, optando-se por um sistema de *desformalização*.

Essa reforma se processou em 2004, a partir da publicação do estatuto do notariado. No início do ano, alguns notários privados tomaram posse, portanto, o processo já estava em curso quando entrou o atual governo. As expectativas tinham sido criadas para os notários e o processo não era mais reversível, por isso o governo continuou com ele. Assim, o processo será de forte *desformalização*.

Essa primeira fase será concluída em fevereiro de 2006, uma vez que os notários não foram forçados à privatização. Eles tinham duas opções: ou iam para a área privada ou tinham um lugar garantido nas conservatórias, na área do município onde prestavam serviços. Portanto, os notários de Lisboa que não quisessem ser privatizados tinham direito a permanecer nas conservatórias de Lisboa, como os conservadores. O mesmo acontece com os oficiais.

Esse processo é muito complexo, muito difícil de digerir, e traz alguns conflitos. Vamos ver, portanto, qual será sua evolução.

Portugal tinha 377 cartórios públicos e, com a privatização, passou a ter 543 cartórios, 500 dos quais foram colocados em concurso para notários, conservadores e adjuntos, que já tinham uma preparação específica para a carreira de conservador e notário. Ainda assim, 192 licenças ficaram por preencher.

Está em andamento um novo concurso para licenciados em Direito. Para combater rapidamente a falta de notários, eles fizeram o exame e serão submetidos a um pequeno estágio de três meses num cartório privado, mas sem efeito de avaliação para as eliminatórias depois do ingresso.

A reforma em Portugal passa pela criação de mais cartórios, absolutamente necessários. Na época do marquês de Pombal, em 1778, existiam dezessete tabeliães para uma população que não chegava a 80 mil habitantes. Em 2004,

com uma população de aproximadamente dois milhões de habitantes, Lisboa tinha 29 cartórios públicos, e o Porto tinha apenas nove, portanto, havia uma grande defasagem de demanda.

### **Desformalização dos documentos, concentração dos atos no registro e empresa na hora**

Essa foi a primeira parte da reforma do notariado, isto é, estamos falando da liberalização do notariado. A segunda parte da reforma é a atual, consiste na desformalização dos documentos.

O governo declarou o seguinte. “No interesse conjunto dos cidadãos e das empresas, serão simplificados os controles de natureza administrativa, eliminando atos e práticas registras e notariais que não importem um valor acrescentado, dificultando a vida do cidadão e da empresa, como sucede com a sistemática de duplicação dos controles notariais e registras”.

Serão ainda extintas as circunscrições e competências territoriais de registros em razão da informatização dos procedimentos. Portanto, o processo de desformalização de dados e contratos será bastante relevante.

Esse processo de desformalização começou em 2000 com a desformalização de uma série de atos e contratos, sobretudo no âmbito societário. Acredito que quase a totalidade dos atos societários serão desformalizados e feitos por documentos privados. Essa desformalização deverá avançar também para os direitos sobre os imóveis, ou seja, muitos direitos de constituição, modificação, transmissão e extinção do mercado imobiliário também serão desformalizados.

Quanto à concentração, nos registros, dos atos próprios do notariado e do registro, o mesmo ator interpreta dois papéis, o do interesse privado e o do interesse público. Isso estava patente no diploma de criação da chamada *empresa na hora*.

Essa empresa na hora constitui-se a partir da escolha de um nome que está previamente reservado pelo Estado, no caso concreto do Ministério da Justiça, Registro Especial de Pessoas Coletivas, que tem uma bolsa de firmas pré-aprovadas, cerca de 500 permanentemente. O cidadão vai a uma conservatória, entra no sistema informático e escolhe

uma das firmas que estão previamente aprovadas. Trata-se de nomes fantasia, o nome da natureza da atividade que será exercida e, portanto, temos o nome seguido da sigla Ltda. ou S.A. Escolhida a empresa, escolhe-se também um pacto social pré-aprovado. É preciso preencher apenas alguns campos em aberto, como o nome escolhido, a identificação dos respectivos sócios, a forma como se representa a sociedade, etc. Imediatamente, esse contrato é assinado pelas partes, na presença de um oficial ou conservador que faz a reprodução. O contrato é encaminhado ao registro e esse registro tem preferência sobre todos os demais. Como se trata de constituição de empresa, não há incompatibilidade ou prioridades a serem consideradas. Todo o processo de abertura da empresa é feito em aproximadamente uma hora.

Por enquanto, apenas as conservatórias informatizadas têm a empresa na hora. Qualquer pessoa pode ir a uma dessas conservatórias e constituir uma sociedade. Imediatamente, o conservador remete a respectiva pasta com o pacto social e o registro para a respectiva conservatória, onde passa depois a ter competência. Nesse processo há uma abolição do ato formal, ou seja, os notários são excluídos desse processo e tudo se concentra nas conservatórias.

Se tínhamos uma situação de equilíbrio no sistema de fé pública registral, temos agora mais incentivo à produção de documentos. No entanto, não se levou em consideração a outra fase, importantíssima também, da publicidade registral. Acredito que teremos mais produtividade de documentos e mais documentos submetidos a registro.

Por um lado, há mais competitividade, mais agentes como produtores de documentos. Haverá mais variedade de documentos e menos padronização, ou seja, haverá novas construções jurídicas. Por outro lado, haverá menos qualidade de documentos, ou seja, os notários privados vão deslocar o eixo da sua intervenção da defesa dos interesses de terceiros para satisfazer o interesse das partes.

---

\**Antônio Figueiredo* é diretor geral dos Registos e Notariado de Portugal e conservador do Registro Comercial de Cais. Bacharel em Direito pela Universidade de Coimbra, foi advogado, e é convidado em diversos cursos de formação da Universidade de Coimbra e do Instituto Superior da Universidade Privada do curso de Direito da Fundação Bissaya Barreto.

# A regularização fundiária como instrumento de combate à pobreza e fator de desenvolvimento econômico

Patricia Ferraz\*



Inicialmente, gostaria de agradecer o convite do Colégio de Registradores de Espanha e da Universidad Menéndez Pelayo para participar deste evento tão importante para nós, uma vez que hoje a questão da formalização da propriedade, chamada de regularização fundiária, é assunto da pauta de muitos debates no Brasil. Este convite honra-nos muito, porque o Irib, Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, tem uma série de projetos conjuntos com o Colégio de Registradores de Espanha, em razão da semelhança entre o sistema registral brasileiro e o espanhol.

O Irib é uma entidade sem fins lucrativos voltada para o desenvolvimento do registro imobiliário no país. Somos, na verdade, um instituto de estudos voltados para a questão do

registro da propriedade. O Irib tem vários projetos em desenvolvimento e em implementação no Brasil, incluindo alguns diretamente relacionados com o desenvolvimento e a melhoria de estatutos normativos. Por exemplo, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, a Lei de Registros Públicos e, especialmente, um projeto de lei que congrega alterações nessas duas leis, além de normatizar a questão da regularização fundiária no âmbito federal, o que é uma novidade no Brasil.

Outro projeto do Irib é a informatização e a interconexão de todos os registros de imóveis no país, que julgamos essencial para a modernização e o aperfeiçoamento do nosso registro imobiliário.

Um outro projeto importantíssimo para nós é melhorar o relacionamento interinstitucional no país dos registradores de imóveis com todos os outros operadores do Direito e usuários dos serviços do registro imobiliário.

No Brasil, até a Constituição federal de 1988, o acesso à delegação do registro e do notariado não era feito por concurso, mas por indicação do poder Executivo, o que resultou numa imagem depreciativa dos notários e registradores e num grande preconceito da sociedade em relação a eles. Com a alteração do sistema e o acesso a esses cargos por concurso, houve um aprimoramento significativo da qualidade dos serviços. Tudo isso precisa ser divulgado, por isso os relacionamentos interinstitucionais são muito importantes para nós.



## **Obstáculos à regularização fundiária no Brasil**

A questão da regularização fundiária nos preocupa muitíssimo, especialmente por algo que foi comentado aqui, ou seja, pelo fato de o presidente Lula ter afirmado que distribuiria títulos de propriedade no Brasil. O que é extremamente importante e, no meu entender, demonstra uma preocupação correta do presidente no que diz respeito à forma de tratar a regularização fundiária no Brasil. No entanto, essa afirmação fez parte de seu discurso, mas a prática do governo, que não é exercida apenas pelo presidente da República, é outra, como vou demonstrar nesta exposição.

Obviamente, os requisitos para aprovação de um novo projeto de parcelamento e os requisitos para aprovação de uma ocupação consolidada não podem ser os mesmos. No caso de ocupação consolidada, via de regra, não se exigem destinação de áreas públicas, áreas verdes disponíveis, espaços de lazer, espaços institucionais para implantação de escolas e postos de saúde. O sistema viário, muitas vezes, é extremamente precário. Portanto, mais do que exigências registrais decorrentes da legislação em vigor, temos um ordenamento jurídico que ainda é muito incipiente no que diz respeito à regularização fundiária no Brasil.

Gostaria de destacar que alguns dispositivos da lei 6.766/79, que regulamenta o parcelamento do solo, contribuíram muito para o panorama atual, na medida em que estabeleceram paradigmas urbanísticos excludentes para a realidade brasileira. Por exemplo, um dispositivo dessa lei estabelecia que um projeto de parcelamento do solo deveria destinar 35% de sua área para o poder público, para a implantação de sistema viário, áreas institucionais, áreas verdes, etc.

A lei 6.766/79 estabelecia, também, a vedação ao parcelamento do solo em áreas de intensa declividade e em áreas ambientalmente protegidas, além de apresentar um problema sistêmico, uma vez que não trata a regularização do projeto de parcelamento do solo de forma sistêmica. O loteador, que tem grande dificuldade para obter do poder público a definição das diretrizes do projeto, terá de desenvolver e enfrentar um processo administrativo extremamente demorado para a aprovação do projeto. E a terceira fase, que é a do registro do parcelamento, não está conectada, necessariamente, com as duas anteriores.

Na prática, o que ocorre em vários locais do Brasil é que o empreendedor imobiliário leva anos nas duas primeiras fases e, depois, não consegue registrar seu projeto em razão da assimetria entre esses procedimentos.

O projeto de lei no qual o Irib tem trabalhado intensamente busca resolver esse problema, tratando a aprovação desses parcelamentos do solo de forma sistêmica e coordenada. Os padrões urbanísticos estabelecidos pela lei 6.766/79 não são ruins, mas são inaplicáveis à realidade brasileira de muitas cidades.

Paralelamente aos problemas da lei de parcelamento do solo, tivemos ao longo dos anos uma precária, leniente, negligente e conivente falta de fiscalização do Estado, da administração pública. O poder público, no Brasil, deixou que esses loteamentos irregulares e essas ocupações se alastrassem pelo país, especialmente pelas grandes metrópoles; ele não só não atuou de forma preventiva como deixou de apurar responsabilidades e de punir.

Na cidade de Diadema, em São Paulo, da qual vou tratar especialmente, houve um prefeito municipal que não só não fiscalizou e não tratou de evitar os parcelamentos irregulares como amplamente estimulou essas ocupações e a ocorrência desses loteamentos irregulares.

Considerando que o Brasil é um país onde grande parte da população é economicamente hipossuficiente, como resultado da negligência e da conivência, essa população foi empurrada para áreas menos fiscalizadas, que, em geral, são as áreas ambientalmente sensíveis. Alie-se a isso a falta de oferta de moradia a custo acessível e a falta de investimento público suficiente em educação. Esse é o terrível panorama no Brasil.

Na cidade de São Paulo, dois terços dos imóveis estão fora do mercado formal. Segundo estimativa do Ministério das Cidades, no que diz respeito à terra urbana, e do Ministério do Desenvolvimento Agrário, no que diz respeito aos imóveis rurais, esse percentual é a média de irregularidade fundiária no país. Conforme levantamentos estatísticos do quinto registro de imóveis, 60% dos imóveis do centro da cidade de São Paulo estão fora do mercado formal, fora do registro de imóveis.

Essa irregularidade não diz respeito apenas à população de baixa renda. A grande massa de irregularidade fundiária no Brasil envolve a população mais pobre, que vive situações dramáticas de falta de acesso à estrutura urbana e de condições dignas de moradia. Mas também existem irre-

gularidades nos parcelamentos de solo da classe média. Há loteamentos irregulares de altíssimo padrão. Por exemplo, em Brasília, capital do país, existem mansões em grandes e luxuosos bairros, todos absolutamente irregulares no que diz respeito ao registro de imóveis.

Acrescente-se um dado a esse panorama: os elevados custos judiciais para regularização dessas áreas, especialmente as ações de usucapião e de adjudicação compulsória.

### **A regularização fundiária como fator de desenvolvimento econômico**

O quadro é dramático; não estou exagerando nas cores. Acho que a regularização fundiária pode ser vista sob dois aspectos, e esse é o grande debate que hoje o Irib trava com as instituições com as quais nos relacionamos. Ou a regularização fundiária pode ser vista de uma forma mais tímida, reduzida, restrita, como mero instrumento garantidor de acesso à moradia digna, que, aliás, está previsto como princípio constitucional no Brasil, ou ela pode ser vista de forma mais ampla, mais abrangente, como instrumento de combate à pobreza e fator de desenvolvimento econômico.

Não vou falar das conseqüências econômicas da irregularidade fundiária porque isso foi suficientemente debatido aqui, mas queria falar um pouco do fundamento jurídico que precisamos ter no Brasil. Precisamos de uma visão mais ampla da regularização fundiária que está na própria Constituição federal, que estabelece o combate à pobreza como princípio constitucional. Em segundo lugar, o Estatuto das Cidades, uma lei federal festejadíssima ao redor do mundo, em razão dos avanços em dispositivos urbanísticos que contém, diz, em seu artigo 39, que a propriedade urbana cumpre sua função social ao assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos em relação à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. Esse é o único dispositivo que relaciona a função social da propriedade ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Ainda na Constituição federal, o artigo 182 determina que a política de desenvolvimento urbano deve garantir o bem-estar dos cidadãos, bem-estar esse que não pode ser medido apenas como garantia de acesso à moradia.

Outra questão muito debatida e que faço questão de trazer todas as vezes que falo de regularização fundiária no Brasil, está relacionada aos beneficiários da regularização fundiária. Quem

são eles? Há muita gente no Brasil que acha que a regularização fundiária deve se aplicar exclusivamente às pessoas de baixa renda aos os menos favorecidos. Eu entendo que essa deve ser uma prioridade do administrador público, uma questão de justiça social. No entanto, todos aqueles que estão fora da faixa de renda hipossuficiente – classe média e classes de rendas mais elevadas – cujos imóveis estejam fora do sistema formal, também devem ser contemplados por procedimentos de regularização fundiária de acordo com essa visão mais ampla ou mais econômica que a regularização fundiária possa ter.

### **A necessidade de uma regularização fundiária mais ampla**

Antes de expor algumas experiências práticas de regularização fundiária, é necessário explicar como se operam as situações de fato, o exercício da vida cotidiana do indivíduo com relação à terra urbana à luz do ordenamento jurídico vigente no Brasil.

Elaborei um quadro comparativo, nada científico, que decorre mais da minha pequena experiência com a regularização fundiária. A comparação é estabelecida entre a situação que considero ideal, de acordo com a qual o indivíduo tem a propriedade do local onde mora, e a situação mais precária, que é a posse de um imóvel em área de risco.

No Brasil, temos a propriedade, que é a situação absolutamente regularizada, com título de propriedade registrado no registro de imóveis, uma vez que o registro é constitutivo da propriedade.

Do lado oposto, temos a posse em área de risco. O que um possessor, numa área de risco, pode esperar em termos de regularização de sua posse perante o poder público? Praticamente, nada. A não ser que haja alguma possibilidade técnica de eliminação do risco. O reconhecimento, pelo poder público, dessa posse exercida em situação de risco apenas caracteriza o poder-dever do Estado, da administração pública, de remover o indivíduo desse local para garantir sua segurança física.

Também temos a posse em área pública ou ambientalmente protegida, situação um pouco melhor do que a posse exercida em área de risco, mas cuja regularização exige muito esforço e muitos gastos, principalmente de tempo, em função da necessária conciliação entre as normas de proteção ambiental e a regularização fundiária.

A posse em área de particular é mais fácil, porque o

sujeito pode obter uma sentença judicial de usucapião que declare o domínio. Ou, por exemplo, direcionar seus esforços junto à administração pública para que essa área do particular seja desapropriada, expropriada e nela se implante algum projeto habitacional de interesse social.

Depois, temos a posse e o contrato de venda e compra em parcelamento irregular, que é algo extremamente trabalhoso no Brasil, mas pelo menos a pessoa tem um vínculo obrigacional com o proprietário do imóvel e sua situação é mais facilitada.

Mais ou menos na mesma situação está a posse e o contrato de venda e compra efetuado com empresa de economia mista irregular, bem como as concessões de direito real de uso e as concessões especiais de uso para fins de moradia e autorização especial de uso para fins comerciais.

A situação de posse de contrato de compra com empresa de economia mista em empreendimento irregular é uma coisa muito curiosa. O que vem a ser isso? Essa situação decorre de vários empreendimentos habitacionais promovidos por empresas de economia mista, capital público e capital privado, que visam atender a população de baixa renda. No estado de São Paulo, a maioria desses empreendimentos – mais de 300 mil unidades de uma empresa de economia mista – está fora do registro de imóveis.

Em qualquer lugar do mundo seria inimaginável que o poder público pudesse investir seus recursos para promover projetos habitacionais de interesse social, permitindo, contudo, que os beneficiários do projeto ficassem na condição de menos proprietários ou em condições e irregularidades de tal monta, que não pudessem usar seus imóveis como ativos para a obtenção de créditos a juros mais baixos. Mas isso ocorre no Brasil.

Temos ainda dois outros institutos muito utilizados na regularização fundiária que me preocupam extremamente, razão pela qual falei da importância de uma visão mais ampla da regularização fundiária, ou seja, é importante saber se ela vai ser vista como mero instrumento de acesso à moradia ou como instrumento de luta de combate à pobreza.

O que são a concessão de direito real de uso e a concessão especial de uso para fins de moradia? São instrumentos criados constitucionalmente, uma vez que o legislador constituinte estabeleceu a impossibilidade de que as terras públicas fossem objeto de usucapião. Todavia, ela também estabeleceu que, se uma área de até 250m<sup>2</sup> de terras públi-

cas for ocupada por mais de cinco anos pra fins de moradia, o ocupante poderá obter a concessão especial de uso (art.183, CF). Isso não é propriedade, mas um instituto de direito civil, como o próprio nome diz; é direito de uso cujas limitações estão previstas no contrato fixado pelo poder público ou pelo particular, dependendo de quem seja o titular da área. Esse uso pode ser residencial, industrial e comercial.

Na concessão especial de uso para fins de moradia, o uso está ligado tão-somente à garantia, à habitação.

Na cidade de Diadema, num período de aproximadamente dez anos, foram emitidos 25 mil títulos de concessão de direito especial de uso, dos quais apenas 239 beneficiários tiveram esse título registrado no registro de imóveis; e o que é pior, não como registros especializados, mas como registros coletivos.

Até o ano passado, a prefeitura municipal de São Paulo expediu 45 mil títulos de concessão de direito real de uso ou de concessão especial de uso para fins de moradia, mas nenhum deles foi registrado.

Por que não se registra? Por que, na verdade, a pessoa não obtém nenhum benefício com esse registro, que apenas possibilita a fiscalização de quem é o beneficiário desse instrumento e de quem efetivamente estará exercendo a posse do imóvel regularizado por meio desses instrumentos.

Acreditem os senhores! Existe uma disposição legal que determina que esses instrumentos sejam recebidos como garantia para créditos imobiliários. Mas é evidente que eles não são aceitos no mercado como garantia.

E por que razão esses títulos não se prestam para garantia imobiliária? Por exemplo, o uso é limitado para fins de moradia, e quem concede esses títulos é o poder público municipal. No caso de inadimplência, como será feita a execução? Quem vai poder adquirir esse título, essa aquisição, essa transferência? Ao credor hipotecário não interessa essa posse precária; interessa a recuperação do dinheiro que ele deu em empréstimo. Na transferência desse título, em caso de eventual execução, o poder público municipal concedente vai precisar participar dessa transferência? Essas questões mostram a inadequação desses dois instrumentos para utilização como instrumento de regularização fundiária, numa visão mais ampla e econômica da regularização.

---

*Patricia Ferraz\** é registradora de imóveis em Diadema, SP, e diretora de regularização fundiária, urbanismo e meio ambiente do Irib.



## Os sistemas de creditação da propriedade como instrumento de luta contra a pobreza

Venicio Antônio de Paula Salles\*



Não é bom para nenhum país que as soluções fiquem a cargo de um homem. As melhores soluções devem ficar a cargo das instituições. Se elas funcionarem, podemos ter esperança com relação ao nosso futuro. Se esperarmos que determinada pessoa – um grande governante ou estadista – solucione nossos problemas, essa esperança diminuirá sensivelmente.

Um professor meu dizia que o melhor regime político que existe no mundo é a ditadura, o que causava grande espanto. Mas a ditadura pode ser boa, desde que tenhamos um bom ditador. E o pior regime político é a ditadura com um mau ditador. Ou seja, se permanecermos dependentes de pessoas, estaremos fatalmente entre o céu e o inferno. Precisamos de instituições que ultrapassem os mandatos e as gestões, instituições que eternizem as soluções.

O Brasil conseguiu um grande avanço com a Constituição de 1988, ou “Constituição cidadã”, como é chamada, que veio resgatar todos os direitos fundamentais do cidadão, veio enaltecer a dignidade da pessoa humana e, acima de tudo, veio trazer conteúdo para o Brasil.

O Brasil deixou de ser mero Estado de Direito, em que a lei submete a todos, incluindo o próprio Estado, e se transformou num Estado democrático de Direito. A diferença entre Estado de Direito e Estado democrático de Direito é que, neste, temos

conteúdo próprio das leis, temos programas, vetores e princípios que devem ser a base de nossas leis. Hoje não basta ter leis; precisamos ter esse vetor institucionalizado.

Nos seus primeiros artigos nossa Constituição dá alguns direcionamentos básicos que depois são desenvolvidos nos capítulos. A primeira disposição da Constituição brasileira menciona a necessidade de se reduzirem as distâncias sociais; a construção de uma sociedade fraterna e solidária. Esses princípios e programas permeiam toda a Constituição brasileira.

O direito de propriedade veio agregado a essa idéia, uma vez que a Constituição brasileira, a exemplo de outros diplomas que o mundo produziu naquela época, trouxe uma dinâmica entre o liberalismo e o Estado socialista absoluto. Criou um novo mecanismo, ou seja, o Estado que reconhece as liberdades, mas também a necessidade de intervenção em todas as relações jurídicas desniveladas.

### Função social da propriedade

A propriedade privada ficou garantida na Constituição brasileira, mas foi submetida à *função social*. A propriedade privada deve observar sua função social, que é o seu ajustamento, sua adequação às necessidades de melhor organização das cidades.

Produzimos, por meio da Constituição, alguns diplomas de altíssima relevância. O Brasil tem três esferas de poder: uma, que é a União; uma mais regionalizada, que são os estados; e uma célula mais importante, que são os municípios, as cidades. As três esferas têm poder legislativo, o que pode significar ganhos ou malefícios, uma vez que há legislações que se digladiam entre estados e municípios, entre estados e União. Porém, no que tange à regularização fundiária, as regras foram muito bem definidas nos artigos 182 e 183 da Constituição, que inaugurou um capítulo inédito no constitucionalismo brasileiro sobre a política urbana.

Com essa previsão constitucional, foi editada uma lei que chamamos de Estatuto das Cidades e que criou todos os mecanismos para a melhor organização das cidades. O Estatuto das Cidades remete-se à legislação que os municípios devem fazer, cujo nome significativo é plano diretor. Efetivamente, o plano diretor deve resolver os problemas das cidades. Entre fato e direito, existe alguma coisa de concreto? Ou seja, estamos realizando, efetivamente, essa regularização? Estamos nesse caminho?

Em São Paulo, recebemos financiamento do BID para o

mapeamento completo da cidade, mapeamento esse que está em fase de conclusão e pode obter a cidade ideal de São Paulo por meio de fotos tiradas a uma altura de três mil metros. Com esse mapeamento, teremos uma situação mais fácil de ser enfrentada.

Mesmo antes desse trabalho, a prefeitura da cidade de São Paulo vinha levantando os parcelamentos e fazendo a regularização. A Lei do Parcelamento do Solo (lei 6.766) obriga o poder público a regularizar diretamente, urbanizando todas as áreas irregularmente tomadas. Dos quase 2,5 mil parcelamentos, a municipalidade já conseguiu realizar o mapeamento de aproximadamente 500.

Mas sempre há obstáculos. Para poder produzir uma planta e dizer exatamente onde está a área parcelada e quais são as ocupações existentes, a municipalidade precisa de que toda essa área conquiste o registro imobiliário. Essa é uma dificuldade que enfrentamos porque, geralmente, esses parcelamentos fazem parte de uma gleba mal descrita no álbum imobiliário, que se reporta a acidentes naturais como rios, encostas, morros e árvores que hoje não conseguimos mais resgatar.

A deficiência registral no Brasil está impedindo a regularização real. E esse trabalho de mapeamento da cidade vai dificultar ainda mais a regularização, uma vez que a situação real não vai bater com a descrição abstrata que se encontra no registro tabular. Esse é o desafio, embora tenhamos mecanismos jurídicos para a solução desse problema.

Quando se fala em função social da propriedade, predomina o interesse coletivo da organização da cidade e não o interesse de quem possui a gleba e não providenciou uma descrição precisa no registro imobiliário. Mas, para que esse interesse consiga ingressar no registro de imóveis, temos de romper um conservadorismo muito grande dos nossos tribunais e dos nossos registradores.

No Brasil, o registrador é um marco do conservadorismo. Ele defende qualquer tipo de agressão aos princípios da especialidade e da continuidade. Se tratados de maneira inflexível, certamente não vão nos permitir essa alteração e regularização. As autoridades brasileiras estão sendo sensibilizadas para isso, mas as dificuldades são muito grandes.

Como registrar essas glebas cuja medição a própria prefeitura está fazendo? Como romper o obstáculo registral? Esse é um problema que está na pauta do dia em São Paulo e que precisamos resolver.

No entanto, não podemos deixar de pensar o que fazemos depois dessa etapa. Depois que a gleba estiver toda regularizada, teremos de pensar em cada um dos ocupantes e em como dotá-los de título. Para fazer isso, contamos com a usucapião, uma ação judicial que, no Brasil, foi alterada para que diminua o prazo necessário para a conquista da propriedade.

Hoje, esse prazo foi reduzido na própria Constituição. Fazendo-se a prova de que o imóvel foi ocupado por cinco anos contínuos, o ocupante poderá conquistar a propriedade. É algo fácil, em princípio, porque essas áreas são periféricas e estão fora da regularização. Mas, quando se entra com usucapião, é necessário citar o proprietário e todos os confrontantes. O problema é que não temos registros de quem são e onde estejam. As informações sobre os proprietários são longínquas; nossos registros imobiliários não atualizaram esses dados. Resultado: passamos de cinco a oito anos procurando os vizinhos e o ex-proprietário.

O processo é muito caro para o poder público, que, por sua vez, fica desacreditado perante a população. Ou seja, aperfeiçoamos os prazos, mas não aperfeiçoamos os procedimentos. Temos vários tipos de usucapiões, até usucapião coletivo, de acordo com o qual as pessoas conquistam a área em partes ideais. No entanto, os mecanismos para conseguir esse tipo de usucapião ainda não foram satisfatoriamente ajustados às necessidades e à dinâmica que temos.

Os representantes de Portugal trouxeram uma realidade mais fácil e tranqüila, em que se pensa em dar propriedade para aquela pessoa ou aquele casal recém-casado, uma vez que 65% da população portuguesa têm acesso à propriedade. No Brasil, a realidade é outra, mais triste, problemática e resistente, tendo em vista que as forças econômicas resistem a permitir o acesso à propriedade.

A população e a elite brasileiras ainda não se deram conta de que uma sociedade bem organizada é uma cidade melhor para todos, não só para os que foram agraciados pela propriedade como também para os outros, cuja propriedade e situação estão definidas. Diminuiríamos sensivelmente o problema de segurança, que, em São Paulo, é grave, uma vez que os ricos se escondem em condomínios e não pensam que a solução dos problemas da cidade pode trazer o bem coletivo para toda a cidade.

\* Venício Antônio de Paula Salles é juiz de Direito titular da primeira Vara de Registros Públicos de São Paulo, SP.



# IRIB representa o Brasil no I Congresso ibero-americano de cadastró





O Brasil foi representado em Cusco, Peru, pelo Irib e pela professora doutora do Departamento de Engenharia Cartográfica da UFPE, Andrea F.T. Carneiro, membro do conselho científico do Irib, que proferiu palestra sobre o georreferenciamento no Brasil e participou como debatedora em dois painéis.

A Superintendência Nacional dos Registros Públicos do Peru, Sunarp, realizou o I Congresso ibero-americano de cadastro em Cusco, no Peru, de 15 a 18 de janeiro último.

O evento teve como temas a gestão cadastral, as novas tecnologias e os registros da propriedade imóvel. Os objetivos foram conscientizar para a garantia que representa a incorporação do cadastro ao registro de imóveis; divulgar as tecnologias aplicadas ao cadastro no mundo; difundir experiências de sucesso que demonstram como um sistema integrado de cadastro e um registro de imóveis moderno e seguro constituem ferramentas valiosas para a economia dos países; conhecer as alternativas de financiamento de projetos internacionais; promover um espaço adequado para o intercâmbio de informação especializada em questões cadastrais; e constituir um fórum no qual se exponham e analisem políticas cadastrais de outros países, com a finalidade de se avaliar sua implantação considerando a realidade de cada país ibero-americano.

A abertura do evento contou com a presença da superintendente nacional dos registros públicos, Pilar Freitas Alvarado, e do alcaide provincial de Cusco, Carlos Valencia Miranda, que deram as boas-vindas aos participantes e palestrantes e falaram sobre a importância do evento.

Em seguida, os presentes foram brindados com belíssimas apresentações de danças típicas peruanas.

## Palestrantes do evento

Os expositores representavam a Argentina, Brasil, Canadá, Colômbia, Espanha, Suécia e Peru. O Brasil foi representado pelo Irib e pela professora doutora do Departamento de Engenharia Cartográfica da UFPE, Andrea F.T. Carneiro, membro do conselho científico do Irib, que proferiu palestra sobre o georreferenciamento no Brasil e participou como debatedora em dois painéis.

## Palestrantes das sessões plenárias

Ignácio Duran Boo, diretor adjunto da Dirección General de Catastro de Espana

Sven-Arne Matsson, consultor internacional de cadastro na Suécia

César Belda Casanova e Vicente García Hinojal, membros da direção geral de Registros e Notariado do Ministério da Justiça da Espanha

Patricia Lévesque, diretora de projetos internacionais da Direção de Valorização da Propriedade Imóvel de Québec, no Canadá

Raúl Rivera Bustamante, superintendente adjunto da Sunarp

Andrea F.T. Carneiro, professora do Departamento de Engenharia Cartográfica da UFPE e conselheira científica do Irib, representante do Brasil

O I Congresso ibero-americano de cadastro contou com sete sessões plenárias, mais sete sessões paralelas, com apresentações simultâneas em duas salas.

Mais de 400 participantes lotaram as salas durante todo o período do congresso.

A professora Andrea Carneiro participou como debatedora nos painéis sobre *pre-supuestos de seguridad jurídica documental para una actualización telemática del catastro inmobiliario: la experiencia española e el Catastro Minero en el Peru.*

As conclusões do congresso foram lidas na sessão de encerramento por Francisco Echegaray, membro da Sunarp.

## Conclusões do I Congresso ibero-americano de cadastro

Existe a necessidade de implementar um cadastro atualizado de todo o território nacional, que sirva de suporte gráfico para as inscrições no registro imobiliário.

É necessário contar com o esforço coordenado das diversas instituições envolvidas em qualquer atividade cadastral, a fim de se conseguir a implementação de um cadastro moderno, eficaz e eficiente.

Deve-se garantir a sustentabilidade do cadastro, que permita a conservação, manutenção e atualização da base de dados cadastrais.

É fundamental divulgar os benefícios de um cadastro atualizado, a fim de conscientizar todos os operadores envolvidos e, sobretudo, os cidadãos.

Deve-se estabelecer mecanismos de coordenação permanente entre cadastro e registro, a fim de que aquele outorgue o adequado suporte físico à inscrição registral, e que o registro, por sua vez, proporcione a informação jurídica pertinente, mantendo-se e respeitando-se as respectivas competências.

A partir do primeiro passo em âmbito legislativo, com a publicação da lei que cria o sistema nacional integrado de informação cadastral predial – no Peru –, cujo regulamento deve entrar em vigor em breve, deve-se assumir o compromisso de se somarem esforços para a aplicação efetiva da mesma, sem prejuízo de corrigir as eventuais deficiências que sejam detectadas.

Uma rede geodésica densificada permite que a informação cadastral seja precisa e eficaz.

Deve-se estabelecer vínculos de coordenação técnica interinstitucional para uma melhor gestão cadastral.

A interconexão entre cadastro e registro deve ser realizada de maneira planejada, progressiva, compartilhando-se informações com todas as instituições envolvidas no desenvolvimento nacional.

A integração entre o registro e o cadastro proporcionará mais segurança jurídica sobre os atos inscritos no registro da propriedade imóvel.

A incorporação das bases cadastrais ao sistema de informações cadastrais permitirá às entidades geradoras e usuárias do cadastro conhecer as características físicas e legais do prédio.

O emprego de ferramentas de tecnologias de informação e comunicações permite que a gestão cadastral seja eficiente.

O cadastro organizado e informatizado é a melhor fonte de dados e informações territoriais multifinalitárias e, por meio da telemática, abre as portas da sociedade da informação.

Um cadastro multifinalitário permite uma melhor gestão da administração de dados e informações, porque pode ser utilizado para o planejamento e gestão do território.

# Georreferenciamento de imóveis: intercâmbio entre cadastro e registro de imóveis no Brasil

Andrea Flávia Tenório Carneiro\*

1. Análise da situação cadastral brasileira
2. O georreferenciamento de imóveis rurais estabelecido pela lei 10.267/01
3. Quatro anos depois da lei 10.267 e seus regulamentos
4. Perspectivas para a exigência de georreferenciamento de imóveis urbanos
5. Proposta para a estruturação de um cadastro multifinalitário para o Brasil

## Resumo

Por falta de legislação que estabeleça diretrizes gerais para o funcionamento do cadastro no Brasil, bem como de normas técnicas para sua implantação e manutenção fica a cargo de cada prefeitura a gestão dos cadastros urbanos estabelecidos primordialmente para fins fiscais, embora a tendência de multifinalidade tenha crescido nos últimos anos. O cadastro rural é de responsabilidade federal, administrado pelo Incra, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Não se identifica, no Brasil, o conceito de parcela como unidade territorial do cadastro, como conceituada pela Federação Internacional dos Geômetras, FIG, e utilizada pela maioria dos países latino-americanos. A unidade do cadastro no Brasil é geralmente o imóvel.

A descrição do imóvel no registro independe da descrição no cadastro, uma vez que esse cadastro pode até não existir. Conforme a Lei de Registros Públicos (lei 6.015/73), "a identificação do imóvel, feita mediante indicação de suas características e confrontações, localização e denominação, se rural, ou logradouro e número, se urbano". A lei 10.267, de agosto de 2001, estabelece o georreferenciamento de imóveis rurais, passando a descrição do imóvel a ser feita mediante as coordenadas dos seus limites, referenciados ao Sistema Geodésico Brasileiro.





A descrição do imóvel no cadastro urbano é realizada com base em suas medições e confrontantes. A identificação segue principalmente o modelo em árvore relacionada à numeração de setores fiscais, quadras, lotes e subunidades.

A lei 10.267/01 surgiu com a promessa de acabar com a apropriação indevida de terras públicas. Ela surgiu em consequência de uma demanda há muito reprimida. A pressão social por instrumentos que contribuíssem para a agilização de ações fundiárias fez com que se tornasse premente a elaboração do instituto legal ao qual nos referimos, bem como os regulamentos que se seguiram. Além do georreferenciamento dos imóveis rurais, a lei trata de outros pontos importantíssimos: intercâmbio de informações com o registro de imóveis, fundamental em ações ambientais e de regularização, e criação do cadastro nacional de imóveis rurais, CNIR, um cadastro único de informações sobre os imóveis rurais do país. Por tratar de questões novas e complexas que envolvem uma abordagem profissional até então pouco exigida, além da integração entre instituições distintas, era de se esperar dificuldades na sua aplicação. Passados quatro anos da publicação da lei, muitos obstáculos ainda se fazem presentes.

### 1. Análise da situação cadastral brasileira

A análise do cadastro brasileiro indica algumas características que exigem uma ação coordenada de reforma do sistema, para que ele possa atingir os objetivos apresentados anteriormente. Entre essas características, destacam-se as seguintes:

- a responsabilidade pelo cadastro no Brasil é fragmentada de acordo com a localização do imóvel: existem o cadastro rural, de administração e legislação federal, e o cadastro urbano, de responsabilidade das prefeituras, sem normatização nem legislação específica;
- identifica-se, nos dois tipos de cadastro, uma inaceitável duplicação de esforços e de dispêndio de recursos. É fácil encontrar duplicação de informações dentro das próprias prefeituras, onde diferentes setores produzem as mesmas informações;
- a falta de integração com os registros imobiliários faz com que os cadastros não disponham de informações legais confiáveis, o que resulta em prejuízos incalculáveis do ponto de vista econômico e social, a exemplo de ações de desapro-

priação intermináveis e de cobranças tributárias ineficientes em razão de informações errôneas sobre o titular do direito e sobre a propriedade; e

- ainda do ponto de vista tributário, um cadastro atualizado e completo facilitaria a desejada equidade fiscal, mediante a possibilidade de se obterem valores mais precisos da base de cálculo do imposto territorial e apuração do valor venal do imóvel.

### 2. O georreferenciamento de imóveis rurais estabelecido pela lei 10.267/01

A lei 10.267/01 surgiu com a promessa de acabar com a apropriação indevida de terras, principalmente de terras públicas. Ela surgiu em consequência de uma demanda há muito reprimida. A pressão social por instrumentos que contribuíssem para a agilização de ações fundiárias fez com que se tornasse premente a elaboração do instituto legal ao qual nos referimos, bem como os regulamentos que se seguiram. Além do georreferenciamento dos imóveis rurais, a lei trata de outros pontos importantíssimos: intercâmbio de informações com o registro de imóveis, fundamental em ações ambientais e de regularização, e criação do cadastro nacional de imóveis rurais, CNIR, um cadastro único de informações sobre os imóveis rurais do país.

Entre as principais determinações da lei, destacam-se as que são discutidas a seguir.

#### A criação do cadastro nacional de imóveis rurais, CNIR

A lei 10.267 instituiu o cadastro nacional de imóveis rurais, CNIR, constituído por uma base comum de informações sobre imóveis rurais a ser gerenciada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Incra, e pela Secretaria da Receita federal. As informações contidas no CNIR deverão ser compartilhadas pelas instituições produtoras e usuárias dessas informações.

A implantação do CNIR envolve definições de caráter técnico e administrativo, uma vez que o novo sistema deverá atender às necessidades dos órgãos e instituições envolvidas. Assim, para sua implantação, deverão ser analisados os sistemas individuais de cadastro e as divergências relativas à unidade de cadastramento: o imóvel rural, que deverá ser bem definido.

### **O intercâmbio de informações entre Incra e cartórios**

Um outro aspecto transformador estabelecido pela lei 10.267 consiste na troca de informações entre o Incra e os cartórios de registro. Essa sistemática pode resultar numa efetiva e necessária integração entre o cadastro e o registro de imóveis. Esse intercâmbio de informações foi estabelecido pela lei 10.267 em razão da alteração da lei 4.947/66, que fixa normas de Direito agrário.

“Art. 1º. O art. 22 da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 22. (...)

§7º Os serviços de registro de imóveis ficam obrigados a encaminhar ao INCRA, mensalmente, as modificações ocorridas nas matrículas imobiliárias decorrentes de mudanças de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento, remembramento, retificação de área, reserva legal e particular do patrimônio natural e outras limitações e restrições de caráter ambiental envolvendo os imóveis rurais, inclusive os destacados do patrimônio público.

§8º O INCRA encaminhará, mensalmente, aos serviços de registro de imóveis, os códigos dos imóveis rurais de que trata o §7º, para serem averbados de ofício, nas respectivas matrículas.” (NR)

### **O georreferenciamento de imóveis rurais**

O artigo terceiro da lei 10.267 / 2001, que trata de alterações da Lei dos Registros Públicos, modificando a sistemática relacionada à identificação dos imóveis rurais ficou com a seguinte redação.

“Art. 3º. Os arts. 169, 176, 225 e 246 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 169. (...)

II- os registros relativos a imóveis situados em comarcas ou circunscrições limítrofes, que serão feitos em todas elas, devendo os Registros de Imóveis fazer constar dos títulos registrados tais ocorrências;

Art. 176. (...)

II- (...)

3) a identificação do imóvel, que será feita com indicação:

a) se rural, o código do imóvel, os dados constantes do

CCIR, a denominação e a indicação de suas características, confrontações, localização e área;

b) se urbano, indicação de suas características e confrontações, localização, área, logradouro, número e sua designação cadastral, se houver.

§3º Nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, a identificação prevista na alínea a do item 3 do inciso II do §1º será obtida 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 dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA, garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a quatro módulos fiscais. (NR)

§4º A identificação de que trata o §3º tornar-se-á obrigatória para efetivação de registro, em qualquer situação de transferência de imóvel rural, nos prazos fixados por ato do Poder Executivo.

Art. 225. (...)

§3º Nos autos judiciais que versem sobre imóveis rurais, a localização, os limites e as confrontações serão obtidos 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 dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA, garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a quatro módulos fiscais. (NR)”

Como se pode observar, a lei estabelece importantes medidas relacionadas à identificação dos imóveis rurais, quando reconhece a necessidade de medições com suporte geodésico. Por sua vez, a obrigatoriedade de referenciamento dos levantamentos ao sistema geodésico brasileiro proporcionará uma identificação livre de superposições, desde que seja atendida a precisão posicional exigida na regulamentação da nova legislação. Para tanto, deve-se levar em conta a dificuldade de se definir um único valor de precisão posicional que atenda a realidades tão diversas quanto as encontradas neste país.

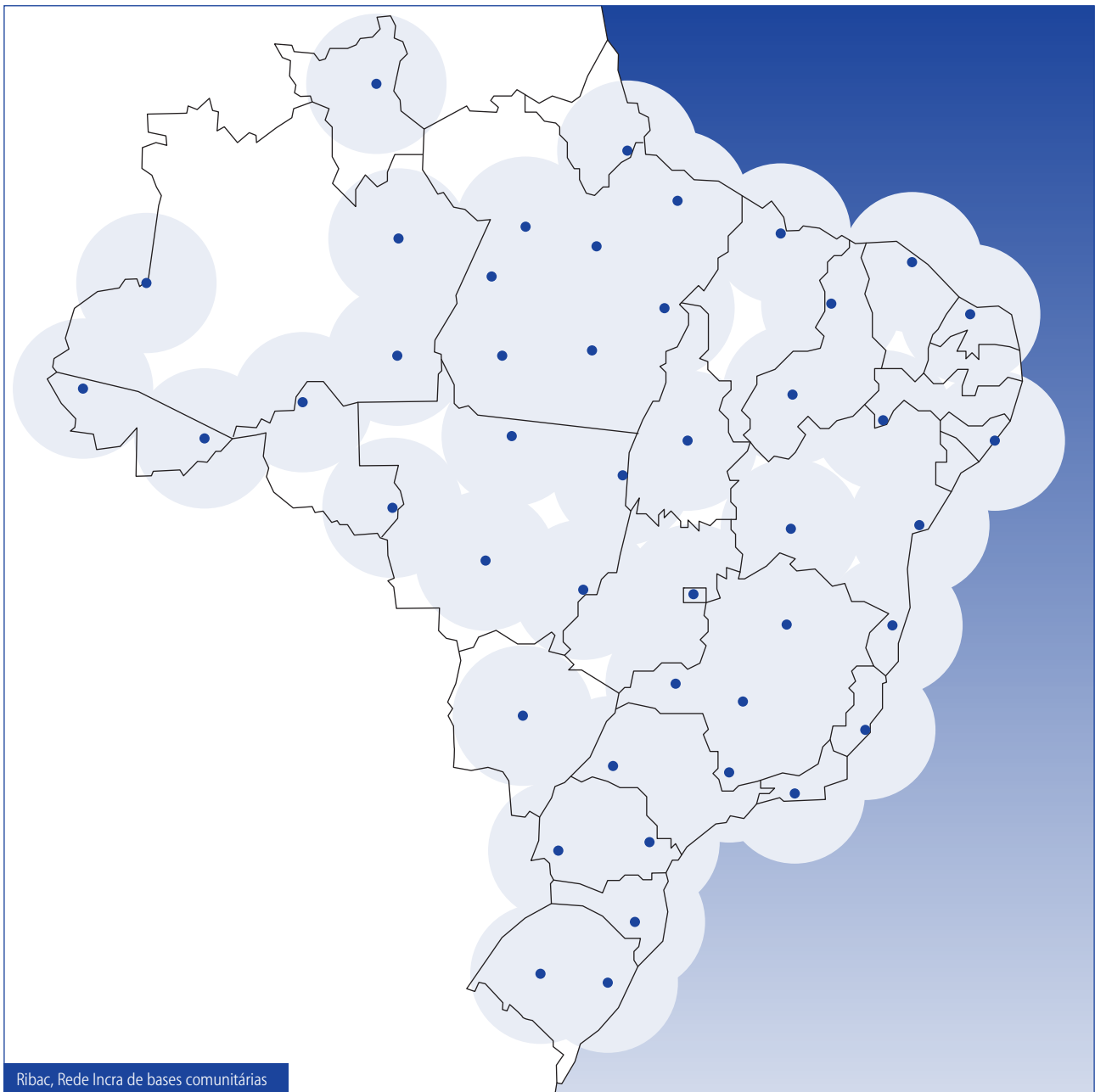
### Exigência de responsabilidade técnica

Uma das medidas estabelecidas na lei é a exigência de anotação de responsabilidade técnica do profissional que executará o levantamento. Significa a realização dos levantamentos por profissionais habilitados para esse fim, portanto passíveis de responder judicialmente por eventuais falhas ocorridas nos procedimentos técnicos, o que pode contribuir para a isenção de responsabilidade do profissional do registro imobiliário sobre possíveis superposições que venham a ocorrer.

