

UNIVERSIDADE DE MARÍLIA – UNIMAR

LORRUANE MATUSZEWSKI MACHADO

**O CADASTRO TERRITORIAL E O REGISTRO IMOBILIÁRIO NO DIREITO
BRASILEIRO: PROPOSTAS PARA UMA INTEGRAÇÃO**

MARÍLIA
2017

LORRUANE MATUSZEWSKI MACHADO

**O CADASTRO TERRITORIAL E O REGISTRO IMOBILIÁRIO NO DIREITO
BRASILEIRO: PROPOSTAS PARA UMA INTEGRAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em
Direito da Universidade de Marília como requisito
parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito,
sob orientação do Prof. Dr. Jonathan Barros Vita.

MARÍLIA
2017

MACHADO, Lorryane Matuszewski.

O cadastro territorial e o registro imobiliário no direito brasileiro: propostas para uma integração / Lorryane Matuszewski Machado.

Marília: UNIMAR, 2017.

125 f.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Marília, Marília, 2017.

1. Direito imobiliário. 2. Cadastro. 3. Registro de Imóveis. 4. Cadastro multifinalitário. I. Universidade de Marília. Mestrado em Direito. II. O cadastro territorial e o registro imobiliário no direito brasileiro: propostas para uma integração.

CDD –

LORRUANE MATUSZEWSKI MACHADO

**O CADASTRO TERRITORIAL E O REGISTRO IMOBILIÁRIO NO DIREITO
BRASILEIRO – PROPOSTAS PARA UMA INTEGRAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília,
área de concentração Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social,
sob a orientação do Prof. Dr. Jonathan Barros Vita.

Aprovada pela Banca Examinadora em __/__/2017.

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita
(Orientador)

Prof. Dr.

Prof. Dr.

Dedico este trabalho:

A minha família.

A todos os professores do curso, que foram tão importantes na minha vida acadêmica e no desenvolvimento deste trabalho.

Ao registador Dr. Sérgio Jacomino, grande entusiasta da atividade registral, motivador de todos aqueles que queiram se dedicar ao estudo dessa área, e que contribuiu para este trabalho de diversas formas, em especial por meio da manutenção da biblioteca Medicina Animae, fonte de diversas obras que deram suporte a esse trabalho.

AGRADECIMENTOS

“E aprendi que se depende sempre
De tanta, muita, diferente gente
Toda pessoa sempre é as marcas
das lições diárias de outras tantas pessoas.
É tão bonito quando a gente entende
Que a gente é tanta gente
Onde quer que a gente vá.
É tão bonito quando a gente sente
Que nunca está sozinho
Por mais que pense estar...”
(Caminhos do coração – Gonzaguinha.)

Quero agradecer a todos que sempre confiaram em mim, desde sempre.

À minha mãe e minha avó, que são meus pais, por me terem dado educação, valores e sempre incentivarem o estudo. A vocês que, por vezes, renunciaram aos seus sonhos para que eu pudesse realizar o meu, partilho a alegria deste momento.

Ao meu marido, Vinicius, que conheci no início da jornada registral, e que sempre me acompanhou e motivou nessa trajetória. A ele agradeço às discussões jurídicas, sempre presentes em nosso lar e a compreensão pelas ausências que a academia nos impõe. Agradeço pelo clima de paz e entusiasmo que reina em nossa casa, clima este que permite que tudo que é bom floresça.

Ao Prof. Dr. Jonathan Barros Vita, meu orientador e exemplo acadêmico, por ter me ajudado a trilhar a escolha por tão importante tema.

Aos professores, funcionários e colegas do Curso de Mestrado da Unimar.

Aos alunos da turma do Mestrado, principalmente aos da Linha 1.

Com vocês, queridos, divido a alegria desta experiência.

“A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu,
mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre
aquilo que todo mundo vê”.
(Arthur Schopenhauer)

O CADASTRO TERRITORIAL E O REGISTRO IMOBILIÁRIO NO DIREITO BRASILEIRO: PROPOSTAS PARA UMA INTEGRAÇÃO

Resumo: A integração entre o cadastro e o registro de imóveis consiste na plena compatibilidade entre os dois principais mecanismos de controle da propriedade imóvel, um de competência do Município, qual seja o cadastro imobiliário, outro de competência do órgão registral, notadamente, o Cartório de Registro de Imóveis. O objetivo deste trabalho é investigar as implicações decorrentes da incompatibilidade entre registro e cadastro, propondo possíveis soluções aos problemas causados por ela. Para tanto, o trabalho se divide em quatro capítulos: o primeiro é dedicado à compreensão do direito de propriedade e das suas formas de aquisição; o segundo volta-se ao estudo do registro sob o foco da teoria da linguagem, tomando-o como um fato jurídico que deve guardar coerência com o arcabouço de normas jurídicas e princípios associados; o terceiro concentra-se na análise do cadastro, também compreendido como um fato jurídico, que tem se mostrado conflituoso com o fato jurídico anterior apesar da necessidade de compatibilização, e sobre o qual têm recaído discussões e iniciativas normativas questionáveis; o quarto e derradeiro volta-se ao estudo da compatibilização propriamente dita, traçando parâmetros para a melhoria da atual iniciativa legislativa em debate no Congresso Nacional. Com efeito, é adotado o método hipotético-dedutivo, com uso de pesquisa bibliográfica e documental, para testar a hipótese, que conclui-se comprovada, de que não apenas é possível, como é estritamente necessário, encontrar soluções que possam ser implementadas em curto e/ou médio prazo para o problema da incompatibilidade entre registro e cadastro imobiliários, restando algumas delas vislumbradas no projeto de lei n. 3.876/2015, o qual necessita, entretanto, de adaptações em sua redação.

Palavras-chave: Direito imobiliário. Cadastro. Registro de Imóveis. Cadastro multifinalitário.

THE TERRITORIAL CADASTER AND THE REGISTER OF PROPERTY ON BRAZILIAN LAW: PROPOSALS FOR AN INTEGRATION

Abstract: The integration between the cadaster and the register of properties consists on the full compatibility between both of the main mechanisms of property control, one of municipal jurisdiction, with is the property cadaster, other of the registry organ jurisdiction, notably, the Registry of Real Estate. The objective of this work is to investigate the implications of the incompatibility between registration and registration, proposing possible solutions to the problems caused by it. To do so, this work is divided in four chapters: the first is dedicated to the comprehension of the property right e its forms of acquisition; the second turns to the study of the register under the eye of linguistic theory, taking it as a juridical fact that must keep coherency with the framework of legal norms and principles associated; the third focuses on the analysis of the cadaster, also known as a juridical fact, that has been showed in conflict with the previous juridical fact despite the need of compatibilization, and which they have relapsed questionable discussions and normative initiatives; the fourth and ultimate turns to the study of the properly said compatibilization, tracing parameters to the improvement of the current legislative initiative in debate on National Congress. Indeed, it is adopted the hypothetical-deductive method, with use of bibliographical and documental research, to teste the hypothesis, which concludes proved, assuming that not only is possible, as it is strictly necessary, to find solutions that can be implemented in short and/or medium term to the problem of incompatibility between register and cadaster of properties, remaining some of them glimpsed on the project of law n. 3.876/2015, which necessities, however, adaptations on its writing.