### 3. Quatro anos depois da lei 10.267 e seus regulamentos

#### A estrutura geodésica para o georreferenciamento

O georreferenciamento dos imóveis pressupõe a existência de pontos de referência suficientes para que esses levantamentos possam ser realizados dentro da precisão exigida pela lei, considerada por alguns profissionais como excessivamente branda. A tecnologia disponível permite



Ribac, Rede Incra de bases comunitárias



uma precisão maior. No entanto, precisão implica custos e pretende-se que a aplicação da lei não seja inviabilizada pelo alto custo dos levantamentos.

A minimização dos custos, por outro lado, depende da existência de uma rede geodésica densa, para que o georreferenciamento a distâncias menores permita a redução dos custos dos levantamentos. Um pré-requisito para o atendimento a essa necessidade era a homologação, pelo IBGE, da rede de monitoramento contínuo do Incra, a Ribac, Rede Incra de bases comunitárias. Acredito que dificuldades técnicas, administrativas e financeiras – e talvez também políticas – tenham impedido que os esforços dos técnicos do Incra e do IBGE, nesse sentido, se concretizassem.

Uma boa notícia é que, de acordo com informações recentes do próprio Incra, todos os receptores de uma frequência da Ribac estão sendo substituídos por receptores de dupla frequência, permitindo o rastreamento em atendimento às exigências técnicas do IBGE para a mencionada homologação.

Além disso, o IBGE tem homologado pontos estabelecidos por instituições públicas e empresas privadas. Soma-se a esse esforço a notável expansão das redes estaduais, estando as regiões Sul e Sudeste totalmente atendidas, e as regiões Norte, Centro Oeste e Nordeste parcialmente implantadas e em fase de expansão, nos estados que ainda não foram contemplados.

#### **A questão profissional e a determinação dos limites**

A exigência do georreferenciamento dos imóveis em atendimento a uma determinada precisão e para fins legais é uma novidade no Brasil. Os profissionais que atuavam em levantamentos de imóveis rurais, em sua maioria, não estavam preparados para essas novas exigências. A opção do Incra pelo credenciamento dos profissionais e a necessidade de definição, pelo Confea, dos profissionais que estariam habilitados a realizar tais levantamentos geraram uma tensão entre aqueles que já atuavam na área e aqueles que ainda não atuavam, se bem capacitados para atuar, e aqueles que não atuavam, não estavam capacitados para atuar, mas enxergaram a oportunidade que surgia. Tornou-se aparente um conflito de atribuições que existia, porém, não se evidenciava porque o mercado não era atrativo.

Em vários países da Europa – França, Alemanha, Suíça, Áustria, Dinamarca –, profissionais credenciados para atuar

em cadastro para fins legais possuem uma formação muito próxima da graduação dos engenheiros cartógrafos e agrimensores brasileiros. Além disso, exige-se uma experiência prática em atividades de cadastro e cursos adicionais de administração, economia e legislação.

No Brasil, os cursos de engenharia passam por um processo de adaptação de seus currículos às novas diretrizes curriculares exigidas pelo Ministério da Educação, MEC. Nessa oportunidade, os currículos foram ou estão sendo adaptados para o atendimento a essas novas exigências do mercado.

Profissionais se mobilizaram e organizaram eventos e listas de discussão para trocar experiências e tirar dúvidas relacionadas às questões legais e técnicas envolvidas.

O site do Incra relaciona atualmente 3.201 profissionais credenciados, distribuídos de forma desigual entre os estados. Esse número é suficiente para o atendimento da demanda? Uma análise superficial da lista de credenciados indica que os estados do Sudeste e Sul, que possuem uma dinâmica imobiliária mais acentuada, possuem mais credenciados.

Outra pergunta: estão todos esses credenciados preparados para a realização dos levantamentos de acordo com as normas estabelecidas? A resposta dependeria de um dado de que o Incra deve dispor. Qual o percentual de levantamentos devolvidos sem certificação?

Quanto à norma técnica para o georreferenciamento, é consenso que ela necessita ser aperfeiçoada. Discussões realizadas em eventos e listas virtuais indicam a pertinência de sua alteração para atendimento a questões que a prática do levantamento trouxe à tona.

Universidades têm se debruçado sobre o tema, divulgando os resultados de pesquisas realizadas sobre o tema. Profissionais dedicados aos levantamentos georreferenciados também têm se manifestado. É necessário, portanto, que as sugestões sejam encaminhadas de forma organizada ao Incra, para que sejam efetivadas as mudanças necessárias.

#### **A certificação dos levantamentos pelo Incra**

O Incra é, sem dúvida, o principal responsável pela efetiva aplicação da lei. O sucesso ou o fracasso da sua aplicação, portanto, depende em grande parte da eficiência e da estrutura do órgão na execução das atividades que estão sob sua responsabilidade.

A portaria 1.102, de novembro de 2003, estabelece as diretrizes para a formação do comitê nacional de certificação e credenciamento e dos comitês regionais de certificação. Passados dois anos, das 30 superintendências regionais, 22 possuem comitês de certificação, mas apenas 15 delas funcionam satisfatoriamente. Coincidência ou não, os 1.768 imóveis certificados – em 13/10/05, segundo [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br) – encontram-se situados em 15 estados.

Os números permitem questionar o que estaria acontecendo nesses estados que não possuem comitês de certificação. Existem profissionais credenciados em todos os estados. Por que em alguns estados não existe um único imóvel certificado?

É importante destacar o esforço da equipe do Incra no desenvolvimento do programa utilizado no processo de certificação para a verificação de possíveis superposições, bem como o valor da disponibilidade dessa ferramenta para a uniformidade dos procedimentos.

A utilização do programa, no entanto, é uma etapa do processo de retificação. Não há notícias, por exemplo, de que o Incra tenha realizado algum treinamento de funcionários dos comitês de certificação, de forma que todos tenham uma mesma interpretação das normas. É importante, ainda, que se crie uma espécie de banco de “jurisprudência” referente aos casos que ainda não estão contemplados na norma, para que as decisões sejam homogêneas.

Os dados apresentados indicam problemas evidentes na certificação, o que nos remete, mais uma vez, à formação do profissional de cadastro. Os membros dos comitês de certificação devem ter, no mínimo, uma qualificação igual à dos profissionais que realizam o levantamento.

O mais grave é que o Incra parece não ter percebido ainda o tamanho do problema: que profissional tem capacitação para analisar todos os relatórios de levantamento e ajustamento de coordenadas, exigidos pela norma técnica? Os únicos que estudam ajustamento de observações, no Brasil, são engenheiros cartógrafos e agrimensores. No entanto, foi realizado um concurso em 2004 para o qual não foram previstas vagas para esses profissionais. Acaba de ser publicado o edital de mais um concurso, com a previsão de 35 vagas para profissionais da área específica de agrimensura/cartografia. Serão suficientes essas vagas, perante a tarefa que o instituto tem pela frente?

#### 4. Perspectivas para a exigência de georreferenciamento de imóveis urbanos

Quando surgiram as primeiras ações visando à elaboração do projeto de lei que deu origem à lei 10.267/2001, havia restrições da parte de alguns pesquisadores que se dedicavam ao cadastro no Brasil, entre os quais me incluo. Iniciando estudos para doutoramento cujo tema propunha a integração entre cadastro e registro de imóveis, parecia incoerente investir numa legislação que tratasse unicamente do cadastro de imóveis rurais.

Uma análise mais cuidadosa da situação do cadastro no Brasil e de projetos de reforma cadastral em outros países, no entanto, mostrou que uma mudança tão radical não acontece da noite para o dia, modificando estruturas administrativas que parecem incompatíveis. E experiências internacionais indicavam que uma reforma progressiva do cadastro é o melhor caminho para seu aperfeiçoamento, principalmente em países com pouca cultura cadastral, como é o caso do Brasil.

Sob esse ponto de vista, avaliou-se que o melhor caminho para o aperfeiçoamento do cadastro brasileiro seria a partir do cadastro rural, que já possuía legislação e administração em âmbito federal. Imaginou-se que, a partir da experiência da aplicação da legislação aos imóveis rurais, seria facilitado o tratamento dos imóveis urbanos.

E qual a situação do cadastro urbano? Sem uma legislação específica que estabeleça diretrizes para seu estabelecimento e manutenção, o cadastro urbano desenvolve-se em cada prefeitura segundo as necessidades e interesses locais, muitas vezes de maneira improvisada, copiando-se modelos adotados por outros municípios.

Enquanto se discutia a aplicação da lei de georreferenciamento de imóveis rurais, evoluía a legislação voltada para áreas urbanas. A mais importante delas, a lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, regulamenta instrumentos urbanísticos e jurídicos para a regularização fundiária, além da exigência de plano diretor para os municípios com mais de 20 mil habitantes. O cadastro multifinalitário passa, assim, a ser valorizado como instrumento importante para um planejamento eficiente, principalmente para a otimização da utilização de recursos sempre escassos.

Outras leis ou alterações de leis existentes, menos conhecidas no meio técnico cadastral, trouxeram novas possibilidades

para o aperfeiçoamento da informação territorial. Pode-se citar a lei 10.931/2004, que permite a retificação administrativa da descrição de imóveis, sejam urbanos ou rurais, desde que apresentada planta georreferenciada assinada por profissional habilitado, bem como a ementa constitucional 42, que prevê o repasse do valor integral do imposto territorial rural, ITR, para o município que se dispuser a implantar e administrar o cadastro rural. Sobre essas leis voltarei a falar mais adiante.

### **O cadastro multifinalitário como instrumento de planejamento urbano e seus elementos técnicos**

Uma importante iniciativa realizada em 2005 deve ser destacada. Dentro do programa nacional de Capacitação das Cidades, promovido pelo Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal e Lincoln Institute for Land Policy, foram realizados seminários sobre cadastro multifinalitário dirigidos a gestores e técnicos de cadastro municipal. Foram abordados temas, como os elementos de um cadastro multifinalitário, seus benefícios, estudos de caso, alternativas tecnológicas. Criou-se uma oportunidade única de divulgar diretamente para os envolvidos com cadastro os benefícios e possibilidades de uma boa informação cadastral, assim como as alternativas tecnológicas atuais, suas aplicações e limitações. E esse trabalho deve ser fortalecido em 2006.

O cadastro multifinalitário é apresentado como um cadastro básico, que contém informações comuns aos diversos usuários da informação cadastral e possibilita a integração de cadastros temáticos variados, como de logradouros, fiscal, de infra-estrutura – concessionárias, equipamentos urbanos – e legal – registros imobiliários. Observa-se que as aplicações do cadastro têm evoluído dos fins exclusivamente fiscais para diversas outras finalidades, principalmente de planejamento e ambientais. Por isso, é necessário que se estabeleça um alicerce sólido para que a estrutura cadastral seja robusta e suficientemente confiável para atender a seus múltiplos usos.

Do ponto de vista técnico, dois elementos são fundamentais para a integração das informações de várias bases de dados: a identificação única dos imóveis e um sistema de referência de medição único. A identificação única permite que cada usuário possa reconhecer o mesmo imóvel nos bancos de dados específicos, aproveitando desse modo os dados existentes produzidos por possíveis parceiros. No entanto, se

todos os levantamentos – plantas de loteamentos, projetos de intervenção urbana – forem realizados utilizando o mesmo sistema de referência e atenderem ao mesmo padrão de precisão de levantamento, é possível aproveitar essas medições para manter atualizada a base cadastral, reduzindo assim os custos com a necessária atualização do cadastro.

E qual o relacionamento do cadastro multifinalitário com o georreferenciamento de imóveis? Se o georreferenciamento de imóveis rurais foi pensado para evitar a superposição de imóveis, esse é um problema também em áreas urbanas. E não são poucos os casos de locação inadequada de loteamentos, que causam futura ilegalidade dos imóveis ou impossibilidade de legalização em razão da dificuldade de identificação entre o imóvel cadastrado e o registrado. E aí surge também a importância do intercâmbio entre cadastro e registro de imóveis.

Voltando agora à lei 10.931/2004 mencionada anteriormente, o registrador pode retificar administrativamente, ou seja, no próprio cartório, uma descrição de imóvel que esteja equivocada ou imprecisa, desde que seja por iniciativa do proprietário, com anuência dos confrontantes e apresentação da planta georreferenciada assinada por profissional habilitado.

É um caminho importante para o georreferenciamento de imóveis urbanos, principalmente porque envolve o caráter legal do cadastro, mas é preciso definir normas para esse georreferenciamento. Para os imóveis rurais, existe a responsabilidade do Incra para definir as normas e certificar que os imóveis foram medidos de acordo com essas normas. Para os imóveis urbanos, não existe ainda essa estrutura técnica. A precisão do levantamento apóia-se exclusivamente na responsabilidade do profissional. É importante lembrar outro ponto: a precisão da determinação dos limites de imóveis rurais é de 50cm. E para os imóveis urbanos? Terá que ser uma precisão maior, em torno de 6cm a 10cm, se adotada a mesma metodologia do caso dos imóveis rurais. É preciso pensar quais os impactos econômicos dos custos dos novos levantamentos sobre o mercado imobiliário. O fator custo é fundamental na definição da viabilidade.

Quanto à emenda constitucional 42, com a possibilidade de implantação e gestão do cadastro rural pela própria prefeitura, pode-se finalmente construir o cadastro municipal, de cujos benefícios muitos já estão convencidos. Afinal, a administração municipal é responsável pelo planejamento e



gestão do município como um todo e a carência de informações sobre as áreas rurais fica evidente nesse momento em que muitos municípios estão obrigados a elaborar planos diretores até outubro de 2006. Mas isso não contraria a lei 10.267/2001, que delega ao Incra e à Receita Federal a administração de um cadastro único para as áreas rurais – o cadastro nacional de imóveis rurais, CNIR?

### Finalmente, o georreferenciamento de imóveis urbanos é viável?

São muitos os desafios, mas é possível indicar ações que permitam o amadurecimento da idéia.

Quanto ao sistema de referência único, necessário à integração dos levantamentos desde 1998, temos a norma da ABNT NBR-14.166 para implantação de redes de referência cadastral.

É uma norma importante, que detalha os métodos de levantamento e padrões de precisão necessários; traz até um modelo de decreto municipal oficializando os marcos de referência e estabelecendo a exigência de georreferenciamento de todos os levantamentos topográficos e geodésicos a essa rede.

Com relação à projeção cartográfica, no entanto, a norma admite os sistemas transversos de Mercator (UTM, LTM, RTM) ou o plano topográfico. De maneira geral, as redes de referência têm sido implantadas na área urbana, algumas vezes usando o plano topográfico como referência. Nesse caso, haverá divergências com o cadastro rural, que adota o sistema UTM em conformidade com a norma do Incra.

Quanto à precisão dos levantamentos, é importante que se desenvolvam estudos para definir o valor dessa precisão para imóveis urbanos, bem como as normas para a realização dos levantamentos.

Essas e outras questões – por que não pensar numa lei nacional de cadastro? – servem de planejamento para o georreferenciamento de imóveis urbanos. E devem ser tema de discussão durante 2006, para que estejamos prontos para os novos desafios que com certeza virão.

## 5. Proposta para a estruturação de um cadastro multifinalitário para o Brasil

O pré-requisito de qualquer projeto de reforma cadastral no Brasil é a definição de diretrizes nacionais, nos moldes de uma lei de cadastro, a exemplo da lei de registros públicos

brasileira. Assim, a primeira etapa da estruturação é a elaboração da lei de cadastro, que deverá estabelecer:

- adoção da parcela como unidade territorial do cadastro: a ausência desse conceito já traz problemas para um importante passo do cadastro brasileiro, a lei 10.267/2001, que estabelece o georreferenciamento de imóveis rurais para fins de registro. A existência de diferentes conceitos de imóvel tem sido um entrave à aplicação da lei. Enquanto, para fins fundiários, o imóvel é definido por destinação, para fins tributários, o imóvel é definido por localização, se em áreas urbanas ou rurais. Para fins fundiários, admite-se a descontinuidade do imóvel, desde que sua exploração econômica seja uniforme. Para fins de registro, essa descontinuidade não é admitida. Se a unidade for a parcela, cada instituição pode manter seu próprio conceito de imóvel, resultado de uma composição específica de parcelas;
- conteúdo mínimo do cadastro: para cumprir funções multifinalitárias, o cadastro deve tornar disponíveis informações oficiais mínimas, relativas a cada parcela, relativas a informações geométricas: localização e dimensões da parcela; legais: proprietário, direitos e obrigações; uso do imóvel: urbano, rural, comercial, residencial, etc.; valor do imóvel; e
- definição de um órgão responsável pelo estabelecimento dessas diretrizes, um órgão de cadastro.

### Administração do cadastro

Propõe-se que a administração do cadastro seja descentralizada e orientada pelas diretrizes nacionais definidas na lei de cadastro. Escritórios estaduais de terra deverão ser responsáveis pela normatização dos processos e metodologias a serem adotadas em cada estado, de acordo com necessidades regionais. Muitos estados já possuem institutos de terra, que atualmente atuam apenas em áreas rurais. Sua atuação deverá ser estendida para áreas urbanas. O estabelecimento e manutenção dos bancos de dados cadastrais devem ser de responsabilidade das administrações locais. O quadro a seguir resume a proposta de reforma administrativa.

### Integração com o registro de imóveis

Várias funções multifinalitárias do cadastro descritas anteriormente serão atendidas apenas se for estabelecida uma forma sistemática de integração entre cadastro e registro de imóveis. Como, no Brasil, os sistemas funcionam com

Instituição	Âmbito	Atividades
Órgão nacional de cadastro	Federal	Estabelecimento de diretrizes nacionais; Apoio técnico e orientação dos órgãos estaduais na elaboração de normas técnicas; Fiscalização da atuação dos órgãos estaduais; e Definição dos profissionais habilitados à execução de atividades cadastrais e aperfeiçoamento desses profissionais.
Órgãos estaduais de terra	Estadual	Elaboração de normas técnicas para a execução dos cadastros municipais; Implantação e manutenção de redes estaduais de referência; e Apoio técnico e orientação para o financiamento da execução dos cadastros municipais.
Escritórios municipais de cadastro	Municipal	Execução e manutenção do cadastro. Se as atividades forem desenvolvidas por empresas privadas, fiscalização dos serviços para homologação como informação oficial; Tornar disponíveis informações territoriais a todas as instituições que utilizam dados cadastrais – setores das prefeituras, concessionárias de serviços, órgãos ambientais, etc.

administrações e funções distintas, essa condição deve ser mantida. Deve ser estabelecido para imóveis urbanos um intercâmbio sistemático de informações entre cadastro e registro, nos moldes do que já foi estabelecido para áreas rurais pela lei 10.267/01. Esse intercâmbio não é difícil obter-se, uma vez que já há alguns exemplos de aplicação em algumas cidades brasileiras, sempre com resultados positivos.

#### Questões técnicas

Na definição dos aspectos técnicos do cadastro, que determinam de forma importante seu custo de implantação e manutenção, não se pode deixar de lado as características de cada região. Por esse motivo, esta proposta considera que as normas técnicas devem ser definidas pelo órgão estadual, normas essas que devem contemplar os seguintes aspectos.

#### Identificação da parcela

O modelo a ser adotado para identificação da parcela dependerá do grau de informatização do cadastro. Naqueles municípios onde não há nenhuma informatização, a identificação em termos de centróide, por exemplo, não fará sentido. A localização do imóvel dentro da quadra tem sido suficiente nesses casos. A norma deve, assim, determinar padrões para cada tipo de identificação possível. O mais importante é que todos os usuários identifiquem a parcela mediante uma chave única de acesso.

#### Padrões para o levantamento cadastral

As normas devem prever a utilização de novas tecnologias, mas também definir níveis de precisão para a coleta de dados por métodos tradicionais. Padrões de precisão para o levantamento de imóveis urbanos e rurais devem ser determinados.

#### Padrões para o mapeamento cadastral

Independentemente do grau de tecnologia utilizada, devem ser definidos padrões mínimos para elaboração do mapeamento cadastral, como conteúdo mínimo da carta.

#### Métodos de avaliação imobiliária

O Brasil já dispõe de normas técnicas para realização de avaliação de imóveis. As normas técnicas cadastrais devem, no entanto, exigir a aplicação dessas normas de avaliação para obtenção do valor do imóvel, adotando-se os métodos de avaliação adequados para cada realidade. Para grandes cidades, essas metodologias estão bem definidas. Para cidades sem uma estrutura mínima e onde a dinâmica imobiliária é quase inexistente, no entanto, deve-se definir o tipo de procedimento a ser utilizado.

\**Andrea Flávia Tenório Carneiro* é professora da Universidade Federal de Pernambuco – Convênio de cooperação técnica UFPE/Irib, Instituto de Registro Imobiliário do Brasil.

# Corregedor-geral da Justiça de São Paulo propõe parceria com o IRIB para a realização de seminários regionais

No dia 6 de fevereiro último, o presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil Sérgio Jacomino e o presidente da Associação de Registradores de São Paulo Flauzilino Araújo dos Santos visitaram o corregedor-geral da Justiça de São Paulo desembargador Gilberto Passos de Freitas.

Fizeram parte da comitiva os diretores do Irib George Takeda e Patrícia Ferraz, o desembargador José de Mello Junqueira, os registradores Ademar Fioranelli e Flaviano Galhardo, além do presidente do IEPTB-SP José Carlos Alves.



Em sentido horário, Flaviano Galhardo, juiz Vicente Amadei, José Carlos Alves, Sérgio Jacomino, Patrícia Ferraz, Ademar Fioranelli, José de Mello Junqueira, corregedor-geral Gilberto Passos de Freitas, Flauzilino Araújo dos Santos e George Takeda



Sérgio Jacomino, José de Mello Junqueira e o corregedor-geral Gilberto Passos de Freitas

## Parceria para estudo, debate e atualização das normas

Acompanhado do juiz Vicente Amadei, coordenador da equipe extrajudicial da CGJSP, o desembargador Gilberto Passos de Freitas recebeu o grupo de registradores em seu gabinete.

O corregedor-geral fez interessantes sugestões a respeito de uma parceria entre juízes, corregedores e entidades de registro, com vistas à realização de encontros regionais e seminários. O objetivo desses estudos seria o aperfeiçoamento técnico e profissional e a atualização das normas de serviço.

O desembargador destacou a bem-sucedida experiência do Irib no planejamento e realização de seminários de grande porte. Enfatizou, ainda, a vocação da entidade para o desenvolvimento, aperfeiçoamento e intercâmbio de estudos sobre os procedimentos e as normas jurídicas do Direito registral.

O presidente do Irib propôs-se a elaborar, em conjunto com o juiz Vicente Amadei, um projeto preliminar e uma relação de possíveis temas para os encontros regionais. Sugeriu, também, a realização conjunta de um curso teórico-prático voltado para os novos registradores que ingressam nas delegações mediante concurso.

No final da reunião, o presidente Sérgio Jacomino apresentou o desembargador Gilberto Passos de Freitas com os últimos lançamentos editoriais do Irib e convidou-o a participar de encontros a serem realizados com professores da Universidade de Coimbra bem como para o vernissage da exposição Cicillo, do Museu de Arte Contemporânea da Universidade de São Paulo, que contou com o apoio do Instituto.





A jornalista Patrícia Simão entrevista o desembargador Gilberto Passos de Freitas. À esquerda, a diretora do Irib, Patrícia Ferraz

## O aperfeiçoamento dos serviços ao cidadão

O corregedor-geral da Justiça de São Paulo desembargador Gilberto Passos de Freitas concedeu entrevista ao Irib e declarou que “essa reunião aconteceu em boa hora”, uma vez que está assumindo o cargo e pretende estreitar o

relacionamento com registradores e notários para a troca de informações e sugestões que levem ao aperfeiçoamento dos serviços ao cidadão.

“Esse encontro foi muito gratificante e já surgiu a idéia de realização de um seminário nas várias regiões do estado, para a discussão da matéria registrária e notarial entre os juízes corregedores, os registradores e os notários. Acho que é muito importante essa parceria em benefício da população usuária desses serviços.”

“O presidente do Irib se propôs a elaborar, juntamente com o doutor Vicente Amadei, uma relação de temas, mas já temos em vista alguns que dizem respeito aos loteamentos, assunto que tem causado muita discussão, como os loteamentos em área de marinha. Outra questão que certamente será debatida é a reserva legal nas áreas de preservação ambiental. A princípio, esses são alguns temas bastante oportunos e importantes para se discutir”, concluiu.

### Acontece

## Projeto de Lei de Parcelamento do Solo: questões ambientais, urbanísticas, consumeristas e registrárias

No dia 15 de fevereiro, o presidente do Irib Sérgio Jacomino e os diretores Patricia Ferraz (urbanismo e regularização fundiária) e George Takeda (legislação) receberam os promotores de justiça doutor José Carlos de Freitas, doutora Maria da Glória Villaça Borin Gavião de Almeida (Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Consumidor) e doutor Roberto Luís de Oliveira Pimentel (Centro de Apoio Operacional de Urbanismo e Meio Ambiente) para debater os temas relacionados ao meio ambiente, urbanismo, consumidor e registros públicos que figuram no PL 3057. Esse projeto de lei está em fase de discussões e aprovação.

Foram analisados, especialmente, aspectos relacionados com o registro de parcelamentos e regularização fundiária.

O Ministério Público convidou o presidente Sérgio Jacomino a participar de debate público organizado pelo

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Consumidor, Cenacon, e pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Urbanismo e Meio Ambiente, Cao-Uma, sobre o tema projeto de Lei de Parcelamento do Solo: questões ambientais, urbanísticas, consumeristas e registrárias.



## Desembargador Sebastião Luiz Amorim toma posse como presidente da Apamagis



Rodrigo García, presidente da Assembléia Legislativa de São Paulo; José Alencar, vice-presidente da República; desembargador Sebastião Luiz Amorim, presidente empossado da Apamagis; Cláudio Lembo, vice-governador de São Paulo; desembargador Celso Luiz Limongi, presidente do TJSP; e José Serra, prefeito de São Paulo

O clube Monte Líbano, em São Paulo, SP, foi palco da concorrida cerimônia de posse do presidente da Apamagis, Sebastião Luiz Amorim, na noite de quarta-feira, dia 1º de fevereiro, que obteve ampla cobertura nos noticiários da rede Globo (SPTV), rádio Band News, TV Record e rádio Jovem Pan.

Paulista da cidade de Avaré, o desembargador Sebastião Luiz Amorim preside a Apamagis desde novembro passado quando foi eleito para o biênio 2006/2007. Foi vice-presidente e presidente do Segundo Tribunal de Alçada Civil de São Paulo, nos biênios 1997/1999 e 1999/2001, respectivamente. Tomou posse no cargo como desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo em 1º de junho de 2001, tendo recebido o colar do Mérito Judiciário. É autor de vários trabalhos jurídicos e literários publicados em revistas e jornais de todo o país.

Entre as propostas do novo presidente da Apamagis estão: trabalhar intensamente com o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para desafogar os tribunais, acelerando a prestação jurisdicional, e dar continuidade ao projeto Justiça e Cidadania também se aprendem na escola, que distribui revistas em quadrinhos com histórias sobre o funcionamento dos três poderes e realiza palestras nas escolas.

Além do presidente Sebastião Luiz Amorim, também tomaram posse os demais membros da nova diretoria da Apamagis: desembargadores Henrique Nelson Calandra e Paulo Dimas de Bellis Mascaretti, primeiro e segundo vice-presidentes; como conselheiros, os desembargadores Antonio Ernesto de Bittencourt Rodrigues, Antonio Raphael Silva Salvador, Carlos Teixeira Leite Filho, Celso Luiz Limongi, Marcus Vinicius dos Santos Andrade, Renzo Leonardi, Roque Antonio Mesquita de Oliveira, Rui Stoco e Zelia Maria Antunes Alves e os juízes Fernando Geraldo Simão e Luiz Augusto de Siqueira.

### IRIB prestigia solenidade ao lado de autoridades do Executivo, Legislativo e Judiciário

Desembargadores, juízes, registradores, notários, autoridades do Legislativo, do Executivo e do Judiciário prestigiaram a sessão solene de posse da nova diretoria e do conselho consultivo orientador e fiscal da Apamagis, que contou com a presença de mais de 1,3 mil pessoas.

Entre outras personalidades presentes destacamos o vice-presidente da República, José Alencar; o vice-governador Cláudio Lembo; o presidente do Tribunal de Justiça, Celso



Limongi; o procurador-geral de Justiça do estado de São Paulo, Rodrigo César Rebello Pinho; o presidente da OAB/SP, Luiz Flávio Borges D'Urso; o presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo, Alvaro Lazzarini; o prefeito de São Paulo, José Serra, além de representantes de diversas entidades nacionais, estaduais e associações de classe.

### Coquetel e homenagem ao novo Conselho Superior da Magistratura

A Apamagis homenageou, também, os integrantes do

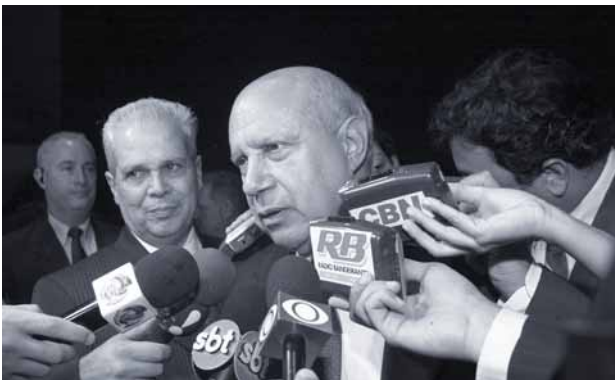


O magistrado Luís Paulo Aliende com seu amigo, doutor Luiz Gustavo Siqueira e esposa

novo Conselho Superior da Magistratura do estado de São Paulo, os desembargadores Celso Luiz Limongi, presidente do TJ; Caio Eduardo Canguçu de Almeida, vice-presidente; Gilberto Passos de Freitas, corregedor-geral do Tribunal de Justiça; e os presidentes da seção criminal, desembargador Luiz Carlos Ribeiro dos Santos; da Seção de Direito privado, desembargador Ademir de Carvalho Benedito e da seção de Direito público, desembargador Sidnei Agostinho Beneti.

O presidente do TJSP desembargador Celso Luiz Limongi abriu o evento destacando que a magistratura paulista precisa manter-se unida e pediu para que os juízes tenham consciência do peso que a magistratura tem no cenário nacional.

O presidente da OAB/SP Luiz Flávio Borges D'Urso decla-



O presidente do TJSP, desembargador Celso Luiz Limongi fala à imprensa; à sua esquerda, o desembargador Henrique Nelson Calandra, primeiro vice-presidente da Apamagis

rou em seu discurso que raras vezes presenciou solenidade de posse tão prestigiada, "não apenas pelas autoridades presentes, mas pela base da entidade, a sociedade está presente para prestigiar o evento".

O procurador-geral de Justiça, Rodrigo César Rebello Pinho,

disse que 2006 exigirá dos promotores e dos juízes atenção redobrada na preservação de conquistas institucionais e lembrou que não existe democracia sem um Judiciário independente.

O vice-presidente da República José Alencar elogiou o desenvolvimento, o crescimento e a maior independência do poder Judiciário, "o que é muito bom para o enriquecimento da democracia do Brasil".

## A justiça como fator preponderante da paz social

Em seu discurso, o presidente da Apamagis Sebastião Luiz Amorim afirmou seu propósito de fazer com que a justiça não seja apenas uma palavra a mais no cenário do universo jurídico.

"Por escolha generosa de meus colegas, tomo posse no cargo de presidente da Apamagis. Profundamente agradecido, confesso-me orgulhoso pela honrosa distinção com que me brindaram os colegas, entretanto, posso afirmar que, antes de qualquer satisfação pessoal, foi o desejo de cooperar e de servir que me fez concorrer nas eleições para esta augusta função.

Tenho firme propósito de acertar e de fazer com que a Justiça não seja apenas uma palavra a mais no cenário miraculoso do universo jurídico e sim um fator preponderante da paz social tão decantada pelo Cristianismo, para que todos, independentemente de raça, sexo, idade ou religião, possam gozar dos direitos atinentes ao ser humano.

Desde já assevero com íntima convicção que estará o presidente desta associação sempre pronto para atender às justas reivindicações e tudo fará para que as legítimas prerrogativas inerentes aos associados e membros do poder Judiciário sejam preservadas não somente em benefício destes e sim de todos aqueles que necessitam da aplicação eficaz da justiça.

Agradeço a todos que aqui estão, autoridades, colegas, familiares, servidores e amigos em geral, oferecendo a mim e a todos os membros da diretoria, que agora são empossados, cujos nomes já foram declinados, o prestígio de suas presenças marcantes, que nos encorajam a prosseguir em nossa missão e que nos dão maior responsabilidade no exercício de nossas novas atribuições.

Em troca ofereço muito trabalho e muita luta, dentro da civilidade no tratamento e intransigência na salvaguarda das legítimas aspirações, para que a Apamagis e o Tribunal de Justiça, entes gloriosos por seus exemplos e tradições, continuem a fulgurar como vanguardeiros na luta intransigente pela Justiça e paz social."



# Irib visita secretário da Justiça de São Paulo



Levy Gomes Silva, do primeiro RI; Flauzilino Araújo dos Santos, diretor do Irib, e Hédio Silva Jr., secretário da Justiça de São Paulo

O diretor de publicidade e divulgação do Irib, Flauzilino Araújo dos Santos, visitou a Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do estado de São Paulo, no último dia 7 de fevereiro, e foi recebido pelo secretário Hédio Silva Jr.

A reunião tratou de possível parceria entre a Secretaria da Justiça e as entidades de registro, uma vez que o representante do Irib é também presidente da Associação dos Registradores de Imóveis de São Paulo, Arisp. O objetivo dos registradores é colaborar com o aperfeiçoamento de serviços à sociedade. O secretário expôs a situação do estado e os projetos para este ano.

Flauzilino Araújo dos Santos presenteou o secretário com a última edição do *Boletim do Irib em revista*, que traz a cobertura do congresso do Cinder 2005, a *Revista de Direito Imobiliário* e o livro recém-lançado pela editora Irib, *Penhora e Cautelares no Registro de Imóveis*, uma co-autoria do diretor do Irib com Ademar Fioranelli e Ulysses da Silva. Hédio Silva Jr. elogiou a qualidade editorial das publicações e a feliz escolha dos temas.

Empossado no cargo em 16 de maio de 2005, Hédio Silva Jr. ocupou anteriormente a coordenação da Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil, seção São Paulo, foi consultor da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República e

consultor da Unesco e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

## A importância dos registros públicos

O secretário da Justiça de São Paulo destacou a importância dos registros públicos para a sociedade brasileira e comentou a parceria entre o Irib e a Secretaria.

“Os cartórios prestam um serviço social da maior relevância num país em desenvolvimento como o nosso, um país que ainda apresenta um grau de desigualdade muito grande e precisa urgentemente de um choque de gestão pública. Os cartórios têm uma função social relevantíssima e estratégica para a cidadania. A Secretaria da Justiça é o desaguadouro natural das demandas da sociedade civil, do cidadão, das violações de direitos, dos reclamos, das reivindicações da sociedade. Ao abrir esse canal de diálogo, nossa idéia é exatamente manter foros permanentes de discussão, de reflexão e de intercâmbio, para que o poder executivo cumpra sua função de colaborar com os demais poderes, com as instituições, no sentido da universalização da cidadania. E, ao mesmo tempo, atue também como uma espécie de magistrado no sentido de promover o diálogo e colaborar para a identificação de soluções conjuntas para os problemas do nosso estado.”



## **IRIB presente à assinatura de contratos para financiamento e construção de 9 mil unidades habitacionais pela CEF**

No último dia 20 de dezembro, o presidente do Irib Sérgio Jacomino e o assessor jurídico Geraldo de Araújo Lima Filho, representando o presidente do Colégio Notarial do Brasil, seção São Paulo, Tullio Formicola, prestigiaram o evento promovido pela Caixa Econômica Federal, CEF, para a assinatura de contratos de financiamento imobiliário.

Juntamente com o Ministério das Cidades, a CEF formalizou a assinatura de 90 contratos para financiamento e construção de nove mil unidades habitacionais na cidade de São Paulo e em municípios vizinhos. O total de investimentos supera R\$ 450 milhões. Os recursos são provenientes do programa de Arrendamento Residencial (PAR), do FGTS e da caderneta de poupança da CEF.

Os contratos foram assinados em evento que reuniu 150 pessoas no espaço da Caixa Cultural, no centro de São Paulo. Estiveram presentes, além dos representantes de registradores e notários, o secretário-executivo do Ministério das Cidades, Rodrigo Figueiredo; a secretária nacional de Habitação, Inês Magalhães; o vice-presidente de Desenvolvimento Urbano da Caixa, Jorge Hereda; o diretor de Integração, Avaliação e Controle Técnico do Ministério das Cidades, Márcio Galvão; e o vice-prefeito de São Paulo, Gilberto Kassab, além de representantes das prefeituras da região e da indústria da construção civil.

Segundo Sérgio Jacomino, é imprescindível estabelecer contatos com os vários agentes políticos e econômicos a fim de que se franqueie o acesso aos registros e se afaste, categoricamente, a idéia de que os cartórios constituem obstáculos burocráticos para a realização e concretização de negócios imobiliários. “Quando se fala genericamente em segurança jurídica”, observou, “não se atinge a exata dimensão do valor agregado às atividades notariais e registrais. É preciso fazer ver como a segurança jurídica, como resposta institucional para a eficaz prevenção de litígios, se concretiza nos negócios imo-

biliários e proporciona as melhores condições de se atuar no mercado pela perfeita visibilidade dos direitos envolvidos”.

O presidente do Irib assinalou, ainda, que é preciso afastar os preconceitos que cercam a atividade notarial e registral. “As regras formais que visam resguardar o próprio sistema de transações econômicas são confundidas com malhas burocráticas dispensáveis. Essa leitura superficial das atividades registrais e notariais tem conduzido a iniciativas equivocadas, como a simples eliminação da intervenção desses profissionais do Direito, o que está na contramão da história, uma vez que os sistemas de registro de direitos e de prevenção de litígios ganham força em todo o mundo”.

### **Acontece**

## **Georreferenciamento e cadastros urbanos: informação a serviço da sociedade**

Georreferenciamento dos imóveis urbanos da capital de São Paulo foi o tema tratado na sede do Secovi-SP, no último dia 16 de dezembro, em reunião de que participaram o presidente do Irib Sérgio Jacomino; o arquiteto José Roberto Federighi, vice-presidente de locação da entidade; o engenheiro Hilton P. Baptista, diretor; o engenheiro Guilherme B. M. Ribeiro, diretor; Jaques Bushatsky; e Maria Cristina R. Sabino, gerente.

Por intermédio de Federighi, o Secovi-SP manifestou interesse numa parceria com o Irib visando a um projeto de georreferenciamento dos imóveis da capital de São Paulo que forneça dados sobre o número de prédios e apartamentos existentes na cidade.

O objetivo é fazer um levantamento de imóveis construídos nos últimos dez anos. O que interessa ao Secovi é montar uma base de dados capaz de municiar a sociedade e o mercado com dados estatísticos confiáveis. Essa base estatística desenvolvida pelas instituições poderia transformar-se em produto para suas consultas.

Sérgio Jacomino apontou a Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo, Arisp, como a entidade que poderia propor aos seus associados um projeto piloto com os registros prediais da capital.

## Regularização fundiária e a função social da propriedade pública

No último dia 20 de dezembro, o presidente do Irib Sérgio Jacomino recebeu a visita de Rosane Tierno, gerente de projetos da Secretaria de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, acompanhada dos arquitetos Maria Isabel Cabral e Ricardo Gaboni (Escritório Técnico Ambiente – trabalhos para o meio habitado) e do engenheiro Dionísio N. Neto, (Ctageo – engenharia e geoprocessamento), para tratar de casos concretos de regularização fundiária na capital de São Paulo.

O encontro visou impulsionar as iniciativas de regularização fundiária de importante área localizada na quinta circunscrição imobiliária da capital de São Paulo, onde será implantado um projeto de arrendamento residencial (PAR) pela Caixa Econômica Federal.

A área é estratégica e se localiza no centro da capital paulista. O imóvel, de propriedade do INSS, acha-se há muito

tempo desocupado e experimenta uma deterioração acentuada – agravada pelo furto de peças e utensílios do prédio. Na opinião dos participantes, o imóvel do INSS deve cumprir sua função social. Permanecer fechado por décadas é a negação do princípio constitucional de função social da propriedade – inclusive da propriedade pública.

“Não é possível que o imóvel permaneça fechado há tantos anos, com vilipêndio do patrimônio público e destruição das peças de imenso valor histórico e cultural”, registrou Jacomino.

Na opinião de Rosane Tierno, esses casos podem ser estudados como exemplos de convergência de interesses e envolvimento dos vários agentes na regularização dos imóveis para fins de habitação popular. “Deveríamos registrar todos os lances desse trabalho para que possa servir de referência para quem trabalha com regularização”, disse.

A área será retificada extrajudicialmente – aproveitando a brecha criada pela lei 10.931/2004. Na opinião dos participantes, a modificação da regra contida no artigo 213 da Lei de Registros Públicos representa um avanço nos processos de regularização fundiária.

## Parcelamento do solo urbano: proposta de criação de fórum permanente de discussões IRIB -AELO

O presidente da Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo, Aelo, Luiz Eduardo Oliveira Camargo, e os advogados Zildete Medeiros, Renata Mathias e Carlos Eduardo Castro Souza, além do jornalista Luiz Carlos Ramos, foram recebidos pelo presidente do Irib Sérgio Jacomino, no dia 22 de novembro passado, para tratar de temas de interesse comum a ambas as entidades.

O presidente do Irib fez uma breve explanação sobre a importância econômica e social dos registros de imóveis enfatizando a necessidade de se estabelecerem contatos com a comunidade de usuários dos serviços registrares para o aperfeiçoamento das atividades.

O objetivo do encontro foi estudar a proposta de criação de um fórum permanente para a discussão de temas relacio-

nados com loteamentos e parcelamentos. A idéia é dar continuidade ao estudo das questões relacionadas com o registro imobiliário de parcelamento do solo urbano, por um grupo de trabalho do qual faziam parte o presidente do Irib e outros registradores, especialistas em Direito imobiliário e representantes da Aelo, o que, aliás, resultou na edição de uma cartilha com as conclusões elaboradas pelo grupo.

O presidente da Aelo Luiz Eduardo Oliveira Camargo aceitou a sugestão de se firmar um convênio técnico de cooperação entre as entidades com o fim de formalizar um marco definidor das atividades. O fórum permanente de estudos do parcelamento do solo urbano deverá ser aberto para engenheiros, empreendedores, advogados, registradores e juristas. Os temas serão pré-definidos e discutidos em audiências públicas e encontros abertos a todos os interessados.



# IRIB participa do XII Simpósio Notarial de São Paulo: notários discutem retificação e georreferenciamento

O diretor de assuntos agrários e fundiários do Irib, Eduardo Augusto, proferiu palestra no XII Simpósio Notarial promovido pelo Colégio Notarial do Brasil, seção de São Paulo, no dia 26 de novembro de 2005, na cidade paulista de Presidente Prudente.

O evento foi coordenado pelo presidente do Colégio Notarial do Brasil, seção de São Paulo, Tullio Formicola, e se insere no marco de entendimentos políticos e institucionais entre o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil e o Colégio Notarial do Brasil.

Segundo o palestrante, os notários manifestaram a necessidade de regras claras e precisas para agilizar e tornar céleres os procedimentos de retificação de registro e o georreferenciamento de imóveis rurais. "Não se pode admitir que haja divergências interpretativas de molde a burocratizar o que foi um grande avanço no sentido de desembaraçar as transações imobiliárias, sem perder o alto grau de segurança jurídica que se espera das atividades notariais e registrais", comentou.

Ou seja, em sua função de orientação e esclarecimento

dos usuários dos serviços, os notários desejam normas e regras claras para recomendar e orientar seus clientes.

"Na verdade", disse Eduardo Augusto, "o que se percebe é que alguns cartórios, talvez temerosos de realizar a retificação que até pouco tempo atrás estava afeta ao Judiciário, criam obstáculos e tornam o procedimento muito complexo e formal. Mas não deve haver grandes problemas, se escrupulosamente observados os requisitos estabelecidos em recomendações técnicas e em normatização da Corregedoria-geral da Justiça de São Paulo. Cautela e segurança na prática dos atos afastam os problemas que podem surgir."

Felizmente, como informou o diretor do Irib, são poucos esses casos, e o Instituto está envidando todos os esforços para que os procedimentos de registro em todo o país sejam harmônicos. "Estamos colaborando na aplicação da lei, com a difusão de modelos, dicas, orientações em sucessivos eventos promovidos ou apoiados pelo Instituto, como este importante evento do Colégio Notarial".

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 Irib em Revista -  
Revista do Direito Imobiliário - Site: [www.irib.org.br](http://www.irib.org.br) -  
Coleção Irib em Debate.



# V Curso de Direito registral para registradores ibero-americanos em Barcelona



O Irib, em parceria com o Colégio de Registradores da Espanha, tem proporcionado a participação de registradores e juristas brasileiros em cursos de especialização na Espanha, realizados pelo Colégio e por entidades espanholas, com financiamento de agências espanholas de fomento à pesquisa e desenvolvimento.

Participaram da última edição do curso realizado em Barcelona, Espanha, de 4 a 31 de outubro de 2005 – depois de selecionados por concurso realizado pelo Colégio de Registradores de Espanha, a partir de currículo enviado pelos interessados –, o registrador Leonardo Brandelli (Jundiáí, SP) e o magistrado paulista Marcelo Tossi.

O curso foi inaugurado pelo registrador Nicolás Nogueroles Peiró, diretor de relações internacionais do Colégio de Registradores de Espanha e professor de Direito Civil da universidade Ramón Llull-Esade de Barcelona.

O professor Celestino Pardo Núñez, diretor do departamento de História do Direito da Universidade Ramón Llull-Esade, abordou o tema História da publicidade registral. Traçou um panorama desde a transmissão da propriedade na Europa medieval, por meio de *proclamas* verbais, até a evolução para os principais sistemas – francês, alemão e espanhol –, analisando as implicações de responsabilidade e de qualificação registral decorrentes da adoção de um ou de outro sistema.

Leonardo Brandelli relatou os momentos mais importantes do curso. Acompanhe.

## Direitos reais e economia

No dia 5 de outubro, pela manhã, tivemos aula com Benito Arruñada sobre a organização do direito de propriedade.

Arruñada fez excelente análise dos direitos reais sob o ponto de vista econômico. Comparou os sistemas de registro de títulos existente nos EUA e França, por exemplo, com os sistemas de registro de direitos de países como Espanha e Alemanha. Concluiu que o registro de direitos cumpre com muito mais eficácia seu mister de publicizar os direitos reais, garantindo segurança ao tráfego de bens, diminuindo muito os custos de transação por prestar uma informação segura e confiável a respeito dos direitos inscritos.

## Registro de imóveis e meio ambiente

À tarde, o registrador espanhol e sócio-fundador do Cinder, Rafael Arnaiz Eguren, falou sobre o registro da propriedade e o meio ambiente. Demonstrou a importante função do registro de imóveis como agente centralizador das informações que dizem respeito à propriedade e sua função social, dentre elas, as informações pertinentes às questões ambientais, que podem ser garantidas mais eficazmente graças à publicidade registral.

Sem dúvida, o acolhimento, pelo registro imobiliário, das informações expedidas pelos órgãos ambientais, implica algumas dificuldades que necessitam ser superadas, mormente no que toca aos princípios registrais, assunto que Arnaiz abordou a seguir, exarando a situação atual do Direito espanhol nesse ponto.

### **Qualificação registral**

No dia 6 de outubro, a aula sobre qualificação registral foi ministrada por Antonio Giner Gargallo, registrador imobiliário de Barcelona.

Analisou-se o fundamento econômico e jurídico da qualificação registral, como uma função de *law enforcement* a garantir segurança ao tráfico jurídico.

O professor abordou também as demais características da função de qualificação registral, tais como sua natureza jurídica (que, a seu juízo, é de jurisdição voluntária), extensão da qualificação (formal e material) e prazos e recursos contra a qualificação no Direito espanhol.

No dia 11 de outubro pela manhã visitamos o Instituto Cartográfico da Catalunha.

### **Delegação brasileira apresenta o sistema brasileiro**

À tarde, a delegação brasileira apresentou aos colegas de curso o sistema registral brasileiro.

O magistrado José Marcelo Tossi Silva falou sobre a natureza jurídica da função registral e notarial no Brasil, o exercício da delegação, a regulamentação e fiscalização pelo poder Judiciário, a relação entre poder Judiciário e notários e registradores e o regime de remuneração.

Leonardo Brandelli abordou a distinção entre os diversos serviços notariais e registrais no Brasil, o concurso de ingresso na atividade registral e notarial, e as principais características do sistema registral imobiliário brasileiro, como seu caráter constitutivo, a inexistência da fé pública, a inexistência de um órgão colegiado obrigatório, além da independência que deve ter o registrador em seu labor de qualificação.

### **Sistema do registro espanhol**

Nas manhãs dos dias 6, 10 e 18 de outubro foram ministradas aulas práticas – no 12º Registro da Propriedade de

Barcelona, a cargo da registradora Ana Maria Solchaga López de Silanes – sobre a sistemática do sistema registral espanhol, com seus elementos de técnica registral bem como seu aparato tecnológico atual.

Trata-se de um registro que tem buscado permanentemente a melhora tecnológica no âmbito institucional – o que se reflete em cada registro – e a excelência profissional dos registradores, que têm prestado importante serviço jurídico e econômico à sociedade. Em função disso, o crédito hipotecário representa importante percentual do PIB espanhol e dos ativos bancários. É concedido a juros menores que 3% ao ano, graças à segurança jurídica gerada pelo registro de imóveis em relação aos direitos inscritos (em especial pela fé pública registral).

Na noite do dia 19 de outubro, os alunos foram homenageados com um jantar de confraternização. Os ibero-americanos aproveitaram para agradecer aos organizadores a oportunidade de participar de um curso excelente sobre tema de tamanha relevância como o Direito registral imobiliário, além de conviver com registradores de tantos países.

Na ocasião, Nicolás Nogueroles falou sobre a importância de se estabelecer um intercâmbio de experiências entre os países ibero-americanos a fim de aperfeiçoar constantemente a instituição registral, cada vez mais necessária e fundamental ao bom desenvolvimento do tráfico jurídico.

### **Novas tecnologias e globalização**

Em seguida, o decano-presidente do Colégio de Registradores de Espanha Fernando P. Méndez González fez um pronunciamento em que afirmou que as novas tecnologias, aliadas ao fenômeno da globalização, nos mantêm cada vez mais próximos, em que pese a distância física, razão pela qual é necessário que haja integração e troca de experiências, uma vez que os acontecimentos de um país não mais respeitam suas fronteiras geográficas, senão que afetam os demais, o que vale também para o registro da propriedade imóvel.

No dia 21 de outubro, o encerramento oficial do V Curso de Direito registral para registradores ibero-americanos – com a entrega de diplomas – foi marcado pelos discursos de representantes das instituições responsáveis pelo evento.



# Programa do V Curso de Direito registral para registradores ibero-americanos

Dia	Manhã	Tarde
3/10	Entrega de material	História da implantação do registro da propriedade <i>D. Celestino Pardo Núñez</i>
4/10	O registro e os tribunais <i>D. Jose Luis Valle</i>	O sistema registral espanhol <i>D. Francisco Javier Gómez Galligo</i>
5/10	A organização do direito da propriedade <i>D. Benito Arruñada</i>	Registro da propriedade e meio ambiente <i>D. Rafael Arnaiz Eguren</i>
6/10	Práticas de registro da propriedade	A qualificação registral <i>D. Antonio Giner Gargallo</i>
7/10	Função econômica dos registros <i>D. Fernando P. Mendez</i>	
10/10	Práticas de registro da propriedade	Registro de bens móveis – <i>D. Luis Fernandez Del Pozo</i> Direito de edificação – <i>D. Antonio Garcia Conesa</i>
11/10	Visita ao Instituto Cartográfico da Catalunha	Apresentações dos alunos O registro da propriedade na Guatemala <i>Claudia Lavinia Figueroa Perdomo</i>
13/10	A execução da hipoteca <i>D. Sebastian Sastre</i>	A implantação dos sistemas registraes nos países em transição – <i>D. Sharp</i> A firma eletrônica – <i>D. Joaquín Rodríguez</i>
14/10	A proteção de dados <i>D. Álvaro Canales</i>	Apresentação dos alunos Trato e prioridade – <i>D. Antonio Gallardo</i> Projeto geobase – <i>D. Jorge Requejo</i>
17/10	Visita ao Registro Mercantil de Valência	Visita ao Registro Mercantil de Valência
18/10	Práticas de registro da propriedade	Apresentações dos alunos Direito de Hipoteca – <i>D. Sergio Llebaría</i> O princípio da fé pública – <i>Dña. Belén Merino</i>
19/10	Visita à Escola Judicial	O sistema registral europeu <i>D. José Augusto Mouteira y D. Nicolás Nogueroles</i>
20/10	Prova Apresentações dos alunos	Demonstração da Empresa Soluziona Apresentação do Cadri
21/10	Encerramento	

## Irib participa de curso sobre georreferenciamento e retificação de registro realizado pela PGE

O presidente Sérgio Jacomino proferiu palestra sobre a visão institucional da retificação do registro imobiliário – legislação – e o diretor de assuntos agrários Eduardo Agostinho Arruda Augusto abordou a retificação na prática do registro imobiliário



A Procuradoria do Patrimônio Imobiliário do estado e o Centro de Engenharia e Cadastro Imobiliário da Procuradoria Geral do estado realizaram curso sobre aspectos técnicos e jurídicos do georreferenciamento e da retificação de registro, de 12 a 14 de dezembro passado, no auditório PGE, em São Paulo.

No dia 14 de dezembro, participaram da mesa de debates sobre retificação de registro e georreferenciamento de imóveis rurais, o presidente do Irib Sérgio Jacomino, o diretor de assuntos fundiários do Irib, Eduardo Agostinho Arruda Augusto, o juiz auxiliar da Corregedoria-geral da Justiça do estado de São Paulo, magistrado Luís Paulo Aliende Ribeiro, e o engenheiro Emílio Fares, diretor técnico do Centro de Engenharia e Cadastro Imobiliário da PGE.

### **Não se pode avaliar uma instituição a partir de desvios previsíveis**

Os trabalhos se iniciaram com o pronunciamento do presidente Sérgio Jacomino, que fez considerações sobre as peculiaridades de duas instituições inter-relacionadas – o cadastro e o registro imobiliário – e chamou a atenção para os equívocos que se cometem e a confusão que se faz entre as atribuições de cada uma. “As incompreensões têm levado a propostas pouco consistentes de modificação do perfil institucional dos registros públicos no Brasil”, comentou. “O risco é a destruição de um formidável sistema de proteção e tutela de interesses privados representado pela publicidade registral”.

Segundo Jacomino, no Brasil, há quase 160 anos o registro oferece suporte para a realização de milhões de transações jurídico-imobiliárias, que se concretizam com segurança jurídica, previsibilidade e transparência. “Qualquer proposta



Sérgio Jacomino, Emílio B. G. Fares, Luís Paulo Aliende Ribeiro e Eduardo Augusto

de reforma do sistema registral pressupõe, evidentemente, o conhecimento de sua infra-estrutura organizativa e de sua engenharia econômico-jurídica. Lamentavelmente, não é o que se verifica nas atabalhoadas iniciativas, sejam de estatização, sejam de depressão dos efeitos jurídicos do sistema”.

Para o presidente do Irib, não se pode avaliar uma instituição tão sólida e robusta, como é o registro, a partir de desvios que são assimilados pelo sistema, uma vez que consistem em disfunções perfeitamente previsíveis e para as quais há potentes remédios sociais e jurídicos.

### **A retificação extrajudicial é uma realidade e uma boa notícia para o cidadão**

Eduardo Augusto apresentou um estudo sobre as hipóteses de retificação de registro, os problemas mais comuns enfrentados no dia-a-dia do registrador, dicas úteis, modelos de requerimentos, notificações, etc.

O palestrante reservou a parte final de sua exposição para enfrentar problemas concretos relacionados com as atividades dos procuradores do Estado, como a aquiescência do Estado nos casos em que o confrontante é a pessoa jurídica de direito público. Trouxe exemplos de confinança com rios e cursos de água, com próprios do Estado, escolas, áreas públicas, e bens dominicais.

### **O verdadeiro interesse público é o atendimento do cidadão**

O doutor Luís Paulo Aliende Ribeiro falou sobre a importância do provimento 2/2005, da CGJSP, cujo objetivo é disciplinar e regulamentar a aplicação das novas regras sobre a retificação extrajudicial de registro.

O magistrado observou que a CGJSP procurou dar segurança e agilidade ao procedimento, reconhecendo que os registros podem desempenhar importante tarefa na retificação de registro. Segundo ele, é necessário o esforço articulado dos procuradores para dar vazão às demandas que chegam às procuradorias regionais sem embarçar o procedimento e frustrar as expectativas do cidadão por celeridade e segurança.

No entanto, “havendo necessidade de dilação dos prazos que a lei previu para a manifestação do Estado, nada impede que o procurador solicite ao registrador o deferimento de sobrestamento do procedimento até que as diligências necessárias sejam concluídas”, completou.

## **Direito imobiliário versus mercado imobiliário**



Com o objetivo de atualizar os profissionais que atuam no mercado imobiliário, o Secovi-SP realizou no último dia 2 de dezembro, no Milenium centro de convenções, seminário jurídico sobre Direito imobiliário para um público de empresários do setor imobiliário, construtoras, incorporadoras, administradoras de condomínios, advogados, notários e registradores, além de outros profissionais do mercado imobiliário.

O diretor de assuntos legislativos do Irib George Takeda relatou sua experiência na retificação extrajudicial de registros. Destacou a importância da atividade registral para o desenvolvimento do mercado imobiliário, bem como da retificação extrajudicial de registros, que desembarçou o mercado imobiliário ao superar entraves burocráticos e dar velocidade e segurança às transações.

A participação do Irib em eventos como esse é fundamental para aproximar os registradores imobiliários dos empresários do setor imobiliário e favorecer o entendimento e o reconhecimento da importância recíproca das atividades empresariais e registrais.



## Programa

Tema	Coordenador	Palestrante	Debatedor
Direito adquirido na construção	Marcelo Manhães, representante titular da OAB-SP e vice-presidente da Mesa de Debates de Direito Imobiliário, MDDI.	Pedro Cortez, membro do conselho jurídico da presidência do Secovi-SP, da Câmara da Indústria Imobiliária, CII, da CBIC e da Mesa de Debates de Direito Imobiliário, MDDI.	Cláudio Bernardes, engenheiro civil, professor do programa de educação continuada da FGV, presidente do Conselho Brasileiro do ULI, Urban Land Institute-EUA, vice-presidente do Secovi-SP e pró-reitor da Universidade Corporativa Secovi.
Composição do preço do terreno - outorga onerosa - Cepacs	Marcelo Manhães	Marcelo Terra, advogado, vice-coordenador do conselho jurídico do Secovi-SP e coordenador do departamento da disciplina acadêmica Direito, da Universidade Secovi-SP.	arquiteto Jonas Birger
Passivo ambiental e questões jurídicas decorrentes	Ricardo Nacim Saad, advogado do Secovi-SP	Flávio Nunes, especialista <i>lato sensu</i> em gestão ambiental, membro da OAB-SP e do Secovi-SP.	Marcelo Manhães
Problemas e soluções nas ações judiciais - compra, venda, locação (fiança) e condomínio	Ricardo Nacim Saad	1) José Vicente Amaral Filho, advogado especializado em Direito imobiliário, membro do conselho jurídico do Secovi-SP, da MDDI e da Comissão de Direito imobiliário e urbanístico da OAB-SP; e 2) Jaques Bushatsky, advogado, diretor e membro do conselho jurídico do Secovi-SP; membro-fundador da Comissão de Direito imobiliário e urbanístico da OAB/SP e da MDDI.	
Questões atuais de alterações na legislação referente a registro de imóveis: retificação administrativa e execução alienação fiduciária de imóveis	Ricardo Nacim Saad	George Takeda	Estela Soares de Camargo, advogada da área imobiliária, coordenadora da MDDI, membro da Comissão de Direito imobiliário e urbanístico da OAB.

# Irib na Escola da Magistratura do estado do Rio de Janeiro - EMERJ

O diretor de ensino do IRIB, Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza, ministrou aulas no curso de pós-graduação de Direito notarial e registral da Escola da Magistratura do estado do Rio de Janeiro, EMERJ, nos dias 17 e 24 de novembro e 1º de dezembro de 2005. Confira a palestra proferida no dia 17 de novembro.

## Georreferenciamento e registro Torrens

*\*Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza*

### 1. A publicidade como fim dos sistemas registrais

José Manuel García García conceitua a publicidade registral como “la exteriorización continuada y organizada de situaciones jurídicas de trascendencia real para producir cognoscibilidad general *erga omnes*, y con ciertos efectos jurídicos sustantivos sobre la situación publicada”.

Alvaro Delgado Scheelje apresenta conceito semelhante: “la publicidad jurídica registral es la exteriorización sostenida e ininterrumpida de determinadas situaciones jurídicas que organiza e instrumenta el Estado a través de un órgano operativo, para producir cognoscibilidad general respecto de terceros, con el fin de tutelar los derechos y la seguridad en el tráfico de los mismos”.



A publicidade, efetivamente, é o fim de todos os sistemas registraes, elemento comum a todos e sua razão de existir.<sup>1</sup>

A segurança jurídica completa, abarcando tanto a segurança estática quanto a dinâmica, deve ser o fim almejado pela publicidade registral. O titular do direito inscrito dele não pode ser privado sem seu consentimento ou sem determinação judicial (segurança estática), e o adquirente de um direito subjetivo imobiliário deve estar a salvo de qualquer ataque por elementos que não constassem do registro por ocasião da aquisição (segurança dinâmica). A segurança no tráfico imobiliário, com a proteção daqueles que confiaram no teor dos registros, atinge-se com a publicidade registral a permitir potencialmente o conhecimento geral do que se publica, com efeitos *erga omnes*.

## 2. Classificação dos sistemas registraes imobiliários quanto ao valor da publicidade

A conceituação de Direito imobiliário registral não é pacífica. Também discute a doutrina, se goza ou não de autonomia este ramo do Direito.

Aparecem do Direito Civil algumas especificações, “novos corpos ou sistemas de *normas*, destinados a disciplinar, de maneira própria, determinadas relações e situações jurídicas”, segundo Miguel Reale, em *Lições preliminares de Direito* (Saraiva).

Atentos à tendência desagregadora do direito (com o surgimento do Direito agrário, do trabalho, urbanístico, etc.), Lacruz Berdejo e La Rica, citados por J.A. Mouteira Guerreiro (*Noções de Direito Registral*, Coimbra), defendem a autonomia do Direito registral dentro do Direito Civil, ao contrário de Roca Sastre e Sans Fernández. E a defendem também porque no Direito registral “se integram normalmente normas administrativas, processuais, mercantis e não apenas civis”. Com efeito, pode-se atribuir ao Direito registral, como assevera o citado doutrinador português, “uma componente mista de direito público e privado”.

O Direito imobiliário registral engloba normas de direito material, ordenando a matéria dos direitos reais imobiliários,

e de direito formal, quanto ao procedimento para se atingir a publicidade registral, com todas as suas conseqüências, observados os efeitos conferidos pela legislação ao registro.

Diante de todo o exposto, conclui-se: embora predominem regras de direito privado, há também componentes de direito público no Direito imobiliário registral (processuais, administrativos, tributários); não cuida o Direito em tela apenas de aspectos materiais, mas também formais; merece o Direito imobiliário registral, portanto, inclusão na tendência desagregadora do direito para ser admitido como disciplina jurídica independente. Tem gênese no Direito Civil, mas suas peculiaridades o conduzem à autonomia.

Disciplina nova, e bastante abrangente, o Direito imobiliário registral pode ser conceituado como o *sistema de normas privadas e públicas, com predominância das primeiras, que ordena os direitos reais sobre imóveis, quer quanto ao aspecto substantivo, quer quanto ao aspecto formal, regulando ainda o acesso ao fôlio real das garantias de determinados direitos pessoais e de crédito*.

Regulando o Direito imobiliário registral a propriedade sobre bens imóveis, interessa-nos neste esboço a publicidade e seu valor, que varia conforme os efeitos que lhe são atribuídos.

A publicidade imobiliária, nos sistemas modernos, está organizada pelos registros imobiliários, instituições fundamentais para alcance da segurança jurídica, estática e dinâmica. Em razão de tal organização, os sistemas imobiliários são denominados sistemas registraes imobiliários.

Angel Cristóbal Montes, em *Direito Imobiliário Registral* (Safe, 2005), classifica os sistemas registraes imobiliários “tomando como módulo diferencial o valor jurídico que se atribua aos assentos praticados no registro...; isto é, de um ângulo ou enfoque substantivo”. O mencionado autor afirma que “o registro da propriedade é o instrumento da publicidade imobiliária; ela constitui o objetivo mínimo e comum de todos os sistemas imobiliários, pelo qual é mais correto classificar os mesmos em razão da maior ou menor eficácia civil, atribuída à publicidade registral dos direitos reais sobre bens imóveis”.

<sup>1</sup> A publicidade registral, segundo Alvaro Delgado Scheelje (*La Publicidad Jurídica Registral en el Perú. Eficácia material y Principios Registrales, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, año LXXV, n.650. Madrid, 1991*), não é apenas um princípio, senão é “objeto mismo de la función registral, la razón de ser de todo registro público y la base sobre la cual se apoyan todos y cada uno de los principios registrales”.

Miguel Maria de Serpa Lopes, em *Tratado dos Registros Públicos, Brasília, Jurídica, 1997, v.I, afirma que “o registro imobiliário é um instituto nascido da necessidade social de publicação da transferência da propriedade”.*



Adotado tal critério, Angel Cristóbal Montes classifica os sistemas imobiliários registrais em três grupos.

### **a) sistemas que atribuem à publicidade registral simples força negativa preclusiva – oponibilidade do inscrito**

A aquisição e constituição do domínio e demais direitos reais ocorrem independentemente do registro, que apenas publicam as titularidades reais formadas extra-registralmente sem acrescentar-lhes qualquer eficácia civil especial. Para evitar a clandestinidade dos encargos e as duplas alienações, fica estabelecido que quem inscreve seu título aquisitivo no registro fica a salvo de quaisquer reclamações que formulem aqueles que, em data anterior ou ao mesmo tempo, adquiriram o mesmo direito ou outro incompatível com o inscrito e não procederam ao seu registro.

A esse grupo pertencem, dentre outros, os sistemas francês, belga, italiano, português e holandês;

### **b) sistemas que atribuem à publicidade registral eficácia convalidante**

Nesses sistemas, o direito real também “nasce fora do registro, pelo qual este igualmente se dirige, em princípio, a dar publicidade aos direitos reais já constituídos. Porém, os efeitos de tal publicidade não se limitam a tornar oponíveis os atos registrados frente aos que podem prejudicar, mas que, de forma muito mais ampla, incidem sobre a substância mesma do direito real dando lugar, por um lado, à presunção *juris tantum* de que aquilo que o registro publica é exato (legitimação registral) e, por outro, convalidando irrevocavelmente em benefício do titular, que contratou fundando-se de boa-fé nos pronunciamentos registrais, os direitos inscritos (efeito sanativo da titularidade do transmitente, fé pública registral)”.

O sistema espanhol e os hispano-americanos nele inspirados (Porto Rico, Cuba) incluem-se nesse grupo.

### **c) sistemas que atribuem à publicidade registral efeitos constitutivos**

Neles, o registro é requisito para a constituição e nascimento dos direitos reais.

A eficácia constitutiva é, contudo, variável, o que permite

fazer uma distinção dentro do grupo quanto à maior ou menor eficácia constitutiva que se dê à publicidade registral.

Nos sistemas alemão e suíço, o registro está dotado de valor constitutivo, acompanhado de requisitos prévios (consentimento, título). Os pronunciamentos registrais, salvo quanto a terceiros adquirentes que reúnam as circunstâncias legalmente exigidas para isso, estão subordinados à legitimidade dos requisitos prévios, de modo que, ainda presumindo-se a exatidão do registro, caso se demonstre sua inexatidão, vence a realidade jurídica extra-registral.

No sistema australiano, a publicidade registral tem um valor constitutivo absoluto. O acesso ao registro significa uma situação jurídica inatacável (força probante ou eficácia formal do registro).

Registre-se, por fim, que a tendência moderna é atribuir ao registro efeitos civis mais importantes na esfera dos direitos reais imobiliários.

Efetivamente, o sistema que adote o princípio da inscrição (ou o registro obrigatório), dando visibilidade a todos os direitos reais, ônus ou gravames referentes a um imóvel, fazendo-o, outrossim, sob o fôlio real, com a garantia da prioridade (prevista ainda a reserva de prioridade) e nele vigorando o princípio da fé pública registral, estará apto a conferir a tão desejada segurança jurídica, estática e dinâmica.

## **3. Cadastro**

O sistema da lei 6.015, com a introdução da matrícula e do fôlio real, tem o imóvel como o núcleo do registro, o que permite dizer que há no registro imobiliário um sistema cadastral, embora não seja o registro a instituição que se encarregue do cadastro. O artigo 176, parágrafo primeiro, II, 3, inclui, como requisito da matrícula, a *identificação do imóvel*. O dispositivo foi alterado pela lei 10.267/01 (que determina o georreferenciamento). Sua redação anterior era: “II- são requisitos da matrícula: (...) 3) 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 houver”.

A ausência do cadastro é recorrentemente citada como uma das razões da não-adoção da fé pública registral pelo legislador de 1916. Efetivamente caminha-se para uma integração cadastro-registro, para que o imóvel, descrito e carac-

terizado na matrícula (especialização), encontre no cadastro sua correspondente planta. Cabendo o cadastro dos imóveis urbanos aos municípios, o dos imóveis rurais é de atribuição do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Incra. Pela lei 10.267/01 foi criado o cadastro nacional de imóveis rurais, Cnir, determinada a obrigação de atualização do cadastro, sempre que houver alteração nos imóveis rurais, o georreferenciamento de acordo com o sistema geodésico brasileiro, e o intercâmbio mensal de informações entre os serviços de registro de imóveis e o Incra – integração cadastro-registro. Apesar de dificuldades técnicas que estão sendo enfrentadas para implementação dos comandos legais, é evidente a evolução do sistema como um todo.

Recentemente, no congresso do Cinder, realizado de 7 a 10 de novembro em Fortaleza, foi apresentado para publicação o trabalho que defende a necessidade de uma lei nacional de cadastro, a exemplo do que ocorre em outros países.

A doutora Andrea F. T. Carneiro, da Universidade Federal de Pernambuco, Departamento de Engenharia cartográfica, abordou o tema e referiu-se à lei que determina o georreferenciamento. “É inegável o valor das informações cadastrais para a gestão de um país. A necessidade de um aproveitamento eficiente de recursos cada vez mais escassos justifica a adoção de ferramentas que permitam a tomada de decisões baseada em critérios técnicos que levem a uma melhor relação custo-benefício.

As informações espaciais em âmbito cadastral são utilizadas em aplicações que incluem a tributação territorial, o planejamento rural e urbano e ações de regularização fundiária, considerando também as questões ambientais, visando o desenvolvimento sustentável. Nesse aspecto em particular, as ocupações desordenadas dos grandes núcleos urbanos e a especulação imobiliária voltada para os remanescentes de ambiente natural exigem que as ações governamentais sejam cada vez mais precisas, baseadas em informações confiáveis.

Uma análise de sistemas cadastrais internacionais permite concluir que todos os cadastros que apresentam uma certa eficiência possuem uma estrutura legal e administrativa específica para realização das atividades cadastrais. As diretrizes gerais para o funcionamento dos sistemas cadastrais são estabelecidas através de leis nacionais de cadastro. Os recentes avanços obtidos no Brasil com a lei 10.267/01, que

estabeleceu o intercâmbio sistemático de informações entre Cadastro e Registro de Imóveis, e os convênios existentes em áreas urbanas com o mesmo objetivo (Carneiro, 2000), indicam que é importante que se estabeleça, o quanto antes, diretrizes nacionais que orientem o funcionamento do cadastro, como ocorre em muitos países”.

Como se verifica, dentro desse contexto está o georreferenciamento.

#### 4. Lei 10.267/01

De acordo com o afirmado no tópico anterior, pela lei 10.267/01 foi criado o cadastro nacional de imóveis rurais, Cnir, determinada a obrigação de atualização do cadastro sempre que houver alteração nos imóveis rurais, o georreferenciamento de acordo com o sistema geodésico brasileiro, e o intercâmbio mensal de informações entre os serviços de registro de imóveis e o Incra – integração cadastro-registro, dentre outras disposições.

A lei 10.267 altera dispositivos das leis 4.947/66 (fixa normas de Direito agrário e dispõe sobre o sistema de organização e funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária); 5.868/72 (cria o sistema nacional de cadastro rural); 6.015/73 (Lei dos Registros Públicos); 6.739/79 (dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais); e 9.393/96 (dispõe sobre o imposto sobre a propriedade territorial rural, ITR, sobre pagamento da dívida representada por títulos da dívida agrária e dá outras providências). Foi regulamentada pelo decreto 4.449, de 30/10/2002.

A regulamentação da lei 10.267 criou uma série de perplexidades e sua efetiva implementação, quanto ao georreferenciamento, demonstrou-se inviável nos prazos fixados. Diversas discussões surgiram no cenário registral imobiliário levando o poder Executivo a editar um novo decreto, o 5.570, de 1º de novembro corrente, que altera o decreto 4.449 e fixa novos prazos para exigência do georreferenciamento.

Há necessidade de um cadastro confiável e que a descrição dos imóveis nas matrículas corresponda à realidade, sem sobreposição de áreas e permitindo a localização do imóvel. Kátia Duarte Pereira e Moema José de Carvalho Augusto, em texto intitulado “O sistema geodésico brasileiro e a lei de georreferenciamento de imóveis rurais”, publicado no *Boletim do Irib em revista* 319, novembro e dezembro de

2004, mencionam que a CPI da grilagem apurou que em Babaçulândia, TO, “a área registrada dos imóveis representa o dobro da área do município”. Contudo, e apesar de restar indubitosa e imperiosa a necessidade de aperfeiçoamento do sistema, envolvendo o cadastro e o registro, ainda não existem todas as condições para o georreferenciamento.

A identificação do imóvel rural, nos termos da lei, deve conter as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao sistema geodésico brasileiro, cabendo ao Incra certificar que não há sobreposição. O sistema geodésico brasileiro, SGB, começou a ser implantado pelo IBGE em 1944 e a georreferenciar ao SGB. De acordo com as autoras citadas no parágrafo anterior, “significa identificar inequivocamente o imóvel, descrevendo-o pelas coordenadas do sistema de referência do mapeamento oficial adotado no país, que é de responsabilidade do IBGE”. Sucede que não há ainda os pontos de “amarração” em todo o território nacional, e a rede de pontos ao longo do território (rede planimétrica brasileira) não está completa. Os prazos foram, portanto, prorrogados.

### 5. O decreto 4.449/02, com as alterações do decreto 5.570/05

O decreto 4.449/02, como já afirmado, fixou prazos insuficientes para que os imóveis se adequassem à exigência do georreferenciamento, o que levou o poder Executivo a alterá-lo com o decreto 5.570/05. A principal razão para a nova redação do decreto 4.449/02 eram os prazos exíguos. Contudo, pelo decreto 5.570/05, foram aperfeiçoados outros dispositivos do regulamento da lei 10.267/01.

O regulamento anterior previa que as informações Incra-registro fossem encaminhadas por escrito, o que não constava quanto às informações registro-Incra. A expressão “por escrito” foi excluída, permitindo que a troca de informações ocorra por sistema informatizado, o que é de todo recomendável num quadro que caminha para o registro eletrônico.

O decreto 5.570/05 refere-se a dispositivos do artigo 213 da Lei de Registros Públicos, alterado pela lei 10.931/04, evidenciando tratar-se o georreferenciamento de uma forma de retificação de registro, à qual se aplicam regras do referido artigo 213 e as normas específicas do georreferenciamento, previstas na lei 10.267/01, seu regulamento e atos normativos do Incra.

O imóvel georreferenciado terá, nos termos do parágrafo

quinto do artigo nono do decreto 5.570/05, uma nova matrícula, encerrando-se a anterior. As retificações são averbadas na matrícula do imóvel, contudo o regulamento determina a abertura de nova matrícula, para a qual devem ser transportados todos os ônus, gravames e atos de constrição que onerem o imóvel.

No que pertine aos prazos, para as hipóteses de desmembramento, parcelamento, remembramento e transferência de propriedade, será exigido o georreferenciamento depois de decorridos: I- noventa dias para imóveis com cinco mil ou mais hectares; II- um ano para imóveis com mil a menos de cinco mil hectares; III- cinco anos para imóveis com quinhentos a menos de mil hectares; IV- oito anos para imóveis com menos de quinhentos hectares. Os incisos III e IV do decreto 4.449/02 foram alterados pelo 5.570/05. O dia 20/11/2003 foi fixado como data para início da contagem dos prazos.

Decorridos os prazos definidos pelo artigo 10 do regulamento, o registrador não poderá praticar os seguintes atos registrares (em sentido amplo) sem o georreferenciamento: desmembramento, parcelamento, remembramento, transferência da propriedade (total ou parcial, embora o decreto se refira a “transferência de área total”), e criação ou alteração da descrição do imóvel, resultante de procedimento judicial ou administrativo. Verifica-se que os atos de constituição de direitos reais não foram incluídos nas vedações, podendo o imóvel, por exemplo, ser dado em garantia hipotecária ainda que não-georreferenciado.

O artigo segundo do decreto 5.570/05 determina, quanto aos imóveis rurais *objeto* de ação judicial, o imediato georreferenciamento, qualquer que seja a dimensão da área, nas ações ajuizadas, a partir da publicação do decreto, e a observância dos prazos do artigo 10 nas ações aforadas anteriormente.

Ponto que merece realce é a utilização da expressão “transferência de área total”, que consta do inciso II do parágrafo segundo do artigo 10, no rol de atos cuja prática está vedada ao registrador após o decurso dos prazos fixados. O registrador Eduardo Agostinho Arruda Augusto, no *Boletim Eletrônico do Irib* 2.124, de 1º/11/05, critica o uso da expressão alegando que “o novo texto pode levar à falsa interpretação de que agora é possível a alienação de fração ideal de imóvel com prazo carencial já vencido”, prosseguindo, para dizer que o uso da expressão se deu em contrapartida ao inciso I que se refere a desmembramento, ou seja, área “parcial”, uma vez que, “para o Incra e para vários doutrinadores, desmembramento de área



rural somente é permitido para fins de alienação”. Como já dito, decorridos os prazos, está proibido o registro de qualquer ato de transferência, total ou parcial.

Cabe ao Incra, em todas as hipóteses de georreferenciamento, a certificação do memorial descritivo (S9º, art. 9º, decreto 4.459, com redação do decreto 5.570).

Releva mencionar o importante trabalho desenvolvido pelo Irib na alteração do decreto regulamentador. Promoveu o Instituto, de 9 a 11 de julho de 2.004, em Araraquara, São Paulo, o 19º Encontro Regional de Oficiais de Registro de Imóveis, denominado GeoAraraquara, durante o qual foi redigida a *Carta de Araraquara* com diversas proposições a respeito do decreto 4.459/02, várias delas acolhidas pelo decreto 5.570/05.

Editado o novo decreto, com ampliação dos prazos e aperfeiçoamento de outras disposições, resta agora a todos os envolvidos no processo (IBGE, Incra, registradores, Receita federal) o empenho necessário para a efetiva aplicação da lei 10.267/01, que resultará indubitavelmente em aprimoramento do sistema registral brasileiro, além das demais conseqüências benéficas em outras áreas (cadastro, sistema tributário).

## 6. Registro Torrens

A abordagem do registro Torrens deve ser introduzida pela análise da publicidade, fim dos sistemas registrais, o que fizemos nos itens 1 e 2, pois se trata de sistema que confere efeitos absolutos à publicidade, significando o acesso ao registro uma situação jurídica inatacável.

O sistema foi idealizado pelo irlandês Robert Richard Torrens, que lhe deu o nome. É adotado na Austrália e em algumas partes dos EUA (os sistemas registrais norte-americanos variam de acordo com a legislação de cada estado).

Foi introduzido no Brasil em 1890 por influência de Rui Barbosa (decreto 451-B, regulamentado pelo decreto 955-A), e compreendia inicialmente imóveis urbanos e rurais. A legislação atual o regula nos artigos 277 a 288 da lei 6.015, restringindo-o aos imóveis rurais. Os imóveis urbanos submetidos ao sistema na legislação anterior assim o permanecem.

Atualmente, o registro Torrens tem pouquíssimo uso no Brasil, uma vez desconhecido, custoso e de complexa sistemática – há notícia de uso no Rio Grande do Sul, Goiás, Mato Grosso e Pará.

Segundo Afrânio de Carvalho, o sistema caiu em desuso, “só restando agora à lei lavrar o seu atestado de óbito”.

Para a submissão de um imóvel rural ao sistema Torrens, exige-se requerimento instruído com prova do domínio do requerente; prova de atos que modifiquem ou limitem a propriedade; memorial com encargos do imóvel, nome dos ocupantes, confrontantes e quaisquer interessados; planta com memorial (*georreferenciada*); publicação de edital; oitiva do Ministério Público e decisão judicial (processo expurgativo). Há, como se vê, todo um procedimento que permite conferir à publicidade presunção absoluta. Coexistem no sistema registral brasileiro a presunção relativa, que é a regra, e a presunção absoluta, decorrente do registro Torrens e referente, na legislação vigente, apenas a imóveis rurais submetidos ao sistema.

O parágrafo primeiro do artigo 278 da lei 6.015 dispõe sobre as regras da planta que deverá instruir o requerimento de submissão do imóvel ao registro Torrens. Depreende-se da análise do dispositivo que havia preocupação do legislador em se obter uma precisão posicional do imóvel, indispensável para que o registro atinja a presunção *juris et de jure*. Por tratar o sistema Torrens de imóveis rurais, e por ser necessária a identificação inequívoca do imóvel, deve a planta obedecer às regras do georreferenciamento, aplicando-se os prazos do artigo segundo do decreto 5.570/05.

Segundo Maria Helena Diniz, a ação do registro Torrens tem natureza real, por objetivar a tutela de um direito real; é contenciosa, porque a propriedade alegada será apreciada por sentença definitiva com força de coisa julgada; é constitutiva, porque a sentença consolida definitivamente o domínio do imóvel rural na pessoa do requerente; a sentença que julgar procedente o pedido valerá *erga omnes*, como decorrência lógica da estrutura do processo do registro Torrens (procedimento edital).

Deferido o pedido, registra-se a decisão no livro 2 – registro geral (pratica-se um ato de registro em sentido estrito na matrícula do imóvel). Com o registro, surge a presunção absoluta, tornando o título inatacável por qualquer ação, exceto rescisória.

---

\* Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza é tabelião e registrador do segundo Ofício de Teresópolis, RJ.

# Penhora

## alienação fiduciária de coisa

### imóvel: algumas considerações

#### sobre o registro

**Sérgio Jacomino\***

Tem sido comum o recebimento, pelos registros prediais, de mandados de registro de penhora objetivando a constrição de bens imóveis alienados fiduciariamente.

Ainda há poucos dias, um registro predial da capital de São Paulo recebeu um mandado de registro de penhora de imóvel alienado fiduciariamente. Denegado o registro, o R. juízo trabalhista determinou o cancelamento da alienação fiduciária para dar folga ao acesso do título judicial. Preferiu o cancelamento – medida gravosa e desnecessária – à mera ineficácia do ato, como seria de rigor (por todos: REsp 119854/SP in: JSTJ vol. 10 p. 120). Detalhe: a ação executiva fora proposta muito tempo depois da alienação fiduciária...

Os registros, atentos à jurisprudência dominante – não só no estado de São Paulo, pelo Conselho Superior da Magistratura (uma referência segura para as boas práticas de registro), mas igualmente nos tribunais superiores – têm denegado o registro de mandados judiciais nessas condições, escudados na tese de que o imóvel não sendo de propriedade do executado é, por essa razão, impenhorável. Trata-se de aplicação do princípio da continuidade do registro.

Embora nesse caso concreto se determinasse a “penhora do imóvel”, talvez se faça agora o momento propício para enfrentar uma questão assaz interessante: é possível a penhora dos direitos do fiduciante? E do fiduciário?

#### Natureza jurídica da situação do fiduciante

Que direito é esse do fiduciante? Qual sua natureza jurídica? E o do fiduciário?

O tema foi muito debatido na doutrina. Citem-se, *brevitatis causa*, alguns monografistas à mão na biblioteca

*Medicina Anima* do quinto: desembargador Otto de Sousa Lima (*Negócio Fiduciário*. São Paulo: RT, 1962, p. 184, passim); Orlando Gomes (*Alienação fiduciária em garantia*. São Paulo: RT, 1970, p. 21, 22, 52, 53 passim); José Carlos Moreira Alves (*Da alienação fiduciária em garantia*. São Paulo: Saraiva, 1973, especialmente p. 137, seguintes e 152, passim); Narciso Orlandi Neto (*Alienação fiduciária de bens imóveis – breve ensaio*. In: *Boletim do Irib* 246, nov.1997); José de Mello Junqueira (*Alienação fiduciária de coisa imóvel*. São Paulo: Arisp, 1998, p. 23); Melhim Namem Chalhub (*Negócio fiduciário*. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, p. 147 passim); Marcelo Terra (*Alienação Fiduciária de imóvel em garantia*. Porto Alegre: Safe/Irib, 1998, p. 38–9); Paulo Restiffe Neto e Paulo Sérgio Restiffe (*Garantia fiduciária*. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, p.313, passim); Ubirayr Ferreira Vaz (*Alienação fiduciária de coisa imóvel – reflexos da lei n. 9.514/97 no registro de imóveis*. Porto Alegre: Irib/Safe, 1998, p. 66); Frederico Henrique Viegas De Lima (*Da alienação fiduciária em garantia de coisa imóvel*. Curitiba: Juruá, 1998, p. 123).

Afastando-se da tipologia clássica das condições decorrentes de acordo de vontades, Moreira Alves defenderá a tese de que essa resolubilidade da propriedade fiduciária decorre diretamente da lei, sendo um elemento nuclear da própria estrutura legal da propriedade fiduciária, razão pela qual sustentará que o fiduciante não é proprietário sob condição suspensiva, mas simplesmente o titular de um direito expectativo. Na propriedade fiduciária, diz ele, “a resolução decorre da verificação de *condicio juris* (a extinção da obrigação, ainda que posteriormente ao vencimento, a venda, pelo credor, da coisa alienada fiduciariamente, ou a renúncia dessa modalidade de propriedade), e não de *condicio facti* (que é condição em sentido técnico), porquanto a existência da *condicio juris* não depende da vontade das partes” (op. cit., p. 140–1).

E mais. A posição do fiduciante não seria a de titular de um direito de propriedade em condição suspensiva. Tal seria um *direito expectativo*. E remata: *de natureza real* (op. cit., p. 152). “O direito expectativo é da mesma natureza que o direito expectado”, continua, citando Enneccerus-Nipperdey:

“En resumen, la expectativa del titular condicional es tratada como un derecho en todos los aspectos conocidos y, por esto mismo, hay que considerarla también como un

derecho. La hemos de construir, pues, como una expectativa (pendiente), o sea, como un derecho a adquirir *ipso iure*, al cumplirse la condición, el crédito, lo mismo carácter que el derecho pleno. Por consiguiente, el derecho de expectativa a la adquisición de la propiedad es un derecho real” (*Tratado de Derecho Civil* de Enneccerus, Kipp e Wolff. Barcelona: Bosch Casa Editorial, 1956, t I, v. II, 2.parte, p.692–3).

Do mesmo sentir, Marcelo Terra (id. ib., p. 39) e José de Mello Junqueira (id. ib., p. 24–5).

Já Orlando Gomes (op. cit., p. 38, item 34), secundado por Melhim Chalhub (op. cit., p. 149) sustentarão que a situação jurídica do fiduciante é a de propriedade sob condição suspensiva. Do mesmo sentir, Ubirayr Ferreira Vaz (op. cit., p. 68) e Restiffe Neto et al (p.325).

“Não há duas modalidades coexistentes de domínio – dirá Orlando Gomes – mas, inegavelmente, divisa-se, na alienação fiduciária em garantia, uma duplicidade, porquanto, por esse negócio jurídico, o fiduciário adquire uma propriedade limitada, *sub conditionis*, a denominada *propriedade resolúvel*. Ele passa a ser *proprietário sob condição resolutiva* e o fiduciante, que a transmitiu, *proprietário sob condição suspensiva*”. Mais adiante dirá que o fiduciante é *proprietário potencial*. (id. ib., p. 38).

Restiffe Neto et al. registram: “e, como subproduto da resolubilidade, decorre para o alienante o surpreendente, mas natural, vínculo dominial com a coisa, que caracteriza o seu *direito real* (não de garantia), mas expectativo, de reaqüisição, da coisa alheia (alheia porque já não é do alienante, mas do credor). Esse direito expectativo está submerso na eventualidade da reaqüisição do domínio pleno do bem, agora sob condição *suspensiva* da integralização do pagamento da dívida. Só a liquidação final resolve a propriedade em favor do devedor (op. cit., p. 325).

Diz Chalhub que “os negócios de natureza fiduciária do direito positivo brasileiro contemplam a transmissão de uma propriedade limitada ao fiduciário, sob condição, investindo-se este da qualidade de proprietário sob condição resolutiva, enquanto que o fiduciante, que a transmitiu, é investido da qualidade de proprietário sob condição suspensiva, como que um *proprietário potencial*, titular de um direito expectativo que será concretizado tão logo pague a dívida, na

hipótese da alienação fiduciária em garantia” (id. ib., p. 113, e com o mesmo sentido p. 14–9).

Comentando as posições doutrinárias, Alexandre Laizo Clápis registra com a costumeira clarividência: “sabe-se que os direitos reais devem surgir por lei, mas há determinadas condições jurídicas imperfeitas que fazem com que o direito real esteja em estado de preparação, como no caso do direito expectativo do devedor (Marcelo Terra indica situação análoga na Lei de Parcelamento do Solo, no artigo 41, in: *Alienação fiduciária de imóvel em garantia*, p. 39). Implementada a condição, adimplida a obrigação pelo devedor, terá este o direito de reaver a coisa em sua plenitude; esta (direito de reaver a coisa) é a conseqüência que repercute na esfera patrimonial do devedor. Portanto, (...) tal direito pode ser objeto de penhora (arresto ou seqüestro). A subseqüente arrematação ou adjudicação traria como conseqüência a substituição da posição contratual do devedor fiduciante” (Correspondência pessoal dirigida ao autor em 9/1/2006).

Esse o cenário doutrinário. Inclino-me à doutrina de Moreira Alves. Entretanto, como se verá, seja num ou noutra sentido – seja qual seja a natureza jurídica da situação do fiduciante – entendo que essa posição é penhorável. Sigamos com o raciocínio.

### Alienação do direito do fiduciante

Começemos por lembrar que o fiduciante pode transmitir seus direitos com a anuência expressa do fiduciário – é a dicção do artigo 29 da lei 9.514/97: “o fiduciante, com anuência expressa do fiduciário, poderá transmitir os direitos de que seja titular sobre o imóvel objeto da alienação fiduciária em garantia, assumindo o adquirente as respectivas obrigações”.

Portanto, a transmissão – *mortis causa* ou *inter vivos* – não é defesa ao fiduciante, que a pode concretizar nos limites da lei. Ora, esse direito – *direito real de aquisição sob condição suspensiva*, o qualificará Melhim Namem Chalhub (in: *Negócio fiduciário*. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 151 e, especialmente 152, passim), ostentando um conteúdo econômico, *direito atual* disponível, parece lógico que esse direito também pudesse ser objeto de constrição judicial e conseqüentemente de alienação forçosa. Vamos por partes, como terá dito alguém.

## Alienação do direito do fiduciário (e da propriedade resolúvel)

Por outro lado, parece inquestionável que a situação jurídica do fiduciário possa ser objeto de transmissão. Como? Ora, *accessorius sequit naturam sui principalis*. Cedido o crédito, transfere-se a propriedade resolúvel. A lei 9.514/97, algo didaticamente, prescreve que a cessão do crédito objeto da alienação fiduciária implicará a transferência, ao cessionário, de *todos os direitos e obrigações inerentes à propriedade fiduciária em garantia* (art. 28). Em síntese: sendo transferido o crédito (principal) transfere-se a garantia desse crédito (propriedade fiduciária). Escusado registrar que a sucessão *mortis causa* – no caso do fiduciário ser pessoa física – tal fato acarreta a transferência do crédito e, via de consequência, da propriedade resolúvel.

Enfim, extinto o crédito, extingue-se a propriedade fiduciária – embora a inversa não seja verdadeira.

## Penhora da propriedade resolúvel

Mas será possível que a situação jurídica – tanto do fiduciário, quanto do fiduciante – possa ser penhorada?