Keywords: Real estate law. Cadaster. Register of Property. Multifunctional cadaster.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

ART – Anotação de Responsabilidade Técnica

BCI – Boletim de Cadastro Imobiliário

BL – Boletim de Logradouros

CCIR – Certificado de Cadastro de Imóvel Rural

CNIR – Cadastro Nacional de Imóveis Rurais

CT – Cadastro Territorial

CTM – Cadastro Territorial Multifinalitário

FIG – Federação Internacional dos Geômetras

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INSPIRE – Diretiva Infraestrutura de Informação

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

ITR – Imposto Territorial Rural

LADM – *Land Administration Domain Model*

ONU – Organização das Nações Unidas

RI – Registro de Imóveis

SGB – Sistema Geodésico Brasileiro

SINTER – Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais

SNCR – Sistema Nacional de Cadastro Rural

SREI – Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 01 – Álveo.....	24
Ilustração 02 – Transcrição de registro 1.....	54
Ilustração 03 – Transcrição de registro 2.....	54
Ilustração 04 – Modelo de matrícula	59
Ilustração 05 – Levantamento georreferenciado 1	81
Ilustração 06 – Levantamento georreferenciado 2	82
Ilustração 07 – Levantamento georreferenciado 3	82
Ilustração 08 – Sobreposição de parcelas	108

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA: CONCEITO E SUAS FORMAS DE AQUISIÇÃO	14
1.1 DO USO DA TEORIA DA LINGUAGEM PARA A FIXAÇÃO DE CONCEITOS	14
1.2 DIREITO À PROPRIEDADE E SUAS LIMITAÇÕES	16
1.3 FORMAS DE AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA	20
1.3.1 Acessão	21
1.3.2 Usucapião	25
1.3.3 Sucessão	28
1.3.4 Registro	31
2 DO REGISTRO: DEFINIÇÃO E SISTEMAS DE REGISTRO	33
2.1 REGISTRO COMO FATO JURÍDICO	33
2.2 SISTEMAS DE REGISTRO SOB A ÓTICA DO DIREITO COMPARADO	35
2.2.1 Sistemas de registro de documentos	35
2.2.2 Sistema de registro de direitos	38
2.2.3 Sistema <i>Torrens</i>	40
2.3 SISTEMA BRASILEIRO DE REGISTROS	40
2.3.1 Efeitos do registro no Brasil	41
2.3.2 Princípios do direito registral brasileiro	46
2.3.3 Elemento nuclear do sistema registral atual: a matrícula – da evolução do sistema de transcrição até os dias atuais	53
3 DO CADASTRO: DEFINIÇÃO E SISTEMAS DE CADASTRO	62
3.1 REGISTRO E CADASTRO: DISTINÇÕES CONCEITUAIS	62
3.2 CADASTRO COMO FATO JURÍDICO	64
3.3 A OCUPAÇÃO IMOBILIÁRIA NO BRASIL: O PROBLEMA HISTÓRICO DO CADASTRO	65
3.4 SISTEMA BRASILEIRO DE CADASTRO	72
3.4.1 Cadastro urbano	72
3.4.2 Cadastro rural	75
3.5 SISTEMA NACIONAL DE GESTÃO DE INFORMAÇÕES TERRITORIAIS – SINTER	87
3.5.1 O que é o SINTER?	87
3.5.2 O problema da falta de competência regulamentar e da quebra de privacidade	91
4 DA VIABILIDADE DE COMUNICAÇÃO ENTRE CADASTRO E REGISTRO: A BUSCA POR UM CADASTRO URBANO MULTIFINALITÁRIO	94
4.1 ESTABILIDADE CONCEITUAL E O <i>LAND ADMINISTRATION DOMAIN MODEL</i> ..	94
4.2 A IMPRESCINDIBILIDADE DA COMUNICAÇÃO ENTRE CADASTRO E REGISTRO SOB O FOCO DA TEORIA DA LINGUAGEM	97
4.3 HISTÓRICO DO PROJETO DE LEI N. 3.876/2015	99
4.4 ANÁLISE GERAL DO PROJETO DE LEI N. 3.876/2015	102

4.4.1 A discussão sobre competência legislativa.....	105
4.5 APONTAMENTOS CRÍTICOS AO PROJETO DE LEI N. 3.876/2015.....	107
4.5.1 A adoção do termo “parcela” e sua problemática: proposta de uso de novo signo.....	107
4.5.2. A diversidade de informações entre o cadastro urbano e o registro imobiliário: propostas para minimizar o problema	108
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114
REFERÊNCIAS	118

INTRODUÇÃO

A integração entre o cadastro e o registro imobiliário consiste na plena compatibilidade entre os dois principais mecanismos de controle da propriedade imóvel, um de competência do Município, qual seja o cadastro imobiliário, outro de competência do órgão registral, notadamente, o Cartório de Registro de Imóveis. Como se pretende expor ao longo deste trabalho, existem causas para a tão usual incompatibilidade entre registro e cadastro, a qual gera consequências negativas e pode afetar na fruição de direitos pelo cidadão.

Justifica-se o estudo porque o problema da incompatibilidade entre registro e cadastro de imóveis gera consequências diretas na fruição do direito à propriedade em um de seus aspectos essenciais, a publicidade, comprometendo indiretamente outros direitos fundamentais como a segurança jurídica. Apesar disso, nota-se que a busca de soluções para as situações de incompatibilidade não tem caráter incisivo, sendo relevante que a academia volte sua atenção a este contexto na busca de compreensão teórica dos efeitos do problema detectado e na propositura de soluções que possam aperfeiçoar a fruição de direitos fundamentais por parte dos usuários dos sistemas de cadastro e registro. Esta pesquisa fornece, nesta toada, um conteúdo inédito e original, repensando o problema da incompatibilidade entre registro e cadastro de forma inédita.

O tema da integração entre cadastro e registro imobiliário não é novo, embora a abordagem aqui apresentada o seja. Muito se tem discutido ao redor do mundo em busca de uma solução para os problemas que surgem no caminho da integração. Apesar de não ser um tema novo, ainda merece ser melhor debatido, sendo que este trabalho busca conferir um novo foco à sua abordagem, notadamente ao partir da análise da propriedade imobiliária e do registro sob o foco da teoria da linguagem de Paulo de Barros Carvalho. Não obstante, é preciso atentar à complexidade temática em si.