Inclino-me pela positiva. Do lado do fiduciante, seja sua situação jurídica *propriedade em condição suspensiva* (Chalhub, op. cit., p. 149) ou mesmo um *direito expectativo atual de natureza real* (Alves, op. cit., p. 155), parece lógico que esse direito possa ser objeto de penhora, seqüestro, arresto etc. Da mesma forma a propriedade resolúvel do fiduciário.

Moreira Alves, retornando à natureza jurídica do direito do fiduciante fere com precisão o problema: “é esse direito – como, em geral, ocorre com os direitos expectativos – transmissível *inter vivos* ou *mortis causa*, bem como suscetível de ser empenhado, arrestado, seqüestrado, penhorado e arrecadado, porquanto é ele, sem dúvida, um direito atual” (op. cit., p. 155).

Depois de se filiar à doutrina de Moreira Alves, José de Mello Junqueira registrou, com costumeira precisão, que “os direitos que o fiduciante conserva em seu poder podem ser transmitidos, bem como são suscetíveis de serem penhorados, arrestados, arrematados, porquanto são eles um direito atual de valor econômico”. (Aspectos locativos nos

imóveis alienados fiduciariamente. In: *Alienação fiduciária e patrimônio de afetação*. São Paulo: Ibrafi, s.d., p. 15). Já havia registrado essa posição em sua obra *Alienação fiduciária de coisa imóvel* (op. cit., p. 24–5).

O desembargador Narciso Orlandi Neto, comentador de primeira hora da lei 9.514/97, registrou no tradicional *Boletim do Irib*: “Os direitos do fiduciante, que além da posse direta têm pretensão à aquisição do domínio, têm, como já foi dito, expressão econômica. Podem ser penhorados e, eventualmente, arrematados em execução por outra dívida. O arrematante, tanto quanto o cessionário, ficará sub-rogado nos direitos e obrigações do fiduciante, averbando-se na matrícula”. E conclui: “A constrição não afeta o direito do fiduciário” (*Boletim do Irib* 246, nov./1997).

É da mesma opinião o desembargador Kioitsi Chicuta que teve ocasião de enfrentar diretamente o tema no seminário organizado pela Abecip, Ibrafi e o segundo Tribunal de Alçada Civil de São Paulo, evento esse realizado no Guarujá no primeiro semestre de 2000. Pergunta o jurista: os direitos do fiduciante podem ser penhorados? E logo responde: “Evidentemente são bens disponíveis e suscetíveis de servir de garantia no processo de execução. Da mesma forma que pode haver cessão voluntária dos direitos do fiduciante, temos que admitir que haja possibilidade de uma cessão compelida pelo Judiciário” (O sistema registral de alienação fiduciária. In: *Alienação fiduciária e patrimônio de afetação*. São Paulo: Ibrafi, s.d., p. 45).

Por fim, poder-se-ia argumentar que, sendo necessária a anuência do credor-fiduciário para a alienação da situação jurídica do fiduciante (art. 29, lei 9.542/97), razão pela qual, portanto, na penhora seria necessário, ao menos, constar a intimação do fiduciário. “Penso que esta providência é desnecessária tendo em conta a natureza da garantia”, remata Alexandre Clápis. “Os direitos do credor contidos no contrato que deu causa à alienação fiduciária permanecerão inalterados com a constrição judicial (penhora, arresto ou seqüestro)” (id., ib.).

Particularmente me filio à doutrina de Moreira Alves, de modo que estaria propenso a admitir a penhora desse *direito expectativo*. Parece fora de dúvida que esse direito



integra o patrimônio do fiduciante e pode ser penhorado. E logicamente, pode ser registrada a penhora em tais circunstâncias.

### Penhora sim, mas de direitos?

Já que chegamos a esse ponto, poderíamos nos perguntar: o que seria objeto de penhora?

O desembargador Chicuta pergunta-nos diretamente: o ato de constrição de direitos pode ser registrado no registro de imóveis? Seguramente responde: “a penhora deve ser registrada”; e junte: “mas não pode recair sobre o imóvel, mesmo porque transmitida a propriedade fiduciária ao fiduciário, mas sobre os direitos que o fiduciante exerce sobre a coisa. O ato deve ingressar no mundo registrário da mesma forma que os direitos do fiduciário também poder ser escriturados no Registro de Imóveis” (op. cit., p. 45-46).

Aliás, o próprio artigo 655, X, do CPC autoriza a penhora de direitos e ações.

O STJ já decidiu pela possibilidade de penhora de tais direitos, citando o escólio de Paulo Rastiffe Neto. Convém visitá-lo. Depois de afirmar categoricamente que o registro da alienação fiduciária (se referia ao registro de títulos e documentos) é “inegável fator de segurança individual e social”, conclui: “Comprovada a existência do ônus da alienação fiduciária, em consequência, não pode incidir, por exemplo, penhora em favor de terceiro sobre a coisa em execução contra o fiduciante. Este não é o proprietário do bem, mas apenas possuidor, com responsabilidade de depositário. Tem apenas o direito atual à posse direta e expectativa do direito futuro à reversão, em caso de pagamento da totalidade da dívida garantida, ou a eventual saldo excedente, em caso de mora propiciadora da excussão por parte do credor. Logo, qualquer penhora só poderia eficazmente recair sobre eventuais direitos do fiduciante” (in: *Garantia Fiduciária*. 3.ed. São Paulo: RT, p.409).

Vamos aos arestos.

Processual civil. Locação. Penhora. Direitos. Contrato de alienação fiduciária. O bem alienado fiduciariamente, por não integrar o patrimônio do devedor, não pode ser objeto de penhora. Nada impede, contudo, que os direitos do deve-

dor fiduciante oriundos do contrato sejam constrictos. Recurso especial provido (Resp 260.880-RS, *DOU* de 12/2/2001, rel. Ministro Félix Fischer). Do mesmo relator: REsp 679821/DF.

### Penhora da propriedade fiduciária?

E o fiduciário? Sendo titular da propriedade fiduciária e do crédito por ela garantido, o que nesse caso poderia ser penhorado?

Aqui existe uma situação muito interessante. Se nós pensarmos que a propriedade fiduciária é um direito acessório que reforça o direito principal (o crédito), penso que a penhora deva ser desses direitos creditórios. Aliás, o disposto no artigo 28 da lei 9.514/97 estabelece a regra para o caso de cessão do crédito objeto da alienação fiduciária: tal implicará a transferência, ao cessionário, de todos os direitos e obrigações inerentes à propriedade fiduciária em garantia.

### Conclusão

Concluindo, pergunta-se: nesses casos de penhora do *direito expectativo* e de penhora *do crédito garantido pela alienação fiduciária* – tais constrições judiciais chegarão ao registro?

Penso afirmativamente. A publicidade registral se justifica pelas inúmeras vantagens que apresenta, pela transparência e visibilidade de todas as vicissitudes que poderão comprometer os direitos inscritos. E principalmente: gera a presunção *absoluta* de conhecimento das constrições judiciais, conforme a nova redação do Código de Processo Civil que surgiu com a reforma da reforma (lei 10.444/2002).

Publicamos abaixo uma decisão recente do STJ em que a questão da penhorabilidade de bens alienados fiduciariamente volta a ser agitada.

E com ela podemos concluir que o registro perseguido, no caso concreto posto sob a apreciação do registrador paulistano, naquele caso, como se determinasse o registro de penhora incidente sobre o imóvel, o registro, nessas condições, não se faria. Entretanto, voltando a ordem judicial com a especialização do direito constricto, tal título teria guarida no registro. É o que penso e coloco à discussão dessa comunidade de juristas leitora deste *Boletim do Irib em revista*.

# Jurisprudência selecionada

## Processual civil – Execução fiscal – Bem alienado fiduciariamente – Impenhorabilidade – Precedentes

1. Os bens alienados fiduciariamente por não pertencerem ao devedor-executado, mas ao credor fiduciário, não podem ser objeto de penhora na execução fiscal (REsp nº 232.550/SP, relator ministro Francisco Peçanha Martins, *DJU* de 18/2/2002).

2. Recurso especial improvido.

### Acórdão

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça. A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. ministro-relator. Os Srs. ministros Francisco Peçanha Martins e Eliana Calmon votaram com o Sr. ministro relator.

Impedido o Sr. ministro João Otávio de Noronha.

Ausente, justificadamente, o Sr. ministro Franciulli Netto.

Brasília (DF), 25 de outubro de 2005 (data do julgamento)

Ministro Castro Meira

Relator

### Recurso especial nº 657.905-SE (2004/0064390-7)

Relator: ministro Castro Meira

Recorrente: Fazenda Nacional

Procurador: Marta Suzi Peixoto Paiva Linard e outros

Recorrido: Banco do Brasil S/A

Advogado: Gilberto Eifler Moraes e outros

### Relatório

O Exmo. Sr. ministro Castro Meira (relator): O Tribunal Regional Federal da 5ª região assim decidiu:

Processual civil. Embargos de terceiros. Alienação fiduciária. Penhora. Impossibilidade.

1. Estando o bem alienado fiduciariamente, incensurável a acolhida dos embargos de terceiro.

2. Hipótese em que há nos autos prova do registro da referida fidúcia.

3. Apelação e remessa oficial improvidas (fl. 72).

Foram opostos embargos de declaração em que se sustentou omissão do aresto em não tratar de que inexistia prova dos autos de que a obrigação que gerou a alienação fiduciária não teria sido liquidada. Também visou-se prequestionar os artigos 183 e 192 do Código Tributário Nacional.

Os embargos foram improvidos nos termos da seguinte ementa:

Processual civil. Embargos de declaração.

1. Os embargos de declaração têm ensejo quando há obscuridade, contradição ou omissão no julgado e, por construção pretoriana integrativa, erro material.

2. Hipótese em que, ao alegar a existência de omissão, a embargante pretende a rediscussão do mérito da demanda, o que é incabível.

3. Embargos não providos.

Contra esse acórdão foi manejado recurso especial com base em eventual violação aos artigos 535 do Código de Processo Civil, 184 e 186 do Código Tributário Nacional. Diz que “o bem penhorado foi dado em alienação fiduciária como garantia de débito de natureza privada, sobre o qual tem prevalência o crédito tributário”.

É o relatório.

### Recurso especial nº 657.905-SE (2004/0064390-7)

Ementa.

Processual civil. Execução fiscal. Bem alienado fiduciariamente. Impenhorabilidade. Precedentes.

1. “Os bens alienados fiduciariamente por não pertencerem ao devedor-executado, mas ao credor fiduciário, não podem ser objeto de penhora na execução fiscal” (REsp nº 232.550/SP, relator ministro Francisco Peçanha Martins, *DJU* de 18/2/2002).

2. Recurso especial improvido.

### Voto

O Exmo. Sr. ministro Castro Meira (relator): Presentes os

requisitos de admissibilidade, conheço do recurso especial.

Passo a analisá-lo.

Primeiramente, observo que não restou violado ao artigo 535 do Digesto Processual Civil, pois o acórdão restou devidamente fundamentado não sendo necessário explicitação sobre as matérias de direito aduzidas nos aclaratórios.

No tocante ao mérito, esta Corte já pacificou o entendimento de que é incabível a penhora do bem alienado fiduciariamente, por este ser de propriedade do credor fiduciário.

Nesse sentido, colaciono os seguintes precedentes:

“Processual civil. Execução fiscal. Bem alienado fiduciariamente. Impenhorabilidade. Precedentes.

– Os bens alienados fiduciariamente por não pertencerem ao devedor-executado, mas ao credor fiduciário, não podem ser objeto de penhora na execução fiscal.

– Acórdão em consonância com a orientação jurisprudencial do STF e do STJ.

– Recurso especial não conhecido.” (REsp nº 232.550/SP, relator ministro Francisco Peçanha Martins, *DJU* de 18/2/2002);

“Processual Civil. Execução Fiscal. Alienação Fiduciária. Penhora. Impossibilidade.

1. Não integrando o acervo patrimonial do devedor, o bem alienado fiduciariamente não poderá ser objeto de constrição judicial, a fim de que esta não alcance patrimônio de terceiro.

2. Multifários precedentes jurisprudenciais.

3. Recurso sem provimento.” (REsp nº 314.093/RS, relator ministro Milton Luiz Pereira, *DJU* de 3/4/2002);

“Processual civil. Execução fiscal. Cédula de crédito com alienação fiduciária. Impenhorabilidade. Decreto-lei 911/69. Precedentes jurisprudenciais.

I- Os bens alienados fiduciariamente por não pertencerem ao devedor-executado, mas à instituição financeira que lhe proporcionou as condições necessárias para o financiamento do veículo automotor não adimplido, não pode ser objeto de penhora na execução fiscal.

II- (*omissis*)

III- Recurso Especial a que se dá provimento, para excluir da penhora o bem indevidamente constrito.” (REsp nº 214.763/SP, relatora ministra Nancy Andriighi *DJU* de 18/9/2000)

Dessarte, observo que o aresto recorrido perfilha o entendimento desta Corte sobre a matéria em discussão, devendo ser mantido por seus próprios fundamentos.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso especial.

É como voto.

Certidão de julgamento – Segunda turma

Número Registro: 2004/0064390-7

REsp 657905-SE

Números origem: 200205000272953 9900033515

Pauta: 25/10/2005

Julgado: 25/10/2005

Relator: Exmo. Sr. ministro Castro Meira

Ministro impedido: Exmo. Sr. ministro: João Otávio de Noronha

Presidente da sessão: Exmo. Sr. ministro João Otávio de Noronha

Subprocurador-geral da República: Exmo. Sr. Dr. Eugênio José Guilherme de Aragão

Secretária: Bela. Valéria Alvim Dusi

## Autuação

Recorrente: Fazenda Nacional

Procurador: Marta Suzi Peixoto Paiva Linard e outros

Recorrido: Banco do Brasil S.A.

Advogado: Gilberto Eifler Moraes e outros

Assunto: Execução fiscal. Embargos. Terceiro

## Certidão

Certifico que a egrégia Segunda Turma, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

“A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. ministro-relator.”

Os Srs. ministros Francisco Peçanha Martins e Eliana Calmon votaram com o Sr. ministro relator.

Impedido o Sr. ministro João Otávio de Noronha.

Ausente, justificadamente, o Sr. ministro Franciulli Netto.

Brasília, 25 de outubro de 2005.

---

\* Sérgio Jacomino é registrador imobiliário em São Paulo, doutor em Direito e presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil.

## Alienação fiduciária de bens imóveis: penhora dos direitos do fiduciário e do fiduciante

Melhim Namem Chalhub\*

No interessante artigo “Penhora – alienação fiduciária de coisa imóvel: algumas considerações sobre o registro!” (vide p. 100), Sérgio Jacomino chama a atenção para a eventualidade de equívocos envolvendo a penhora de direitos relacionados a imóvel objeto da propriedade fiduciária.

Arguto jurista, Sérgio faz ampla investigação doutrinária em torno da natureza jurídica dos direitos do fiduciário e do fiduciante, a partir da qual conclui, com precisão, que são penhoráveis, de uma parte, o crédito do fiduciário – acompanhado da propriedade fiduciária que constitui sua garantia – e, de outra parte, o direito real de aquisição do fiduciante.

De fato, os direitos do credor-fiduciário e do devedor-fiduciante são penhoráveis, mas a desatenção à natureza jurídica peculiar de cada um desses direitos pode dar origem a graves problemas. Jacomino refere-se, a propósito, ao caso de uma execução trabalhista em que, não obstante o executado fosse apenas titular de direitos aquisitivos de determinado imóvel, na posição de devedor-fiduciante, o mandado judicial determinou a penhora da propriedade, e não dos direitos aquisitivos de que era titular o executado.

À margem da precisa conceituação sobre o objeto da penhora, Jacomino reacende instigante polêmica a propósito da natureza jurídica do direito do fiduciante – se se trata de um direito expectativo ou de uma propriedade sob condição suspensiva.

A dissidência deve-se ao fato de que, na alienação fiduciária, a definição dos eventos a que estão subordinados os efeitos do contrato não resulta da vontade das partes, mas são inerentes à própria natureza desse negócio jurídico, que, assim, não seria condicional, mas puro e incondicionado.

Com efeito, na alienação fiduciária, o devedor, com escopo de garantia, transmite ao credor a propriedade resolúvel de determinado imóvel e o recobra, após o pagamento da

dívida ou obrigação, estruturação que está na lei e que não é facultado às partes alterar (lei 9.514/97, art. 22 e 25).

Enquanto não verificados esses eventos – extinção da propriedade para o fiduciário e aquisição para o fiduciante –, o fiduciante é titular de um direito condicional à obtenção da propriedade.

Uma vez resolutive para o adquirente – fiduciário –, a condição é necessariamente suspensiva para o alienante – fiduciante –<sup>1</sup>, de modo que esses são “investidos de direitos opostos e complementares, e o acontecimento que aniquila o direito de um consolidará, fatalmente, o do outro”.<sup>2</sup>

O direito do fiduciante nasce no momento mesmo em que contrata a transmissão da propriedade sob condição resolutive, na alienação fiduciária, pois é aí que começa a se produzir o fato complexo, de formação sucessiva, a que o direito faz corresponder, quando concluído, o efeito aquisitivo do direito de propriedade. A propósito, Galvão Telles observa que uma das hipóteses características de “expectativa é a dos contratos ou outros negócios jurídicos celebrados sob condição suspensiva”.<sup>3</sup>

Semelhante, sob esse aspecto, é a pendência que se verifica na reserva de domínio, que Serpa Lopes, invocando Fortunato Azulay, vê como condição que suspende a execução do contrato até o final pagamento do preço.<sup>4</sup>

Dir-se-ia que não há na alienação fiduciária uma condição *própria*, tendo em vista que os eventos que darão eficácia ao contrato são definidos por lei, mas *imprópria*, como são algumas condições que, na definição de Bevilacqua, “apresentam a forma, sem ter a essência de condições. Tais são as necessárias, as *conditiones juris*, as *in preteritum*...”.<sup>5</sup>

A matéria, sem dúvida, é rica o suficiente para alimentar interessante debate, mas, como bem assinalou Jacomino, seja qual seja a qualificação do direito do fiduciante, ele é penhorável.

Tem razão Jacomino também quanto ao objeto da penhora, seja sob a perspectiva do fiduciário ou do fiduciante.

Quanto ao credor-fiduciário, o objeto da penhora há de ser seu direito de crédito, acompanhado do objeto da garantia fiduciária. Assim, em processo de execução judicial movido contra o credor-fiduciário, serão objeto de hasta pública o crédito e sua garantia; no leilão, ao adquirir o crédito, o arrematante ficará sub-rogado aos direitos e obrigações decorrentes do contrato de alienação fiduciária, tornando-se proprietário fiduciário em substituição ao credor-fiduciário; por força da sub-rogação, o arrema-



tante se apropriará do crédito e, completando-se o recebimento do crédito que foi penhorado, será obrigado a dar quitação ao devedor-fiduciante e fornecer-lhe o “termo de quitação”.

No outro pólo está o devedor-fiduciante, que é titular de um direito de aquisição sob condição suspensiva, que pode ter como objeto, igualmente, bens móveis, imóveis ou, ainda, direitos de crédito. O direito do devedor-fiduciante é igualmente penhorável.

Com efeito, Pontes de Miranda alinha entre os direitos expectativos os derivados de negócios a prazo ou sob condição, observando que tais direitos integram o patrimônio do expectante – aqui, devedor-fiduciante – e, assim sendo, “pode ser arrestado, penhorado ou entrar em massa concursal...”.<sup>6</sup>

Jacomino lembra, a propósito, que tais direitos são suscetíveis de cessão (lei 9.514/97, art. 29), não deixando dúvida quanto à penhorabilidade dos direitos do devedor-fiduciante; ora, diz ele, “ostentando um conteúdo econômico, *direito atual* disponível, parece lógico que esse direito também pudesse ser objeto de constrição judicial e conseqüentemente alienação forçosa”.<sup>7</sup>

Nesse caso, o objeto da penhora será o direito de aquisição do domínio, isto é, o direito que tem o devedor-fiduciante de ser investido na propriedade plena do bem, desde que efetive o pagamento da dívida que o onera. Assim, cogitando-se de penhorar os direitos do devedor-fiduciante, o objeto da penhora não será a propriedade, que ele ainda não tem,<sup>8</sup> mas tão somente os direitos aquisitivos. A jurisprudência recente invocada por Jacomino também não deixa dúvida quanto ao objeto da penhora dos direitos do devedor-fiduciante.

O valor econômico dos direitos aquisitivos, para efeito da penhora, merece especial atenção.

Com efeito, na medida em que a aquisição definitiva do direito de propriedade, por parte do devedor-fiduciante, é

condicionada ao pagamento da dívida, que em geral se faz parceladamente, a apuração do valor econômico do direito aquisitivo penhorável deve levar em conta, entre outras peculiaridades do caso específico, o valor de mercado do bem, descontado do valor do saldo devedor mais encargos contratuais. Realizado o leilão dos direitos aquisitivos penhorados, o arrematante ficará sub-rogado nos direitos e obrigações do devedor-fiduciante, substituindo-o na relação contratual com o credor-fiduciário, que, neste caso, se torna titular dos direitos aquisitivos, e obriga-se a resgatar o saldo da dívida em cumprimento da condição a que está subordinado o contrato.

A penhora dos direitos do devedor-fiduciante, como bem lembrou Narciso Orlandi Neto, citado por Jacomino, não atinge o direito do credor-fiduciário, pois o que ocorre é apenas a substituição do devedor-fiduciante, que deixa de ser o devedor original e passa a ser o arrematante.

Em qualquer dos casos – seja referindo-se aos direitos do credor ou aos direitos aquisitivos do devedor –, a penhora deve ser registrada no registro competente, seja registro de imóveis ou registro de títulos e documentos – neste último caso, se se tratar de bem móvel. Quando a propriedade fiduciária tiver por objeto bem imóvel, o registro se faz com fundamento nos parágrafos quarto e quinto do artigo 659 do Código de Processo Civil.

Em suma, embora a matéria possa parecer simples, o artigo de Jacomino foi oportuno não só por estimular o debate, mas, sobretudo, por definir com clareza a natureza do direito que deve ser objeto da penhora, em um ou no outro caso.

---

\*Melhim Namem Chalhub é advogado no Rio de Janeiro, autor do livro *Negócio Fiduciário*, com o qual propõe o debate do anteprojeto de lei de sistematização dos atos de natureza fiduciária.

---

1 LOPES, Miguel Maria de Serpa. *Tratado dos registros públicos*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1955, n.544.

2 GONÇALVES, Aderbal da Cunha. *Da propriedade resolúvel*. São Paulo: RT, 1979, p.67.

3 *Expectativa jurídica (algumas notas)*, *O Direito*, 1 (1958), 2-6, apud Luís Lima Pinheiro. *A cláusula de reserva da propriedade*. Coimbra: Almedina, 1988, p.54.

4 LOPES, Miguel Maria de Serpa, *op. cit.*, n.204.

5 BEVILACQUA, Clóvis. *Teoria geral do direito civil*. 2.ed., Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1929, p.297. No mesmo sentido, ESPÍNOLA, Eduardo. *Sistema do direito civil brasileiro*. 4.ed. Rio de Janeiro: Conquista., 1961, v.II, p.298.

6 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1954, §577, n.9.

7 JACOMINO, Sérgio. *Penhora – alienação fiduciária de coisa imóvel. Algumas considerações sobre o registro*. In: *Boletim Eletrônico IRIB # 2.245, 9/1/2006*. Biblioteca Virtual Dr. Gilberto Valente da Silva.

8 *A situação tem pontos de contato com a caução de direito aquisitivo sobre imóvel, isto é, a caução do direito do promitente comprador ou do promitente cessionário de imóvel, bem como do cessionário do promitente comprador (ei 9.514/97, art. 17 e 21)*.

# Regularização de loteamento e a segurança jurídica

**Sylvio Rinaldi Filho\***

Tema de grande relevância e atualidade, a regularização fundiária, por suas repercussões sociais, que em geral beneficiam as camadas menos favorecidas, tem despertado grande interesse, tanto no meio registral, quanto junto aos poderes públicos municipais.

A alegria daquele que após anos de incertezas obtém o registro de sua moradia é incomensurável.

Aqui em Barretos, SP, esta serventia, num trabalho conjunto com a municipalidade, procedeu ao levantamento dos empreendimentos irregulares, apresentando a orientação, caso a caso, das medidas necessárias às regularizações. Em algumas situações, sequer foi necessário intentar o procedimento administrativo de regularização, posto que o empreendedor acabou por elidir voluntariamente os obstáculos registrais.

## Decadência de taxas e tributos municipais

Cito o exemplo da CDHU, que não tem poupado esforços para regularizar os últimos conjuntos habitacionais problemáticos da cidade, e teve reconhecido pela municipalidade, administrativamente, a decadência de taxas e tributos que incidiam sobre os mesmos, dispensando assim a necessidade de morosa ação declaratória, o que simplificou em muito as pendências existentes.

Minha experiência pessoal endossa a constatação dos inúmeros artigos publicados neste *Boletim* sobre o tema – de que a parceria registro de imóveis/prefeitura é imprescindível para a implantação de uma eficaz política de regularização fundiária.

Mas a regularização fundiária não representa apenas a solução de problemas. Estamos tratando de situações fáticas consolidadas ao longo do tempo, que muitas vezes irão esbarrar com a correta situação jurídica do imóvel.

## Nulidades de registro e terceiros de boa-fé

Presto-me relatar curiosa situação decorrente de procedimento de regularização de loteamento intentado pela municipalidade de Barretos – processo n. 08/95-CP –, no qual foi apontada a existência de duplicidade de registros.

O pedido, ao final, veio a ser acolhido, tendo o MM. Juiz Corregedor Permanente, em sua decisão, determinado “o cancelamento das matrículas em duplicidade (posteriores)”.

Recebido o mandado para seu cumprimento, tive o cuidado de observar que, *in casu*, aqueles que *realmente* eram proprietários dos imóveis em duplicidade registral eram titulares do direito pelos registros posteriores, havendo caso de existência, até mesmo, de hipoteca em favor da Caixa Econômica Federal para garantia do financiamento para a construção da casa erigida no terreno.

Como simplesmente cancelar 17 matrículas? O que diriam os proprietários dos imóveis cujas matrículas passariam a não mais ter validade jurídica? Onde fica a segurança jurídica?

Diante de tais questionamentos, peticionei ao MM. Juiz Corregedor-Permanente da Comarca de Barretos, expondo que, no caso concreto, deveriam, sim, os registros posteriores serem preservados, em face do artigo 214, *caput* e seu parágrafo quinto da lei 6.015/73, pela nova redação dada pela lei 10.931/04.

“Art. 214. As nulidades de pleno direito do registro, uma vez provadas, invalidam-no, independentemente de ação direta.

(...)

§5º. A nulidade não será decretada se atingir terceiro de boa-fé que já tiver preenchido as condições de usucapião do imóvel.”

Demonstrei ainda que o caso em questão tinha a particularidade: boa parte das duplicidades podia ser entendida como ratificação do negócio jurídico anterior, visto que os proprietários originários, os *loteadores irregulares*, constitu-

íram seu procurador, pessoa que, num primeiro momento, compareceu como adquirente de uma série de lotes para, a seguir, comparecer na qualidade de procurador dos proprietários originários, para outorgar a escritura de lotes que, registrariamente, ele, procurador, constava como proprietário.

Demonstrei mais que é orientação jurisprudencial a atenuação das exigências registrárias objetivando regularizar situações consolidadas, sempre beneficiando os adquirentes – nunca o proprietário originário que ensejou a irregularidade.

Citei o recente provimento 10/2004, da E. Corregedoria Geral de Justiça, que ao normatizar a regularização de condomínios estipulou.

“216. Os adquirentes de partes ideais, para regularizar situações de fato anteriores a 08 de junho de 2001, poderão requerer o registro de condomínio especial.

216.1. Para esse fim, os Interessados apresentarão requerimento ao Juiz Corregedor Permanente do Oficial de Registro de Imóveis competente, instruído com os seguintes documentos:

(....)

c) histórico dos títulos de propriedade, abrangendo os últimos vinte anos, acompanhado das certidões dos registros correspondentes;

(....)

g) relação de todos os co-proprietários e compromissários compradores, ou cessionários de compromisso de compra e venda, titulares de direito real (artigo 1.225, inciso VII, do Código Civil), com declaração, conjunta ou individual, de anuência com a instituição do condomínio edilício.”

É evidente que o motivo da estipulação pela E. Corregedoria Geral de Justiça, no mencionado provimento 10/2004, de apresentação dos títulos de propriedade dos últimos 20 anos relaciona-se à comprovação do exaurimento da prescrição aquisitiva, que asseguraria a consolidação das situações fáticas, afastando seguramente qualquer questionamento jurídico válido.

E, como todas as matrículas posteriores que se buscava validar se referiam a aquisições de mais de 20 (vinte) anos, considerando a cadeia filiatória, estavam elas aptas, por-

tanto, até para se enquadrarem na exigência do usucapião extraordinário, que passou para 15 (quinze) anos com o Novo Código Civil (art. 1.238).

Ademais, caso fossem as matrículas em questão canceladas, ficaria configurada a hipótese de usucapião tabular, previsto no parágrafo único do artigo 1.242 do Código Civil.

“§ único. Será de cinco anos o prazo previsto neste artigo se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico.”

Ou seja, com o cancelamento das matrículas, seus atuais proprietários tabulares – considerando as matrículas posteriores –, a fim de restabelecer sua condição registral, teriam que se valer da mencionada ação de usucapião fundamentada no parágrafo único do artigo 1.242, o que vale dizer que seriam 17 (dezessete) novos processos que poderiam ser evitados, caso fosse aceita a argumentação que apresentei.

Diante do exposto, meu pedido veio a ser acolhido integralmente, determinando o MM. Juiz Corregedor Permanente o cancelamento das transcrições e matrículas anteriores.

Quanto sofrimento foi evitado àqueles que seriam atingidos pela decisão inicial. Que péssima impressão causaria a prática de tais atos de cancelamento e que impressão teriam do registro de imóveis e do poder Judiciário... Quantas ações judiciais foram evitadas apenas usando-se da cautela e do bom senso.

Nossa função é mais complexa do que se pode imaginar...

Fica do exemplo citado a sugestão à E. Corregedoria Geral de Justiça no sentido em adotar a orientação de, nos casos de regularização administrativa, em havendo duplicidade registral, determinar de ofício a validação dos registros que preenchem os requisitos do parágrafo único do artigo 1242 do Código Civil.

Barretos, 11 de outubro de 2005.

---

\* *Sylvio Rinaldi Filho* é oficial registrador.

# As relações entre os serviços extrajudiciais registrais e notariais e a Lei de Arbitragem

*Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza\**

1. A arbitragem
2. As relações da arbitragem com os serviços extrajudiciais
3. Registro civil das pessoas naturais e das pessoas jurídicas
4. Registro de títulos e documentos
5. Tabelionato de notas
6. Tabelionato de protestos
7. Registro de móveis

## 1. A arbitragem

A arbitragem está inserida no contexto de evolução legislativa que vem criando mecanismos simples e céleres de solução de conflitos de interesses.

A lei 7.244/84, que disciplinou o juizado especial de pequenas causas; a lei 9.099/95, que dispôs sobre os juzados especiais cíveis e criminais – revogou a lei 7.244/84; a lei 9.492/97, que regulamentou os serviços de protestos de títulos e outros documentos de dívida; e a lei 9.514/97, que instituiu a alienação fiduciária de coisa imóvel e a solução extrajudicial em caso de descumprimento do contrato, são leis que se põem lado a lado com a lei 9.307/96, sob o aspecto referido, de disciplinar formas mais simples, rápidas e menos onerosas na solução de conflitos de interesses.

Verifica-se, outrossim, uma tendência de afastar do poder Judiciário conflitos que comportem outro meio de solução. É o que se vê com o protesto de títulos e documentos de dívidas, resolvendo-se questões que envolvem relações de débito e crédito em serviço público extrajudicial; com a execução extrajudicial do contrato de alienação fiduciária de coisa imóvel – que garante mais celeridade à recuperação do crédito, portanto, mais eficácia à garantia; e também com a arbitragem. A morosidade do poder Judiciário, já bastante assoberbado – por razões que não cabe ora discutir, por fugir ao objeto do estudo – e o custo do acesso à justiça incrementam as atividades que permitem aos interessados ver suas questões decididas sem intervenção do poder em foco. Releva notar que à circulação de riquezas interessa que os sistemas garantam segurança e rápida recuperação dos créditos. Quanto mais lenta e onerosa



a recuperação do crédito, menos investimentos há na economia e maior é o custo do dinheiro.

Nesse quadro está posta a arbitragem, que merece mais estudo e utilização. Excelente instrumento para solução de litígios por meio de árbitros, está atualmente subutilizado.

Segundo J. E. Carreira Alvim, em *Comentários à Lei de Arbitragem* (2.ed., Lumen Juris), “o Estado, em vez de interferir diretamente nos conflitos de interesses, solucionando-os com a força da sua autoridade, permite que uma terceira pessoa o faça, segundo determinado procedimento e observado um mínimo de regras legais, mediante uma decisão com autoridade idêntica à de uma sentença judicial. É o denominado sistema de arbitragem, que, a grosso modo, nada mais é do que a resolução do litígio por meio de árbitros, com a mesma eficácia da sentença judicial”.

## 2. As relações da arbitragem com os serviços extrajudiciais

Assim como a arbitragem, forma de justiça privada, os serviços extrajudiciais representam relevante instrumento para alcançar a paz social, à margem da atuação do poder Judiciário.

O registro imobiliário confere a necessária segurança jurídica para o tráfico imobiliário e a concessão de crédito; a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado – sociedades simples, associações sem fins lucrativos e fundações de direito privado – começa com o registro dos atos

constitutivos no registro civil das pessoas jurídicas; ao registro civil das pessoas naturais cabem os assentos referentes ao estado das pessoas, decorrendo da prova por ele produzida a segurança da situação jurídica e do estado das pessoas físicas, de verificação necessária no momento da celebração de contratos; o tabelionato de protestos assegura celeridade e simplicidade na recuperação de créditos, consistindo ainda em relevante banco de dados para orientar as relações comerciais; por fim, o tabelionato de notas atua significativamente na prevenção e solução de conflitos, uma vez que orienta as partes e lavra os adequados instrumentos.

Enquanto a arbitragem é ainda incipiente no país, apesar da edição da lei datar de 1996, o mesmo não se aplica aos serviços extrajudiciais. De longa tradição, que vem do período Colonial, estão os serviços em foco em constante evolução: legislativa, na preparação de seus profissionais, no estudo, na participação na vida dos cidadãos. Merece registro a credibilidade dos serviços notariais e registrais junto à população.

A aplicação da Lei de Arbitragem por vezes exige que o interessado se socorra dos serviços extrajudiciais bem como *permite* a utilização dos serviços extrajudiciais, o que é de todo recomendável, uma vez tratar-se de serviços que conferem publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos praticados.

Os artigos da lei 9.307 a seguir relacionados referem-se às relações possíveis entre a arbitragem e os serviços extrajudiciais: primeiro; terceiro; sexto; nono, parágrafo segundo; 12, III; 18; 29; 30, *caput*, e parágrafo único; e 31.<sup>1</sup>

---

1 Art. 1º. “As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis.”; Art. 3º. “As partes interessadas podem submeter a solução de seus litígios ao juízo arbitral mediante convenção de arbitragem, assim entendida a cláusula compromissória e o compromisso arbitral.”; Art. 6º. “Não havendo acordo prévio sobre a forma de instituir a arbitragem, a parte interessada manifestará à outra parte sua intenção de dar início à arbitragem, por via postal ou por outro meio qualquer de comunicação...”; Art. 9º, § 2º. “O compromisso arbitral extrajudicial será celebrado por escrito particular, assinado por duas testemunhas, ou por instrumento público.”; Art. 12, III. “Extingue-se o compromisso arbitral: III- tendo expirado o prazo a que se refere o art. 11, inciso III, desde que a parte interessada tenha notificado o árbitro, ou o presidente do tribunal arbitral...”; Art. 18. “O árbitro é juiz de fato e de direito, e a sentença que proferir não fica sujeita a recurso ou a homologação pelo Poder Judiciário.”; Art. 29. “Proferida a sentença arbitral, dá-se por finda a arbitragem, devendo o árbitro, ou o presidente do tribunal arbitral, enviar cópia da decisão às partes, por via postal ou por outro meio qualquer de comunicação, mediante comprovação de recebimento, ou, ainda, entregando-a diretamente às partes, mediante recibo.”; Art. 30. “No prazo de cinco dias, a contar do recebimento da notificação ou da ciência pessoal da sentença arbitral, a parte interessada, mediante comunicação à outra parte, poderá solicitar ao árbitro ou ao tribunal arbitral que...(embargos de declaração).”; Art. 30, parágrafo único. “O árbitro ou tribunal arbitral decidirá, no prazo de dez dias, aditando a sentença arbitral e notificando as partes na forma do art. 29.”; Art. 31. “A sentença arbitral produz, entre as partes e seus sucessores, os mesmos efeitos da sentença proferida pelos órgãos do Poder Judiciário e, sendo condenatória, constitui título executivo.”

Veremos à frente as possibilidades de atuação do registro civil das pessoas naturais e das pessoas jurídicas; do registro de títulos e documentos; do tabelionato de notas; do tabelionato de protestos; e do registro imobiliário.

### 3. Registro civil das pessoas naturais e das pessoas jurídicas

Apenas “as pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para discutir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis” (art. 1º).

Cabe aos árbitros, portanto, verificar a capacidade e a representação das pessoas, como pressuposto para instituição da arbitragem.

As pessoas jurídicas de direito privado – sociedades simples, associações sem fins lucrativos e fundações de direito privado – provarão a regularidade de sua constituição e de sua representação mediante apresentação de seus atos constitutivos devidamente registrados no registro civil das pessoas jurídicas (art. 45, Código Civil, e arts. 114 e 119, lei 6.015).<sup>2</sup>

Os menores que tenham atingido a capacidade pela emancipação ou pelo casamento farão prova pela certidão expedida pelo registro civil das pessoas naturais, pois ao serviço em questão é atribuído o registro dos casamentos e das emancipações (art. 9º, I e II, Código Civil; e art. 29, II e IV, lei 6.015), motivadores da cessação da incapacidade antes do alcance da maioridade (art. 5º, parágrafo único, I e II, Código Civil).<sup>3</sup>

Portanto, na prova da capacidade se fazem presentes os serviços de registro civil, das pessoas jurídicas e das naturais.

Ao permitir que as partes pactuem a solução de conflitos por meio da arbitragem, a lei afasta o Estado da interferência direta nos conflitos.

### 4. Registro de títulos e documentos

A Lei de Arbitragem contém vários dispositivos que se referem a atos de comunicação.

Não havendo acordo prévio sobre a forma de instituir a arbitragem, o interessado deverá manifestar à outra parte sua intenção de dar início à arbitragem, por via postal ou *por outro meio qualquer de comunicação* (art. 6º).

A extinção do compromisso arbitral pela expiração do prazo para apresentação da sentença exige a notificação prévia do árbitro ou do presidente do tribunal arbitral (art. 12, III).

Proferida a decisão arbitral, devem as partes receber cópia da sentença, por via postal ou *por outro meio qualquer de comunicação* (art. 29).

Em caso de embargos de declaração, a parte que os apresentar deve comunicar a interposição à outra parte, cabendo ao árbitro ou ao tribunal arbitral, após a decisão dos embargos, notificar as partes, na forma do artigo 29 (art. 30, *caput*, e parágrafo único).

Admite a lei 9.307 a utilização de qualquer meio de comunicação.

O registro de títulos e documentos se presta a notificar do registro ou da averbação praticados os interessados que figuram no título, documento ou papel apresentado, ou a qualquer terceiro que lhe seja indicado pelo apresentante. Por tal processo podem ser feitos avisos, denúncias e notificações, quando não exigida intervenção judicial.

A atribuição referente às notificações constitui relevante atividade do serviço de títulos e documentos, a qual pode ser invocada pelos registradores de imóveis

<sup>2</sup> Art. 45 do Código Civil. “Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo.”

<sup>3</sup> Art. 5º; parágrafo único, do Código Civil. “Cessará, para os menores, a incapacidade: I- pela concessão dos pais, ou de um deles na falta do outro, mediante instrumento público, independentemente de homologação judicial, ou por sentença do juiz, ouvido o tutor, se o menor tiver dezesseis anos completos; II- pelo casamento;”; Art. 9º do Código Civil. “Serão registrados em registro público: I- os nascimentos, casamentos e óbitos; II- a emancipação por outorga dos pais ou por sentença do juiz;”.

por expressa previsão legal, na hipótese de intimações a serem promovidas pelo registro imobiliário (ex.: art. 49, lei 6.766; §3º, art. 26, lei 9.514).<sup>4</sup>

Os atos de comunicação previstos na Lei de Arbitragem podem, certamente, se dar mediante o serviço de títulos e documentos com a vantagem de gozarem as notificações assim procedidas de presunção de veracidade, por emanarem de serviço e de delegatário com fé pública.

## 5. Tabelionato de notas

A Constituição federal e a lei, ao permitirem que as partes pactuem a solução de conflitos existentes ou futuros por intermédio da arbitragem, afasta nestes casos o Estado da interferência direta nos conflitos. A adoção de tal forma extrajudicial de solução de conflitos exige, contudo, *pacto das partes*.

Sendo facultativa a opção pela arbitragem, deve a mesma constar de convenção de arbitragem, que pode ser dada pela cláusula compromissória ou pelo compromisso arbitral.

A cláusula compromissória é a “convenção através da qual as partes em um contrato comprometem-se a submeter à arbitragem os litígios que possam vir a surgir, relativamente a tal contrato” (art. 4º, lei 9.307).

O compromisso arbitral é a “convenção através da qual as partes submetem um litígio à arbitragem de uma ou mais pessoas, podendo ser judicial ou extrajudicial” (art. 9º, lei 9.307).

Percebe-se que a cláusula compromissória refere-se a litígios futuros e o compromisso arbitral a litígios atuais, devendo ambos ser celebrados *por escrito*. A cláusula compromissória pode estar no próprio contrato ou em documento apartado.

O parágrafo segundo do artigo nono da lei 9.307 dispõe que o compromisso extrajudicial pode ser celebrado por escrito particular, assinado por duas testemunhas ou por instrumento público.

Não obstante a lei se refira à atuação do tabelião de notas

apenas quanto ao compromisso arbitral, relativo a litígios atuais, é evidente que a convenção de arbitragem, em qualquer de suas espécies – cláusula compromissória ou compromisso arbitral – pode ser celebrada por instrumento público.

A cláusula compromissória referente a litígios futuros pode integrar o corpo de qualquer contrato celebrado por instrumento público ou a escritura pode ser lavrada exclusivamente para estipulação da cláusula, neste caso referindo-se ao contrato, nos termos do parágrafo primeiro do artigo quarto da lei 9.307.<sup>5</sup>

Ao dar forma pública a um contrato por desejo das partes ou imposição legal, o tabelião pode incluir a cláusula compromissória a requerimento dos interessados – por certo deverá o tabelião observar se presentes os requisitos para instituição da arbitragem, uma vez que há escrituras lavradas com autorização judicial, que tratam de interesses de incapazes, constituindo hipótese que não permite a arbitragem.

Exercendo função de conselheiro das partes, orientador e importante agente na prevenção de litígios, deve o tabelião bem esclarecer as partes sobre a arbitragem, cabendo-lhe conhecer as normas básicas que regem o instituto e redigir com clareza a convenção de arbitragem, se as partes optarem por tal instrumento de solução de litígios.

O pacto deve ser válido e fixar os limites do litígio submetido à arbitragem, desde que o árbitro ou o tribunal arbitral estejam adstritos à convenção, devendo resolver as questões nos limites da convenção de arbitragem, sem omissões (art. 32, I, IV e V, lei 9.307).

A cláusula compromissória pode ser omissa quanto à indicação dos árbitros; já no compromisso arbitral, as partes devem indicar os árbitros ou delegar a uma entidade a indicação dos árbitros. Havendo indicação dos árbitros, deve o tabelião verificar, indagando às partes, se presentes as relações que caracterizam os casos de impedimento ou suspeição dos juízes, aplicáveis aos árbitros (arts. 134 e 135, Código de Processo Civil): a) ser o juiz parte no litígio;

---

<sup>4</sup> Art. 49, caput, da lei 6.766. “As intimações e notificações previstas nesta lei deverão ser feitas pessoalmente ao intimado ou notificado, que assinará o comprovante do recebimento, e poderão igualmente ser promovidas por meio dos cartórios de registro de títulos e documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-las.”; § 3º, art. 26, lei 9.514. “A intimação far-se-á pessoalmente ao fiduciante, ou ao seu representante legal ou ao procurador regularmente constituído, podendo ser promovida, por solicitação do oficial do Registro de Imóveis, por oficial de Registro de Títulos e Documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la, ou pelo correio, com aviso de recebimento.”

<sup>5</sup> § 1º, art. 4º, lei 9.307. “A cláusula compromissória deve ser estipulada por escrito, podendo estar inserta no próprio contrato ou em documento apartado que a ele se refira.”

b) ter atuado no processo como mandatário da parte, perito ou testemunha; c) estar postulando no processo, como advogado, o cônjuge do juiz ou qualquer parente seu, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral até o segundo grau; d) ser o juiz cônjuge, parente, consanguíneo ou afim de alguma das partes, em linha reta ou colateral até o terceiro grau; e) ser órgão de direção ou de administração de pessoa jurídica, parte na causa; f) ser amigo íntimo ou inimigo capital de qualquer das partes; g) ser alguma das partes credora ou devedora do juiz, de seu cônjuge ou de parentes destes, em linha reta ou na colateral até o terceiro grau; h) ser o juiz herdeiro presuntivo, donatário ou empregador de alguma das partes; i) receber o juiz dádivas antes ou depois de iniciado o processo; j) aconselhar alguma das partes acerca do objeto da causa ou subministrar meios para atender às despesas do litígio; l) ter o juiz interesse no julgamento da causa em favor de uma das partes (art. 32, II, lei 9.307).<sup>6</sup>

O disposto nos artigos 10 e 11 da lei 9.307 há de ser observado pelo tabelião, cuidando de requisitos obrigatórios e facultativos do compromisso arbitral. Embora refiram-se apenas ao compromisso arbitral, aplicam-se no que couber à cláusula compromissória.

As cláusulas compromissórias que contêm muitas informações, ou seja, aquelas mais completas, são chamadas *cláusulas cheias*. Podem e devem ser pactuados: o número de árbitros – sempre ímpar; a sede da arbitragem; a lei aplicável; o idioma da arbitragem, quando houver partes estrangeiras; as regras para a arbitragem – que as partes podem convencionar; reportar-se às regras de algum órgão arbitral institucional ou entidade especializada; ou delegar ao árbitro ou tribunal arbitral que regulem o procedimento – art 5º e 21, lei 9.307)<sup>7</sup>; os limites da arbitragem; a autorização ou não para o julgamento por equidade (art. 2º e 11, II, lei 9.307); a

responsabilidade pelo pagamento de honorários e despesas com a arbitragem; enfim, devem os contratantes estabelecer com clareza e precisão como transcorrerá a arbitragem, evitando que para sua instituição já se estabeleça controvérsia.

As cláusulas compromissórias ditas *vazias* são aquelas que apenas afastam do poder Judiciário a solução dos conflitos. É importante salientar que as partes, ao optarem pela arbitragem, não podem inserir no contrato a cláusula de eleição de foro, que diz respeito à solução de conflitos diretamente pelo Estado, por intermédio do poder Judiciário.

Quanto aos limites da arbitragem, tratando as cláusulas compromissórias de litígios futuros, é usual contratar que mediante a arbitragem serão resolvidas todas e quaisquer controvérsias decorrentes da interpretação e execução do contrato.

Como se vê, a boa redação do pacto é de extrema relevância para o sucesso da arbitragem.

## 6. Tabelionato de protestos

Não obstante possam as partes optar pela justiça privada, afastando a justiça estatal; não obstante esteja o juiz impedido de substituir pela justiça estatal a justiça privada feita pelo árbitro, por lhe ser vedado o reexame do mérito do litígio, não está a arbitragem totalmente afastada de qualquer controle do poder Judiciário.<sup>8</sup>

Proferida a sentença arbitral, não sujeita a recurso ou a homologação pelo poder Judiciário e produzidos os mesmos efeitos das decisões proferidas pelos órgãos do Judiciário (art. 18 e 31, lei 9.307), se não for cumprida voluntariamente terá sua execução forçada na via judicial.

Sendo a sentença condenatória ou declaratória de conciliação (art. 28, lei 9.307),<sup>9</sup> constitui título executivo judicial. J. E. Carreira

<sup>6</sup> São hipóteses de nulidade da sentença arbitral, dentre outras, as seguintes previstas no artigo 32 da lei 9.307. “É nula a sentença arbitral se: I- for nulo o compromisso; II- emanou de quem não podia ser árbitro; IV- for proferida fora dos limites da convenção de arbitragem; V- não decidir todo o litígio submetido à arbitragem;”

<sup>7</sup> Art. 5º, lei 9.307. “Reportando-se as partes, na cláusula compromissória, às regras de algum órgão arbitral institucional ou entidade especializada, a arbitragem será instaurada e processada de acordo com tais regras, podendo igualmente, as partes estabelecer na própria cláusula, ou em outro documento, a forma convencional para a instituição da arbitragem”; Art. 21, lei 9.307. “A arbitragem obedecerá ao procedimento estabelecido pelas partes na convenção de arbitragem, que poderá reportar-se às regras de um órgão arbitral institucional ou entidade especializada, facultando-se, ainda às partes, delegar ao próprio árbitro, ou ao tribunal arbitral, regular o procedimento.”

<sup>8</sup> J. E. Carreira Alvim, in: *Comentários à Lei de Arbitragem* (2.ed., Lumen Juris, p.113): “Apesar de não poder o juiz substituir pela justiça estatal a justiça privada feita pelo árbitro, por lhe ser vedado o reexame do mérito do litígio, intervém (ou pode intervir) ele, a pedido do árbitro ou da parte, seja no curso do procedimento, se algum ato coercitivo se fizer necessário (art. 22, §2º), seja, ao final, na demanda para decretação de nulidade da sentença arbitral (art. 33), seja, enfim, na execução forçada da sentença arbitral.”



Alvim, na obra citada, afirma que se pode falar “em sede arbitral, em sentença declaratória de condenação, quando da conciliação resultar um título executivo em favor de uma das partes contra a outra”, referindo-se ao artigo 28 da Lei de Arbitragem.

O Código de Processo Civil teve a redação do inciso III do artigo 584 alterada pela lei 9.307 e passou a vigorar com o seguinte teor:

“Art. 584. São títulos executivos judiciais:

III- a sentença arbitral e a sentença homologatória de transação ou de conciliação.”

Entretanto, tratando-se de condenação líquida e recusando-se o devedor a cumpri-la voluntariamente, terá o credor alternativa extrajudicial antes de buscar o Judiciário para a execução forçada.

Grande inovação da lei 9.492/97, que regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida, dentre outras, foi alargar o campo de atuação dos serviços de protesto, admitindo a apresentação de outros documentos além dos títulos de crédito.

Apesar de melhor interpretação para a expressão “documentos de dívida” não ser ainda pacífica, não discrepa a doutrina quanto a estarem todos os *títulos executivos* incluídos na definição, fugindo ao objetivo deste estudo analisar o que mais faz parte dela. Portanto, a sentença arbitral que contenha condenação líquida pode ser apresentada para protocolização no tabelionato de protestos, o que permite ao credor buscar o recebimento de seu crédito por meio mais célere, simples e menos oneroso que o poder Judiciário.

Vale trazer à baila recente mudança de posicionamento da Corregedoria paulista, ainda que tímida, quanto aos documentos de dívida. Sem amparo legal, vinha admitindo o protesto de títulos executivos

que não títulos de crédito, apenas para fins falimentares. Entretanto, passou a admitir o protesto comum de todos os títulos executivos judiciais e extrajudiciais, elencados nos artigos 584 e 585 do Código do Processo Civil, neles incluídos, obviamente, as sentenças arbitrais.<sup>10</sup>

Os caracteres formais do título, que devem ser examinados pelo tabelião de protestos por força do artigo nono da lei 9.492/97,<sup>11</sup> serão analisados no próximo tópico.

## 7. Registro de imóveis

A lei 6.015, Lei de Registros Públicos, elenca no artigo 221 os títulos, em sentido formal, admitidos a registro.

Dentre eles os títulos judiciais, que podem ser cartas de sentença, formais de partilha, certidões e mandados extraídos de autos do processo (inciso IV).

Como já visto, a sentença arbitral produz os mesmos efeitos da sentença proferida pelos órgãos do poder Judiciário (art. 18, lei 9.307) e está no rol dos títulos executivos judiciais da lei processual civil (art. 584, III, CPC).

Em face das regras insertas no artigo 18 da lei 9.307 e no inciso IV do artigo 221 da lei 6.015, tem a decisão arbitral acesso ao registro imobiliário?

A questão já foi enfrentada pelo digno registrador paulista Ademar Fioranelli, titular do Sétimo Registro de Imóveis de São Paulo.

Autor de diversos trabalhos na área do Direito registral imobiliário, que constituem excelente fonte de consulta por sua abrangência e dissecação das questões práticas, Ademar Fioranelli submeteu à apreciação do Juízo de Registros Públicos de São Paulo a questão posta.

Ao Sétimo Registro de Imóveis de

A sentença arbitral de condenação pode ser apresentada no tabelionato de protestos, o que permite o rápido recebimento do crédito.

<sup>9</sup> Art. 28, lei 9.307. “Se, no decurso da arbitragem, as partes chegarem a acordo quanto ao litígio, o árbitro ou o tribunal poderá, a pedido das partes, declarar tal fato mediante sentença arbitral, que conterà os requisitos do art. 26 desta Lei.”

<sup>10</sup> A decisão do Corregedor geral da Justiça do estado de São Paulo foi proferida no processo CG n.864/2.004, com força normativa, e publicada no Diário Oficial do Poder Judiciário, de 2/6/2005 (caderno I, parte 1, p. 3 a 5). Disponível no Informativo Eletrônico 325/2005, da Anoreg/BR, [www.anoregbr.org.br/novoinfo/](http://www.anoregbr.org.br/novoinfo/), acessado em 3/8/2005.

<sup>11</sup> Art. 9º, lei 9.492/97. “Todos os títulos e documentos de dívida protocolizados serão examinados em seus caracteres formais e terão curso se não apresentarem vícios, não cabendo ao Tabelião de Protesto investigar a ocorrência de prescrição ou caducidade”.

São Paulo foi apresentada, e devidamente prenotada, carta de sentença expedida por tribunal arbitral da capital paulista. Suscitada dúvida, decidiu o juiz da primeira Vara de Registros Públicos, nos autos do processo 000.05.032549-3, pela improcedência, determinando a prática do ato de registro.<sup>12</sup>

A declaração de dívida mencionada não se restringiu à possibilidade de acesso ao registro da sentença arbitral, mas também a outros questionamentos. Vejo que, em se tratando de divisão amigável – hipótese dos autos –, a solução adequada seria exigir a intervenção do tabelião de notas por ser da essência do ato a escritura pública e inexistir litígio. Contudo, o aspecto que nos interessa neste estudo, exclusivamente, é o ingresso no registro da carta de sentença oriunda da decisão arbitral.

No ponto de interesse, fundamentou o MM. Juiz de Direito prolator da sentença, Venício Antônio de Paula Salles, com os argumentos seguintes.

“A decisão arbitral, nos termos do artigo 31, possui os mesmos efeitos da sentença *judicial* se constituindo títulos *executórios*... Há uma equiparação eficaz, e nesta conformidade imperioso é concluir que *carta de sentença* arbitral tem o mesmo sentido e efeitos de *carta de sentença* judicial ou a esta é ‘equiparada’, e como tal assume prerrogativas de título hábil para o acesso ao registro imobiliário.”

Com efeito, não há como negar o ingresso no fôlio real das sentenças arbitrais que decidam questões referentes a direitos patrimoniais relativos a imóveis. Tendo e produzindo os mesmos efeitos da sentença judicial, não pode ser vedado o acesso ao registro das sentenças arbitrais.

A equiparação da decisão arbitral à sentença judicial foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal na SE 5.206 – Espanha – Ag Rg (resumo em Inf. STF 71, de 12/05/97,

mencionado em nota ao artigo 35, lei 9.307 por Theotônio Negrão, in: *Código de Processo Civil*, 31.ed., Saraiva).

O título formal a ser apresentado ao serviço de registro de imóveis deve ser a *carta de sentença*, pois os demais títulos judiciais – formais de partilha, certidões e mandados – não podem ser expedidos pelos árbitros. Não têm os árbitros poder para extrair mandados, que são ordens judiciais; certidões, que são atos administrativos, ou seja, emanam do serviço público; ou formais de partilha, que decorrem de inventário, sempre judicial.

Equiparada à carta de sentença judicial, está a carta de sentença arbitral, assim como aquela e todo e qualquer título apresentado para registro *lato sensu*,<sup>13</sup> sujeita à qualificação registral. Vale a advertência de Álvaro Pinto de Arruda, ao se referir à qualificação dos títulos: “Todos eles estão sujeitos à obediência aos mesmos princípios e ao cumprimento de idênticas cautelas”.<sup>14</sup>

Há quem critique a inclusão da carta de sentença como título judicial com ingresso no registro, por ser documento que objetiva a execução provisória (art. 589 e 590, CPC). No entanto, tal é a definição da carta de sentença em sentido estrito, ao passo que a lei 6.015 utiliza a expressão no sentido amplo, em vários dispositivos (art. 97; 100, §§ 3º e 4º; 221, IV; 222).<sup>15</sup>

Assim, apresentada carta de sentença arbitral para registro *lato sensu*, ao oficial de registro caberá examiná-la, em obediência ao princípio da legalidade.

O exame do título em sua forma exigirá a verificação da observância de disposições da lei processual civil, aplicável analogicamente, das leis 9.307 e 6.015.

Deverá a carta conter, obviamente, a sentença (art. 590, IV, CPC).

A convenção de arbitragem – cláusula compromissória ou compromisso arbitral (art. 3º, 4º e 9º, lei 9.307) – também há de integrar o título.

<sup>12</sup> Disponível em [www.irib.org.br/selecionada/boletimel1868c.asp](http://www.irib.org.br/selecionada/boletimel1868c.asp). Acesso em 3/8/2005.

<sup>13</sup> Os atos de registro *lato sensu* englobam a matrícula do imóvel, os atos de registro em sentido estrito e as averbações.

<sup>14</sup> “Seja dito, com todo respeito ao Poder Judiciário, mas com clareza e veemência, que no exame de qualificação, o título judicial é um título do mesmo status de qualquer outro título público ou particular: tem suas características peculiares, contudo não é melhor do que aqueles outros, nem goza de privilégios” (Álvaro Pinto de Arruda. *Estudos em Homenagem a Gilberto Valente da Silva*. Porto Alegre: Safe, 2005, p.30).

<sup>15</sup> “Carta de sentença em sentido lato é o traslado de decisão judicial (sentença ou acórdão). Em sentido estrito é o conjunto de documentos, tirados a pedido, dos autos de processo de execução, para instrumentar execução provisória... O sistema da LRP utiliza a expressão ‘Carta de Sentença’ no sentido lato” (Regn Roberto Marques de Melo Jr. *Lei de Registros Públicos Comentada*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2003, pág. 212).

Deve o título fazer referência à matrícula ou ao registro anterior, indicando seu número e ofício de registro imobiliário, cumprindo o disposto nos artigos 222 e 225 da lei 6.015.

Em se tratando de decisões judiciais que não sejam cautelares, seu registro depende do trânsito em julgado. Quanto à decisão arbitral, uma cautela deve ser observada quanto à sua definitividade.

A sentença arbitral põe fim à arbitragem (art. 29, lei 9.307) e, embora o artigo 18 da lei 9.307 estabeleça não estar sujeita a recurso, comporta a correção de erro material e ataque via embargos de declaração, para esclarecimento de obscuridade, dúvida ou contradição, ou pronunciamento sobre ponto omitido (art. 30, lei 9.307). A carta de sentença deverá conter, portanto, informação sobre o decurso do prazo para requerimento de correção de erro ou interposição de embargos de declaração, ou o aditamento decorrente de tais postulações e a informação de que as partes foram dele intimadas (parágrafo único, art. 30, lei 9.307).<sup>16</sup>

Não é demais salientar que, além dos requisitos formais apontados, devem ser observados todos os princípios registrais, com ênfase para a especialidade e a continuidade.

Merecendo o título – carta de sentença arbitral – qualificação positiva, o ato será praticado, cabendo ressaltar que ao registrador não se permite ingressar no mérito da decisão arbitral quando do exame.

Havendo exigências a serem satisfeitas e não se conformando o apresentante com as mesmas ou não podendo satisfazê-las, poderá requerer a declaração de dúvida, a ser dirimida pelo poder Judiciário nos termos do artigo 198 e seguintes da lei 6.015.

O registro imobiliário poderá ser provocado a atuar, ainda com relação às decisões arbitrais, caso haja propositura de ação judicial para decretação de nulidade da sentença arbitral ou arguição da nulidade via embargos do devedor, na forma e nos prazos do artigo 33 da lei 9.307.

Poderá a parte que postula a nulidade requerer ao juízo que, usando do poder geral de cautela, determine o bloqueio da matrícula do imóvel na qual foi praticado ato em razão de decisão arbitral, com esteio no parágrafo terceiro do artigo 214 da lei 6.015, ou que determine a indisponibilidade do bem, averbando-se a ordem judicial (art. 167, II, 5 e 12; e art. 246, lei 6.015).<sup>17</sup>

Acolhida a nulidade, será averbado o cancelamento do registro *lato sensu*, que decorreu da sentença arbitral após o trânsito em julgado da decisão judicial (art. 250, I, lei 6.015).

Repelida a nulidade e tendo ocorrido averbação de bloqueio da matrícula ou de decretação de indisponibilidade, deve ser cancelada a averbação de restrição.

---

\* Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza é tabelião e registrador do segundo Ofício de Teresópolis, RJ, e diretor acadêmico do Irib.

---

<sup>16</sup> Art. 30, lei 9.307. “No prazo de cinco dias, a contar do recebimento da notificação ou da ciência pessoal da sentença arbitral, a parte interessada, mediante comunicação à outra parte, poderá solicitar ao árbitro ou ao tribunal que:

I- corrija qualquer erro material da sentença arbitral;

II- esclareça alguma obscuridade, dúvida ou contradição da sentença arbitral, ou se pronuncie sobre ponto omitido a respeito do qual devia manifestar-se a decisão.

Parágrafo único. O árbitro ou o tribunal decidirá, no prazo de 10 (dez) dias, aditando a sentença arbitral e notificando as partes na forma do art. 29.”

<sup>17</sup> A enumeração das averbações é exemplificativa, não atendendo aos princípios da publicidade e segurança – que, como princípios informadores da atividade, devem nortear a interpretação dos dispositivos legais –, negar acesso ao fôlio real de determinação judicial, em face de interpretação extremamente restritiva. Sucede que, no estado de São Paulo, a determinação judicial de indisponibilidade, que não conte “com previsão legal específica para ingresso no registro imobiliário” não acessa o registro – as normas paulistas distinguem as comunicações administrativas de indisponibilidade com previsão legal específica para ingresso no registro imobiliário; por exemplo, lei 6.024/74, artigos 36 a 38 –, que devem ser averbadas no livro 2; e os mandados judiciais que não contem com tal previsão, devendo ser prenotados no livro 1 – protocolo, e arquivados – itens 102.1 e 102.9 das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça, SP.

Não vejo razão para impedir o acesso de tais ordens ao fôlio real, pois que emanadas do poder Judiciário, expedidas em razão do poder geral de cautela dos magistrados, em processo contraditório e com garantia de ampla defesa, devendo ser acolhidas pelo registro imobiliário, mesmo porque encontram esteio para ingresso no fôlio real: artigo 167, II, 5 – averbação de “outras circunstâncias que, de qualquer modo, tenham influência no registro ou nas pessoas nele interessados”; artigo 167, II, 12 – averbação “das decisões, recursos e seus efeitos, que tenham por objeto ato ou títulos registrados ou averbados”; e artigo 246 – “além dos casos expressamente indicados no item II do art. 167, serão averbadas na matrícula as sub-rogações e outras ocorrências que, por qualquer modo, alterem o registro” –, todos dispositivos da LRP.

# O direito de propriedade, o Código Florestal e o registro de imóveis

*Ulysses da Silva\**

A história retrata a evolução do direito nos diversos pontos do planeta, havendo autores, como Washington de Barros Monteiro, que sugerem haver sido coletiva a propriedade, no princípio. É possível, no entanto, prever que, no seio de seu grupo, já despontava no homem instintiva noção desse direito real como bem individual, privado, manifestada na defesa da posse de objetos de uso estritamente seu. E se assim foi, não será fora de propósito afirmar que já havia, naqueles remotos tempos, sinais da co-existência, estabelecida, nos dias atuais, entre bens públicos ou coletivos e exclusivos ou privados.

Seja como for, restritos ao nosso país e atendo-nos aos bens imóveis, não é necessário recuar tanto para perceber que a posse privada, desdobrada da pública, acabou transformando-se em direito de propriedade, por força da vontade do homem e da legislação vigente. Torna-se visível tal transformação quando analisamos a legislação do século XIX e confrontamos a lei 601, de 18 de setembro de 1850, e o regulamento 1.318, de 30 de janeiro de 1854, com a lei 1.237, de 24 de setembro de 1864, regulamentada pelo decreto 3.453, de 26 de abril de 1865. A primeira criou o registro paroquial da posse e suas transferências, e a segunda instituiu o registro da propriedade imobiliária, embora que fosse apenas para efeito de publicidade.

Outras leis se sucederam e, com a entrada em vigor, em 1917, do nosso primeiro Código Civil, o direito de proprieda-



de passou a merecer maior atenção, como se vê do disposto no artigo 524, cujo teor não custa rever:

### Propriedade privada

A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua.

Apesar de assim assegurado, é certo que o direito em apreço há muito deixou de ser absoluto, estando, como efetivamente está, sujeito às limitações impostas pelo poder público na legislação vigente, as quais, com o decorrer do tempo, vão se ampliando. Sinais da ampliação dessas limitações são visíveis no Código Civil de 2002. Vejamos, por exemplo, o teor do artigo 1.228:

O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

É interessante notar que a expressão direito de usar, gozar e dispor de seus bens, empregada no artigo 524 do Código de 1916, foi substituída, no de 2002, pelos termos faculdade de usar, gozar e dispor da coisa. Não deixa de ser sintomática tal modificação, que vai além da intenção de melhorar a redação do dispositivo legal codificado anteriormente. Acrescenta, aliás, o parágrafo primeiro do referido artigo 1.228, sem nenhum precedente no Código anterior, mas confirmando o que já diziam os artigos quinto, inciso XXIII, número 182, parágrafo segundo, 186 e 225 da Constituição Federal de 1988, que:

“O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e evitada a poluição do ar e das águas.”

Note-se que o proprietário, no exercício de seu direito, além de subordinado à observância das recomendações vistas, está sujeito a sofrer desapropriação do imóvel também por interesse social, nos termos do parágrafo terceiro do citado artigo 1.228.

Bem a propósito, Hely Lopes Meirelles, autor da preciosa obra intitulada *Direito Administrativo Brasileiro*, ao abordar a intervenção do poder público na propriedade, cita, como instrumentos utilizáveis, a desapropriação e a servidão admi-

nistrativa, além, naturalmente, do direito de preempção ou preferência de que trata o Estatuto da Cidade, lei 10.257/01, a criação da reserva permanente, a instituição da reserva legal, a servidão florestal e a demarcação de terras indígenas.

Prosseguindo nessa trilha, não custa recordar o disposto no artigo 79, também do Código Civil, de acordo com o qual:

“São bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente.”

Logo se vê que, além das edificações ou outras benfeitorias levadas a cabo pelo homem, também a vegetação que cobre o solo, seja nativa ou não, incorpora-se ao imóvel, compreendendo-se, conseqüentemente, na conceituação em apreço, dada pelo legislador. Continuando, o artigo 99 considera como bens públicos, entre outros, aqueles que são de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças, acrescentando o artigo 103 que o uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido.

### Rios, mares e lagos

A inclusão, entre os bens públicos, dos rios, mares e lagos, não impede a utilização deles por particulares, mas a lei limita-a aos casos por ela autorizados. E é justo que assim seja porque, à medida que o tempo passa e o adensamento populacional cresce, a importância da água para a humanidade também aumenta, havendo quem preveja que a próxima guerra poderá ser por ela, diante da escassez que já se nota em várias regiões do mundo. É por tal razão que a sua preservação não pode ser negligenciada. A poluição deve ser evitada, a todo custo, mediante a realização de saneamento básico em todos os pontos dos centros urbanos. Também se faz necessária a adoção de medidas concretas objetivando o reflorestamento ao longo das águas correntes e suas nascentes, dos lagos e reservatórios, a par de efetiva fiscalização que impeça a proliferação de parcelamentos irregulares e favelas ao longo de suas margens.

Se assim deve ser com as águas, o mesmo podemos dizer quanto ao uso e à preservação das vegetações nativas em imóveis, sejam de propriedade pública ou privada, já tidas como de interesse da coletividade, dada a sua importância na preservação dos rios, córregos e lagos, da fauna, da flora, das belezas naturais, do equilíbrio ecológico e da qualidade do ar que respiramos.

Em recente levantamento feito pelo IBGE, o esgoto a céu aberto, a falta de saneamento básico e as queimadas foram considerados os maiores causadores de poluição em nosso país.

Tudo o que dissemos até agora o foi com um objetivo certo, levando-nos, como sugere o título deste estudo, ao Código Florestal. O atual foi criado pela lei 4.771, de 15 de setembro de 1965, modificado pela lei 7.803, de 18 de julho de 1989 e, também pela medida provisória 2.166-67, de 24 de agosto de 2001.

### Reserva legal

A abordagem desse código nos leva, inicialmente, à reserva legal. Tal como concebida hoje, surgiu com a aludida lei 4.771, como medida destinada a preservar as florestas e demais formas de vegetação existentes, reconhecidas como de utilidade às terras que revestem, como consta de seu artigo primeiro.

Editada em 24 de agosto de 2001, a medida provisória 2.166-67 define a reserva legal, no inciso II do parágrafo segundo, para os efeitos do Código Florestal, como sendo área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas.

Essa conceituação difere pouco da que foi dada, no inciso I do mesmo parágrafo, à área de preservação permanente, especificada como aquela que é protegida nos termos dos artigos segundo e terceiro, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Tomando como parâmetro o critério adotado pelo DEPRN, Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais, órgão da Secretaria do Meio Ambiente do estado de São Paulo, em consonância com o disposto no dispositivo mencionado, são consideradas de preservação permanente

A localização  
da reserva  
legal deve ser  
aprovada pelo  
órgão  
ambiental  
estadual  
competente  
ou outra  
instituição  
habilitada.

as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

1. ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, em faixa marginal, medida a partir do nível mais alto alcançado pela água por ocasião da cheia sazonal;

2. ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;

3. ao redor das nascentes e olhos d'água, mesmo que temporárias;

4. nas veredas e em faixa marginal a partir do limite da área encharcada;

5. no terço superior dos topos de morros, montes, montanhas, serras e nas linhas de cumeadas;

6. em altitude superior a 1.800 metros, qualquer que seja a vegetação;

7. nas escarpas, nas bordas dos tabuleiros e chapadas;

8. nas encostas ou partes destas com decli-

vidade superior a 45°;

9. nas restingas, nas áreas recobertas por vegetação fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues;

10. nos manguezais em toda a sua extensão;

11. nos locais de refúgio ou reprodução de aves migratórias e fauna ameaçada de extinção;

12. nas praias, em locais de nidificação e reprodução da fauna silvestre.

Para a instituição e localização, por sua vez, da reserva legal, o aludido órgão do estado de São Paulo considera os seguintes aspectos:

1. presença de vegetação;

2. clímax vegetacional;

3. vegetação que exerça função de proteção de mananciais;

4. vegetação que exerça função de prevenção e controle de erosão;

5. classe de capacidade de uso do solo;

6. conectividade com APPs ou outras áreas de reserva legal;

7. conectividade com outros maciços de vegetação;

8. abrigo de flora e fauna ameaçadas de extinção;
9. proteção de várzea com fitofisionomia florestal, arbustiva ou herbácea;
10. sopé e bordadura de cuesta;
11. plano de bacia hidrográfica;
12. plano diretor do município;
13. zoneamento ambiental;
14. proximidade com unidades de conservação, UC, e outros espaços territoriais especialmente protegidos;
15. áreas de excepcional valor paisagístico, ou protegidas por legislação municipal.

Insistindo na referida medida provisória, verifica-se que ela alterou, ainda, vários dispositivos do Código Florestal, inclusive o citado artigo 16, que passou a ter a seguinte redação.

“Art. 16. As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo:

I- oitenta por cento, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal;

II- trinta e cinco por cento, na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal, sendo no mínimo vinte por cento na propriedade e quinze por cento na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia, e seja averbada nos termos do § 7º deste artigo;

III- vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País; e

IV- vinte por cento, na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País.

Esclarece o parágrafo primeiro que o percentual de reserva legal na propriedade situada em área de floresta e cerrado será definido considerando-se separadamente os índices contidos nos incisos I e II do *caput* do artigo reproduzido.

Outra determinação importante a ser observada pelo registrador está contida no parágrafo quarto, cujo teor é o seguinte.

“A localização da reserva legal deve ser aprovada pelo

órgão ambiental estadual competente ou, mediante convênio, pelo órgão municipal ou outra instituição devidamente habilitada, devendo ser considerados, no processo de aprovação, a função social da propriedade, e os seguintes critérios e instrumentos, quando houver:

I- o plano de bacia hidrográfica;

II- o plano diretor municipal;

III- o zoneamento ecológico-econômico;

IV- outras categorias de zoneamento ambiental; e

V- a proximidade com outra Reserva Legal, Área de Preservação Permanente, unidade de conservação ou outra área legalmente protegida.”

Acrescenta o parágrafo oitavo que a área de reserva legal deve ser averbada na matrícula do imóvel correspondente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação de área, com as exceções previstas no Código. De acordo com o parágrafo 11, poderá ser instituída reserva legal em regime de condomínio entre mais de uma propriedade, respeitado o percentual legal em relação a cada imóvel, mediante a aprovação do órgão ambiental estadual competente e a realização das averbações referentes a todos os imóveis envolvidos. Estabelece, por sua vez, o artigo 44, com a redação que lhe deu a aludida medida provisória, que o proprietário ou possuidor rural com área de floresta nativa, natural, primitiva ou regenerada ou outra forma de vegetação nativa em extensão inferior ao estabelecido nos incisos I a IV do artigo 16, ressalvado o disposto nos seus parágrafos quinto e sexto, poderá compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento.

### **Servidão florestal**

Outros dispositivos com reflexos no registro imobiliário, incluídos no Código Florestal pela medida provisória em apreço, são os seguintes.

“Art.44-A. O proprietário rural poderá instituir servidão florestal, mediante a qual voluntariamente renuncia, em caráter permanente ou temporário, a direitos da supressão ou exploração da vegetação nativa, localizada fora da reserva

legal e da área com vegetação de preservação permanente.

§1º A limitação ao uso da vegetação da área sob regime de servidão florestal deve ser, no mínimo, a mesma estabelecida para a Reserva Legal.

§2º A servidão florestal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, após anuência do órgão ambiental estadual competente, sendo vedada, durante o prazo de sua vigência, a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites da propriedade.”

Esse ponto merece comentário. Vamos iniciar trazendo à discussão alguns aspectos do direito real de servidão.

Orlando Gomes, em sua obra *Direitos Reais*, ao abordar as várias formas de servidão, no capítulo XXVI, a define como sendo “...direito real sobre coisa imóvel, que lhe impõe um ônus em proveito de outra, pertencente a diferente dono”. Outros autores, utilizando quase as mesmas palavras, endossam essa definição. Empregando termos diversos, a servidão confere ao dono de um prédio o direito de usufruir, para determinado fim, parte da propriedade de outrem. É por tal razão, que, no passado, o usufruto já foi classificado como servidão pessoal, dada a existência de analogia entre eles, havendo, no entanto, hoje, perdido interesse a discussão em torno do assunto, como diz o mestre citado.

Supõe, a constituição da servidão, de acordo com sua concepção clássica, a existência de um prédio serviente e outro dominante, além da presença, em contrato, de seus proprietários, estando sujeita a registro na matrícula correspondente, como consta do artigo 167, número 6, da lei 6.015/73. Não pode ser alienada separadamente, mas nada impede que o imóvel gravado seja transferido a outrem, ficando, evidentemente, o adquirente, obrigado a respeitá-la.

Recorrendo à obra de Hely Lopes Meirelles, atrás citada, verifica-se que o ilustre autor define a servidão administra-

A servidão florestal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente.

tiva como “...ônus real de uso imposto pela Administração à propriedade particular para assegurar a realização e conservação de obras e serviços públicos ou de utilidade pública, mediante indenização dos prejuízos efetivamente suportados pelo proprietário”.

Sua constituição se dá por acordo administrativo ou por sentença judicial. Como exemplo de servidões administrativas, podemos mencionar as de passagem de canalização de água ou esgotos; de linhas transmissoras de eletricidade e, com menção especial do autor aludido, as que recaem sobre as faixas marginais das águas públicas internas – rios e lagos –, denominadas “terrenos reservados”, como consta do Código de Águas, artigos 11, 12 e 14. Podemos acrescentar mais a servidão *non aedificandi*, imposta pelo poder público municipal, por ocasião da aprovação de projetos de construção urbana. Há quem entenda não se

tratar de servidão, mas apenas de restrição ou limitação ao direito de construir. Seu objetivo é impedir a edificação em determinada faixa de terreno a bem do interesse público, não se confundindo com o recuo obrigatório determinado pelo Código de Obras.

É inegável, como se vê, que a servidão, seja convencional, administrativa ou resultante de ação de usucapião; limita, realmente, o direito de propriedade do dono do prédio serviente, que fica, assim, impedido de extrair dele tudo o que pode oferecer. Esse detalhe foi aqui lembrado porque será útil à nossa exposição.

Quando, pois, o proprietário rural, unilateralmente, institui servidão florestal em área de seu imóvel, ele renuncia, temporária ou permanentemente, ao seu próprio direito de usufruir integralmente dessa área. Em palavras mais claras, ele abre mão voluntariamente do direito de supressão ou exploração da vegetação nativa gravada, obrigando-se, conseqüentemente, a mantê-la. A despeito, entretanto, desse ponto de contato com a servidão tradicional, nota-se, na florestal, um aspecto que a aproxima da administrativa. Não existe um imóvel dominante e outro serviente distinto.



Não há contrato bilateral. O prédio serviente é o mesmo que domina. A pessoa servida é a própria dona do imóvel, mesmo que, indiretamente, seja beneficiada a coletividade.

Assim sendo, se levarmos em conta o que dizem os mestres, essa figura jurídica não se caracterizaria bem como servidão, mas sim como renúncia parcial ao direito de propriedade, ou, melhor dizendo, restrição ou limitação auto-imposta ao direito de usufruir, ou, ainda, obrigação assumida por vontade própria, com apoio em lei, para obter determinada compensação. A despeito, entretanto, de tais desencontros, não vale a pena alongar a discussão, uma vez que o importante não é o nome que se dá ao ato, mas sim o seu conteúdo, a intenção da lei em ampará-lo e a vontade de quem o pratica.

Concluídos tais comentários, verifica-se que, da leitura dos dispositivos reproduzidos ou mencionados, se estabeleceu uma ligação entre o Código Florestal e o registro imobiliário, em virtude da instituição da reserva legal, da servidão florestal e da averbação de ambas na matrícula do imóvel gravado, cabendo ao registrador a observância das seguintes regras.

a) A reserva legal poderá ser instituída em regime de condomínio, nos termos do disposto no parágrafo 11 do artigo 16, ou compensada por outra área, obedecidos os critérios estabelecidos no inciso II do artigo 16 e no artigo 44, em ambos os casos com aprovação do órgão competente.

b) Não existe prazo para a realização da averbação determinada.

c) A localização da reserva legal deverá ser aprovada pelo órgão estadual competente, que é o atrás referido, ou municipal, se existir convênio.

d) O ato registral deverá ser praticado à vista de requerimento do interessado, do qual conste a descrição da área que constitui a reserva legal, acompanhado da respectiva planta.

e) A averbação poderá, também, ser determinada judicialmente, a pedido do Ministério público, ou de outro órgão público, quando houver questionamento em juízo, ou razões específicas para a providência.

f) Se o imóvel, no seu todo, estiver registrado ou matriculado em mais de uma circunscrição, a averbação será feita em todas elas.

g) No caso de desmembramento, loteamento ou retificação de registro, a reserva legal constará obrigatoriamente do memorial descritivo e da respectiva planta, sendo vedada a alteração de sua destinação e, dependendo, eventual modificação de sua localização, da prévia aprovação do órgão competente.

h) A existência da averbação de reserva legal não impede eventual alienação do imóvel, mas o adquirente está obrigado a respeitá-la.

i) A servidão florestal, também sujeita à averbação, deverá igualmente ser aprovada pelo órgão competente, devendo constar de planta, a ela se aplicando, na parte útil, o que dissemos em relação à reserva legal.

Além das regras arroladas, cumpre observar, ainda, o disposto nos parágrafos sétimo e oitavo do artigo primeiro da lei 10.267, de 28 de agosto de 2001, com a redação que lhes deu o decreto 4.449, de 30 de outubro de 2002, nos artigos quarto e quinto. De acordo com tais dispositivos legais, os registradores imobiliários estão obrigados a comunicar mensalmente ao Incra as modificações ocorridas nas matrículas, decorrentes, entre outras, da reserva legal e particular do patrimônio natural, assim como, por extensão, da instituição de servidão florestal. A referida comunicação será feita até o trigésimo dia do mês subsequente à modificação havida, pela forma que vier a ser estabelecida em ato normativo, e será acompanhada de cópia atualizada da matrícula.

Encerrando, é de se assinalar que, com a finalidade de disciplinar o cumprimento, pelos registradores do estado de São Paulo, do prescrito na lei 10.267/01 e seu regulamento, a Corregedoria Geral de Justiça, em razão do provimento CG 9/04, alterou a redação do item 125 do capítulo XX das *Normas de Serviço*, passando a determinar o arquivamento, separadamente e de forma organizada, em pastas, classificadores ou microfichas:

I- das comunicações mensais enviadas ao Incra relativas à prática de diversos atos, entre os quais se incluem a reserva legal e, por extensão, a servidão florestal;

II- das comunicações recebidas do aludido órgão federal, eventualmente relacionadas com os atos mencionados.

---

\*Ulysses da Silva é registrador imobiliário aposentado e conselheiro jurídico do Irib.

# O Valor do registro – I

Sérgio Jacomino\*

Aproveitando o mote da notável obra de Philadelpho Azevedo, cuja reedição o Irib está preparando, gostaríamos de recuperar o vigor das idéias expostas pelo brilhante jurista para enfrentar a lista de problemas técnico-jurídicos do projeto de lei 3.057/2000 (Bispo Wanderval), levantada por Antonio Herman Benjamin, desdobrando, ainda, o elenco de *questões principiológicas* referidas pelo jurista paulista.

Permito-me apresentar argumentos que visam enriquecer o debate, refutando os óbices apresentados no tocante especificamente aos temas registrários da questão, feridos na missiva do ambientalista paulista.

Destaco, portanto, apenas dois tópicos – considerando que os demais serão enfrentados pelos especialistas e alguns estão sendo ainda debatidos.

a) Registro obrigatório e a oneração financeira dos sujeitos vulneráveis – ou “ultravulneráveis” – com despesas registrárias; e

b) “Ônus leonino” de se impor a obrigatoriedade de registro de circunstâncias ou vicissitudes que possam afetar o terceiro adquirente de bens imóveis.

O primeiro deles será enfrentado neste documento. O segundo tópico no documento “O Valor do registro – II” (p. 140).

## Oneração financeira de sujeitos vulneráveis

A questão parece estar relacionada com o disposto no artigo 68 e parágrafos do projeto. *Verbis*.

“Art.68. Os contratos, incluindo o preliminar, devem ser prenotados no Registro de Imóveis no prazo de 180 (cento e oitenta) dias de sua celebração.

§1º. É do empreendedor a obrigação de promover o registro do contrato, podendo exigir do adquirente o reem-

bolso das despesas, por expressa disposição contratual.

§2º. Decorrido o prazo previsto no *caput*, o empreendedor não pode exigir do adquirente do lote ou unidade autônoma o cumprimento de quaisquer das obrigações previstas no contrato antes do seu registro.

§3º. O contrato preliminar pode ser realizado por instrumento particular e, cumpridas as obrigações estipuladas, qualquer das partes pode exigir a celebração do contrato definitivo.

§4º. Na cessão de direitos ou na promessa de cessão feita pelo empreendedor não proprietário, cumpridas as obrigações pelo adquirente, não pode o proprietário recusar-se a outorgar o contrato definitivo de transferência da propriedade.

§5º. No caso de contrato preliminar formalizado por instrumento público registrado, a transmissão da propriedade deve ser registrada mediante a apresentação da quitação do preço e do comprovante de pagamento do imposto de transmissão.

§6º. A prova da quitação será dispensada se já decorrido o prazo de prescrição para a cobrança da última parcela, a contar da data de seu vencimento, desde que apresentada certidão forense comprovando a inexistência de ação de rescisão contratual ou de cobrança em face do promitente comprador.

§7º. O disposto no §6º também se aplica aos contratos formalizados por instrumentos particulares antes da vigência desta Lei e levados a registro, desde que apresentada ata notarial que constate a impossibilidade de localização do titular do domínio do imóvel ou sua recusa em outorgar escritura pública de venda e compra.”

A inovação reside justamente na obrigação imposta ao parcelador de providenciar o registro dos contratos no prazo de 180 dias, sob pena de não poder “exigir do adquirente do lote ou unidade autônoma o cumprimento de quaisquer das

obrigações previstas no contrato antes do seu registro”.

A proposta concretiza as sugestões colhidas pelo Irib nas inúmeras audiências públicas envolvendo os vários setores da sociedade – aqui, destacadamente, o setor do crédito imobiliário, que sofre as duras conseqüências de um progressivo fenômeno de clandestinidade dos negócios jurídicos envolvendo bens imóveis.

Depois, procuramos resgatar os fundamentos que inspiraram a criação do registro de imóveis no Brasil. Especificamente, neste dispositivo, buscamos radicar as propostas a fim de captar o sentido do corpo legislativo, buscando o desenvolvimento coerente e sistemático da própria Lei de Parcelamento do Solo, desde o advento do decreto-lei 58, de 1937, até a vigente lei 6.766/79, com todas as alterações que ao longo dos anos ela sofreu.

Não custa lembrar que as iniciativas legislativas têm apontado para esse rumo, buscando mitigar os efeitos negativos da clandestinidade negocial. Para ficarmos num exemplo recente, a lei 10.931/2004, consolidando o patrimônio de afetação, buscou diminuir, com mecanismos de auditagem dos empreendimentos imobiliários financiados, a opacidade das transações imobiliárias – vale dizer, da informalidade que lamentavelmente campeia neste país.

Clara indicação é a redação dada ao parágrafo 11 do artigo 31-A da lei 4.591/64: “nas incorporações objeto de financiamento, a comercialização das unidades deverá contar com a anuência da instituição financiadora ou deverá ser a ela cientificada, conforme vier a ser estabelecido no contrato de financiamento”.

Mas como realizar efetivamente esse controle? Qual a sanção para a omissão dessas informações? Malgrado o disposto no artigo 10 e seguintes da lei 9.613, de 3 de março de 1998, por exemplo, veremos que o problema da prática ilícita de lavagem de dinheiro, utilizando-se dos contratos imobiliários, não vem apresentando os resultados esperados com a edição da legislação mencionada.

Como emprestar a maior transparência possível às transações imobiliárias – sem onerar e encarecer todo o processo produtivo desses bens?

Responde-se: com iniciativas como essa, de impulsionar o registro obrigatório.

É preciso reconhecer que essa proposta colhe, aprofunda e dá seguimento à clara tendência de sancionar o descum-

primento da regra insculpida há décadas na lei de registros públicos – nomeadamente o artigo 169 da atual lei 6.015/73, que dá a nota de obrigatoriedade do registro – penalizando a inércia dos contratantes ou interessados.

Mas não só na Lei de Registros Públicos. O decreto-lei 58, de 10 de dezembro de 1937, previa regra muito semelhante à que se busca consagrar no corpo legislativo. O artigo 23 do regulamento de 1937 era do seguinte teor: “Nenhuma ação ou defesa se admitirá, fundada nos dispositivos desta lei, sem apresentação de documento comprobatório do registro por ela instituído”.

Acerca do dispositivo, comenta Waldemar Ferreira: “Fugiu o decreto-lei de estabelecer penalidade aos infratores ou inobservantes de seus dispositivos. Instituiu um sistema especial de registro para os compromissos de compra e venda de lotes de terras e terrenos, mediante o pagamento de seu preço em prestações. Obrigou os loteadores a fazerem o depósito dos memoriais e planos de loteamento e da planta da propriedade loteada. Tornou obrigatória a inscrição daqueles documentos no livro de registro, a que se referiu. Bem assim, ficaram obrigadas as partes contratantes a proceder à averbação, naquele mesmo registro, das escrituras de compromisso de compra e venda dos lotes. Concedeu-lhes vantagens indiscutíveis e prerrogativas de valia imensa. Mas para os que se submeterem ao seu regime.

Nesse firme desiderato, erigiu a norma de nenhuma ação ser admitida, nem defesa alguma, fundada nos seus dispositivos, sem apresentação de documentos comprobatórios do registro por ela instituído. Decorrem desse princípio estas conseqüências: (a) a petição inicial de ação ou processo fundado em dispositivo do decreto-lei, deve ser, necessariamente, acompanhada do documento comprobatório do registro especial por ele instituído, sob pena de indeferimento. Essa é preliminar, que o juiz deve examinar, por iniciativa própria, desde logo; (b) a contestação ou embargos não devem ser recebidos, pelo juiz, desde que não instruídos com a prova do registro especial”. (Waldemar Martins Ferreira, *O loteamento e a venda de terrenos em prestações*. São Paulo: RT, 1938, t.I, p. 249–50).

A própria lei 6.766/79, que ora cuidamos de reformar, prevê, no artigo 46, que “o loteador não poderá fundamentar qualquer ação ou defesa na presente lei sem apresentação

dos registros e contratos a que ela se refere”. Por outro lado, no seu artigo 50, parágrafo único, incisos I e II, a lei tipifica como crime a contratação sem o prévio registro do parcelamento ou com inexistência de título legítimo de propriedade do imóvel parcelando. Aqui, a obrigatoriedade do registro já vem sancionada penalmente.

A tendência das leis de parcelamento do solo urbano se aprofundou com a clara sinalização dada pela lei 4.591, de 1964, cujos artigos 64, 65 e 66 prevêem a sanção pelo não-registro. É tão grande o escrúpulo da lei de condomínios e incorporação no que se refere à necessidade do registro, que chega até mesmo a prever sanção econômica contra o jornal ou qualquer outro veículo que publique informações sobre empreendimentos de incorporação imobiliária sem indicação do registro respectivo no ofício imobiliário (art. 64, lei 4591/64)... O que já se achava previsto no decreto-lei 58, de 1937, em seu artigo 10.

Ora, por que haveremos de levantar barreiras à consolidação da efetiva tutela dos consumidores e de todos os agentes envolvidos no crédito imobiliário?

A pergunta essencial é: por que a publicidade registral é importante para o desenvolvimento econômico e social do país? Essa importância justifica a criação de mecanismos que agravem o ônus já existente pelo não-registro? As vantagens sociais sobrepujam eventual custo inicial com o registro?

A razão da iniciativa é bastante clara e simples – e ela parece ter sido posta a salvo, afortunadamente, pelo crítico, que acomodou suas observações *exclusivamente nos custos inerentes ao registro*. A crítica não adentrou aspectos relativos à segurança jurídica e ao custo social de contratos fragilizados, que eventualmente não sejam honrados pelo parcelador e cujo custo social é, afinal, pago por toda a coletividade – um verdadeiro desperdício de recursos pela movimentação de toda a máquina estatal.

A aceleração das transações imobiliárias, ocorrida, mormente, a partir do final da década de 1950 – *pari passu* com a crescente urbanização do país – está a impor mecanismos de publicidade que tornem essas transações robustecidas pela informação segura, obtida de maneira rápida, eficiente e barata.

## Como obter transparência nas transações imobiliárias sem onerar o processo produtivo desses bens?

Realmente, não há qualquer razão jurídica ou legal, nem mesmo política, para guerrear a iniciativa de se obrigar a contratação privada à plena transparência dos negócios jurídico-reais. Nem mesmo do ponto de vista da *ultravulnerabilidade* dos consumidores em face dos custos inerentes ao registro.