O cadastro é tema complexo, que envolve, para seu entendimento, a expertise de diversas áreas do conhecimento: agrimensura, geologia, engenharia. O direito registral, de outro lado, é matéria onde sequer a comunidade jurídica transita com facilidade. Nos bancos da faculdade brasileira não existe a matéria de registros públicos e há professores de direito civil não a conhecem bem. Desse modo, é comum ver bacharéis que não sabem a diferença entre uma escritura pública e um registro.

Em vista dessa dificuldade inicial no trato do tema, esse trabalho irá, antes de se imiscuir no problema proposto, fixar os significados mais importantes para a discussão da matéria. Para tanto será adotada a premissa de que o Direito é um sistema comunicacional e que os significados de seus signos devem ser bem delimitados e conhecidos para que se possa ter sucesso no trato de algum problema jurídico.

Além do aspecto linguístico do cadastro e do registro, o presente trabalho também abordará a questão da história da ocupação imobiliária no Brasil, que pensa-se ser outro ponto essencial para entender as deficiências do sistema atual, de modo a não se propor medidas incompatíveis com a realidade brasileira.

Por fim, após se expor a respeito das consequências ocasionadas pela incompatibilidade entre registro e cadastro sob a ótica da teoria do fato jurídico, se analisará a legislação existente sobre o tema, bem como o projeto de lei existente em andamento, propondo-se alterações em seu texto, para que se possa melhorar o cadastro brasileiro e iniciar efetivamente uma integração entre cadastro e registro imobiliário no país.

A estrutura tripartite desta pesquisa é fixada com o objetivo de responder ao seguinte problema de pesquisa: é possível apontar soluções para que sejam sanadas as constantes incompatibilidades entre o cadastro e o registro imobiliários ou este problema não parece abarcar qualquer tipo de solução viável a um prazo razoável?

Tomando como pressuposto a ser desenvolvido neste trabalho de que o registro e o cadastro, ambos como fato jurídicos que o são, não podem ser incompatíveis entre si, uma vez que as confusões e as imprecisões na linguagem jurídica geram insegurança e podem afetar na fruição de direitos fundamentais, entende-se que não apenas é possível, como é estritamente necessário, encontrar soluções que possam ser implementadas em curto e/ou médio prazo para o problema da incompatibilidade entre registro e cadastro imobiliários, restando algumas delas vislumbradas no projeto de lei n. 3.876/2015, o qual necessita, entretanto, de adaptações em sua redação para alcançar a adequada solução ao problema em questão.

Com efeito, adota-se o método hipotético-dedutivo ao longo desta pesquisa, diante da necessidade de teste da hipótese formulada como resposta provisória ao problema de pesquisa, trabalhando-se com métodos auxiliares, notadamente comparativo e histórico. Em relação aos procedimentos técnicos, a pesquisa prioritariamente faz uso de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, sem prejuízo de utilização de técnicas diversas conforme a necessidade. Trata-se de pesquisa qualitativa, diante da multiplicidade de fatores a serem analisados para além de dados estatísticos, e exploratória, considerada a necessidade de integração de variáveis.

1 DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA: CONCEITO E SUAS FORMAS DE AQUISIÇÃO

1.1 DO USO DA TEORIA DA LINGUAGEM PARA A FIXAÇÃO DE CONCEITOS

Este primeiro capítulo da dissertação, tal como os próximos dois capítulos que o seguem, trabalham com a delimitação de conceitos centrais ao objeto de pesquisa, qual seja a incompatibilidade entre registro e cadastro gerando consequências que afetam a regularidade de fruição do direito à propriedade. Em se tratando de abordagens desta natureza, vale destacar deste início a importância da fixação precisa de conceitos mediante uso adequado da linguagem e dos signos do Direito.

Com efeito, o estudo parte da premissa de que o Direito é um sistema comunicacional. Coloca-se a afirmação de que o saber jurídico apenas se manifesta por meio da linguagem, verbal ou escrita, por meio do qual se estabilizam as condutas intersubjetivas, estabilizando o discurso¹. Nesse sentido, a afirmação de Jonathan Barros Vita:

Conhecimento é a forma de ver o mundo através de um prisma que cria o mundo, a linguagem, logo, conhecimento é tudo aquilo percebido e expressado, pois o que não pode ser expresso dentro de uma forma não pode ser conhecido.

O ato de conhecer pressupõe uma redução de complexidades, uma limitação, sendo o produto conhecimento é expressão e, ao mesmo tempo, expresso em sinais captados pelos sentidos humanos.

A forma supracitada é a linguagem, logo, não existe conhecimento sem linguagem, nem linguagem sem conhecimento, o conhecimento é o que impulsiona e cria o mundo e é criado pelo mundo².

Ao tratar da linguagem, como meio comunicacional, é impossível não tratar do vocábulo signo. Por meio do signo, um suporte físico (no nosso caso, a palavra falada ou escrita) se associa a um significado e a uma significação. Utilizar-se-á aqui a definição estabelecida pelo Professor Paulo de Barros Carvalho³, que estabelece que o signo “refere-se a algo do mundo exterior ou interior, da existência concreta ou imaginária, atual ou passada, que é seu significado; e suscita em nossa mente uma noção, ideia ou conceito, que chamados

¹ CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: linguagem e método**. 6. ed. São Paulo: Noeses, 2015.

² VITA, Jonathan Barros. **Tributação do câmbio**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

³ Há grande divergência entre os autores a respeito de tais denominações. Umberto Eco por exemplo utiliza significante para designar o suporte físico, significado para a significação e referente para o significado. Neste trabalho, utilizar-se-á o arcabouço de denominações propostas pelo professor Paulo de Barros Carvalho.

de ‘significação’⁴. O presente trabalho introduz em seus primeiros capítulos noções sobre três signos: propriedade, registro e cadastro. A cada um deles, correspondem significados e significantes.

Por sua vez, as conexões que se estabelecem entre o signo e os seus significantes e significados podem se subdividir em duas formas, uma chamada de conotativa e outra de denotativa. Ao se tentar estabelecer o significado a partir do critério de uso de determinada palavra, pode-se falar de definição conotativa. Já, ao se estabelecer o sentido deste mesmo signo a partir do apontamento de objetos significados pela mesma palavra, tem-se a chamada definição denotativa⁵.

Gama⁶ ensina tal diferenciação de maneira didática, utilizando como exemplo as formas que as normas brasileiras utilizam para definir o que é tributo. Por exemplo, o Código Tributário Nacional, em seu artigo 3º, utiliza a definição conotativa, ao definir os critérios para que determinado signo se enquadre na classe tributo: “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”⁷.

Já a Constituição Federal traz uma definição denotativa, ao trazer uma lista de signos que se amoldam ao termo tributo:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas⁸.