Busca-se, com essa medida:

- combater a informalidade e todos os problemas dela derivados – como a opacidade nas transações jurídico-imobiliárias, até mesmo por interpostas pessoas – os chamados “laranjas”;
- diminuir os custos transacionais envolvidos no mercado de intercâmbios;
- proporcionar à administração pública, incluindo o fisco, conhecimento pleno das transações ocorridas;
- propiciar dados confiáveis aos cadastros multifinalitários – dados urbanísticos, rurais, tributários, econômicos, ambientais etc.;
- consolidar o direito real na pessoa do consumidor dos imóveis – todo e qualquer cidadão que adquira bens imóveis no mercado, como os prestamistas, adquirentes de unidades autônomas em incorporação imobiliária, loteamentos etc. – fazendo a blindagem jurídica de sua situação jurídica;
- dinamizar o mercado de compra e venda de imóveis, fazendo surgir novas e mais baratas oportunidades;
- permitir a transformação do patrimônio imobilizado em ativo que favoreça a obtenção do crédito;
- facilitar a cessão de direitos e transferência do lote a terceiros diretamente pelo adquirente; e;
- impedir que loteadores inescrupulosos venham a compromissar com terceiros o mesmo lote.

Enfim, há uma pleora de efeitos positivos alcançados com o registro e que se constituem em boas e suficientes razões para se fortalecer a obrigatoriedade do registro como proposta no projeto de lei em comento.

### Transparência pela publicidade efetiva

A cognoscibilidade, de um lado, e, de outro, o efetivo conhecimento, por parte do Estado – fisco, cadastros municipais, autoridades ambientais, urbanísticas, etc. –, de fatos



e situações jurídicas relacionados com os bens imóveis, são fatores que fazem do registro o instrumento que proporciona o mais completo, eficaz e amplo conhecimento social das transações e situações jurídico-imobiliárias.

Mas por que razão se registra? Qual o fundamento jurídico e legal para o registro obrigatório? Quais as vantagens sociais que o registro garante? Por que razão o registro de direitos é reconhecidamente um instrumento de desenvolvimento socioeconômico? Por que a transparência dos negócios consulta ao interesse público?

Essas questões permeiam a discussão sobre a obrigatoriedade do registro.

### **Por que se registra? Qual o fundamento legal e jurídico para a obrigatoriedade?**

Em primeiríssimo e indisputado lugar, porque o registro, no Brasil, é constitutivo do direito real – artigos 1.227, 1.245, 1.417 do Código Civil.

“Art. 1.227. 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 (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código.”

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

“Art. 1.417. Mediante promessa de compra e venda, em que se não pactuou arrendimento, celebrada por instrumento público ou particular, e registrada no Cartório de Registro de Imóveis, adquire o promitente comprador direito real à aquisição do imóvel.”

Vale a pena rememorar conceitos básicos de direitos reais.

Diz García García que “o direito real apresenta as notas de *imediatividade* e *absolutividade*. Esta última se refere à eficácia *erga omnes* do direito real em relação a terceiros. Pois bem. Dificilmente se poderia cogitar de *eficácia erga omnes*, isto é, *da absolutividade*, se não existisse a *cognoscibilidade*, isto é, a *possibilidade de conhecer* os direitos e situações jurídico-reais através de um meio técnico, seguro e preciso de publicidade como é o Registro de Imóveis. *O registro dota, assim, de publicidade, cognoscibilidade, eficácia erga omnes*

*e, portanto, plena absolutividade ao direito real*. Não se pode dizer que o direito real está plena e perfeitamente constituído se não dispõe da publicidade inerente à absolutividade. *Essa publicidade só é plena e perfeita com o registro no Registro Imobiliário*”. (Jose Manuel García García, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*. Madri: Civitas, 1993, t.II, p. 64).

O valor da publicidade registral é indenegável e sempre foi dessa maneira percebida pela doutrina. “A sua função no Direito consiste em tornar conhecidas certas situações jurídicas, principalmente quando se refletem nos interesses de terceiros”, apontou há muitos anos o tratadista de registros públicos Miguel Maria de Serpa Lopes (*Tratado dos Registros Públicos*, 5.ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1962, v.I, p.18).

A razão mais singela que sustenta a necessidade do registro é o fato de que há relações jurídicas que se irradiam para além da esfera estrita das partes e exigem que sejam respeitadas por terceiros, “sendo imperiosa a necessidade da criação de um órgão, de um sistema capaz de possibilitar esse conhecimento *erga omnes*” (Idem, *ibidem*).

Ora, é da essência dos direitos reais a necessidade de reconhecimento, e respeito geral por todos, das relações jurídicas que se estabelecem para modular o relacionamento do homem com as coisas. Não por outra razão, o sistema brasileiro, desde o advento do Código Civil de 1916, confere ao registro o efeito constitutivo do direito de propriedade, dos direitos reais limitados e de garantia, condicionando, pelo registro, a transubstanciação em plenos direitos reais.

Serpa Lopes assinala com o costumeiro acerto: “a publicidade protege e assegura, através do registro, duas ordens de interesses: o interesse social e o interesse privado. Quando em causa o primeiro, como em muitas relações atinentes ao estado civil, aos direitos reais, o Registro é obrigatoriamente imposto, mediante sanções. Por meio de seus órgãos competentes, o Estado intervém diretamente, assegurando, de um modo mais eficaz e imediato, o interesse coletivo. Se de caráter privado e particular o interesse preponderante, o Registro é, em regra, facultativo, cingindo-se o interesse do Estado ao cumprimento das regras formais pertinentes ao mesmo, como, *v.g.*, no caso de alguém levar a registro um documento simplesmente para garanti-lo contra qualquer perda ou extravio”. (Idem, *ibidem*).

Para que se possa identificar e quadrar claramente na teia

normativa brasileira, o que o tratadista aponta, na vigente lei de registros públicos, por exemplo, há o registro *facultativo*, realizado para mera conservação e perpetuidade – registro de títulos e documentos, artigo 127, VII – e o registro *obrigatório* dos títulos elencados no artigo 167, incisos I e II. A obrigatoriedade vem confirmada no artigo 169 da mesma lei: “todos os atos enumerados no art. 167 são obrigatórios”.

Pelo registro da promessa de compra e venda adquire o promitente comprador direito real à aquisição do imóvel (art. 1.417, Código Civil vigente). O registro é obrigatório (art. 169 c.c.art. 167, I, 20).

Ora, sendo o registro necessário, para proporcionar a mutação jurídico-real que torna o compromissário comprador titular de direito real, e sendo o registro obrigatório, por qual razão jurídica advogar-se-á o não-registro?

Walter Ceneviva aponta claramente que o registro é obrigatório e quem não observar esse dever de ordem pública responde pelos prejuízos a que der causa. E junge: “se o registro e a averbação são feitos (art. 172) para constituição, transferência e extinção de direitos, validade em relação a terceiros e garantia de disponibilidade, nenhum efeito pode ser obtido ou reclamado sem que o registro se complete” (*Lei dos Registros Públicos comentada*, 16.ed. São Paulo: Saraiva, p.370).

A obrigatoriedade do registro sempre esteve assente no ordenamento pátrio. Basta acenar com a larga trajetória do atual artigo 169 da Lei de Registros Públicos, que se filia ao artigo 179 do decreto 4.857, de 1939, e daí se radica até alcançar o decreto 18.542, de 1928, que aprovou o regulamento para execução dos serviços concernentes a registros públicos estabelecidos pelo código de 1916 (art. 234). Logicamente, a partir de 1916, quando o registro passou a ser obrigatório, reafirmando a necessidade de entroncamento do trato sucessivo, o regulamento de 1928 dispensará unicamente do registro obrigatório o título anterior que não estivesse sujeito ao registro, “segundo o direito então vigente”.

O tratadista Serpa Lopes apontava a natural obrigatoriedade do registro como elemento “substancial à própria relação jurídica em causa”. O não-registro, segundo ele, leva à consequência de uma “situação injurídica” (Opus cit., 4.ed., comentários ao artigo 179, 1961, v.IV, p.311).

Na verdade, a *obrigatoriedade* do registro resulta simples-

mente de uma opção do legislador, vinda a lume em 1916, quando contemplou o registro com o efeito constitutivo do direito real. Para fazer frente à clandestinidade jurídica, como a existência de títulos volantes e desconhecidos da sociedade, a constitutividade traz ínsita a idéia da obrigatoriedade do registro.

Francesco Messineo, discorrendo sobre a publicidade do registro dos títulos de aquisição, etc., analisa o caráter dessa “obrigatoriedade”: visa impedir transferências ocultas da riqueza imobiliária – propriedade imóvel – ou o nascimento de ônus ou gravames ocultos – hipotecas, servidões, enfiteuses, usufruto etc. Não existindo um sistema registral, tais direitos seriam válidos e eficazes – ainda que tais transações fossem ignoradas por terceiros. Mas, continua o autor em tradução livre, “precisamente por isso, tais transferências e ônus ocultos, à larga, paralisariam o comércio (circulação em sentido jurídico; em particular, a possibilidade de que os imóveis possam servir de garantia), em virtude da *falta de certeza* em que o *terceiro* adquirente se encontraria em face da *condição jurídica* de ditos bens (o chamado *favor de circulação*), em razão dos riscos a que se sujeitariam e ficariam expostos os terceiros sub-adquirentes se os títulos de aquisição não fossem cognoscíveis por eles”.

E continua o tratadista italiano – aqui citado apenas porque as razões que inspiraram o nascimento do registro hipotecário no Brasil guardam notável semelhança com as reformas decimonômicas verificadas no continente europeu: “Quem faça manifesta a própria aquisição mediante a publicidade (registro), segundo a finalidade da lei, cuja vontade é, precisamente, que sejam *cognoscíveis de todos os deslocamentos e as vicissitudes da riqueza imobiliária*, isto é, quer estimular a formação do chamado ‘*estado civil dos bens imóveis*, que é a única maneira de dar a certeza da titularidade e disponibilidade dos direitos imobiliários e que proporciona, além do mais, notícia dos *ônus* que gravam os imóveis”. (Francesco Messineo, *Manuale di diritto civile e commerciale*. 8.ed. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1952, v.II p.540-1).

Por fim, o mesmo autor registra que essa obrigação é, na verdade, um *ônus* que se impõe ao interessado. No Brasil, com essa medida, o legislador aniquilava, por assim dizer, as controvérsias acerca da desnecessidade do registro dos títu-

los judiciais e dos atos de transmissão *causa mortis*, tão acirradas à época do advento do código de 1916.

## Jurisprudência

Vale a pena deitar uma mirada no entendimento de nossos tribunais acerca do tema. Nem mesmo a jurisprudência atualmente dominante no Superior Tribunal de Justiça – que admite a aposição de embargos de terceiros fundados em alegação de posse advinda do compromisso de compra e venda de imóvel, ainda que desprovido do registro (súmula 84, Corte especial, julgado em 18/6/1993, *DOU* de 2/7/1993, p.13.283) – tem a virtude de afastar a necessidade social e econômica do registro.

Pelo contrário. Visto de uma particular perspectiva, o posicionamento da jurisprudência dominante, atento às necessidades sociais, flexibiliza o entendimento expresso na súmula 621 do STF justamente porque campeia a informalidade, elevada à condição de fato social incontornável para a dispensação jurisdicional.

Demais, nunca sobeja relembrar, as questões postas à apreciação jurisdicional versam sobre uma disputa de direitos pessoais. Esse o verdadeiro sentido da jurisprudência do STJ, que, “sobrepunhando a questão de fundo sobre a questão da forma, como técnica de realização da justiça” – como asseverou o ministro Luiz Fux no Ag. Rg. no agravo de instrumento 641.363-RS, e relembrando o voto do ministro Athos Carneiro no célebre voto exarado no REsp.1.172/SP –, aponta para a disputa de dois direitos pessoais – o direito do exequente em crédito quirográfico e o direito do compromissário comprador.

Vale trazer à lembrança os votos que se tornaram paradigmas para decisões ulteriores.

Questionava o ministro Athos Carneiro: “entre as duas pretensões, a do credor, direito pessoal, e a do promitente comprador com justa posse, direito também pessoal, qual é aquela que merece maior tutela, maior proteção jurídica?” E logo responde o ministro com outra pergunta muito pertinente, aliás, no contexto das discussões do PL 3057: “E a penhora, por sua vez, terá ela sido objeto de registro, de molde a ter eficácia perante terceiros? Creio mais conforme

Segurança,  
previsibilidade,  
transparência,  
controle  
social - as facetas  
alcançáveis com o  
registro

com as necessidades atuais do comércio jurídico a interpretação pela qual, no choque de interesses de dois direitos eminentemente pessoais (a própria penhora não é direito real, mas ato processual executivo), direito pessoal tanto um quanto outro, deve prevalecer, na via dos embargos de terceiro, o direito daquele que está na justa e plena posse do imóvel, como seu legítimo pretendente à aquisição, face ao direito do credor do promitente vendedor, dê que no caso ausente, por certo, qualquer modalidade de fraude a credores ou à execução. Esta orientação melhor se coaduna às realidades jurídico-sociais do nosso país, e impende sejamos sensíveis a estas

realidades.” (Resp. 1.172/SP, relator ministro Athos Carneiro, *DJ* 16/4/90).

Como se vê, para essas exceções, tudo se reduz à custosa e demorada produção de provas e o enfrentamento de uma demanda judicial que pode consumir anos e resultar numa frustração executiva. Estamos novamente enredados nos dilemas que consumiam os debates nas vésperas da criação dos modernos sistemas de publicidade imobiliária.

Indiscutivelmente, a via jurisdicional, comparada à senda preventiva da prova pré-constituída pelo registro, representa um remédio amargo, pelos custos envolvidos. É muito melhor para todos os interessados, até mesmo para o exequente, contar com o apoio do registro para identificar claramente a situação jurídica do imóvel que vai ser objeto de constrição judicial.

Enfim, estamos, com o atacar o registro obrigatório, retrogradando aos primórdios dos modernos sistemas de publicidade, ignorando os avanços mundiais obtidos com mecanismos eficientes de publicidade, investindo numa senda que é, seguramente, muito mais custosa, demorada e onerosa para o cidadão.

## A importância econômica e social da publicidade registral

À parte a obrigatoriedade do registro para efeitos constitutivos, há aspectos relevantíssimos que recomendam enfaticamente o registro. A cognoscibilidade – qualidade do que

é concebível – é uma nota essencial do registro brasileiro. A instituição registral oferece a possibilidade efetiva de conhecimento das situações jurídicas relacionadas com os bens imóveis. Essa “potência” de conhecimento é um poderoso instrumento para o desenvolvimento socioeconômico, pois reduz, comprovadamente, os custos transacionais envolvendo o tráfico jurídico de bens imóveis, combatendo, eficazmente, a clandestinidade e a informalidade.

Para que se possa ter uma idéia da importância do tema dos registros de direitos numa sociedade contemporânea, vamos dar voz a Fernando Méndez González, que lançou a seguinte questão: como se pode conseguir que um *property right* imobiliário seja “seguro” em um sentido jurídico?

“Para abordar esta questão” diz ele, “partiremos de um simples exemplo: suponhamos que A adquira de B um imóvel, por meio de um contrato, v.g.: compra e venda. O primeiro e indispensável requisito para que A venha a ser dono é que B o seja. Porém, como pode A saber que B é o verdadeiro dono e que a residência está gravada com os ônus que B lhe manifesta?”

E prossegue. “Solucionar essa questão é da maior importância, pois, se não se encontra um acerto institucional para esse desafio que põe a economia de mercado, o hipotético comprador encontraria muitas dificuldades em saber se o vendedor é, realmente, o único e legítimo proprietário, e, em caso de realizar-se a operação de intercâmbio, o adquirente correria o risco de que pudessem aparecer outras pessoas que reivindicassem o direito adquirido. Em tal situação, todos teriam de dedicar muito tempo e esforços em informar-se sobre o estatuto jurídico dos bens que estão interessados em adquirir e em investigar os possíveis ônus aos quais os bens estivessem sujeitos e que o vendedor haveria de ocultar, mediante um comportamento oportunista. Pense-se que um dos problemas principais que se estabelecia na Espanha, assim como em outros países, anteriormente a 1861, é o denominado *crimen stellionatus*, quer dizer, a ocultação, ao comprador, pelo vendedor, dos ônus que pesavam sobre o imóvel. As incertezas inerentes a essa situação converter-se-iam em uma fonte de custos pessoais que o comprador teria de levar em conta. Se a soma de todos esses custos é demasiado elevada em relação às futuras utilidades que a operação de compra e

venda poderia produzir, tal operação não se celebraria, e os recursos ficariam infra-utilizados, de que segue, como veremos, que o mecanismo que faz com que os recursos se dirijam às atividades mais úteis para a sociedade ficaria bloqueado e a economia e a sociedade seriam menos eficazes. Além disso, temos de levar em conta – e desejo sublinhar a importância deste aspecto da questão – que, em semelhante situação, tampouco o prestamista consideraria a propriedade assim adquirida como uma garantia suficientemente sólida para assegurar seu investimento creditório, pelo que, ou bem não emprestaria, ou bem, como já dizia a Exposição de Motivos da Lei Hipotecaria espanhola de 1861, compensaria essa incerteza com juros exorbitantes. Em definitivo, produzir-se-ia menos, e a sociedade seria menos eficiente”.

“Uma situação semelhante está longe de ser uma pura ficção. Pode encontrar-se freqüentemente em muitas sociedades do Terceiro Mundo, especialmente na África.”

“Para alguns autores que têm estudado detidamente este problema, as dificuldades que as sociedades tradicionais parecem encontrar para a integração do conceito europeu de propriedade e a adaptação às suas necessidades das regras dinâmicas da economia de mercado não se devem ao fato de que a própria noção de *propriedade privada* seja incompatível, por definição, com seus sistemas culturais – como sustentaram em seu momento os teóricos do socialismo africano. Isto se deve, simplesmente, ao caráter rudimentar de seus mecanismos jurídicos, impotentes para defrontar-se eficazmente com os complexos problemas que aparecem no desenvolvimento de uma economia baseada no intercâmbio. Para que a moderna economia de mercado chegasse a adquirir seu atual estado de desenvolvimento, foi necessário que anteriormente se chegasse a acumular uma experiência jurídica e cultural muito importante. E é precisamente esta experiência que falta, ainda, aos países que encontram dificuldades em seu caminho de transição para uma economia de mercado.”

E conclui. “Tratando-se de direitos reais sobre bens imóveis, todos os ajustes institucionais conhecidos são, em maior ou menor medida, registrais” (Fernando P. Méndez González).

Aponta o economista Benito Arruñada que os intercâm-



bios econômicos na sociedade apresentam um caráter custoso que constitui, seguramente, o freio mais fundamental para a especialização e, conseqüentemente, para o desenvolvimento econômico. Diz que, para se reduzirem os custos de intercâmbio, empregam-se numerosos mecanismos. “Entre eles destacam-se as instituições jurídicas, que tornam possível a existência e a contratação de direitos da propriedade sobre os bens imóveis. A função dessas instituições – fundamentalmente, o direito imobiliário e o registro – é a de proteger os direitos de propriedade e reduzir as assimetrias informativas entre os protagonistas dos intercâmbios”. (Benito Arruñada, Organização do registro da propriedade em países em desenvolvimento, in: *RDI* 56, jan.–jun./2004).

Logicamente, quando se fala em *direitos de propriedade*, se fala por metonímia, buscando abranger todos os demais direitos derivados – especialmente no contexto de nossas discussões, dos direitos à aquisição – direitos reais de compromisso de compra e venda e cessão –, direitos como concessão de uso, direitos de garantia, como a hipoteca e a anticrese, etc.

A certeza do direito constitui um princípio jurídico básico e constitutivo de todas as relações sociais, “mormente das que exigem maior crédito, segurança, concórdia e consistência”, nas palavras de José Augusto Guimarães Mouteira Guerreiro (O registro como instrumento de proteção das garantias jurídicas – Do aproveitamento econômico das coisas, in: *RDI* 55, jul.–dez./2003).

Prossegue o autor português. “Nesse sentido, cabe notar que, nas sociedades contemporâneas, em que a insegurança das relações faz vacilar a generalidade dos cidadãos, das empresas e dos próprios governos, é sentida com crescente intensidade a exigência da *certeza do direito* como alicerce que possa permitir consolidar, harmonizar e pacificar toda a coletividade. Sendo esta uma constatação genérica, é indubitável que, neste âmbito da certeza jurídica, existem diversos graus de exigibilidade e de carência, mas notório é também que a múltipla circulação dos bens, aliada à diversidade de formas pelas quais podem constantemente ser transacionados e sobre eles constituídos novos e complexos direitos, torna forçoso que se desenvolvam os mecanismos aptos – vocacionados – para garantir tais transações”.

Quais seriam esses mecanismos? Averba o jurista. “O

conhecimento exato, determinado e publicamente oponível da situação jurídica dos bens é suposto e pressuposto da própria tutela da confiança e da certeza do direito”. E conclui. “Sendo o registro a instituição ao serviço do público, estruturada e indicada para organizar e publicitar os direitos – as titularidades – dos imóveis (e dos móveis se dele forem passíveis) por meio da inserção dos fatos que geram tais direitos e a graduá-los eficaz e prioritariamente, tem, por definição e efeito próprio, a segurança e garantia jurídicas, nomeadamente no que concerne às transações imobiliárias, como objetivo essencial”.

Segurança, previsibilidade, transparência, controle social, são palavras que revelam as facetas alcançáveis com o registro.

Para um aprofundamento do tema da função econômica e social do registro – e para obviar a citação extensiva de argumentos mais bem desenvolvidos em seus respectivos lugares – indicamos os artigos publicados na *Revista de Direito Imobiliário*, co-editada pelo Irib e pela Revista dos Tribunais, e ainda os textos abaixo sugeridos.

Publicamos, em 2002, um texto de importância capital para se compreender, da perspectiva socioeconômica, a importância dos registros de segurança jurídica: “A função econômica dos sistemas registrais”, de Fernando P. Méndez González – conferência pronunciada no Club Siglo XXI, em 21 de março de 2002, no ciclo Espanha em um Mundo Globalizado, e publicado na *Revista de Direito Imobiliário* 43 (jul.–dez./2002).

Nesse documento, o autor conclui que a contribuição dos sistemas registrais de segurança jurídica é decisiva para o crescimento econômico. Enfatiza a importância da segurança jurídica cautelar em geral, e dos sistemas registrais, em particular. Demonstra que quanto mais eficientemente um sistema de registro de imóveis desempenhar suas atividades, em maior medida poderá contribuir com o crescimento econômico. Em seu trabalho, Fernando Méndez González realiza uma aproximação teórica das razões pelas quais um sistema registral de segurança jurídica preventiva é essencial para o crescimento econômico. Em segundo lugar, alude às razões pelas quais os registros de direitos são superiores aos registros administrativos de documentos. Em terceiro lugar, faz referência aos limites dos efeitos públicos dos documentos que contêm atos e contratos privados com relação ao regis-

tro, caso se deseje manter um sistema registral de direitos. Em quarto lugar, faz referência ao caso espanhol e à recente e profunda reforma da qual foi objeto.

Sobre a estreita implicação que há entre o desenvolvimento econômico e social e os registros de imóveis, poderíamos indicar vários *papers* (Vide endereços eletrônicos no quadro).

a) *The effects of land registration on financial development and economic growth – a theoretical and conceptual framework*, de Frank F. K. Byamugisha. Aqui o autor constrói um arcabouço teórico para guiar uma análise empírica de como o registro imobiliário afeta o desenvolvimento financeiro e o crescimento econômico. A maioria das abordagens conceituais investiga os efeitos do registro de imóveis num único setor. Nesse trabalho, o registro predial é observado afetando não só alguns setores, mas a economia como um todo. O autor desenvolve o trabalho baseado na interação bem testada entre propriedade imobiliária segura e produtividade agrária, acrescentando à teoria a importância da informação positiva em relação aos custos de transação. Para traçar a relação entre registro imobiliário, desenvolvimento financeiro e crescimento econômico, une à construção teórica: 1. segurança de posse e propriedade da terra e incentivos de investimento; 2. título de propriedade e crédito; 3. mercados imobiliários, transações e eficiência; 4. mobilidade da mão-de-obra e eficiência; e 5) liquidez imobiliária, mobilização de depósito, e investimento.

Do mesmo autor, *How land registration affects financial development and economic growth in Thailand*.

b) *Land registration and land titling projects in ECA countries*, de Csaba Csaki et al. EC4NR – agriculture policy note #2, Banco Mundial. O Banco responde à questão: por que razão se deveria suportar a titulação imobiliária e seu registro no âmbito da Europa e Ásia Central? E responde, em epígrafe. Toda economia de mercado tem um sistema formal de registro de domínio e de direitos imobiliários ao lado de um bom cadastro. O sistema visa à segurança jurídica do proprietário, propicia garantias para os investimentos e sustenta outros direitos públicos ou privados – sobre a propriedade imobiliária. Um sistema de registo de direitos imobiliários e de cadastro, que serve à avaliação imobiliária, utilização da terra e outros dados relacionados com gerenciamento fundiário, é uma ferramenta crítica para que uma economia de mercado possa funcionar apropriadamente.

c) *El registro de la propiedad español y las recomendaciones del Banco Mundial*, de José Poveda Díaz. Esse texto foi inteiramente baseado no documento indicado no item b, supra, e foi escrito por um dos participantes da comissão encarregada de dar suporte técnico e jurídico à reconstrução dos sistemas registraes do Leste Europeu. O texto é uma descrição do sistema registral espanhol – que guarda notáveis semelhanças com o nosso – e comenta o documento de Csaba Csaki et al. com tradução para o espanhol.

Título	Site
The effects of land registration on financial development and economic growth – a theoretical and conceptual framework	<a href="http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&amp;eid=000094946_99122006330167">http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&amp;eid=000094946_99122006330167</a>
How land registration affects financial development and economic growth in Thailand	<a href="http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&amp;eid=000094946_99122006330268">http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&amp;eid=000094946_99122006330268</a>
Land registration and land titling projects in ECA countries	<a href="http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&amp;eid=000009265_3961214151935">http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&amp;eid=000009265_3961214151935</a>
El registro de la propiedad español y las recomendaciones del Banco Mundial	<a href="http://www.irib.org.br/rdi/rdi39-005.asp">http://www.irib.org.br/rdi/rdi39-005.asp</a>

## Cadastros e lavagem de dinheiro: controle social pelo registro

Neste tópico, vamos analisar como o funcionamento do registro, coordenado com outros órgãos e instituições públicas – potencializando, assim, a transparência dos negócios imobiliários e publicitando de maneira ampla e eficaz as situações jurídicas de interesse privado, urbanístico, tributário, ambiental, etc. – pode jogar um importante papel. A lista é meramente exemplificativa, não exaustiva, de todas as hipóteses dessa relevante coordenação.

### a) Coadjuvação do registro na fiscalização de recolhimento de tributos e cumprimento de obrigações

- Por força do artigo 289 da atual Lei de Registros Públicos, “no exercício de suas funções, cumpre aos oficiais de registro fazer rigorosa fiscalização do pagamento dos impostos devidos por força dos atos que lhes forem apresentados em razão do ofício”.

- Essas exigências legais – que não são exaustivas –, quando não observadas, obstaculizam o registro, tornando-o um eficiente ator coadjuvante nas políticas públicas de controle tributário.

- Por força do artigo quarto, parágrafo único, da lei 4.591/64, incumbe ao oficial de registro a verificação da comprovação de quitação de obrigações condominiais no caso de alienação de unidades autônomas de condomínios edilícios (redação dada pela lei 7.182, de 27/3/1984).

- O sistema registral pátrio está coordenado com a Secretaria da Receita Federal desde 1976, quando foi criada a DOI – declaração sobre operações imobiliárias, instrumento utilizado para controle das operações imobiliárias efetuadas por pessoas físicas e jurídicas, de acordo com o disposto na legislação do imposto de renda (decreto-lei 1.510, de 27 de dezembro de 1976). Pelo sistema de coordenação registro/SRF, todas as transações imobiliárias devem ser, obrigatoriamente, e sob pena de multa, comunicadas à Secretaria da Receita federal. (lei 10.426, de 24 de abril de 2002, art. 8º). Diz a lei: “Os serventuários da Justiça deverão informar as operações imobiliárias anotadas, averbadas, lavradas, matriculadas ou registradas nos Tabelionatos de Notas ou de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos sob sua responsabilidade,

mediante a apresentação de Declaração sobre Operações Imobiliárias (DOI), em meio magnético, nos termos estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal”.

- *Leis ambientais* – multas. Conforme a lei 4.771/65, não serão registrados no ofício imobiliário competente os atos de transmissão *inter-vivos* ou *causa mortis*, bem como a constituição de ônus reais sobre imóveis da zona rural, “sem a apresentação de certidão negativa de dívidas referentes a multas previstas nesta Lei ou nas leis estaduais supletivas, por decisão transitada em julgado”.

### b) Coordenação entre os cadastros físicos e o registro imobiliário

- Graças a convênios celebrados com os cadastros municipais, os registros municiam a municipalidade de dados cadastrais. A previsão de acordos está prevista no item 127, 128 e ss. das *Normas de Serviço da Corregedoria-Geral de Justiça de São Paulo*. Segundo elas: “Deverão ser sempre comunicados os negócios imobiliários às Prefeituras Municipais, através de entendimento com estas mantido, para efeito de atualização de seus cadastros”. Em São Paulo, os dados são comunicados por via eletrônica desde 1997, dispondo a municipalidade de dados atualizados sobre a titularidade de direitos reais.

- Nenhum registro que tenha por objeto imóveis rurais poderá ser concretizado sem a apresentação do cadastro rural (lei 4.947, art. 22). O registro fiscaliza a adequação cadastral da propriedade pela exigência de apresentação do CCIR – Certificado de Cadastro de Imóvel Rural.

- No sistema criado pela lei 10.267/2001 (que alterou a lei 4.947/1966), os serviços de registro de imóveis ficam obrigados a encaminhar ao Incra, mensalmente, as modificações ocorridas nas matrículas imobiliárias decorrentes de mudanças de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento, remembramento, retificação de área, reserva legal e particular do patrimônio natural e outras limitações e restrições de caráter ambiental, envolvendo os imóveis rurais, incluindo os destacados do patrimônio público.

### c) Colaboração em temas de direito ambiental, urbanístico e consumidores

- A lei 10.267/2001, que altera a lei 5.868, de 1972, criou o cadastro nacional de imóveis rurais, Cnir, que terá

base comum de informações, gerenciada conjuntamente 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. Um dos aspectos relevantes é a obrigatoriedade de comunicação, pelos registros de imóveis, de limitações e restrições de caráter ambiental envolvendo os imóveis rurais (art.22, §7º, lei 4.947, de 1966).

- *Reserva legal*. O artigo 16, parágrafo oitavo da lei 4.771/65 – Código Florestal – declara que a reserva legal deve ser objeto de averbação na matrícula respectiva do imóvel.

- *Servidão florestal*. O artigo 44-A da lei 4.771/65 prevê a instituição de servidão florestal, mediante a qual voluntariamente renuncia, em caráter permanente ou temporário, a direitos de supressão ou exploração da vegetação nativa, localizada fora da reserva legal e da área com vegetação de preservação permanente. Tal servidão deve ser averbada na matrícula do imóvel, “sendo vedada, durante o prazo de sua vigência, a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites da propriedade”.

- *Reserva legal em condomínio*. É objeto de averbação. (§11, art.16, lei 4.771/65, pela redação dada pela MP 2.166-67/2001).

- *Tombamento*. O decreto-lei 25/1937 prevê que o tombamento definitivo dos bens de propriedade particular será, por iniciativa do órgão competente do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, “transcrito para os devidos efeitos em livro a cargo dos oficiais do registro de imóveis e averbado ao lado da transcrição do domínio”.

- *Direito de preempção* – Estatuto da Cidade. O artigo 167, II, 18 da lei 6.015/73, alterada pela lei 10.257/2001, criou a hipótese de averbação da notificação municipal para efeito de exercício do direito de preempção. Em São Paulo, o decreto 42.873, de 19 de fevereiro de 2003, (art.1º, §4º) também previu a providência publicitária.

- *Estatuto da Cidade* – instrumentos jurídicos. Todos os instrumentos jurídicos previstos no artigo quarto do Estatuto

## O registro obrigatório dá transparência a todas as transações que tenham por objeto bens imóveis.

da Cidade confluem para o registro imobiliário: instituição de unidades de conservação; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; publicidade de situações urbanísticas; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; regularização fundiária, etc.

- *Consumidores*. Já existe uma robusta defesa dos direitos dos consumidores em parcelamentos do solo urbano. Teses consagradas pelos tribunais brasileiros foram originalmente levantadas pelos registradores. *Brevitatis causa*: o controle registral das cláusulas gerais de contratação, de Frederico Henrique Viegas de Lima (*RDI* 39/56); Alguns aspectos da qualificação registrária no registro de parcelamento do solo urbano e o Código de Defesa do consumidor, de Ary José de Lima et al. (*RDI* 41/5); A lei do consumidor e o registro de imóveis, de Helena Sayoko Enjoji (*RDI* 41/37).

### d) Lavagem de dinheiro

Um dos aspectos em que a publicidade registral pode constituir-se em importante aliado no combate à lavagem de dinheiro é justamente na obrigatoriedade do registro dos contratos particulares que se multiplicam, sem qualquer controle público.

O sistema engendrado pela lei 9.613, de 3 de março de 1998, é falho justamente porque cria um cadastro pulverizado entre as várias pessoas jurídicas que exercem atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis em caráter permanente ou eventual, de forma principal ou acessória, cumulativamente ou não.

A resolução Coaf 1, de 13 de abril de 1999, estabelece justamente a necessidade de criação, pelas ditas empresas, de um cadastro com o registro das transações imobiliárias que excedam o valor ali estabelecido. Anexo à dita resolução 1/1999, foi publicada uma relação de operações que poderiam ser consideradas suspeitas. Veremos que esses indícios poderiam ser perfeitamente rastreáveis – sem necessidade de apoio em cadastros particulares, de difícil controle e de



pouca confiabilidade –, por um registro público que concentra naturalmente essas informações.

O próprio Coaf na cartilha que editou (*Cartilha sobre lavagem de dinheiro – um problema mundial*) registra que “a lavagem de dinheiro é uma prática muito freqüente no setor imobiliário. Por meio da transação de compra e venda de imóveis e de falsas especulações imobiliárias, os agentes criminosos lavam recursos com extrema facilidade, principalmente se eles utilizam recursos em espécie. A criatividade das organizações criminosas faz com que suas atuações no setor sejam extremamente dinâmicas, dificultando o trabalho de detecção das ilegalidades. A ausência de controle do setor imobiliário também facilita a ação dos criminosos”.

O relatório de atividades do Coaf do ano de 2004, editado em fevereiro de 2005, registra que “por não possuir órgão regulador, o setor de compra e venda de imóveis apresenta certas discrepâncias em relação aos demais segmentos no que diz respeito à comunicações de operações suspeitas ao Coaf. Por se tratar de atividade altamente segmentada e operada por grande número de empresas, a dificuldade operacional de manter contato permanente com o setor acaba por concentrar informações nos Estados em que existe maior especialização e conhecimento dos normativos por parte dos profissionais. Não obstante, dentro do universo conhecido, cabe ressaltar o comportamento do mercado no Rio de Janeiro, onde se concentra um grande número de aquisições imobiliárias com pagamento em espécie, o que se traduz por um elevado número de relatos de situações potencialmente suspeitas, em número maior do que o registrado em São Paulo, comumente maior gerador de comunicações em outros segmentos”.

Por essa razão, o Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro, no documento *Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro*, Encla 2004, estabeleceu como objetivo estratégico potencializar a utilização de bases de dados e cadastros públicos no combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado. Todos os documentos podem ser obtidos no endereço <http://www.mj.gov.br/drci/lavagem/encla.htm>.

No final de 2005, entre os dias 9 e 11 de dezembro, a *Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro*, Encla,

definiu, durante encontro em Vitória (ES), 29 metas de combate a crimes contra o sistema financeiro nacional. Os objetivos deverão ser cumpridos até o final de 2006 pelos órgãos do Executivo e Judiciário que fazem parte do Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro, GGI-LD.

Entre os objetivos, merecem destaques as metas 17 – “implantar sistema unificado e nacional de cadastramento e alienação de bens, direitos e valores sujeitos a constrição judicial, até a sua final destinação” – e 20: “regulamentar a lei de registros públicos para fins de integração e uniformização de bases de dados”. Na meta específica sobre regulamentação da Lei de Registros Públicos, o Irib, Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, participa efetivamente, dando sugestões, entre as quais a obrigatoriedade de registro para os documentos públicos ou particulares.

Finalmente, não se pode esquecer que o sistema registral pátrio está coordenado com a Secretaria da Receita federal desde 1976, quando foi criada a DOI, declaração sobre operações imobiliárias, instrumento utilizado para controle das operações imobiliárias efetuadas por pessoas físicas e jurídicas, de acordo com o disposto na legislação do imposto de renda (decreto-lei 1.510, de 27 de dezembro de 1976).

Pelo sistema de coordenação registro/SRF, todas as transações imobiliárias devem ser, obrigatoriamente, e sob pena de multa, comunicadas à Secretaria da Receita federal. Diz a lei (lei 10.426, de 24 de abril de 2002, art.8º): “Os serventários da Justiça deverão informar as operações imobiliárias anotadas, averbadas, lavradas, matriculadas ou registradas nos Cartórios de Notas ou de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos sob sua responsabilidade, mediante a apresentação de Declaração sobre Operações Imobiliárias (DOI), em meio magnético, nos termos estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal”.

Como se vê, a maneira mais completa, eficaz e transparente de se realizar um negócio jurídico imobiliário é com o registro.

## **O registro do compromisso é caro? Quanto custa tudo isso?**

Antes de declarar que haverá um golpe na economia dos sujeitos vulneráveis (ou “ultravulneráveis”, na expressão do crítico) é preciso responder categoricamente à

seguinte questão: os benefícios que a sociedade como um todo obterá com o registro obrigatório – aí considerados os vários estratos socioeconômicos – é maior ou menor que o comprometimento a que individualmente incorrerão os adquirentes?

A discussão somente se manterá em bases aceitáveis de racionalidade se pudermos mensurar e comparar o quanto representa tanto o estado de clandestinidade jurídica a que se acham sujeitos os adquirentes de imóveis parcelados e incorporados, quanto a situação inversa, com a efetivação dos registros de promessas tal como aqui propugnado. Sem que se possa responder criteriosamente a essa pergunta, corre-se o risco de resvalar o preconceito.

De nossa parte, sabemos que na esmagadora maioria dos casos – as cifras chegam a ser superiores a 90% – os contratos de promessa jamais chegam ao registro, inaugurando, *a latere* do registro público, cadeias clandestinas de sub-adquirentes, aprofundando a complexidade dos processos de regularização e onerando insuportavelmente o consumidor e adquirente desses imóveis.

Como decorrência da patologia jurídica, o não-registro leva inexoravelmente à necessidade de se intentar ações de adjudicação compulsória – quando isso seja possível, pois, na maioria das vezes, transcorrido muito tempo desde a celebração do contrato, a empresa alienante já não existe, ou os parceladores são falecidos, com a necessidade de localizar, identificar e citar herdeiros. No pior dos cenários, nem mesmo a adjudicação é possível, somente restando ao adquirente a via da usucapião.

Quanto custa tudo isso? Os críticos seriam capazes de responder quanto vale um imóvel irregular nessas condições, comparados os preços de um imóvel regularizado na mesma região? Qual o deságio? Esse é um tributo cruel que a desídia e a leniência legam ao adquirente de boa-fé – pois haverá quem lucre, e muito, com a opacidade que estamos tentando atacar.

Os cartórios brasileiros podem oferecer facilmente os dados que comprovam a afirmativa. Limitando-nos tão-somente à experiência do quinto Registro de São Paulo, os imóveis do chamado “Centro velho”, consistentes de unidades autônomas oriundas de prédios construídos nas décadas de 1950 e 1960, acham-se, até hoje, em sua gran-

de maioria, registrados em nome dos antigos proprietários. Estes, para incorporar e construir o prédio, prometeram vender o imóvel a uma incorporadora que, por seu turno, cedeu ou prometeu ceder os direitos a terceiros por meio de instrumentos particulares que jamais chegaram ao registro. Quanto custa esse estado de informalidade? Que direitos ostentam os adquirentes que se apóiam em contratos de gaveta?

Por paradoxal que possa parecer – e abstraindo-se o fato das políticas retributivas relacionadas com a remuneração dos delegatários dos serviços registrais – os benefícios sociais que advêm com a publicidade registral justificam plenamente que se imponha o ônus do registro. Os ganhos sociais são apreciáveis, comparados aos custos suportados pelos interessados no registro. Prova inequívoca desse fato são os milhões de contratos celebrados no âmbito do antigo BNH, Banco Nacional da Habitação, e, mais recentemente, pelo SFH e SFI, com garantias reais, em que os custos do registro – e outros, mais expressivos, como custas e impostos em cascata incidindo no preço do registro – são diluídos no prazo de financiamento, desonerando o adquirente de aporte imediato para cobrir esses custos.

### Os registros homólogos

A informalidade é multifacetada. Apresenta aspectos surpreendentes. Só para ficarmos no contexto de nossas discussões, verificamos que a falta do registro gera a necessidade de se criar modelos homólogos, para-estatais, de registros públicos.

Ora, o registro é uma necessidade social. Quando o Estado não o provê, acabam vicejando mecanismos que, *a latere* do sistema oficial, proporcionam informações sobre a situação do imóvel.

Na Rocinha, favela do Rio de Janeiro, a comunidade, por efeito de homologação de modelos institucionais bem conhecidos, cria seus órgãos ambientais, urbanísticos e registrais. Diz a reportagem de *O Globo*: “Na Rocinha são dispensáveis licenças de obras, vistoria prévia do Corpo de Bombeiros para o habite-se e outros documentos exigidos de qualquer pessoa que queira fazer obra no asfalto”. E continua a notícia dizendo que a associação de moradores União Pró-melhoramentos da Rocinha “assume o papel de cartório

de *Registro Geral de Imóveis*” (*O Globo*, edição de 22/9/2005, 16, em reportagem de Luiz Ernesto Magalhães intitulada “Ilegal. E daí? Vale tudo na Rocinha”).

As respostas que a comunidade dá às exigências sociais do registro são surpreendentes. Vejamos o depoimento de René Mello, diretor da Associação. “O proprietário chega aqui e informa que quer cadastrar uma nova residência. Nós realizamos uma vistoria *para confirmar que a casa é dele mesmo e fazemos o registro*. Por dia atendemos de cinco a seis pessoas”. E mais adiante diz: “o registro custa R\$ 40” (loc. Cit.).

Considerando-se que os imóveis, segundo a reportagem, nos melhores pontos da favela são vendidos, em média, por 30 a 40 mil reais, chega-se à conclusão de que a clandestinidade, do ponto de vista da necessidade social do registro, é muito cara, comparados os serviços da favela com o proporcionado pelo Estado por meio dos registros de imóveis.

Em São Paulo, a situação não é muito diferente. Em reportagem do *Estadão*, de 26/5/2005, caderno C-4, reportagem de Marc Tawil –, vemos a Dona Helena, “dona de Paraisópolis”, atuando num dublê de corretora e notária, e ganhando muito bem para isso. “A intermediação funciona assim: Helena conversa com o dono do imóvel reúne comprador e proprietário e, após o acerto, firma um contrato de compra e venda. O cliente ‘adquire’ a posse da casa em preços que variam de R\$ 8 mil a R\$ 120 mil, segundo a reportagem, que ainda noticia que para o serviço de intermediação e ‘notarização’ do ato D. Helena ganha em termos de porcentagem algo em torno de 10% sobre o valor do negócio: tem venda em que ganho R\$ 50,00; outra em que eu ganho R\$ 1.000,00. Não fiquei rica, mas chego lá” (idem, *ibidem*).

### **Os custos – emolumentos e impostos em cascata**

E nos cartórios? A título de exemplo, para o registro de uma promessa de compra e venda no valor de R\$ 30 mil, os emolumentos importariam em R\$ 98,31 – mais R\$ 58,98 representados por impostos, contribuições e taxas agregados.

Mas não é só.

Descendo a detalhes do *quantum* é devido pelo registro, é importante salientar que no estado de São Paulo, unidade da Federação que responde por uma fatia considerável do mercado, o custo do registro da promessa é calculado na ordem de 30% do valor total do registro, sendo o resíduo pago quando da lavratura da escritura definitiva. Ou seja, o registro de promessa de compra e venda *mais* o registro da escritura definitiva perfazem o valor de *um só registro*. É o que se vê da lei estadual de São Paulo 11.331, de 26/12/2002. Confira-se o item 1.1, *verbis*: “tratando-se de contrato de promessa de venda e compra, os emolumentos do registro serão reduzidos de 70%. Por ocasião do registro da escritura definitiva respectiva, os emolumentos cobrados sofrerão um desconto de 30%”.

Mas não é só. Em São Paulo, dos valores pagos ao registro 17,763160% são receitas do Estado, assim distribuídas: 1- 74,07407% são destinados ao Fundo de Assistência Judiciária; 7,40742%, ao custeio das diligências dos oficiais de justiça incluídas na taxa judiciária e 18,51851%, destinados à Fazenda do Estado.

E mais. 13,157894% dos valores pagos são destinados à Carteira de Previdência das Serventias não Oficializadas da Justiça do Estado; 3,289473% são destinados à compensação dos atos gratuitos do registro civil das pessoas naturais e à complementação da receita mínima das serventias deficitárias; 3,289473% são destinados ao Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Justiça, em decorrência da fiscalização dos serviços.

Ainda mais. Quando se trata de registro de contrato de aquisição imobiliária financiada com recursos do FGTS ou integrantes de programas habitacionais (Cohabs e CDHU), independentemente dos atos a serem praticados e do valor do negócio jurídico o valor dos emolumentos importam em R\$ 149,69, a preços praticados em 2006.

Ainda outro ponto importante. Nos casos em que exista financiamento pelo sistema de crédito imobiliário (SFI ou SFH), a resolução 3.347, de 8/2/2006, baixada pelo Conselho Monetário Nacional, estabelece que os custos de emolumentos incorridos pelo adquirente em decorrência de financiamento para aquisição de imóvel residencial novo ou usado, bem como aqueles valores relativos ao ITBI, podem ser acrescidos ao valor do financiamento, diluindo-se, no tempo,

o impacto desses custos. O modelo é perfeitamente possível de ser manejado no âmbito das promessas de compra e venda com financiamentos concedidos pelos parceladores privados. No entanto, nos casos em que haja financiamento habitacional com recursos públicos, as facilidades apontam para a superação, sem sacrifício de direitos, dos problemas vislumbrados com os adquirentes “ultravulneráveis”.

Há ainda avanço do PL nesse mesmo sentido, vide os seus artigos seguintes.

“Art.1. Os arts. 4º e 9º da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, passam a vigorar com as seguintes alterações:”

“Art. 4º. (...)VI- parcelamento de glebas para produção de terrenos urbanizados. (NR).”

“Art. 9º. Todas as aplicações do sistema terão por objeto, fundamentalmente, a aquisição de:

I- edificação para residência do adquirente, sua família e seus dependentes;

II- terreno urbanizado destinado à construção de edificação para residência do adquirente, sua família e seus dependentes.

§1º. (...)

§2º. (...)

§3º. (...)

§4º. Os custos relativos à escrituração e ao registro do imóvel residencial de que trata o *caput* poderão ser incluídos no financiamento. (NR).”

“Art.2. O art. 20 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, passa a vigorar com a seguinte alteração:”

“Art.20.A conta vinculada do trabalhador no FGTS poderá ser movimentada nas seguintes situações:

(...)

VII- pagamento total ou parcial do preço da aquisição de terreno urbanizado ou de edificação para moradia própria, incluindo os custos relativos à escrituração e ao registro, observadas as seguintes condições:”

Por fim, quando se trata de regularização fundiária ou de parcelamentos do solo de interesse social, em que comprovadamente há necessidade de se franquear o acesso ao registro dos títulos concedidos, o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, juntamente com a Associação dos Notários e Registradores do Brasil, têm formalizado parcerias com o Ministério das Cidades que resultaram em registros

graciosos sem qualquer ônus para os adquirentes “ultravulneráveis”. Citam-se os seguintes convênios:

• *Gravataí, Rio Grande do Sul, firmado em 26/9/2003;*

• *João Pessoa, Paraíba, firmado em 28/1/2004;*

• *Vitória, Espírito Santo, firmado em 22/4/2004;*

• *Recife, Pernambuco, firmado em 27/4/2005;*

• *Maceió, Alagoas, firmado em 9/7/2005, que beneficiou mais de 500 famílias; e*

• *Manaus, Amazonas, firmado em 16/7/2005, que registrou mais de cinco mil títulos.*

*Para os próximos meses espera-se assinar mais 15 convênios com o mesmo objetivo. O propósito é beneficiar mais de um milhão de famílias. Estão previstos os seguintes convênios:*

• *Recife, Pernambuco, 9/3/2006;*

• *Belo Horizonte, Minas Gerais, 16/3/2006;*

• *Baixada Santista, São Paulo, 4/4/2006;*

• *Foz do Iguaçu, Paraná;*

• *Goiânia, Goiás;*

• *Roraima;*

• *Mato Grosso; e*

• *Rio de Janeiro.*

Para consolidar e dar suporte legal a esses convênios, o projeto de lei 3.057/2000 introduz a possibilidade legal de celebração de tais convênios, como se percebe da leitura de seu artigo.

“Art.3. Os registros da regularização fundiária, do auto de demarcação urbanística e da legitimação de posse, bem como a lavratura de escritura pública e o primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social devem ser realizados independentemente do recolhimento de custas, ficando o pagamento dos emolumentos a cargo do responsável pela regularização fundiária.

§1º. Os valores relativos aos emolumentos do registro do primeiro direito real constituído ou da legitimação de posse e os de lavratura de escritura pública referidos no *caput* devem ser reduzidos em, no mínimo, 20% (vinte por cento) e podem ser repassados ao beneficiário da regularização fundiária, observada sua capacidade econômica.

§2º. Buscando equacionar a gratuidade do valor dos emolumentos referentes aos atos mencionados no *caput* ou negociar a sua forma de pagamento, o responsável pela



regularização fundiária pode celebrar convênio ou termo de parceria com as pessoas físicas ou jurídicas de participação obrigatória ou facultativa no processo de regularização fundiária.

§3º. Os registros e a lavratura de escritura pública de que tratam o §1º independem da comprovação do pagamento de quaisquer tributos, inclusive previdenciários.”

Enfim, como os sistemas estão organizados para dar a mais completa e segura informação possível acerca dos imóveis e dos direitos a eles relativos, a obrigatoriedade do registro é um importante recurso para se combater a clandestinidade jurídica, dando impulso às atividades econômicas.

Terminamos com a citação do professor Benito Arruñada, no livro que o Irib traduziu e dará a público proximamente – *Sistemas de Titulação da Propriedade* – uma análise de sua realidade organizativa.

“Geralmente, os transmitentes saberão mais do que os adquirentes sobre a existência de possíveis direitos contraditórios. Esta desigualdade informativa se manifesta em defeitos de caráter subjetivo e objetivo. Por um lado, os defeitos subjetivos guardam relação com as faculdades do vendedor, ou bem porque este não é o proprietário, ou bem porque, mesmo sendo proprietário, carece da capacidade necessária para vender. Por outro lado, as assimetrias objetivas provêm da preexistência de *encargos ocultos*, como são, por exemplo, as hipotecas, os usufrutos e as servidões, sobre as quais o vendedor também costuma ter melhor informação do que o adquirente. Em geral, a assimetria informativa é mais acusada quando se trata de direitos abstratos, como a propriedade e a hipoteca, carentes de sinais externos que permitam observar sua existência. A posse pelo vendedor de um determinado bem, a qual costuma ser ou pode fazer-se patente com facilidade ao comprador, não garante que essa pessoa tenha realmente a propriedade de tal bem. Ainda menos informa dos encargos que pesam sobre o imóvel”.

E prossegue. “Se os adquirentes dão-se conta da desvantagem informativa que sofrem, muitas transações proveitosas tenderão a não se concluir. Para remediá-lo, todos os ordenamentos jurídicos modernos estimulam ou inclusive requerem que os contratos que pretendam conseguir efeitos

---

## A obrigatoriedade do registro é importante recurso de combate à clandestinidade jurídica.

reais se façam públicos. Deste modo, reduzem-se os custos para produzir informação sobre quais direitos reais se poderiam ver afetados e atuar em consequência, negociando o consentimento com seus titulares ou assumindo, com os ajustes de preço correspondentes, os riscos residuais que possam subsistir”.

### Conclusão

Por todo o exposto, conclui-se que:

- a) o registro obrigatório é jurídica e legalmente sustentável; encontra cômodo fundamento no ordenamento pátrio (art.169, lei 6.015/73), além de legislação esparsa que vem de consagrar a regra da sanção pelo não-registro;
- b) o registro obrigatório se justifica igualmente da perspectiva econômica e social. Há estudos sérios, citados no curso deste trabalho, que sustentam que a publicidade registral é fator decisivo na degradação dos custos de transação, representando um estímulo direto para o desenvolvimento socioeconômico;
- c) o registro obrigatório robustece o sistema de publicidade de direitos, permitindo-se que se obtenha uma informação rápida, segura e barata acerca da situação jurídica dos imóveis;
- d) o registro obrigatório dá transparência a todas as transações que tenham por objeto bens imóveis, contribuindo para o aperfeiçoamento dos cadastros físicos, clarificando o trânsito de recursos, contribuindo com as políticas públicas voltadas ao meio ambiente e urbanismo;
- e) o registro obrigatório mitiga o potencial de conflituosidade pelo provimento da segurança jurídica preventiva. A atuação registral mitiga os custos relacionados com a consagração de direitos; e
- f) os emolumentos não representam um óbice intransponível para os adquirentes, que contam com inúmeros recursos previstos em lei para viabilizar o registro obrigatório sem comprometimento de sua situação econômico-financeira.

---

\* Sérgio Jacomino é registrador imobiliário e presidente do Irib, Instituto de Registro Imobiliário do Brasil.

# O Valor do registro – II

Sérgio Jacomino\*

Respondendo topicamente às questões levantadas pela doutora Maria da Glória Villaça Borin Gavião de Almeida, debruçamo-nos agora sobre a questão da notificação extrajudicial para constituição do devedor em mora e subsequente cancelamento de registro.

As restrições opostas ao artigo 76, parágrafo sétimo, do PL 3.057/2000, causaram grande discussão na audiência pública realizada no dia 17 de fevereiro do corrente ano. Talvez se possa refutar a crítica oposta, apresentando alguns aspectos para reflexão.

## Artigo 76, parágrafo 7º da lei 6.766/79, alterado pelo projeto no artigo 147

Registrou a doutora Maria da Glória Villaça Borin Gavião de Almeida.

“Muito embora o dispositivo já esteja previsto na Lei 6766/79 de forma semelhante, neste último texto legal a hipótese da ausência de purgação da mora era resolvida como cancelamento da averbação (e não do registro). A interpretação que se dava a esse artigo era de que o efetivo cancelamento só seria possível se reconhecida a rescisão contratual por decisão judicial. Não é essa a solução que o

projeto parece querer atribuir: ao estabelecer que haverá o cancelamento do registro e a fixação do prazo de 15 dias para expedir a respectiva certidão, identifica-se o intuito de tornar definitivo o cancelamento do registro se caracterizado o atraso no pagamento” (documento circulado entre os debatedores, com autorização da autora).

## A regra é tradicional em nosso Direito

A regra do cancelamento de registro estava prevista nos artigos 32 e 36, III, da lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Tal disposição era cópia da que figurava no artigo 14 do antigo decreto-lei 58, de 1937, trasladada sem muito rigor pelo legislador de 1979.

Tanto quanto se saiba, nunca houve essa interpretação tão heterodoxa quanto a aventada na crítica supra – embora sempre se considerasse relevante a discussão acerca da necessidade de intervenção judicial para o cancelamento do registro.

Mas, compreende-se a perplexidade do leitor ao encontrar a expressão “cancelamento da averbação” integrada no parágrafo terceiro do artigo 32 – muito embora o artigo 35, logo em seguida, refira-se a “cancelamento do registro por inadimplemento do contrato”.

Decreto-lei 58/37	Lei 6.766/79
Art. 14. Vencida e não paga a prestação, considera-se o contrato rescindido 30 dias depois de constituído em mora o devedor.	Art. 32. Vencida e não paga a prestação, o contrato será considerado rescindido 30 (trinta) dias depois de constituído em mora o devedor.
§3º. Com a certidão de não haver sido feito pagamento em cartório, os compromitentes requererão ao oficial do registro o cancelamento da averbação.	§3º. Com a certidão de não haver sido feito o pagamento em cartório, o vendedor requererá ao oficial do registro o cancelamento da averbação.

O microsistema se compõe assim: o artigo 32 dispõe que “vencida e não paga a prestação, o contrato será considerado rescindido 30 (trinta) dias depois de constituído em mora o devedor”.

Os artigos seguintes e correspondentes prevêem o processo de intimação extrajudicial.

O artigo 36 fala em cancelamento de registro do compromisso, cessão ou promessa de cessão “quando houver rescisão comprovada do contrato” (inciso III).

Com esse rito se perfazia o *cancelamento do registro* – na consideração de que uma das hipóteses de cancelamento do registro era a *rescisão (rectius: resolução) comprovada*, prevista no inciso III do artlgo 36; o contrato era considerado resolvido com a mora provada do adquirente.

Voltando ao tema da averbação, como se justifica o “cancelamento de averbação” referido no artigo 32?

O segredo está, em parte, na cópia defectiva do antigo decreto-lei 58/1937.

Vê-se a origem da “averbação”... Ainda que se justifique a alusão a ela em virtude do disposto no artigo 167, II, 3, da LRP, como veremos em seguida.

Toshio Mukai, Alôr Caffé Alves e Paulo José Villela Lomar comentam essa peculiar ocorrência. “Com ligeiras e superficiais alterações de redação, o legislador manteve o conteúdo do art. 14 do Decreto-Lei n. 58/37. Praticamente copiando-o, sem qualquer espírito crítico e de adequação, o legislador incorreu em lamentáveis equívocos. Deverá perdurar assim o debate doutrinário e jurisprudencial acerca de seu conteúdo, iniciado por ocasião das discussões parlamentares sobre o projeto de lei que redundou no Decreto-Lei 58, nos idos de 1937. Prova do labor copiativo do legislador encontra-se no § 3º com alusão ao cancelamento da averbação. Na sua irreflexão, o legislador simplesmente ‘esqueceu’ que, alguns anos antes, em 31 de dezembro de 1973, editara nova Lei de Registros Públicos, dispondo que, inclusive, os contratos de compromisso de compra e venda, respectivas cessões e promessas de cessão referentes a imóveis loteados, segundo o Decreto-Lei 58, fossem sujeitos a registro e não a averbação. Do mesmo modo, ‘esqueceu’ que no art. 36 da nova Lei referiu-se ao registro de tais contratos e não à sua averbação” (*Loteamentos e desmembramentos urbanos*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1987, p.185).

A crítica é procedente – *ma non troppo*. Como singelamen-

te veremos, é possível construir uma exegese integrativa.

A própria lei 6.015/73, no artigo 167, II, prevê “a *averbação* dos contratos de promessa de compra e venda, das promessas de cessão a que alude o Decreto-Lei n. 58, de 10 de dezembro de 1937, quando o loteamento se tiver formalizado anteriormente à vigência desta lei”. Portanto, nesse caso, o cancelamento seria mesmo da *averbação*.

Não é raro que aporem ao registro contratos firmados à época do antigo decreto-lei 58/1937 e nesse caso específico a providência indicada pela lei é a averbação que será feita à margem da inscrição respectiva no antigo livro 8.

Decorre daí que o cancelamento, nesses casos, é da averbação, mesmo na vigência da atual Lei de Registros Públicos.

Por outro lado, as *Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de São Paulo* tratando do cancelamento dos compromissos (itens 181 seg., cap. XX) aludem a cancelamento de *averbação* e de *registro*. E mais. O item 192 reza que “as normas constantes desta subseção aplicam-se, no que couberem, aos loteamentos de imóveis rurais”. Consabido que o decreto-lei 58 ainda se acha parcialmente em vigor e se aplica a loteamentos de imóveis rurais.

A doutrina não discrepa. Vejamos o comentário do registrador Elvino Silva Filho.

“Merece especial referência, dentro de um estudo geral do cancelamento no Registro de Imóveis, o cancelamento dos compromissos de compra e venda nos loteamentos”.

“O art. 36 da Lei 6.766, de 19.12.79 (Parcelamento do Solo Urbano), prescreve: ‘O registro do compromisso, cessão ou promessa de cessão só poderá ser cancelado: I- por decisão judicial; II- a requerimento conjunto das partes contratantes; III- quando houver rescisão comprovada do contrato’.”

“Os dois primeiros itens já foram amplamente examinados e referem-se a qualquer espécie de cancelamento. O último (n. III), entretanto, é peculiar dos registros de loteamentos, pela constituição em mora do compromissário comprador, nos contratos de compromisso registrados, mediante notificação feita pelo Oficial do Registro de Imóveis (§1º do art. 32), quando ele residir na própria Comarca, ou pelo Oficial do Registro de Títulos e Documentos, quando residir em Comarca diferente (art. 49), a requerimento do loteador, credor das prestações em atraso.”

“Efetuada a notificação para o pagamento dessas presta-

ções do preço, decorrido o prazo de 30 dias, sem que o pagamento houvesse sido efetuado, perante o Oficial do Registro de Imóveis, expedirá ele certidão comprobatória dessa circunstância que habilitará o loteador a requerer ao Oficial o cancelamento da averbação ou do registro do compromisso de compra e venda do lote de terreno” (Elvino Silva Filho, Do cancelamento no registro de Imóveis, *RDI* 27-7).

### Cancelamento pela via judicial

O problema central é o cancelamento do registro pela via extrajudicial.

Embora algo tardiamente – afinal, transcorreram tantas audiências públicas sem que se levantassem vozes contrárias a esse vetusto dispositivo que sobrevive na trama normativa brasileira –, talvez fosse possível considerar que a providência gravosa do cancelamento de registro dependesse mesmo de uma providência judicial – muito embora é de serem relevados os exemplos de execução extrajudicial com ritos julgados pelo STF como regras absolutamente constitucionais.

De fato, registre-se, de passagem, que o decreto-lei 70, de 1966, com suas disposições sobre procedimentos extrajudiciais de execução hipotecária, foi julgado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal. O Supremo julgou a constitucionalidade da execução extrajudicial entendendo-a compatível com os princípios da inafastabilidade da apreciação judiciária, do monopólio da jurisdição, do juízo natural, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. “Nem é, aliás, por outro motivo que prestigiosa corrente doutrinária, com vistas ao desafoço do Poder Judiciário, preconiza que a execução forçada relativa à dívida ativa do Estado seja processada na esfera administrativa, posto reunir ela, na verdade, na maior parte, uma série de atos de natureza simplesmente administrativa. Reservar-se-ia ao Poder Judiciário tão-somente a apreciação e julgamento de impugnações, deduzidas em forma de embargos, com o que estaria preservado o princípio do monopólio do Poder Judiciário” (STF, 1.turma, RE 223.075-1 DF, Ilmar Galvão, relator, j. 23/ 6/1998).

Essa tendência é muito nítida no desenvolvimento da legislação pátria.

Pode ser dada como exemplo a recente lei 9.514/97, que, em seu artigo 26, dispõe sobre a constituição do devedor em mora por notificação extrajudicial feita pelos registros

públicos. Logo a seguir, a exemplo das leis de parcelamento, autoriza o aniquilamento do direito real do adquirente pela via extrajudicial (art. 26, §7º).

Mas não só. Vamos citar alguns exemplos – e em nenhum dos casos, diga-se de passagem, a regra caiu fulminada por inconstitucionalidade. Muito pelo contrário.

- Decreto-lei 911/1965 (art. 2º, §2º), que trata da alienação fiduciária de bens móveis;
- Decreto-lei 70, de 21/11/1966 (art. 31 seg.), que trata da execução extrajudicial decorrente de financiamento hipotecário; e
- Lei 4.591/1964 (art. 63), tratando do leilão extrajudicial para venda, promessa de venda ou de cessão, ou a cessão da quota de terreno e correspondente parte construída e direitos, bem como a sub-rogação do contrato de construção.

É, portanto, de se repelir a interpretação ligeira de que essa regra tivesse feito o seu glorioso *début* no projeto sob exame e que, além disso, tivesse sido posto ali adrede. Simplesmente a inserção dá curso a uma tendência inequívoca de agilização da circulação de bens e riquezas, na certeza, comprovada, de que os custos se degradam na exata medida em que os processos de execução se tornam céleres e seguros. A via extrajudicial mostra-se muito mais vantajosa para os credores. Todos os credores, e não só as grandes potestades econômicas. Não custa lembrar que o acesso ao Judiciário, em qualquer desses casos, jamais ficou obliterada.

A questão repercute em vários setores da sociedade. Discorrendo sobre as dificuldades de recuperação de crédito, a Secretaria de Reforma do Judiciário, do Ministério da Justiça, em documento intitulado *Judiciário e Economia*, recupera dados que nos permitem refletir sobre a necessidade de se aprofundar modelos alternativos de composição de conflitos e de recuperação de ativos.

“Segundo o Ministério da Fazenda” – diz o documento – “os números demonstram os reflexos da morosidade na recuperação de crédito. A tabela abaixo, elaborada com base no trabalho de Fachada, Figueiredo e Lundberg (2003), apresenta estimativas de custo para a recuperação de quatro contratos hipotéticos de crédito (com valores entre R\$ 500 e R\$ 50 mil), bem como do prazo de tramitação de duas modalidades típicas de processo: a extrajudicial simples e a judicial (de conhecimento e de execução). As informações básicas



## Recuperação judicial de crédito – projeção de custos em R\$ e % e prazos

Fases do processo	R\$ 500,00	R\$ 1 mil	R\$ 5 mil	R\$ 50 mil
Cobrança extrajudicial simples (até um ano)	R\$ 284,00 56,8%	R\$ 680,00 68,0%	R\$ 4.003,00 80,1%	R\$ 41.498,00 83,0%
Fase de conhecimento judicial (até três anos)	R\$ 14,00 2,8%	R\$ 221,00 22,1%	R\$ 1.982,00 39,6%	R\$ 21.878,00 43,8%
Fase de execução judicial (até cinco anos)	0	R\$ 33,00 3,3%	R\$ 1.011,00 20,2%	R\$ 12.054,00 24,1%

Relatório Economia e Judiciário, Secretaria da Reforma do Judiciário/Banco Central: [http://www.mj.gov.br/reforma/pdf/publicacoes/judiciario\\_economia.pdf](http://www.mj.gov.br/reforma/pdf/publicacoes/judiciario_economia.pdf)

para o cálculo foram obtidas junto a instituições financeiras com contencioso nessa área. Ainda que se trate da recuperação de contratos de crédito, problemas semelhantes ocorrem com outros tipos de litígios da área cível com valores monetários similares, como, por exemplo, a retomada de um imóvel, ou o pagamento de verbas indenizatórias, ou ainda uma rescisão contratual (prestação de serviços, fornecimento de insumos, entre outros)".

Calha referir aqui, mais uma vez de passagem, o valor emolumentar das notificações no estado de São Paulo. A notificação efetuada pelo registro de imóveis, nessas hipóteses, importa em R\$ 21,95, mais impostos. Não haverá qualquer impacto econômico na cadeia que envolve a produção de bens imóveis decorrente de parcelamentos.

Por fim, deve-se anotar, lealmente, que havia uma tendência muito clara da doutrina registral de se considerar imprescindível a intervenção judicial para o cancelamento do registro. Além de encarecer a defesa do consumidor, considerava-se que o registro deveria ser blindado e somente atacado pela via judicial – e por todos o pronunciamento do registrador imobiliário João Baptista Galhardo: "Hoje o cancelamento do registro nos termos do art. 32, §2º, sucumbiria à arguição de nulidade, diante da vedação contida no art. 53 do Código de Defesa do Consumidor, norma de ordem pública que se sobrepõe à regra anterior". E arremata. "O pedido de cancelamento pela via judicial preservaria eventual direito da parte contrária, o que através do registro imobiliário não há condição de aferir" (*O registro do parcelamento do solo para fins urbanos*, Porto Alegre: safE, 2004, p.130).

De qualquer maneira, o dispositivo figura no projeto e o debate está aberto.

Concluindo esse tópico:

a) a regra do cancelamento de registro estava prevista nos artigos 32 e 36, III, da lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979 e anteriormente no artigo 14 do antigo decreto-lei 58, de 1937. É, portanto, uma regra tradicional do Direito brasileiro;

b) a transladação do articulado do decreto-lei 58/1937 para a vigente Lei de Parcelamento do Solo Urbano não levou em consideração as hipóteses de *registro*;

c) a atual Lei de Registros Públicos prevê a hipótese de averbação da promessa e cessão oriundos do decreto-lei 58/37. Nesse sentido, é adequada a expressão *cancelamento de averbação* ínsita no artigo 32, parágrafo terceiro da lei 6.766/79; e

d) são indícios claros de uma tendência da legislação brasileira, além dos diplomas que tratam do parcelamento do solo urbano, os seguintes exemplos da recuperação extrajudicial de bens móveis ou imóveis: decreto-lei 911/1965 (art. 2º, §2º), que trata da alienação fiduciária de bens móveis; decreto-lei 70, de 21/11/1966 (art. 31 seg.), que trata da execução extrajudicial decorrente de financiamento hipotecário; lei 4.591/1964 (art. 63), tratando do leilão extrajudicial para venda, promessa de venda ou de cessão, ou a cessão da quota de terreno e correspondente parte construída e direitos, bem como a sub-rogação do contrato de construção.

\*Sérgio Jacomino é presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil.

# Publicidade registral imobiliária: algumas considerações a respeito do projeto de lei 3.057/2000

Leonardo Brandelli\*

A publicidade das situações jurídicas que afetem terceiros é instituto jurídico inserido no âmago do direito civil, embora nem tão percebido, nem tão explorado pelos civilistas pátrios.

A necessidade de se tornarem cognoscíveis as relações jurídicas que produzam, ou devam produzir efeitos perante terceiros – sejam de caráter real, sejam de caráter pessoal – é uma realidade jurídica e que encontrou diferentes respostas ao longo da evolução do Direito.

A publicidade é o oposto da clandestinidade e pode ser definida, nas precisas palavras de José Maria Chico y Ortiz, como “aquele requisito que, añadido a los que rodean a las situaciones jurídicas, asegura frente a todos la titularidad de los derechos y protege al adquirente que confía en sus pronunciamientos, facilitando de esta manera el crédito y protegiendo el tráfico jurídico” (*Estudios sobre derecho hipotecario*. 4. ed. Madrid: Marcial Pons, 2000, t.I, p.180).

Os direitos reais somente serão efetivamente direitos reais, dotados da característica da oponibilidade *erga omnes*, se o Direito fornecer algum instrumento adequado de publicidade que permita à coletividade tomar conhecimento da existência de tal direito, sem o que não poderá afetar a terceiros de boa-fé, sob pena de haver afronta ao princípio da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e até mesmo da justiça.

Assim, sem um meio eficaz de publicidade, não se terá um efetivo direito real, oponível a terceiros, uma vez que eles o desconhecerão; poder-se-á chamar de direito real, mas em verdade não o será, ou não o será em sua plenitude, por encontrar sérias restrições jurídicas decorrentes da ignorância de sua existência por terceiros. O mesmo se diga a respeito dos direitos puramente obrigacionais que devam

ser oponíveis em relação a terceiros, como certos direitos de preempção, por exemplo: se não forem publicizados, sua oponibilidade esvai-se.

“La publicidad en materia de derechos reales, es la exteriorización de las situaciones jurídicas reales (referidas a cosas individualizadas), a los efectos de que, posibilitando su cognoscibilidad por los terceros interesados, puedan serles oponibles’. [...] Siendo oponibles *erga omnes*, no se concibe que el sujeto pasivo de la relación jurídica real esté obligado a respetarlos, si no se los conoce” (Beatriz Areán de Díaz de Vivar, *Tutela de los derechos reales y del interes de los terceros*. Acciones reales y publicidad de los derechos reales. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1979. p.99).

*Mutatis mutandis*, a lição de Vivar aplica-se também aos direitos obrigacionais que devam ter eficácia perante terceiros. Embora a relatividade do direito obrigacional seja uma de suas notas características, há direitos pessoais oponíveis a terceiros. Precisa, nesse ponto, a lição de João de Matos Antunes Varela. “Mas a *relatividade* essencial do direito de crédito não obsta: a) a que a lei considere excepcionalmente oponíveis a terceiros algumas relações que, na sua essência, são autênticas *relações obrigacionais*; b) a que a relação de crédito, na sua *titularidade*, constitua um valor *absoluto*, como tal oponível a terceiros” (*Das obrigações em geral*. 9.ed. Coimbra: Almedina, 1996, v.I, p.179-9).

É o que ocorre, por exemplo, com o direito de preempção do locatário de imóvel urbano. A tais direitos pessoais, para que sejam oponíveis a terceiros, há a necessidade de publicidade tal qual nos direitos reais.

Essa necessidade imperiosa de se acharem meios eficazes de publicidade sempre foi compreendida ao longo da evolu-

ção histórica das ciências jurídicas, tendo-se oferecido em cada momento histórico o instrumento adequado para tanto.

No Direito grego, as celebrações de negócios jurídicos em mercados, em praças públicas, ou na presença de três vizinhos, davam conta de fornecer a tais negócios a publicidade almejada, tornando os direitos ali adquiridos oponíveis a terceiros, na medida em que celebrados publicamente (Angel Cristóbal Montes, *Direito imobiliário registral*. Porto Alegre: safE, 2005, p.45).

Também o Egito faraônico conheceu e reconheceu a necessidade da publicidade de certos direitos, em especial os imobiliários, exigindo a intervenção de autoridades públicas e de certos membros da comunidade com o intuito de atingir tal fim (Luis Fernández Del Pozo, *La propiedad inmueble y el registro de la propiedad en el Egipto faraónico*. Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, [s.d.], p.121).

Da mesma forma, o Direito romano instituía certas formalidades aos negócios jurídicos que pretendessem criar, transmitir ou modificar certos direitos sobre determinados bens. Assim a *mancipatio* – que consistia na transmissão da propriedade de certos bens mediante uma solenidade específica diante de pelo menos cinco testemunhas especialmente convocadas para o ato – e a *in jure cessio* – cuja publicidade do direito era alcançada mediante a intervenção judicial e reconhecimento pelo órgão judicante do direito transmitido (Max Kaser, *Direito privado romano*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999, p.64-8).

Nas sociedades mais priscas, a publicidade era alcançada de maneira mais simplificada – como se vê pela celebração mediante formalidades ou em locais onde os membros da sociedade pudessem tomar conhecimento. Numa sociedade sem maiores complexidades, de proporções populacionais modestas, como as que existiam na ocasião, a publicidade ancorada em uma publicidade da tradição ou em uma publicidade possessória era mais do que suficiente. Vender um imóvel numa praça pública grega era garantir que todos os demais tomariam ciência, direta ou indiretamente, do negócio celebrado. Ademais, a posse fazia presumir, praticamente de maneira absoluta, a propriedade ou algum outro direito real, diante da menor complexidade das relações jurídicas, em que a existência de um direito imobiliário oponível a terceiros

implicava a transmissão possessória, a qual tornava público o direito. Todavia, com a evolução social e jurídica, tais instrumentos publicitários não mais se fizeram suficientes, permanecendo, contudo, e de maneira cada vez mais premente, a necessidade de se publicizarem certas relações jurídicas.

## Registro é reconhecido em todo o mundo como o mais eficaz instrumento de publicidade

O crescimento populacional e a formação de grandes metrópoles, marcadas pela impessoalidade, a industrialização da sociedade, a criação de novos institutos jurídicos que dão vazão às novas necessidades sociais – como a propriedade fiduciária em garantia, por exemplo –, a complexidade, enfim, das relações jurídicas e sociais escancarada numa sociedade de massas teve o condão de rapidamente tornar obsoletas as tecnologias publicitárias existentes, reclamando a incoação de outras mais eficientes.

Nesse momento, surge a instituição registral, como fenômeno mais ou menos recente. Aparece como instituição específica e especializada a dar uma publicidade eficiente a determinadas situações jurídicas, sendo reconhecida, atualmente, em todo o mundo, como o mais eficaz instrumento de publicidade. E sua importância é sempre crescente, à medida que, cada vez mais, surgem novas situações jurídicas e faz-se presente a necessidade da publicidade registral em virtude de os direitos apresentarem a nota de potencialidade de atingir a esfera jurídica de terceiros.

Os direitos puramente privados e *inter partes* são cada vez mais raros. As funções social e econômica dos direitos, aliadas ao interesse público que permeia muitos institutos jurídicos, fazem com que haja uma necessidade cada vez mais latente de publicidade, e a instituição registral é o meio hodierno eficaz e de primorosa tecnologia jurídica apta a conseguir tal desiderato.

Essa característica dos registros públicos é tão forte no Direito atual, que alguns autores sequer admitem outra publicidade que não seja a registral, isto é, não admitem eficácia *erga omnes* fora da instituição registral; outros, por seu turno, admitem publicidade exógena – decorrente da aparência ou da posse, por exemplo – para direitos de menor importância jurídica ou econômica, para os quais não haja obrigatoriedade

de registro (Ver, Américo Atílio Cornejo, in: *Curso de derechos reales*. Parte general, Salta: Virtudes, 2005, p.190-1).

O registro cria uma publicidade muito mais sólida e eficiente do que os institutos de publicidade até então existentes, como a tradição e a posse, por exemplo. Nesse sentido, alerta Pontes de Miranda que os “direitos, as pretensões, as ações e as exceções existem no mundo jurídico, porque são *efeitos* de fatos jurídicos, isto é, de fatos que entraram no mundo jurídico” e que lá “são notados, vistos (em sentido amplíssimo) pela aparência deles [...]. Mas a aparência do fato e do efeito, ou só de efeito, pode ser falsa [...], às vezes há o ser que não aparece, e há o que aparece sem ser. A técnica jurídica tenta, com afinco, obviar a esse desajuste entre a realidade jurídica e a aparência”. E arremata mostrando que é a publicidade registral quem tem a nobre missão de conseguir tal intento (Tratado de direito privado, 3.ed., Rio de Janeiro: Borsoi, 1971, t. XI, p.232 seg.).

Como corolário da evolução jurídica, percebe-se a existência de um caminho natural de valorização cada vez maior da publicidade registral, como o meio eficaz de dar a conhecer certas situações jurídicas a terceiros alheios a ela.

Há uma tendência mundial de se concentrar no registro imobiliário todas as situações jurídicas que digam respeito aos imóveis e que devam ser oponíveis a terceiros, sem o que não poderá haver tal oponibilidade de maneira absoluta, mas somente diante de uma análise casuística que reclama a verificação acerca de ter havido, ou não, no caso concreto, conhecimento da situação jurídica por parte do terceiro.

Esta última situação tem sido reiteradamente abandonada por ser contrária à segurança jurídica, à segurança do tráfico, à boa-fé objetiva que deve permear as relações jurídicas, à proteção dos adquirentes de direitos publicizáveis – em grande parte consumidores –, etc. (Veja-se a respeito, Guido Alpa et. al. *Istituzioni di diritto privato a cura di Mario Bessone*, 10.ed., Torino: G. Giappichelli, 2003, p.1.217 seg.).

“A complexidade do mundo moderno exige garantias cada vez maiores para seus protagonistas: o adquirente deseja contar com uma informação idônea acerca da titularidade do direito que lhe pretende transmitir o alienante, assim como os gravames ou limitações que podem afetá-lo; o credor hipotecário quer saber se o imóvel oferecido em garantia pertence ao constituinte da hipoteca ou se existem

outros gravames que poderiam prejudicar a hipoteca; os credores em geral necessitam conhecer o estado patrimonial do devedor, com vistas a evitar os inconvenientes e prejuízos que lhes acarretaria a realização por este último de atos de disposição ocultos. Vemos então a enorme importância jurídica e econômica que adquire a publicidade na vida contemporânea, sendo, a todas luzes, evidente que ela não pode estar dada somente pela tradição [...] senão através dos registros imobiliários, convertidos hoje em verdadeiros baluartes da segurança do tráfico jurídico” (Beatriz Areán de Díaz de Vivar, op. cit., p.100).

Outra não é a percepção de Roberto H. Brebbia. “La publicidad tiene por finalidad esencial lograr la oponibilidad del acto frente a terceros, tiende a la protección de los terceros. En este siglo, la publicidad registral ha logrado un desarrollo notorio [...]. La doctrina recomienda y la legislación ordena frecuentemente el registro de variados actos jurídicos” (*Hechos y actos jurídicos*. Buenos Aires: Astrea, 1995. p. 392).

Inegável a tendência civilista e registral mundial de se levar ao registro imobiliário todas as situações jurídicas imobiliárias, reais e pessoais, que tenham o condão de atingir terceiros. Sem o registro, os terceiros de boa-fé não podem ser atingidos porque não se lhes pode exigir o conhecimento da situação jurídica sobre a qual não há cognoscibilidade – a não ser que se prove que tivesse conhecimento do fato por outro meio.

Também José Luis Pérez Lasala alerta para o fato de que hoje os efeitos *erga omnes* se produzem em virtude da inscrição no registro da propriedade. “Si los actos inscribibles son derechos reales, coincidirán los efectos *erga omnes* que les concede el derecho civil con la oponibilidad que les otorga la inscripción. Si los actos inscribibles son derechos de crédito, la inscripción les concederá oponibilidad *erga omnes*” (*Derechos reales y derechos de crédito*, Buenos Aires: Depalma, 1967, p. 38).

A publicidade registral, publicidade jurídica que é, não é despida de efeitos jurídicos; ao contrário, sempre carregará consigo efeitos jurídicos em relação ao direito registrado. O efeito jurídico mínimo gerado pelo registro imobiliário é a oponibilidade do direito a terceiros. Há ordenamentos que vão mesmo além, agregando ao registro o efeito constitutivo de certos direitos – além da oponibilidade que continua sendo gerada –, como ocorre com os direitos reais no Brasil, e outros que vão mais além ainda, agregando a característica



da fé pública, como Espanha e Alemanha, por exemplo, a proteger de modo absoluto o terceiro adquirente de boa-fé que confia na informação registral.

### **PL 3.057: crítica vai na contramão das tendências civis e registrais mundiais**

Diante dessa tendência mundial de prestígio da publicidade registral imobiliária, ampla e robustamente justificada pelas necessidades sociais atuais e pelos enormes benefícios jurídicos e econômicos que traz, tornando-a um instrumento extremamente eficaz e de baixo custo em relação a tais benefícios, indisfarçável a pertinência das inovações trazidas pelo projeto de lei 3.057/2000 no que toca aos assuntos registrais imobiliários.

Todavia, criticam-se dispositivos do aludido projeto que exigem inscrição no registro imobiliário para que se possa opor a terceiros certos direitos, isto é, a informação não constante do registro não é oponível a terceiros que de boa-fé adquiram algum direito imobiliário. Note-se que não se mexe no efeito constitutivo da publicidade registral imobiliária em relação aos direitos reais imobiliários, a qual continua intacta.

A crítica não procede e vai na contramão das tendências civis e registrais mundiais, como se viu acima.

Permitir que as situações jurídicas não publicizadas registralmente afetem a terceiros de boa-fé é contraproducente, fomenta o litígio, a insegurança jurídica e a informalidade que laceram este país há mais tempo do que se pode em sã consciência suportar.

Concentrar as informações a respeito dos imóveis no álbum registral imobiliário significa um passo enorme para a segurança do tráfico jurídico, que, por sua vez, significa tranquilidade e redução de custos. Se o adquirente de algum direito imobiliário puder confiar nas informações contidas no registro de imóveis, terá uma possibilidade de celebrar de maneira segura o negócio jurídico, reduzindo custos de transação, a uma, porque as informações estão concentradas e são confiáveis – diferente da situação de ser necessário buscar certidões de feitos ajuizados, que serão mais custosas e menos precisas, uma vez que pode haver alguma ação pessoal reipersecutória que vá afetar o comprador em qualquer lugar do território nacional; a duas, porque haverá total segurança na aquisição do direito, o que tem o condão de

fomentar os negócios imobiliários e a economia do país.

Exigir a concentração das informações na matrícula do imóvel, mesmo em relação a ações judiciais que possam afetar aquele imóvel, significa proteger o autor da ação a ser registrada, uma vez que, se a informação não for publicizada e algum terceiro de boa-fé adquirir o imóvel, haverá seguramente outro embate jurídico para discutir a questão, fato que será muitíssimo mais custoso e desgastante do que o registro da ação.

Além disso, haverá um perdedor, o qual restará possivelmente prejudicado em seu direito, uma vez que o executado foi levado à insolvência e pouca possibilidade de indenização haverá, situação essa que poderia ser evitada facilmente com a obrigatoriedade do registro, conforme prevê o projeto. O registro, nesse caso, preveniria de maneira eficaz que terceiras pessoas fossem ludibriadas, protegendo também o autor da ação que restaria tranqüilo, caso seu direito fosse reconhecido judicialmente, garantindo a execução sobre aquele bem imóvel e prevenindo futuras e inevitáveis lides com terceiros adquirentes, reduzindo assim – e não aumentando – os custos de efetivação do direito das partes, além de gerar paz social, um dos motivos-fim da existência do direito.

Permitir que qualquer ação existente, que pode não ser conhecida pelo terceiro adquirente, afete este adquirente de boa-fé, é fomentar a cultura da lide e aumentar os custos da realização do direito do autor. Ademais, há o risco para o autor da demanda de o direito do adquirente de boa fé ser reconhecido em juízo, esfacelando a realização do seu direito, o que seria também facilmente prevenido com o registro estipulado no projeto de lei. Não há que se falar aqui em ofensa ao direito constitucional de se buscar a tutela jurisdicional: primeiro, porque o não-registro não afeta o direito do autor da ação na relação direta com o réu, mas somente em relação a terceiras pessoas que não conhecem a lide *inter partes* e nem têm o dever de conhecer, cuja relação de direito material autor-réu, em princípio, não afeta; segundo, porque o direito do autor não é tolhido, mas, apenas se lhe impõe um dever de diligência para que posteriormente possa executar certo bem se este bem tiver sido alienado a terceiro de boa-fé; e terceiro, porque todas essas questões são passíveis de apreciação pelo poder Judiciário em consonância com o artigo quinto, inciso XXXV, da Constituição federal.

## Obrigatoriedade do registro da promessa de CV protege os adquirentes

A obrigatoriedade do registro do compromisso de compra e venda de lote ou unidade autônoma, por exemplo, é medida que protege enormemente os adquirentes, evitando ou minimizando situações já vividas como a da Encol, por exemplo. O consumidor que adquire determinado lote ou unidade autônoma por contrato de compromisso de compra e venda, pretende obter um direito real de aquisição; porém, isso somente será direito real, oponível *erga omnes*, após o registro. Antes, haverá apenas um direito obrigacional – de fazer – sujeito à execução específica, a qual levará à aquisição do imóvel se nenhum adquirente de boa-fé tiver já registrado – e adquirido – um direito real sobre o imóvel; caso contrário, ao primeiro adquirente restará apenas direito à indenização por perdas e danos.

O simples registro, que em nada prejudica o consumidor – uma vez que é obrigação do empreendedor segundo o projeto –, protegerá de forma contundente o adquirente do lote ou unidade, por lhe conferir o direito real sobre aquilo que adquiriu, pondo a salvo seu direito, evitando futuras lides, que poderão se tornar um calvário na busca de seu direito (Veja-se o caso Encol).

Mais uma vez, há segurança jurídica, redução de custos e paz social. Nem se levante a tese da oneração do consumidor, uma vez que, em São Paulo, esse registro do compromisso não representará custo algum a mais, haja vista que a legislação emolumental determina a cobrança de apenas 30% do valor integral do registro da compra e venda quando do registro do simples compromisso, sendo os outros 70% cobrados por ocasião do registro de aquisição definitiva; ou seja, não registrar o contrato de compromisso dará ao comprador o mesmo custo registral e muito menos direitos: terá ele um mero e frágil direito pessoal, contra um direito real que poderia ter com o registro. E mesmo em estados em que eventualmente o custo aumente, as vantagens de proteção do adquirente são tantas que justificam o custo, o que ainda significará redução de gastos em relação à insegurança e à iminência de lides futuras.

Aliás, o argumento do “ganho dos donos de cartório” – que não procede conforme analisado – sequer deveria ser aventado por extravasar a discussão jurídica e ser frágil. O *Código de Defesa do Consumidor*, *verbi gratia*, inegavel-

mente foi um avanço jurídico importante, avanço esse com o qual muitos advogados ganharam honorários defendendo clientes que tiveram seus direitos consumeristas afrontados, e nem por isso se pensou em acabar com o CDC.

Enfim, a lei prestigiar a publicidade registral é proporcionar aos cidadãos segurança na aquisição dos seus direitos sobre imóveis – sem eliminar o direito daquele titular de direito pessoal não-registrado, que pode buscar em ação própria indenização ao seu prejuízo, embora não possa afetar o terceiro que adquire de boa-fé, por não se ter promovido a publicização de seu direito –, diminuição dos custos de transação, diminuição significativa do número de lides envolvendo direitos imobiliários, eis que as informações passarão a figurar no fólio registral – com isso diminuindo custos para os titulares de direitos, e não aumentando –, e a geração da paz social. Numa visão macro, significa crescimento econômico formal e sustentável.

A publicidade registral imobiliária bem tratada, com o estabelecimento de sanções à não-publicidade, permite ainda um controle e um ataque mais seguro das situações de informalidade, que geralmente ofendem interesses supra-individuais.

Note-se ainda que, do ponto de vista econômico, a regularização formal do direito de propriedade imóvel pela publicidade registral tem íntima ligação com a renda das pessoas, conforme notou Maria Isabel de Toledo Andrade, ao analisar a renda e o direito de propriedade da comunidade do Caju, na cidade do Rio de Janeiro, em sua dissertação de mestrado defendida na UFRJ, em 2004. Se informal a propriedade, menor a renda das pessoas, uma vez que tal propriedade não será apta a servir de garantia e por sua situação terá uma menos-valia.

Enfim, o projeto de lei 3.057/2000, no que toca à questão registral, é muito feliz ao acompanhar uma tendência mundial de valorização da publicidade registral em prol da sociedade e, em algumas situações, nada mais faz do que explicitar e reger de maneira segura situações já reconhecidas na doutrina e na jurisprudência, que já protegem o adquirente de boa-fé com base em vários princípios jurídicos, porém, sem a segurança e a paz social que a obrigatoriedade da publicidade registral gera.

\*Leonardo Brandelli é registrador imobiliário, mestre e doutorando em Direito civil pela Universidade de São Paulo.

# A propósito das críticas recebidas quanto às questões registrais imobiliárias tratadas no PL 3.057/2000

**Luciano Lopes Passarelli\***

De acordo com o relato de Platão em *A República*, Sócrates, dispondo-se a defender a Justiça em face de críticas colacionadas por Trasímaco, em certa altura da árida discussão e referindo-se à complexidade do tema, dizia ser necessário atravessar “a nado, com grande custo, este mar de dificuldade”,<sup>1</sup> aduzindo mais à frente que “nós temos de nadar e de tentar salvar-nos nesta discussão...”.<sup>2</sup>

Antes que alguém se levante e diga que a discussão ali travada envolvia um dos temas mais caros à filosofia em toda a história – a justiça –, não havendo como comparar tal dificuldade com aquelas atinentes ao registro imobiliário, veja-se que o mesmo Sócrates averbava que, “se uma pessoa cair em uma piscina pequena ou ao mar imenso, não deixa de nadar, de qualquer maneira”.<sup>3</sup> O tema pode não ser um mar imenso, talvez seja mesmo uma pequena piscina, mas enfrentá-lo em face de arraigados preconceitos parece igualmente difícil.

Falo com a liberdade de um recém-aprovado em duro concurso público promovido com extrema seriedade pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que cedo percebeu o sólido estigma que acompanha a carreira, na questão que pertine aos custos do registro, ponto nuclear, ao que parece, das críticas feitas nos últimos dias aos pontos do PL 3.057/2000, que propõe mudanças na Lei de Registros Públicos. Há uma nítida impressão de que se passa ao largo dos aspectos fático-sociológico-jurídicos envolvidos – para aqueles que,

como eu, olham com simpatia as proposições do tridimensionalismo jurídico –, afastando de plano o estudo aprofundado das questões, porque, afinal, o que importa é que delas advirá “aumento de receita dos cartorários”.

No *Boletim eletrônico do Irib* 2.323, de 3 de março de 2006, Sérgio Jacomino apontou com acuidade os vários – sim, vários – aspectos que recomendam a adoção, manutenção e aperfeiçoamento do sistema de registro imobiliário tal como hoje desenhado em nosso país. Não vou retornar a eles, que já restaram naquele texto muito bem assentados, mas gostaria, se me permitem, de fazer uma indagação: afinal, o registro imobiliário, em si, é bom ou não é?

Não me refiro ao modelo do serviço hoje adotado, se privatizado ou estatizado, porque isso rende uma discussão ideológica que, democraticamente, pode e deve ser feita, mas que é ideológica.