Trazendo estes apontamentos para o objeto deste capítulo, a propriedade é definida tanto de forma conotativa quanto de forma denotativa, conforme se expõe no primeiro tópico

⁴ CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário...** Op. Cit., p. 34.

⁵ “Nas versões formais da semântica, o sentido de uma forma linguística é frequentemente formalizado como a sua intenção – isto é, como o conjunto, no sentido matemático do termo, de todas as propriedades que um objeto precisa ter para que a forma se aplique a ele de maneira apropriada. É muito comum opor o sentido à referência, que, essencialmente, é uma outra maneira de considerar o mesmo tipo de significado que se tem em vista, numa abordagem diferente, quando se fala em denotação” (TRASK, R. L. **Dicionário de linguagem e linguística**. Tradução Rodolfo Ilari. Revisão técnica Ingedore Villaça Koch e Thais Cristófaros Silva. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2006).

⁶ GAMA, Tácio Lacerda da. **Competência tributária: fundamentos para uma teoria da nulidade**. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2011.

⁷ BRASIL. Poder Legislativo. **Código Tributário Nacional**. Lei n. 5.172 de 25 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 05 mar. 2017.

⁸ Id. Poder Legislativo. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 05 mar. 2017.

que se segue. Com efeito, o direito de propriedade é formado por um arcabouço de normas jurídicas, as quais podem ser compreendidas tanto em sentido amplo quanto em sentido estrito.

Interessa manter o secular modo de distinguir, empregando “normas jurídicas em sentido amplo” para aludir aos conteúdos significativos das frases do direito posto, vale dizer, aos enunciados prescritivos, não enquanto manifestações empíricas do ordenamento, mas como significações que seriam construídas pelo intérprete. Ao mesmo tempo, a composição articulada dessas significações, de tal sorte que produza mensagens com sentido deontico-jurídico completo, receberia o nome de “normas jurídicas em sentido estrito”⁹.

Ao colacionar enunciados prescritivos variados que cercam as concepções do direito de propriedade com todas as significações atribuídas pelos intérpretes no decorrer da história do direito, passando pelas formas de aquisição deste direito, é possível fixar o sentido deontico-jurídico, caracterizando o direito de propriedade como norma em sentido estrito.

1.2 DIREITO À PROPRIEDADE E SUAS LIMITAÇÕES

A propriedade é definida, desde o Código Civil de 1916, a partir de uma definição conotativa do conceito de proprietário. Nesse sentido, dispunha o artigo 524 do Código Beviláqua: “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”¹⁰.

A redação foi inspirada no Código Napoleônico, que em seu artigo 544 classificava a propriedade como “o direito de gozar e dispor das coisas da maneira mais absoluta, desde que delas não se faça uso proibido pelas leis e regulamentos”¹¹.

Houve um pequeno aperfeiçoamento, retirando-se a expressão “mais absoluta”, criticada pela doutrina. Lopes¹² aponta a imprecisão linguística da gradação do absoluta, que por sua significação, não comporta superlativo. A ideia de um absoluto que seja maior que o outro leva à ideia de relativo. Para completar, o texto ainda quebrava a ideia de absoluto no

⁹ CARVALHO, Paulo de Barros. **Para uma teoria da norma jurídica**: da teoria da norma à regra-matriz de incidência tributária. Disponível em: <<http://www.ibet.com.br/para-uma-teoria-da-norma-juridica-da-teoria-da-norma-a-regra-matriz-de-incidencia-tributaria-por-paulo-de-barros-carvalho/>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

¹⁰ BRASIL. Poder Legislativo. **Código Civil de 1916**. Lei n. 3.071 de 01 de janeiro de 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 15 mar. 2017.

¹¹ LOPES, Miguel Maria de Serpa. **Tratado de Registros Públicos**, v. II. 6. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.

¹² Ibid.

período após a vírgula, ao prever suas exceções. Assim, o Código Civil de 1916, em relação ao Código Napoleônico, tornou a redação mais clara, optando, entretanto, por conceituar a propriedade a partir da conceituação daquele que a exerce, o proprietário.

A propriedade também é conceituada pela doutrina de forma denotativa, a partir da inserção da classe a que pertence, a dos direitos reais. É a propriedade direito real mais amplo, tendo em vista que o proprietário exerce poder direto sobre a coisa, de forma imediata, além de possuir o direito de pleitear a coisa daquele que injustamente o detenha, a partir de uma eficácia absoluta, de forma pública, bem como ter garantia absolutamente real em face do direito de preferência perante os demais credores.

A propriedade encontra-se assegurada como direito fundamental na Constituição Federal. Além da previsão no *caput* do artigo 5º, também está prevista na redação do inciso XXII, que trata dos direitos individuais fundamentais, assegurados como cláusula pétrea¹³.

Já o artigo 170, II e III, também da Constituição Federal, traz a propriedade privada e a sua função social como princípio a ser assegurado no cumprimento da ordem econômica:

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
[...]
II propriedade privada;
III função social da propriedade privada;
[...]¹⁴

A importância da previsão não se restringir ao artigo 5º da Constituição Federal e adentrar em seu artigo 170 está no reconhecimento dela não como puro direito individual, mas sim fator que atinge toda a coletividade e que em razão disso deve ser limitado, conforme os ditames da justiça social. Na Constituição, a propriedade é assegurada, contudo não mais na extensão que o individualismo concebeu¹⁵.

A Constituição Federal traz uma ampla proteção ao direito de propriedade, que conforme já mencionado, está relacionado ao direito de usar, gozar, usufruir e também em dispor acerca de um bem, além da oportunidade de reavê-lo, de quem quer que injustamente o possua, conforme a redação do artigo 1.288 do Código Civil: “O proprietário tem a faculdade

¹³ Dispositivo constitucional que não pode ser alterado nem mesmo por Proposta de Emenda à Constituição (PEC). As cláusulas pétreas inseridas na Constituição do Brasil de 1988 estão dispostas em seu artigo 60, § 4º. São elas: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais (BRASIL. Poder Legislativo. **Constituição...** Op. Cit.).

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 272-273.

de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”¹⁶.

O direito de propriedade fora, com efeito, concebido como uma relação entre uma pessoa e uma coisa, de caráter absoluto, natural e imprescritível. Verificou-se, mais tarde, o absurdo dessa teoria, porque entre uma pessoa e uma coisa não pode haver relação jurídica, que só se opera entre pessoas. Um passo adiante, à vista dessa crítica, passou-se a entender o direito de propriedade como uma relação entre um indivíduo (sujeito ativo) e um sujeito passivo universal integrado por todas as pessoas, o qual tem o dever de respeitá-lo, abstraindo-se de violá-lo, e assim o direito de propriedade se revela como um modo de imputação jurídica de uma coisa a um sujeito¹⁷.

Beviláqua¹⁸ conceituava de maneira peculiar a propriedade, como sendo o poder assegurado pelo grupo social à utilização dos bens da vida física e moral. Por vez, Pereira¹⁹ dizia que a propriedade se tratava de um direito real por excelência. Gomes²⁰ classificava a propriedade como um direito complexo, fundado em critérios sintético, analítico e descritivo, de modo que se tratava da submissão de uma coisa, em todas as suas relações jurídicas a uma pessoa, podendo o titular usar, fruir, dispor e alienar a coisa, de modo complexo, absoluto, perpétuo e exclusivo, submetendo-se a vontade de uma pessoa aos limites da lei.

Destaca-se ainda o conceito-resumo trazido de Tartuce e Simão:

A propriedade é o direito que alguém possui em relação a um bem determinado. Trata-se de um direito fundamental, protegido no art. 5º, XXII, da Constituição Federal, mas que deve sempre atender a uma função social, em prol de toda a coletividade. A propriedade é preenchida a partir dos atributos que constam do Código Civil de 2002 (artigo 1.228), sem perder de vista outros direitos, sobretudo aqueles com substrato constitucional²¹.

Ainda no que diz respeito ao direito de propriedade, a faculdade de gozar ou fruir a coisa interliga-se à possibilidade de retirar os frutos da coisa, que podem ser naturais, industriais ou civis (rendimentos). No Direito de reivindicar a coisa contra quem injustamente a possua ou a detenha, conforme mencionado no parágrafo anterior, por meio de ação petitoria, o autor provará o seu domínio, a partir da oferta da prova da propriedade, com o respectivo registro e descrição do imóvel com suas confrontações. Quanto à faculdade de usar

¹⁶ BRASIL. Poder Legislativo. **Código Civil**. Lei n. 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 15 mar. 2017.

¹⁷ SILVA, José Afonso da... Op. Cit., p. 273.

¹⁸ BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito das coisas**. Coleção História do Direito Brasileiro. v. I. Brasília: Senado Federal, 2003.

¹⁹ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. 18. ed. Atualização Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

²⁰ GOMES, Orlando. **Direitas reais**. 19. ed. Atualização Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

²¹ TARTUCE, Flávio; SIMÃO, José Fenando. **Direito Civil**. Direito das Coisas. 2. ed. v. 4. São Paulo: Método, 2010, p. 118.

a coisa, encontra-se limitada na Constituição Federal e no Código Civil a partir das regras quanto à vizinhança, além de leis específicas, como é o caso do Estatuto da Cidade. Por fim, a faculdade de dispor da coisa, possibilita ao proprietário o poder de disposição, por ato *inter vivos* ou *causa mortis*²², a partir da compra, venda, doação e testamento²³.

Não se trata mais de um direito absoluto, como já foi reconhecido no passado, tendo em vista que cabe ao proprietário do bem destinar uma função social à propriedade. Ou seja, o titular deve empregar esforços visando contribuir para o bem-estar coletivo, ante a presença dos seus interesses individuais.

No caso da propriedade urbana, devem ser respeitadas as diretrizes previstas no plano diretor das cidades, sendo que este estabelecerá as áreas que são residências, comércios, indústrias, etc., nos termos do artigo 182, §2º, Constituição Federal: “A propriedade urbana cumpre a função social quando obedece às diretrizes fundamentais de ordenação da cidade fixadas no plano diretor”²⁴. Indo além, mensura-se o *caput* do artigo 182, Constituição Federal: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”²⁵.

Em relação à propriedade rural, o artigo 186 da Constituição Federal se encarrega em demonstrar os requisitos essenciais para o real cumprimento da função social, conforme pode ser verificado a seguir:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores²⁶.

Na propriedade rural, almeja-se como cumprimento da função social o adequado aproveitamento das áreas, além do cuidado com os recursos naturais disponíveis e o meio ambiente, dentre outros.

²² A sucessão *inter vivos*, deriva do ato jurídico praticado entre vivos, como por exemplo, a compra e venda de um imóvel. Já a sucessão *causa mortis*, como o próprio nome diz, relaciona-se a causa da morte, como acontece na transferência do bem por herança.

²³ TARTUCE, Flávio; SIMÃO, José Fenando... Op. Cit.

²⁴ BRASIL. Poder Legislativo. **Constituição**... Op. Cit.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

Deve-se reconhecer que a garantia constitucional da propriedade está submetida a um intenso processo de relativização, sendo interpretada, fundamentalmente, de acordo com parâmetros fixados pela legislação ordinária. As disposições legais relativas ao conteúdo têm, portanto, inconfundível caráter constitutivo. Isso não significa, porém, que o legislador possa afastar os limites constitucionalmente estabelecidos. A definição desse conteúdo pelo legislador há de preservar o direito de propriedade na qualidade de garantia institucional. Ademais, as limitações impostas ou as novas conformações emprestadas ao direito de propriedade não de se observar especialmente o princípio da proporcionalidade, que exige que as restrições sejam adequadas, necessárias e proporcionais²⁷.

Embora o direito de propriedade abranja amplos poderes, sendo o único direito real que o faz de forma plena, tais poderes encontram limitações de cunho constitucional, uma vez que a Constituição Federal impõe o respeito à função social no exercício do direito. Logo, apesar do direito de propriedade ser um direito de plenos poderes sobre coisa própria, usando, fruindo, dispondo e reavendo, tais poderes se sujeitam ao alvedrio do interesse coletivo, podendo sofrer restrições de ordem pública, como a desapropriação por desatendimento à função social ou conforme o interesse público, e privada, como o direito de vizinhança.

1.3 FORMAS DE AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA

Tecidas algumas considerações acerca da propriedade em geral, é imperativo para a boa compreensão do presente trabalho entender o que é propriedade imóvel e qual a forma de sua aquisição/transmissão no direito brasileiro.

De maneira sucinta, baseando-se no que foi observado no tópico anterior, a propriedade é um direito real, tendo em vista que o proprietário exerce um direito e de forma imediata sobre a coisa, podendo buscar de quem injustamente a possua ou detenha e com eficácia absoluta.

Para definir o que é propriedade imóvel, cabe observar o objeto sobre o qual o direito de propriedade recai, afinal, propriedade imóvel é aquela que recai sobre bem imóvel.

No direito brasileiro, os bens imóveis estão previstos nos artigos 79 a 81 do Código Civil. Há três tipos de bens imóveis no direito brasileiro²⁸²⁹:

²⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 339.