*Mutatis mutandis*, parece-me que esse aspecto envolve as mesmas premissas da discussão sobre saber se as estradas paulistas deveriam ou não ser concedidas à iniciativa privada, com o conseqüente pagamento de pedágios, e de se saber se as mesmas estão melhores ou piores do que antes da concessão, ou ainda se as estradas não privatizadas, quer estaduais, quer federais, são mais bem cuidadas do que as pedagiadas.

Naturalmente encontraremos quem prefira desviar de buraco por toda a viagem a pagar pedágio, e encontraremos

1 PLATÃO. *A República*. (trad. De Pietro Nassetti) São Paulo: Martin Claret, 2006, p.137.

2 *Idem*, *ibidem*, p.148.

3 *Idem*, *ibidem*.

aqueles que preferem pagar pedágio e rodar tranqüilamente por boas estradas. Ambas as posições são válidas: tanto querer economizar quanto querer tranqüilidade e segurança na viagem.

Ou, em outro exemplo, a discussão é a mesma de se saber se a privatização das telecomunicações foi boa ou não. Sempre haverá quem tenha saudade dos “planos de expansão” da Telesp, quando a expectativa de receber seu telefone remontava a alguns – ou muitos – anos, como também sempre haverá quem defenda o modelo atual, em que alguns dias depois de feito o pedido, mediante o pagamento de R\$ 20,00 ou R\$ 30,00, a linha telefônica está instalada. Também há razões para ambas. Basta lembrar, por exemplo, que, antes, telefone era investimento, e quem adquiria uma linha levava junto algumas ações da Telesp. Quem via no telefone um bom investimento deve sentir saudades; quem o vê como instrumento de trabalho, de contato com a família, etc., provavelmente irá achar que os dias atuais são melhores que os passados.

Podemos discutir se os “cartórios oficializados”, apesar de toda a abnegação e sacrifício dos servidores, apresentam um modelo melhor do que os “cartórios privatizados”, não obstante os custos sociais que greves como a que recentemente passou o Judiciário paulista trazem.

Mas, insisto, tudo isso é ideológico e, numa democracia, resolve-se por meio do processo legislativo constitucional.

Essa a razão de ser da minha pergunta. Gostaria de saber se o que se está criticando é o modelo – questão ideológica – ou o sistema em si?

### Na contramão

Porque afirmar que o registro imobiliário é dispensável, inoportuno ou coisa semelhante parece ir na contramão do que acontece em outros países, que, tradicionalmente, reconhecem e protegem a propriedade privada. Mesmo nos sistemas em que a transmissão se dá pelo contrato, como na França e na Itália, o registro é necessário para conferir à transmissão oponibilidade *erga omnes*.

Na França, embora sempre se diga ser facultativa a transcrição, o fato é que ela ganha contornos de obrigatória, porque “los notários, procuradores, autoridades administrativas, etcétera, quienes están obligados a pedir – en determinados plazos e independientemente de la voluntad de las partes – la ‘transcripción’ de los actos o las decisiones judiciales sometidas a publicidad em que intervengan. El hecho de que afirmemos que transcripción es obligatoria, se debe al hecho que la falta de registración produce la inoponibilidad del acto no registrado frente a terceros. Además se imponen distintos tipos de sanciones ante la ausencia de registración, de un acto como la obligación de pagar multas pecuniarias o indemnizar por los daños y perjuicios causados y la inadmisibilidad de las demandas judiciales sometidas a publicación”.<sup>4</sup>

E na Itália “para que la transferencia produzca efectos contra terceros se necesitará el requisito de la inscripción, llamada por el Código Civil ‘transcripción’, que perfecciona la enajenación”.<sup>5</sup>

Ademais, a exigência do registro imobiliário parece absolutamente consentânea com a tão propalada “função social da propriedade”, uma vez que ela não pode mais, no atual estágio de desenvolvimento da realidade sociojurídica, ser vista apenas sob a ótica do interesse de seu titular individualizado.

Sobre isso, o ministro Gilmar Mendes afirma que, com relação ao direito de propriedade, inexistente “um conceito constitucional fixo, estático, de propriedade, afigurando-se, fundamentalmente, legítimas não só as novas definições de conteúdo como a fixação de limites destinados a garantir a sua função social. É que, embora não aberto, o conceito constitucional de propriedade há de ser necessariamente dinâmico”.<sup>6</sup>

As críticas feitas até aqui parecem cingir-se à posição do indivíduo que adquire o imóvel. Mas olvida, penso, aspecto fulcral: e o restante da sociedade?

Ouso afirmar que o *restante da sociedade* tem o direito de natureza, penso, difusa, à eficaz publicidade advinda do registro imobiliário.

<sup>4</sup> MARTÍNEZ, Victor C. *Manual de derecho registral*. Córdoba: Advocatus, 2003, p.18.

<sup>5</sup> *Idem*, *ibidem*, p.28.

<sup>6</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle da constitucionalidade. Estudos de direito constitucional*. 3.ed. rev. amp. São Paulo: Saraiva, 2004, p.155.



Tanto que, na Espanha, já se fala em um “consumidor registral”<sup>7</sup>, no sentido de que a sociedade deve poder confiar nos dados registraes que irá “consumir”, ou, dizendo mais, tem o direito de poder confiar nesses dados, para poder tomar decisões sem correr o risco de ser surpreendida por fatos extra-registrários que afetem o seu direito. Não é por outro motivo que Fernando P. Méndez Gonzáles, decano do Colégio de Registradores Mercantis e da Propriedade da Espanha, afirma que “o nível de segurança jurídica do tráfego (imobiliário) está em função direta dos efeitos alocados ao sistema registral pelo sistema legal em cada país”<sup>8</sup>.

Isso traz um ônus para o adquirente? Sem dúvida, mas os romanos já apregoavam que *qui sentit onus, sentire debet commodum et contra* (quem tem direito ao cômodo, deve arcar com o incômodo que dele decorre).<sup>9</sup> Como aduz Regnoberto M. de Melo Junior, “submeter um ato jurídico ao registro público é um ônus jurídico”<sup>10</sup> a que estão sujeitos os proprietários e titulares de direito real sobre imóveis.

Não levar o título aquisitivo a registro pode dar azo, sim, a condutas nocivas à sociedade. Muitos levantam bandeiras em favor dos adquirentes, mas quem levantará bandeiras em favor da sociedade, se ela ficar sem instrumentos adequados e eficazes para se defender de comportamentos pautados pela má-fé? Nomeadamente, o terceiro de boa-fé? O fisco? O credor?

Refiro-me a instrumentos eficazes. Parece que o registro imobiliário atende a esse fim de forma muito mais célere do que os tortuosos caminhos das ações judiciais que serão percorridos durante longos anos na tentativa de se anularem títulos, registros, ações reivindicatórias, e outras que tais.

E será que exigir o prévio registro afronta o direito constitucional de acesso ao poder Judiciário? Será que o legislador infraconstitucional está impedido, assim, de disciplinar, por exemplo, as “condições da ação”? Ou será que elas, de uma forma ou de outra, se não satisfeitas, acabam por impedir o

acesso da parte interessada à tutela jurisdicional? Afinal de contas, elas não verão julgado o mérito do pedido deduzido em juízo.

E o que dizer das comissões de conciliação prévia da Justiça do Trabalho? O Tribunal Superior do Trabalho entendeu que se trata de um “pressuposto processual negativo” que, não atendido, leva à extinção do processo sem julgamento do mérito.<sup>11</sup>

E, em certa medida, a representação do ofendido, no processo penal (artigo 24 do CPP), como uma *condição suspensiva de procedibilidade*,<sup>12</sup> não está a impedir o acesso do titular da ação penal pública, o Ministério Público, ao poder Judiciário?

Temos aí, pois, nítido instituto consubstanciando um “pressuposto processual”, como tantos outros que há, sem que, com isso, se diga que estão aqueles eivados de inconstitucionalidade.

## Conclusão

Em face do que foi dito, gostaria de retomar minha pergunta: será que os críticos estão a afirmar que o sistema registral é, em si, ruim?

Se se reconhecer que o registro é bom, funciona, traz segurança jurídica, fornece a necessária publicidade e atende ao princípio social da propriedade, na medida em que torna a cognoscibilidade jurídica acessível para toda a sociedade, o que, aliás, constitui um direito difuso da mesma sociedade; então, proponho que as discussões a respeito do modelo hoje vigente – se privado, se estatal, acerca de custas, etc. –, ainda que legítimas, não tenham o condão de prejudicar o aperfeiçoamento do sistema em detrimento do valor social e econômico do registro imobiliário.

---

\*Luciano Lopes Passarelli é mestrando em Direito civil pela PUC-SP e oficial de Registro de móveis de Batatais, SP.

7 MENDEL, Jesús López. *El derecho a la información registral y el derecho constitucional de información*. Revista de Direito Imobiliário. São Paulo: RT, v.49, jul.–dez./2000.

8 GONZÁLES, Fernando P. Méndez. *A função econômica dos sistemas registraes*. Revista de Direito Imobiliário. São Paulo: RT, v.53, jul.–dez./2002, p.24.

9 MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 19.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p.204.

10 MELO Junior, Regnoberto Marques de. *Lei de registros públicos comentada*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2003, p.25.

11 A respeito: TST. RR. 2686/2002-070-02-00, 4.Turma, rel. ministro Ives Gandra Martins Junior. Julgado em 7 de dezembro de 2005, v.u., DJ de 3.3.06 (disponível em [www.tst.gov.br](http://www.tst.gov.br); acesso em 5 de março de 2006).

12 MIRABETE, Julio Fabbrini. *Código de Processo Penal Interpretado*. 9.ed. São Paulo: Atlas, p.134.

# As inovações apresentadas por usuários de sistemas e redes informáticas

Sérgio Jacomino\*

“Eu lhes pergunto: quanto o mais estúpido dos usuários de sistemas para cartórios pode contribuir decisivamente para melhorar o *software que roda no serviço?*”

A lista de discussões sobre informática e cartórios [<http://br.groups.yahoo.com/group/Infolib/>] prospera com troca de *e-mails* sobre a tarefa crítica de informatizar cartórios de registro de imóveis com segurança e acerto sistemático.

Proximamente estaremos convidando as empresas prestadoras de serviços de informática para registros de imóveis a participarem de um encontro, na sede do Irib, onde será apresentado o modelo de um projeto piloto de interconexão entre os registros.

Enquanto agendamos o encontro, apresentamos um artigo postado na lista e convidamos as empresas prestadoras de serviços de informática para cartórios de RI a integrem a lista Info-Irib.

## Homer Simpson e os programas de cartório

Quem adora, como eu, a série de TV *Os Simpsons*, haverá de se lembrar de um episódio simplesmente hilário. Herbert Power, um fracassado CEO de Detroit, apresenta-se como meio-irmão de Homer insistindo que ele poderia inspirar o *design* de um carro que produzido salvaria a companhia que está à beira da quebra. Na versão original a voz de Herb é de Danny DeVito, uma das referências, *só para entendidos*, da constelação muito ao gosto de Groening. O episódio chama-se *Oh, Brother, Where Are Thou?*, escrito por Jeff Martin.

Matt Groening, o criador da série, amava a música de Frank Zappa e francamente se inspirou no grande músico e *performer* norte-americano para a construção de seus personagens e episódios, sempre plenos de sarcasmo e ironia demolidora, pontilhados de referências e citações, constelando inúmeras *links* e tiradas geniais. Nessa historietinha há uma multifária galáxia de referências. Além de acenar ao filme de Francis Ford Coppola – *Tucker - The Man and His Dream* –, uma das referências óbvias, e que vêm a calhar, é a história de Lee Iacocca, na sua rumorosa passagem pela Chrysler Corp.

Iacocca tinha uma opinião formada sobre o *design* de carros. Seu lema era surpreender o consumidor, apresentar-lhe o inusitado, inesperado, algo que pudesse arrebatá-lo pela força da





irresistível surpresa. Jamais lhe passou pela cabeça que devesse saber de antemão o que o consumidor desejava, descobrir como o consumidor gostaria que os carros fossem, sua forma, *design* e utilidades. Ao contrário. A ele lhe parecia que a idéia média que o consumidor pudesse apresentar estaria de tal forma contaminada por modelos já viciados que essa visão, sempre retrospectiva, jamais teria virtude suficiente para impulsionar a indústria automotiva rumo a novas – e rentáveis – fronteiras. Enfim, o consumidor médio é simplesmente medíocre.

Mas o que isso tudo tem a ver com o assunto que nos congrega nesta lista?

O episódio de *Os Simpsons* trata da contribuição que o mais ordinário dos mortais pode dar para o desenvolvimento de idéias que, depois de aproveitadas pela indústria, poderiam se revelar simplesmente geniais.

Eu lhes pergunto: quanto o mais estúpido dos usuários de sistemas para cartórios pode contribuir decisivamente para melhorar o *software que roda no serviço*?

Talvez nada. Ou muito pouco, quem sabe? Mas talvez do outro lado do tubo catódico possa estar sentado um *luminar*. Aí as coisas mudam de figura.

Como lidar com as demandas que vêm dos usuários? O usuário é sempre um Homer Simpson que não consegue ultrapassar os limites da mais medíocre interface com o mundo?

Venho observando com imenso interesse o surgimento de iniciativas que visam capturar do imenso caudal de idéias inúteis outras verdadeiramente geniais; algo como uma lavra diligente para recuperar as gemas que de outra forma estariam perdidas para sempre em meio à lama e o lapidário.

A Internet é essa grande lavra global. A ocorrência de fenômenos como a Wikipedia – a enciclopédia livre da Internet [[http://en.wikipedia.org/wiki/Main\\_Page](http://en.wikipedia.org/wiki/Main_Page)] e a democratização de acesso a idéias inovadoras, com os canais que a rede disponibiliza para acesso e o trânsito de milhões de idéias e projetos, torna realmente possível a pavimentação do caminho de volta à planície, fazendo descer do Olimpo os inacessíveis “desenvolvedores” de *software* – para voltarmos ao nosso caso concreto.

Muitos enxergam na Internet uma quintessência do capi-

talismo, capaz de radicalizar uma espécie de neodarwinismo em que os melhores, os mais aptos, os mais bem dotados – tudo visto de uma particular perspectiva, coerente com a lógica do “mercado” – alcançam visibilidade e reconhecimento. A Internet proporciona o recrutamento de *luminares* nas províncias e periferias do sistema como condição essencial para sua própria expansão e “supervivência”.

Álvaro D’Ors, um autor um pouco fora de moda nos círculos jurídico-econômicos, ao escrever um texto delicioso sobre os documentos notariais no Direito romano pós-clássico, lança ao debate uma interessante suspeita. Procurando responder a uma questão muito relevante para os estudiosos do Direito romano – por que os documentos tiveram mais importância no Direito pós-clássico do que jamais tiveram no clássico? –, chega a uma interessante conclusão. Para ele, a idéia de documento não pode ser separada da de instrumento – aliás, essa aproximação está muito bem vista no texto do notário mineiro João Teodoro da Silva – Ata Notarial – em [[http://www.irib.org.br/rdi/rdi53\\_169.asp](http://www.irib.org.br/rdi/rdi53_169.asp)]). E o instrumento não pode estar separado da idéia de *tecnificação*.

E essa *tecnificação*, que, no caso do período em comento, veio no bojo das influências helenísticas. Uma obra anô-



nima – *de rebus bellicis* – escrita entre os anos 366 e 375 de nossa era, exorta o povo romano e seus governantes a observarem atentamente a irresistível capacidade de invenção dos povos bárbaros – *barbarike epinoia* – em muito superior à dos romanos; naquele texto medieval está registrado que “os povos bárbaros superam aos romanos, para vergonha destes, em inventiva, e todas as calamidades da sociedade romana derivam de sua tradicional desídia técnica, que se atribui ao sistema laboral escravista”.

Vejam só, “desídia técnica”! O que era uma cultura técnica do Egito helenístico – a escrita documental –, agora é absorvida pelo Império que a reprocessa e a generaliza para todo o mundo romano: *urbi et orbi*. E nós somos tributários desse grande movimento que nasce de um “imperativo categórico” tecnológico que parece apresentar uma constância na história da humanidade.

Seja como for que consideremos a Internet e suas conseqüências culturais e econômicas – seja ela considerada tentáculo do sistema ou hipercanal de tribos e singulares –, o fato é que os consumidores estão à espreita e à espera de um canal para chegar aos centros decisórios, sejam eles políticos ou tecnológicos.

A reportagem publicada no *The Economist*, de 10 de março de 2005, que reproduzimos aqui, com tradução do jornal *Valor Econômico*, mostra que o senhor usuário deve ser levado em conta.

Vale a pena ler e refletir sobre a ocorrência de *luminares* entre os usuários de sistemas para cartórios.

Quem sabe isso não faça a diferença?



\* Sérgio Jacomino é registrador imobiliário em São Paulo, doutor em Direito e presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil.

## Consumidor substitui os gênios da tecnologia

Em novembro do ano passado, engenheiros da divisão de cuidados com a saúde da General Electric (GE) anunciaram um aparelho chamado “LighSpeed VCT”, um *scanner* que cria uma imagem tridimensional surpreendente de um coração em funcionamento.

Neste segundo trimestre, a Staples, varejista americana que opera com artigos para escritório, vai exibir em suas prateleiras um aparelho chamado “wordlock”, um cadeado que usa letras em vez de números nas senhas. Em Munique, engenheiros da BMW começaram a construir protótipos que combinam computação e telecomunicações e serviços *on-line* de uma nova geração de automóveis de luxo.

Qual a conexão entre isso tudo? Em cada caso, os clientes das empresas tiveram grande participação (GE, BMW) ou papel de liderança (*Staples*) no desenho dos produtos. Como a inovação acontece? Essa história familiar sempre envolveu gênios de institutos acadêmicos e laboratórios de pesquisa e desenvolvimento. Mas ultimamente a prática corporativa começou a desafiar essa antiga noção.

Os *softwares* de fonte aberta já são bem conhecidos. Mas não o fato de a Bell, uma fabricante americana de capacetes para motociclistas, ter recolhido centenas de idéias para novos produtos juntos aos seus clientes, e estar colocando várias delas em produção. Ou o caso da Electronic Arts (EA), uma fabricante de jogos para computador, que envia ferramentas de programação para seus clientes e coloca as modificações que realiza *on-line*, introduzindo as criações dos consumidores em novos jogos.

Hoje, o cliente não só manda, como é o diretor de pesquisa de mercado, chefe de pesquisa e desenvolvimento e gerente de desenvolvimento de produtos.

Tudo isso não é novidade. Pesquisadores como Nikolaus Franke, da Universidade de Viena, e Christian Lüthje, da Universidade Técnica de Hamburgo, já demonstraram a importância das contribuições dos usuários para a evolução de tudo, de equipamentos esportivos a materiais de construção e instrumentos científicos.

Mas o surgimento das comunidades *on-line*, junto com o desenvolvimento de ferramentas para projetos poderosas e fáceis de serem usadas, parece estar alavancando o fenômeno, assim como atraindo para ele a atenção de uma audiência maior, diz Eric Von Hippel, do Massachusetts Institute of Technology (MIT), que está prestes a publicar um livro intitulado “*Democratising Innovation*”.

“As inovações pelos usuários sempre existiram”, diz ele. “A diferença é que as pessoas não podem mais negar que elas estão acontecendo”. Na verdade, “é bastante provável que a maioria das inovações ocorram dessa



maneira”, diz Von Hippel. “Tais inovações têm uma taxa de sucesso bem maior”.

Segundo Von Hippel, no passado, as empresas resistiam às inovações apresentadas pelos clientes, ou não sabiam o que fazer com elas. Em 1909, os agricultores americanos já faziam lobby junto às companhias automobilísticas para que elas produzissem assentos destacáveis. Detroit precisou de mais de uma década para “inventar” as caminhonetes (*pickups*).

Ainda hoje as montadoras respondem a modificações sugeridas pelos clientes invalidando a garantia. Três semanas depois do lançamento do “Mindstorms”, um sistema de desenvolvimento de robôs do tipo faça-você-mesmo, em 1997, a Lego enfrentava cerca de mil hackers que baixaram seu sistema operacional, fizeram melhorias e colocaram seu trabalho de volta na Internet, de graça.

Depois de um longo e atordoante silêncio, a Lego parece ter aceitado os méritos do trabalho de sua comunidade: programas desenvolvidos na linguagem dos *hackers* podem agora ser transferidos para o *site* do Mindstorms.

Os esforços da BMW para aproveitar a criatividade de seus clientes começaram dois anos atrás, diz Joerg Reimann, diretor de administração de inovações de marketing da companhia, quando ela disponibilizou um *kit* de ferramentas em seu *site* na internet.

Esse *kit* permitiu aos clientes da BMW desenvolver idéias mostrando como a empresa poderia tirar vantagem dos avanços em telemática e dos serviços *on-line* dentro de automóveis. Dos 1.000 clientes que usaram o *kit* de ferramentas, a BMW escolheu 15 e os convidou para se encontrarem com seus engenheiros em Munique.

Algumas de suas idéias (que ainda permanecem secretas) chegaram, desde então, ao estágio dos protótipos, afirma a BMW. “Eles ficaram muito felizes por terem sido convidados e pelo interesse de nossos técnicos por suas idéias”, diz Reimann. “Eles não queriam dinheiro.” A BMW está ampliando seus esforços na área de inovações apresentadas por clientes.

A Westwood Studios, uma empresa que desenvolve jogos e que é hoje controlada pela EA, percebeu pela primeira vez o potencial de inovação apresentado pelas sugestões dos clientes, depois do lançamento de um jogo chamado “Red Alert”, em 1996: os jogadores começaram a produzir conteúdo novo para os jogos já existentes e disponibilizá-lo de graça para os fãs através da Internet. A Westwood “tomou a decisão cons-

ciente de abraçar o fenômeno”, diz Mike Verdu, da EA.

Logo, ela estava distribuindo ferramentas básicas para o desenvolvimento de jogos e em 1999 já tinha um departamento dedicado a alimentar *designers* e produtores que trabalhavam em novos projetos com inovações apresentadas pelos clientes sobre jogos já existentes. “A comunidade dos fãs vem tendo uma influência enorme sobre o desenvolvimento dos jogos”, afirma Verdu; “e como resultado, os jogos estão melhores”.

Tradicionalmente, as empresas inovam encarregando pesquisadores de mercado a descobrir “necessidades não atendidas” entre seus clientes. Esses pesquisadores fazem seus relatórios. A empresa decide quais as idéias que vai desenvolver e as encaminha às equipes de desenvolvimento. Estudos sugerem que cerca de três quartos desses projetos fracassam.

Incentivar as inovações dos clientes exige métodos diferentes, afirma Von Hippel. Ao invés de tomar a temperatura de uma amostra representativa de clientes, as empresas precisam identificar os poucos clientes especiais que de fato inovam.

Os pesquisadores chamam esses clientes de “usuários líderes”. A divisão de cuidados com a saúde da GE os chama de “luminares”. A GE diz que eles tendem a ser doutores com muitos trabalhos publicados e cientistas pesquisadores de grandes instituições médicas, e que chegou a reunir até 25 luminares em sessões regulares do conselho de consultoria médica, para discutirem a tecnologia da GE.

A GE então compartilha algumas de suas tecnologias avançadas com um subconjunto de luminares que formam um “santuário interno de bons amigos”, diz Sholom Ackelsberg, da GE Healthcare. Os produtos da GE então emergem da colaboração com esses grupos.

A Staples encontrou seus luminares realizando uma competição entre clientes, convocando-os a apresentarem novas idéias para produtos. Ela conseguiu 8.300 inscrições, diz Michael Collins, chefe do Big Idea Group, companhia iniciante que ajudou a Staples a organizar sua competição.

No cerne do pensamento sobre a inovação está a crença de que as pessoas esperam ser pagas por seu trabalho criativo: daí a necessidade de proteger e recompensar a criação intelectual. Mas algo realmente excitante sobre as inovações apresentadas por usuários é que os clientes parecem querer doar livremente a sua criatividade, diz Von Hippel.

(*The Economist*, 10/3/2005. Tradução: Valor Econômico).

# Walter Ceneviva fala da 16ª edição do seu livro e de temas do registro de imóveis

O presidente do Irib Sérgio Jacomino entrevistou o advogado Walter Ceneviva nas dependências do quinto RI, em São Paulo, SP, no último dia 5 de dezembro de 2005.



**Sérgio Jacomino** – Como o senhor vê a 16ª edição do seu livro *Lei de registros públicos comentada*. Deu muito trabalho?

**Walter Ceneviva** – Quase me deixou louco. Nas últimas edições, vivi um drama que era o de imaginar o que o Código Civil, que viria a ser publicado, incluiria em relação à Lei de Registros Públicos. Quais seriam as mudanças efetuadas no registro civil, no registro civil de pessoas jurídicas, nas anotações sobre os órgãos de divulgação, nas oficinas gráficas e nas emissoras de radiodifusão e, por fim, no registro de

imóveis. Além da expectativa do Código Civil, houve a edição de leis que preocuparam as regiões Norte e Nordeste, como a Lei do Georreferenciamento, pela impossibilidade material de se proceder ao georreferenciamento por falta das famosas poligonais. Também o Estatuto das Cidades, além das modificações trazidas pelo Código Civil em questões constitucionais, questões alusivas às sociedades e associações, enfim, tudo isso transformou cada edição num drama. Havia pequenas ou grandes mudanças em segmentos que antes eram apreciados pelo Código Civil e pelas leis ordinárias e que, ao longo do tempo, desde 1917, foram editadas, como, por exemplo, a união estável entre homem e mulher; a questão das associações e sociedades, impondo, por exemplo, à Sociedade Esportiva Palmeiras sua mudança para associação. Todas essas coisas transformaram cada nova edição que o livro exigia num drama para o autor, o que sempre cuidei de confessar no prefácio. Não era possível uma atualização plena. O problema essencial do Código Civil foi o de saber que leis foram revogadas e quais se mantiveram na íntegra, uma vez que dezenas de vezes ele se reporta à legislação especial. Basta pensar no condomínio edilício, que foi apelidado com esse estranho nome quando já era tradicional a referência decorrente da lei 4.591, de *condomínio em edificações*.

Acredito que esta edição sane muitas dúvidas em relação a essa evolução. Cada vez que eu fazia uma revisão eu pensava que era possível que o Código Civil saísse, como também era possível que não saísse. Não fosse o esforço do professor Miguel Reale, e as adaptações que ele teve de fazer nesse período, o Código Civil não sairia, mas isso deixou em muitos profissionais uma dúvida: será que foi bom?

## Georreferenciamento, grilagem e corrupção: “a máquina do Estado não funciona”

**Sérgio Jacomino** – Como o senhor analisa, retrospectivamente, a sucessão de normas que alteram o registro imobiliário, de certa forma valorizando o registro, como o

*Estatuto da Cidade, a retificação de registro feita pelo registrador, a lei 10.931, que apostou no registro como importante ator coadjuvante no que se refere ao crédito imobiliário, e o próprio georreferenciamento, que resolve um problema que vem do século XIX, ou seja, a perfeita identificação de duas instituições: cadastro e registro.*

**Walter Ceneviva** – Eu diria que o georreferenciamento é muito útil, mas veio num momento difícil. Há enormes extensões de terras no Amazonas, em Roraima, Rondônia, Mato Grosso ou Tocantins – e até mesmo em São Paulo –, áreas cuja qualificação precisa e tranqüila ainda despertam dúvidas. Essa transformação, portanto, é boa teoricamente, mas é preciso compreender que há lugares que exigem que as instituições públicas, como o Incra, avancem na sua própria definição para ser possível o georreferenciamento por satélite, para que se transforme isso numa coisa aplicável. Não se pode tomar como exemplo São Paulo ou Paraná, lugares onde já houve um esforço de cadastramento da propriedade agrícola e que, por circunstâncias alheias, não ficou completada. Mas acho que o georreferenciamento é útil e vai resolver aquele que é o principal problema das autoridades, cobrar mais impostos, e, por outro lado, resolverá o problema da identificação.

**Sérgio Jacomino** – *Na semana passada, a Pastoral da terra e duas Ongs internacionais lançaram um documento de quase 300 páginas propondo a estatização dos cartórios de registro de imóveis em virtude das fraudes que foram apuradas no Pará e Amazonas, principalmente. O senhor acha que essa lei de georreferenciamento pode fazer com que se compreenda efetivamente qual é o problema, ao invés de propor, de maneira muito genérica e sem muito cuidado, a estatização dos serviços registrares?*

**Walter Ceneviva** – A corrupção é inevitável à espécie. Ouvindo os registradores de Marabá, no sul do Mato Grosso, do Pará, ou da margem esquerda do rio Amazonas, verificamos que há uma impossibilidade de reflexão da falha. No entanto, essa não é uma falha imputada ao registrador, mas um conjunto de corrupções que decorre de uma ineficácia do próprio Estado.

**Sérgio Jacomino** – *O jornal O Estado de São Paulo, em reportagem no bojo da CPI da grilagem, apontou que a maio-*



Sérgio Jacomino e Walter Ceneviva

*ria dos casos de fraudes decorre de decisões judiciais, como a usucapião, ações demarcatórias e retificações de registro. O senhor considera que todos temos “culpa no cartório”?*

**Walter Ceneviva** – Eu fiz uma palestra há algum tempo na Secretaria Estadual do Meio Ambiente, e o então secretário fez alusão a essa corrupção que envolvia advogados e registradores, com fraudes e prejuízo para o interesse público, gerando indenizações monstruosas. Ouvi respeitosamente os pronunciamentos. É evidente que, num ou noutro caso, pode ter havido corrupção e exagero na avaliação, mas eu pergunto: há um só processo administrativo para a condenação do juiz que sentenciou o feito? Não. Há um só processo do promotor que, manifestando-se nos autos, não suscitou nenhuma questão relativa à pureza da perícia? Não. Os procuradores do Estado que funcionaram nessas ações foram punidos? Não, não houve sequer processo. O procurador geral que anuiu a tudo isso foi punido? Não. Que diabos de corrupção é essa? É evidente que não é possível nenhuma resposta, porque os procuradores gerais do Estado são pessoas das mais ilustres e qualificadas, com carreira política expressiva e, ao tempo deles, não se cogitava isso. Parecia natural, a sentença produzia coisa julgada e o único perito punido, ao final, nem era perito freqüente nas ações da Serra do Mar, não era nem engenheiro. A punição dele decorreu apenas do fato de ele não ser engenheiro. Isso tudo é uma conversa; acusar as pessoas de corrupção é muito fácil. Recentemente, um juiz foi condenado a vários anos de prisão por ter se aproveitado de contas correntes de depósitos em benefício de crianças e viúvas. Quando isso chega a ser possível, é evidente que há alguma coisa de ruim no aparelho do Estado. Quando um

estagiário consegue tirar três milhões de reais do INSS é porque o aparelho do Estado não funciona. Quando centenas de pessoas continuam presas, tendo o direito de serem soltas, e milhares de pessoas que devem ser presas continuam soltas significa que a máquina do Estado não funciona.

**Estatização de cartórios: “como é que se vai querer que o Estado coloque normas em mais um segmento no qual ele é notoriamente incompetente?”**

**Sérgio Jacomino** – *No contexto dessa discussão, o senhor poderia comentar os dois modelos organizativos de registro que existem no Brasil: o modelo estatizado, utilizado no estado da Bahia e no Acre, e o outro modelo utilizado desde o estado do Amazonas até o Rio Grande do Sul?*

**Walter Ceneviva** – Quando cuido desse assunto sempre trago à baila a operacionalidade do estado brasileiro. Devemos concluir que, nesses anos de transformação que se seguiram a 1950, o estado brasileiro adaptou-se adequadamente para dar solução aos problemas que enfrentava? Não. É verdade que houve uma transformação imensa. Se pensarmos que, entre 1945 a 1950, algo como 70% da população brasileira morava a duzentos quilômetros da costa e que hoje o território nacional está inteiramente ocupado; se pensarmos que em tempos não muito distantes éramos 90 milhões “em ação” e logo seremos 180 milhões, num intervalo curtíssimo de crescimento populacional; se pensarmos que, em 1955, eram 10 mil advogados, e hoje, de acordo com o último número de inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil, somos algo em torno dos 260 mil, ou seja, a quantificação exorbitante não foi acompanhada de qualificação. Em 1955, havia três escolas de Direito em São Paulo e hoje já são 190. Essa quantificação que se observa em relação aos advogados se observa em relação aos médicos, aos engenheiros, às várias profissões universitárias, sem que, nas universidades, a qualificação fosse um acompanhante obrigatório da quantificação. O equipamento do Estado não funciona porque permite todo esse conjunto de erros no INSS, no equipamento policial, na advocacia, no número de profissionais universitários despreparados. Também não funciona no esforço assecuratório de preservação dos transportes públicos, como é que se vai querer que o Estado coloque normas em mais um segmento no qual ele é notoriamente incompetente?

**Sérgio Jacomino** – *O senhor considera realmente que é possível que a atividade não deva ser prestada diretamente pelo Estado?*

**Walter Ceneviva** – De acordo com o artigo 236 da Constituição, a atuação registral e tabelio de caráter privado é uma experiência bem sucedida. Há casos de abusos; já houve casos em que o tabelião e o registrador não ligavam a mínima; era um serviço mal feito e desatento, porque eles não precisavam daquela gente. Geralmente, o serviço tinha até uma boa qualidade, mas os prazos não eram respeitados, as coisas não eram feitas com o suficiente cuidado, o que o decreto-lei 58 exemplificou. Percorrendo o decreto-lei 58 se pergunta: será que não se preservou a cidade de São Paulo de ter milhares de loteamentos clandestinos? Terá sido por culpa dos cartórios ou porque os fiscais públicos da municipalidade, tendo a informação da existência de loteamentos clandestinos, não cuidaram de enfrentá-los?

**Sérgio Jacomino** – *Aproveitando sua boa memória sobre os fatos relacionados à atividade registral e tabelio, naquela altura da Constituição federal se discutia muito a criação de um colégio de registradores e notários, tendo em vista que a regulação corporativa dessas instituições sempre foi muito mal modelada, porque desde a criação do registro, em 1846, temos esse modelo de vinculação ao Judiciário, de quem não se pensa em se afastar – e isso tudo em virtude da fiscalização, que é muito adequada; talvez, uma das únicas instituições jurídicas que tem fiscalização e controle externos sejam mesmo os registros e notas. Muito bem, naquela altura, se discutia a criação de um conselho e os advogados tinham uma posição contrária. Como o senhor vê a necessidade de regulação de certos aspectos – como contratação eletrônica, regularização fundiária, contratos-padrão de crédito imobiliário, títulos de securitização –, cuja complexidade necessita de um marco regulatório de caráter federal? Como o senhor vê hoje essa necessidade de regulação corporativa de regulação, e não fiscalização dos notários e registradores?*

**Walter Ceneviva** – Vou responder a você referindo-me a uma posição pessoal que assumi recentemente quando os segmentos do governo federal estimularam vigorosamente a criação de um conselho federal de jornalismo, porque, além



de advogado, sou jornalista profissional. Atualmente, por força de lei, a criação de conselhos federais exige que cada conselho federal seja uma autarquia. A única entidade que não é autárquica é a OAB, uma vez que, por sua natureza, não pode ser submetida ao controle estatal. Mas o Conselho federal de Medicina, que dá uma contribuição preciosa à atividade médica em nosso país, é uma autarquia. O Crea também é uma autarquia. Na cabeça do artigo 37 da Constituição federal também vamos ver que as autarquias federais integram a administração pública. Portanto, não resolve essa pretensão de uma entidade que funcione como conselho federal de notários e de registradores com autonomia em face do poder público. Essa é uma preocupação muito séria.

**Sérgio Jacomino** – *Concordo. Há o perigo da instrumentalização do registro pelo interesse político e a vinculação ao Executivo pode macular a independência desses profissionais, como macularia, por exemplo, a interferência na corporação dos advogados. Mas, ainda assim, da maneira como se formou historicamente a corporação dos advogados, com as características que os advogados têm, o senhor considera que seria necessária, hoje, uma corporação de notários e registradores?*

**Walter Ceneviva** – Creio que sim. Quando se discutiu o projeto da Lei dos Notários e Registradores, a lei 8.935, também me preocupei muito no sentido de que havia um esforço para excluir o notariado e o mundo registral de qualquer participação externa. Eu fui contra, e digo isso no meu livro, ao contar a história da participação que a Ordem dos Advogados e o Instituto dos Advogados de São Paulo, dos quais eu era diretor e conselheiro, tiveram nesse momento. Continuo acreditando que, se os notários e registradores tiverem presentes as influências que podem ocorrer da sua condição autárquica, e tiverem presentes os requisitos previstos no artigo 37, em seus numerosos incisos e parágrafos, e que isso corresponde a uma aproximação da tese daqueles que defendem a oficialização dos cartórios, se eles perceberem o viés que isso pode abrir, serei favorável, acho mais providencial para eles.

**Sérgio Jacomino** – *O senhor já pensou sobre o aspecto da criação de uma agência regulatória que pudesse disciplinar a atividade, sem privar o Judiciário do poder fiscaliza-*

*tório e sancionador, e que fosse garantida a independência desses profissionais em face do Estado, composta paritariamente por notários, registradores, Ministério da Justiça, Magistratura, etc?*

**Walter Ceneviva** – Se isso fosse possível, seria bom, mas não é possível e por duas razões: uma é a deficiência de algumas agências regulatórias que foram criadas; basta ver as queixas que têm sido feitas. Qualquer intervenção do Estado é ruim. Quanto mais distante se estiver do Estado, melhor. O Estado não supre as necessidades para as quais se supõe que tenha sido criado, e esse não é um fenômeno brasileiro, mas mundial. Quanto mais o Estado se intromete, mais a burocracia se instala. As idéias de Max Weber se confirmam, ou seja, a única inspiração da burocracia é sua sobrevivência e sua extensibilidade. Sempre encaro com temor a intromissão do Estado.

### **Criação de instâncias intermediárias entre Estado e sociedade para a regulação das atividades notariais e registrais: “necessidade plena”**

**Sérgio Jacomino** – *Não é possível a criação de órgãos ou instâncias intermediárias entre Estado e sociedade para a regulação de uma atividade tão importante?*

**Walter Ceneviva** – Quanto a isso acho que é uma necessidade plena. É que a representatividade da sociedade ainda não está organizada. Criaram essas Ongs, mas muitas delas representam interesses exatamente opostos àqueles que, aparentemente, deveriam defender. Por outro lado, a representação da sociedade em face dos governos é frágil. Esse referendo recente foi um voto do povo. Se certo ou errado, não cabe discussão; foi o povo quem decidiu. O Judiciário, muitas vezes, julga protegendo o Executivo; e o poder Legislativo faz leis ruins, insuficientes, contraditórias e leis que também atendem ao Executivo, tanto que o Executivo edita medidas provisórias que, de provisórias, só têm o nome. A provisoriabilidade delas ou se estende ao infinito por serem transformadas em leis, ou não exerce a sua competência de proibir intromissões na edição de leis por outros...

**Sérgio Jacomino** – *A emenda constitucional que criou o Conselho Nacional de Justiça atraiu novamente para o âmbito da galáxia judiciária as atividades notariais e de registro.*

*Desde a Constituição de 1988 não se falava em “serviços auxiliares da justiça”. Parece que agora existe novamente esse enquadramento, uma tutela efetiva por parte desse órgão. O senhor considera isso bom ou ruim?*

**Walter Ceneviva** – Se essa leitura for adequada e acolhida pelo Supremo Tribunal Federal, será muito ruim, porque corresponderá a mais uma intromissão conflitante. Os notários e registradores vivem num universo conflituoso em si mesmo, por interesses que possam estar contrariados uns pelos outros. Se verificarmos a orientação que têm os registradores de Itacoatiara, de Belém do Pará, de Santana do Livramento, ou de Campo Grande, segundo as normas editadas por suas respectivas corregedorias, vamos concluir que não são possíveis orientações tão discrepantes. O absurdo está até mesmo na necessidade dessas orientações. É verdade que a Lei de Notários e Registradores admite adequação a certos interesses locais. É evidente que a situação no estado de São Paulo não pode ser comparada à situação de um estado cinco vezes maior com uma população infinitamente menor, como é o Pará. A região Sul, por exemplo, tem uma visão da Justiça e do Direito diferente do que se tem em São Paulo, que no Sul é mais formal. Aquilo que se chama de reforma do Judiciário não é, uma vez que não há poder

Judiciário no Brasil; há Judiciário, mas não poder Judiciário. O poder é um conjunto administrativo que *pode*. Temos várias justiças, cada uma delas pode em seu espaço interno. Mesmo o Supremo Tribunal Federal, com excelente ministro Nelson Jobim na presidência, que conhece política, não tem interferência sobre a administração do Tribunal de Justiça de São Paulo, o que até é bom, porque o Tribunal de São Paulo acaba tendo uma magnitude própria que o diversifica dos tribunais de Justiça do Tocantins, de Rondônia ou do Rio Grande do Sul. Ou seja, a realidade é que criamos vários poderes. Em São Paulo, quando havia os tribunais de alçada, o Tribunal de Justiça tinha um poder orientador e geral sobre a Justiça do estado de São Paulo, mas não no espaço interno dos tribunais de alçada, que tinha seu próprio sistema de computação, sua própria estrutura eletrônica e que, no mais das vezes, nem se comunicava com o Tribunal de Justiça. Dessa forma, eu diria que não há reforma do Judiciário porque não há poder Judiciário no Brasil. Há justiças e, na cúpula das justiças, há o Supremo Tribunal Federal. Na cúpula do direito comum, há o Superior Tribunal de Justiça. Nem o Supremo Tribunal Federal, nem o Superior Tribunal de Justiça, além da função jurisdicional em casos isolados, cada vez mais diminuídos, têm poder de interferência para fazer essa avaliação.

## Lei de Registros Públicos comentada



Em linguagem simples e objetiva, esta obra examina pormenorizadamente cada artigo da lei 6.015/73, Lei dos Registros Públicos.

O autor traz as mais recentes formulações doutrinárias e as soluções mais acatadas pela praxe, devidamente complementada pela jurisprudência.

São apontados, ainda, os defeitos da lei registrária, as remissões às leis 9.514/97 (lei de alienação fiduciária); 9.708/98 (lei de alteração do prenome) e as alterações da lei 9.785/99.

A obra se encontra atualizada até 30 de junho de 2005 e de acordo com a emenda constitucional 45/2004.

Lei de Registros Públicos comentada

Autor: *Walter Ceneviva*, 16ª edição, 686 páginas

Saraiva, 2005, Acabamento: cartonado, Categorias: civil

Onde encontrar: [http://www.livrariart.com.br/detalhes.asp?id\\_livro=13357](http://www.livrariart.com.br/detalhes.asp?id_livro=13357)

SOLUÇÕES  
**INTEGRADAS**

Tudo que você precisa  
para seu **registro de imóveis**  
em um **único sistema**

# REGISTER<sup>®</sup>

Segurança e Agilidade para seu registro de imóveis



INFORMATIZAÇÃO NOTARIAL E REGISTRAL

**Curitiba - PR**  
Av. Senador Salgado Filho, 2464  
81510-001  
Tel.: 41 2106-1212  
Fax: 41 3296-6640

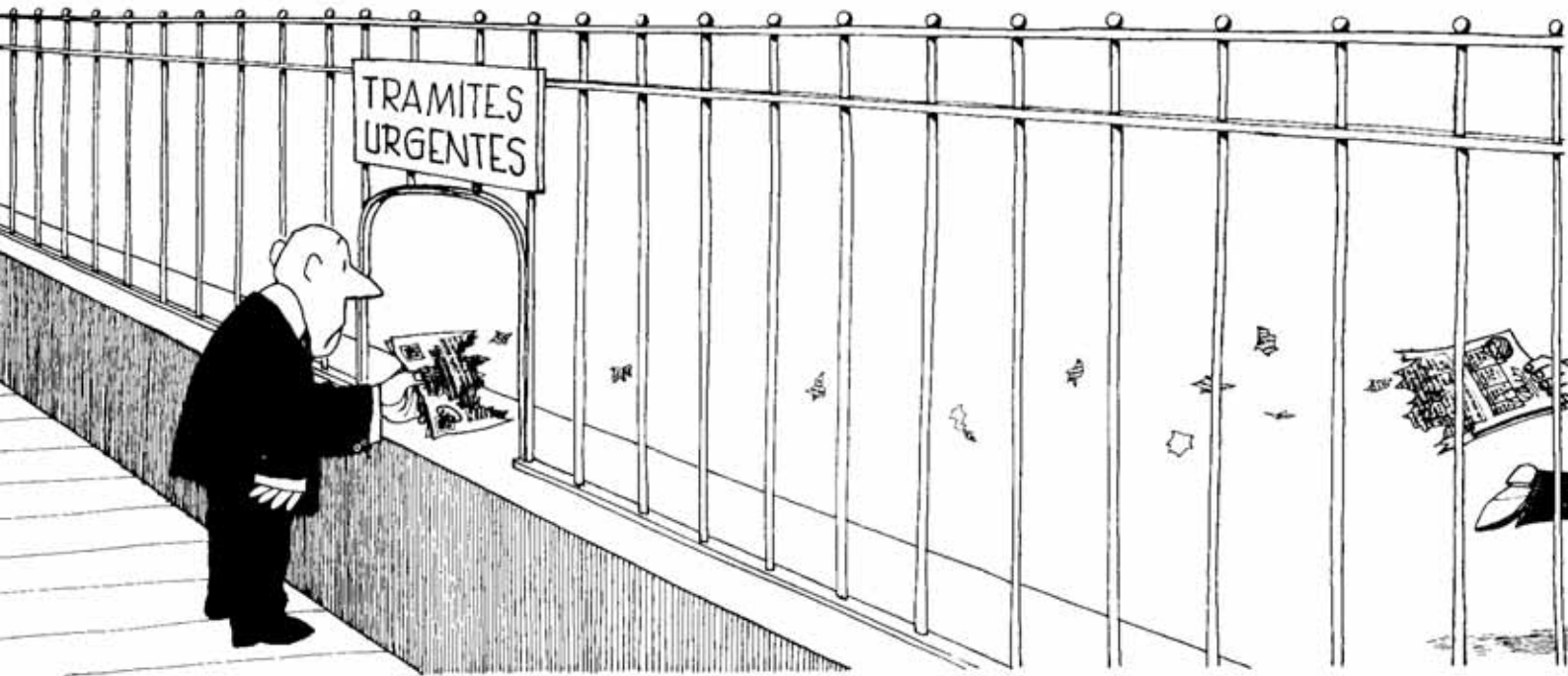
**São Paulo - SP**  
Av. Paulista, 2073 - sala 905  
Edifício Horsa I - 01311-940  
Tel.: 11 3179-0057  
Fax: 11 3179-0058

[www.escriba.com.br](http://www.escriba.com.br)

GALERIA



DO IRIB



Charge do cartunista argentino Quino