²⁸ TARTUCE, Flávio. **Lei de introdução e parte geral**: 12. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

- Bens imóveis por natureza: abrangem o solo e espaço aéreo sobre ele, além do subsolo;
- Bens imóveis por acessão física industrial ou artificial: são aqueles formados por tudo que é incorporado pelo homem ao solo e cuja remoção importe destruição; e
- Bens imóveis por disposição legal: são aqueles que ontologicamente não têm natureza imobiliária, mas ganham essa classificação por determinação legal, para que possam receber uma melhor proteção jurídica. São eles o direito à sucessão aberta e os direitos reais sobre imóveis e as ações que os assegurem.

Atualmente, o Código Civil de 2002, instituído pela Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002, trouxe em seu Capítulo II de seu Título III, denominado como “Da Aquisição da Propriedade Imóvel”, as formas de aquisição da propriedade, quais sejam: a usucapião, a aquisição pelo registro do título e a aquisição por acessão³⁰. Existe uma quarta forma de aquisição que não é colocada de forma expressa neste rol, uma vez que é regulada em livro próprio no Código Civil, qual seja a sucessão.

Nos subtópicos que seguem este item se fará uma rápida análise das formas de aquisição da propriedade imóvel pela usucapião e por acessão para, posteriormente, no segundo capítulo, se analisar de maneira mais detida a forma de aquisição pelo registro do título, que é a forma por excelência de aquisição da propriedade imóvel.

1.3.1 Acessão

O artigo 1.248 do Código Civil Brasileiro prevê que a acessão pode dar-se por meio da formação de ilhas, por aluvião, por avulsão, por abandono de álveo e por plantações ou construções³¹.

Antes de se tratar de forma pormenorizada, de cada forma de acessão, cumpre defini-la e conceituá-la, visando estabelecer as características gerais dessa forma de aquisição.

A acessão é o direito que cabe ao proprietário de determinado bem imóvel a acrescentar aos seus bens tudo o que nele se incorpora, de modo natural ou artificial.

²⁹ Excluiu-se a classificação dos imóveis por acessão física intelectual, por não haver consenso na doutrina sobre a sua existência e também por ser tal discussão irrelevante para o presente trabalho.

³⁰ BRASIL. Poder Legislativo. **Código Civil...** Op. Cit.

³¹ Ibid.

Em outras palavras, a acessão é forma de aquisição da propriedade imobiliária que ocorre a partir de um aumento do volume ou da coisa principal, ante a existência de um elemento externo.

Nos termos do artigo 1.248 do CC, as acessões constituem o modo originário de aquisição da propriedade imóvel em virtude do qual passa a pertencer ao proprietário tendo aquilo que foi incorporado de forma natural ou artificial. Como acessões naturais estão previstas a formação de ilhas, a aluvião, a avulsão e o abandono do álveo. Como acessões artificiais, decorrentes da intervenção humana, o atual Código disciplina as plantações e as construções³².

Em consonância ao já mencionado artigo 1.248 do Código Civil atual, a doutrina jurídica classifica como acessões naturais as hipóteses previstas nos incisos I, II, III e IV, respectivamente, as formações de ilhas, aluvião, avulsão e abandono de álveo, enquanto classifica como acessões artificiais as hipóteses previstas no inciso V, que são as plantações e as construções, visto que decorrem da intervenção humana.

Acerca da formação de ilhas, a acessão ocorre quando há formação em rios não navegáveis ou particulares, visto pertencer ao domínio particular, nos termos do Decreto n. 24.643/1934, também conhecido como Código de Águas³³. Por sua vez, ilhas são denominadas como acúmulo paulatino de areia, cascalho e materiais levados pela correnteza, ou de rebaixamento de águas, deixando a descoberto e a seco uma parte do fundo ou do leito³⁴.

Ressalta-se que se tratando de ilhas fluviais e lacustres de zonas de fronteiras, ilhas oceânicas ou costeiras, a propriedade caberá à União ou aos Municípios, conforme previsto no artigo 20, IV, CF ou aos Estados Federados, de acordo com o artigo 26, II e III, CF. Esta previsão encontra-se positivada na redação do artigo 1.249 do Código Civil³⁵.

Outra hipótese de acessão natural é a aluvião, que ocorre quando se formam acréscimos ou as sedimentações de forma imperceptível, gradual e lenta, a partir de depósitos e aterros naturais ao longo das margens das correntes, ou também pelo desvio das águas, de

³² TARTUCE, Flávio; SIMÃO, José Fenando... Op. Cit., p. 816.

³³ Adota-se aqui a posição que entende ainda vigorar a disposição do Código de Águas que prevê que tais águas são particulares. Ressalva-se que há entendimento contrário, que deixará de ser aprofundado, por não ser objeto do presente estudo. (BRANDELLI, Leonardo; SERRA, Sílvia Helena. Águas: dominialidade e implicações imobiliárias. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, ano 32, n. 67, p. 83-100, jul./dez. 2009).

³⁴ DINIZ, Mana Helena. *Código Civil anotado*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

³⁵ “Art. 1.249. As ilhas que se formarem em correntes comuns ou particulares pertencem aos proprietários ribeirinhos fronteiras, observadas as regras seguintes: I - as que se formarem no meio do rio consideram-se acréscimos sobrevivendo aos terrenos ribeirinhos fronteiras de ambas as margens, na proporção de suas testadas, até a linha que dividir o álveo em duas partes iguais; II - as que se formarem entre a referida linha e uma das margens consideram-se acréscimos aos terrenos ribeirinhos fronteiras desse mesmo lado; III - as que se formarem pelo desdobramento de um novo braço do rio continuam a pertencer aos proprietários dos terrenos à custa dos quais se constituíram” (BRASIL. Poder Legislativo. *Código Civil*... Op. Cit.).

modo que estes acréscimos pertencem aos proprietários dos terrenos marginais, sem que haja indenização. Trata-se da inteligência do artigo 1.250 do Código Civil³⁶.

Duas são as modalidades de aluvião, a própria e a imprópria. A aluvião própria diz respeito ao acréscimo paulatino de terras às margens de um curso de água, lentamente e de maneira imperceptível, onde esses acréscimos pertencerão “aos donos dos terrenos marginais, seguindo a regra de que o acessório segue o principal. Didaticamente, pode-se dizer que na aluvião própria a terra vem”³⁷. Já a aluvião imprópria está relacionada às partes que são descobertas pelo afastamento das águas de um curso, tal como a “hipótese em que a água vai, ou seja, do rio que vai embora”³⁸.

A acessão por avulsão é aquela que ocorre em razão da força natural e violenta, sendo que uma porção de terra se desloca de um prédio e se junta ao outro. Com isso, conforme mensura o artigo 1.251 do Código Civil³⁹, o titular do prédio acrescido adquirirá a propriedade que foi acrescida caso indenize o dono do prédio que perdeu a porção de terra ou, caso não indenize, um ano após a ausência de qualquer reclamação.

Assim, quando por força natural, violenta, uma porção de terra se destacar de um prédio e se juntar ao outro caberá ao dono deste, o qual adquirirá a propriedade que lhe foi acrescida, de modo que se indenizar o dono do primeiro, ou, sem indenização, caso em um ano ninguém houver reclamado.

Portanto, a avulsão remete-se à faixa de terra avulsa, que se desloca de um terreno, em razão da força natural de uma corrente, para se juntar a outro.

O parágrafo único do artigo 1.251 do Código Civil estabelece que, havendo recusa ao pagamento de indenização, o dono do prédio a que se juntou a porção de terra deve concordar que se remova a parte que lhe foi acrescida. Assim, a regra no caso de avulsão é a indenização, que caso não seja paga por aquele que deveria fazer autoriza a propositura de uma ação de obrigação de fazer, com as tutelas específicas.

³⁶ “Art. 1.250. Os acréscimos formados, sucessiva e imperceptivelmente, por depósitos e aterros naturais ao longo das margens das correntes, ou pelo desvio das águas destas, pertencem aos donos dos terrenos marginais, sem indenização. Parágrafo único. O terreno aluvial, que se formar em frente de prédios de proprietários diferentes, dividir-se-á entre eles, na proporção da testada de cada um sobre a antiga margem” (BRASIL. Poder Legislativo. **Código Civil...** Op. Cit.).

³⁷ TARTUCE, Flávio; SIMÃO, José Fenando... Op. Cit., p. 819.

³⁸ Ibid., p. 820.

³⁹ “Art. 1.251. Quando, por força natural violenta, uma porção de terra se destacar de um prédio e se juntar a outro, o dono deste adquirirá a propriedade do acréscimo, se indenizar o dono do primeiro ou, sem indenização, se, em um ano, ninguém houver reclamado. Parágrafo único. Recusando-se ao pagamento de indenização, o dono do prédio a que se juntou a porção de terra deverá aquiescer a que se remova a parte acrescida” (BRASIL. Poder Legislativo. **Código Civil...** Op. Cit.).

Nos termos do artigo 9º do Decreto n. 24.643/1934, Código de Águas, o álveo é definido como a superfície onde as águas cobrem sem transbordar para o solo natural e ordinariamente enxuto⁴⁰. Nesta ótica, o álveo abandonado é o rio ou a corrente de água que seca. O álveo abandonado também diz respeito à forma de acessão, que ocorre a partir do momento em que um leito de um rio muda de direção em razão da sua própria corrente, pertencendo a uma nova porção aos proprietários ribeirinhos das duas margens, sem que se tenha indenizado os donos dos terrenos por onde as águas abriram o seu novo curso, sendo que os prédios denominados como marginais se estendam até o meio do álveo:

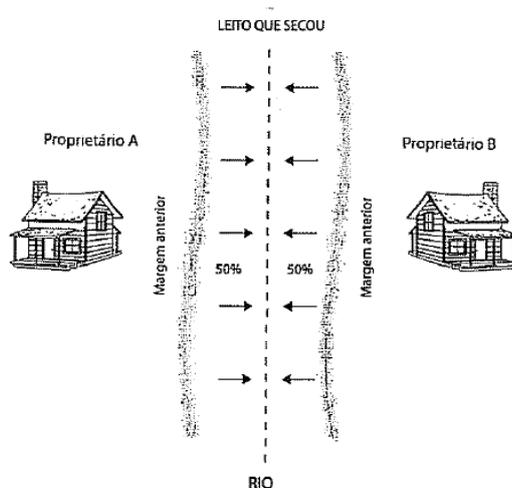


Ilustração 01 – Álveo⁴¹.

De acordo com a redação do artigo 1.252 do CC⁴², o álveo abandonado de corrente pertence sempre aos proprietários ribeirinhos das duas margens, conforme demonstrado na imagem, sem que seja atribuída a indenização aos donos dos terrenos em que as águas abrirem novo curso, reiterando-se que os prédios marginais se estendem até o meio do álveo.

No que tange às acessões artificiais, destacam-se as construções e plantações, ora que decorrem da atividade humana, além de que neste caso, acessório seguirá sempre o principal. Assim, as acessões serão de propriedade do titular do terreno, à luz da redação do artigo 1.253 do Código Civil⁴³. Mas, se o dono do material e até mesmo das sementes não for o dono do terreno, haverá discussão jurídica acerca do domínio das acessões e indenizações à parte

⁴⁰ Id. **Código das Águas**. Decreto n. 24.643, de 10 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.

⁴¹ TARTUCE, Flávio; SIMÃO, José Fenando... Op. Cit., p. 822.

⁴² “Art. 1.252. O álveo abandonado de corrente pertence aos proprietários ribeirinhos das duas margens, sem que tenham indenização os donos dos terrenos por onde as águas abrirem novo curso, entendendo-se que os prédios marginais se estendem até o meio do álveo” (BRASIL. Poder Legislativo. **Código Civil**... Op. Cit.).

⁴³ “Art. 1.253. Toda construção ou plantação existente em um terreno presume-se feita pelo proprietário e à sua custa, até que se prove o contrário” (Ibid.).

prejudicada, envolvendo, até mesmo, a compreensão e análise dos institutos da boa-fé e da má-fé dos envolvidos.

Vale destacar que a acessão gera por si a aquisição da propriedade imóvel, mas esta acabará se formalizando por meio do registro, uma vez que o princípio da especialidade dos registros obriga que o memorial descritivo do imóvel seja detalhado e nele constem não apenas informações sobre o terreno do imóvel, mas também as acessões nele constantes. Então, há relação entre o registro e a acessão, sendo o primeiro apto a formalizar a segunda, conferindo a devida publicidade ao direito.

1.3.2 Usucapião

Outra forma de aquisição da propriedade imóvel que merece ser analisada no presente tópico é a usucapião (palavra que decorre do latim *usus + capere*), que diz respeito à aquisição da propriedade em razão do uso por determinado período de tempo.

A usucapião pode ser definida como um modo de aquisição da propriedade em decorrência da posse prolongada atrelada aos mais diversos requisitos legais, conforme Silva Junior⁴⁴:

É a modalidade originária de aquisição da propriedade pela posse prolongada e demais requisitos legais. Não só a propriedade se adquire pela usucapião, mas outros direitos reais como superfície, usufruto e servidão predial também. A usucapião exige posse prolongada (elemento objetivo) com a vontade de ser dono (*animus domini* – elemento subjetivo).

Verifica-se que a usucapião se refere à situação de aquisição do domínio, pela posse prolongada, quando a lei autoriza que uma determinada situação de fato, alongada em determinado intervalo de tempo, transforme-se em uma situação de direito.

O Código Civil Brasileiro e a Constituição Federal trazem as modalidades de usucapião de bens imóveis, sendo elas: a ordinária, a extraordinária, a constitucional ou especial rural, a constitucional ou especial urbana, a especial urbana coletiva e a especial indígena.

A usucapião ordinária encontra-se prevista no artigo 1.242 do Código Civil, trazendo a hipótese de usucapião ordinária regular ou comum, desde que exista posse mansa, pacífica e ininterrupta, com *animus domini* por dez anos, além de justo título e boa-fé⁴⁵.

⁴⁴ SILVA JÚNIOR, João José. O laudêmio e sua juridicidade. **TV Justiça/STF**, fev. 2012, p. 25. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalTvJustica/portalTvJusticaNoticia/anexo/Joao_Jose_da_Silva_Junior.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2016.

Quanto à usucapião extraordinária, é aquela que, segundo o artigo 1.238 do Código Civil, exige a posse contínua durante quinze anos, sem que ocorra qualquer oposição judicial, além da posse mansa e pacífica, bem como a intenção de ter a coisa como sua, ou seja, o *animus*, não se exigindo o justo título e a boa-fé, tal como ocorre na usucapião ordinária, mencionada no parágrafo anterior⁴⁶.

Reitera-se que na usucapião extraordinária, é requisito essencial a existência da posse mansa e pacífica, além de ininterrupta, assim como o denominado *animus domini*, não se falando em oposição por quinze anos, prazo que pode ser reduzido para dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual e/ou realizado obras ou serviços de caráter produtivo.

A modalidade de usucapião constitucional ou especial rural, também conhecida como *pró-labore*, encontra-se assegurada no artigo 191, *caput*, Constituição Federal⁴⁷, além do artigo 1.239 do Código Civil⁴⁸ e da Lei n. 6.969/1981⁴⁹. Nesta modalidade, cabe ao possuidor ser titular de um imóvel em área rural, nunca superior aos cinquenta hectares, adquirido de forma mansa, pacífica e ininterrupta, num período de cinco anos, independentemente da existência de justo título e de boa-fé, vedando-se que o possuidor seja proprietário de outro imóvel, urbano ou rural.

Já a modalidade denominada como a usucapião constitucional ou especial urbana, ou *pro misero*, está positivada no artigo 183, *caput*, Constituição Federal⁵⁰, bem como no artigo

⁴⁵ “Art. 1.242. Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos. Parágrafo 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” (BRASIL. Poder Legislativo. **Código Civil...** Op. Cit.).

⁴⁶ “Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis. Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo” (Ibid.).

⁴⁷ “Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade” (Id. Poder Legislativo. **Constituição...** Op. Cit.).

⁴⁸ “Art. 1.239. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade” (Id. Poder Legislativo. **Código Civil...** Op. Cit.).

⁴⁹ Id. Poder Legislativo. **Lei n. 6.969, de 10 de dezembro de 1981**. Dispõe sobre a aquisição, por usucapião especial, de imóveis rurais, altera a redação do § 2º do artigo 589 do Código Civil e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6969.htm>. Acesso em: 25 mar. 2017.

⁵⁰ “Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural” (Id. Poder Legislativo. **Constituição...** Op. Cit.).

1.240 do Código Civil⁵¹ e no artigo 9º da Lei n. 10.257/2001⁵². Já as questões referentes à inclusão da usucapião especial urbana por abandono do lar estão respaldadas pelo artigo 1.240-A do Código Civil⁵³. Neste tipo de usucapião, deve o possuidor ter um imóvel urbano, cuja extensão máxima seja de 250 metros quadrados, valendo-se para fins de sua moradia ou de sua família, além de exercer a posse mansa e pacífica por cinco anos ininterruptamente, não podendo ser proprietário de outro imóvel, independentemente de ser urbano ou rural.

A modalidade de usucapião especial urbana coletiva é aquela que se encontra prevista no artigo 10 da Lei n. 10.257/2001⁵⁴, sendo possível nos casos em que envolvem imóveis localizados em zonas urbanas, mas desde que obedeça aos requisitos de área urbana com limitação mínima de 250 m², posse por cinco anos ininterruptamente, sem que tenha ocorrido oposição, presente o *animus domini*, além da existência no local de famílias de baixa renda, bem como a utilização para moradia, além da ausência da possibilidade de identificar a

⁵¹ “Art. 1.240. Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º O direito previsto no parágrafo antecedente não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez” (Id. Poder Legislativo. **Código Civil...** Op. Cit.).

⁵² “Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão” (Id. Poder Legislativo. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 25 mar. 2017).

⁵³ “Art. 1.240-A. Aquele que exercer, por 2 (dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) cuja propriedade divida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio integral, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O direito previsto no caput não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez” (Id. Poder Legislativo. **Código Civil...** Op. Cit.).

⁵⁴ “Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas. § 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis. § 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas. § 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio. § 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes” (Id. Poder Legislativo. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001...** Op. Cit.).

área de cada possuidor e não ser nenhum dos adquirentes proprietário de outro imóvel rural ou urbano.

Ainda no que diz respeito às modalidades de usucapião, o Estatuto do Índio, instituído pela Lei n. 6.001/1973, prevê a modalidade da usucapião especial indígena, conforme o artigo 33⁵⁵, sendo que os requisitos se limitam na área de no máximo 50 (cinquenta) hectares, bem como a posse mansa e pacífica por dez anos, exercida por pessoa indígena.

A aquisição da propriedade imóvel por usucapião se dá a partir do momento em que o possuidor preenche todos os requisitos determinados pela lei durante o prazo que ela prescrever. Por isso, a ação de usucapião é considerada como meramente declaratória, ou seja, como apta a reconhecer formalmente uma situação jurídica que já existe e não precisa ser constituída. Entretanto, uma das consequências da sentença declaratória de usucapião é a expedição de mandado de registro ao registro de imóveis, de modo que, mesmo nesta modalidade há necessidade de registro, para que formalize a titularidade do bem por quem o usucapiu, conferindo publicidade e disponibilidade.

1.3.3 Sucessão

O direito das sucessões é o ramo do direito civil que regula a transmissão de bens de uma pessoa falecida aos seus herdeiros legítimos e/ou testamentários. “Emprega-se o vocábulo sucessão em sentido estrito para identificar a transmissão do patrimônio apenas em razão da morte, como fato natural, de seu titular, tornando-se o sucessor sujeito de todas as relações jurídicas que àquele pertenciam”⁵⁶.

Cabe destacar em linhas gerais que a sucessão é um modo de aquisição da propriedade a partir do momento em que o Código Civil adota a teoria do *droit de saisine*,

⁵⁵ “Art. 33. O índio, integrado ou não, que ocupe como próprio, por dez anos consecutivos, trecho de terra inferior a cinquenta hectares, adquirir-lhe-á a propriedade plena. Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica às terras do domínio da União, ocupadas por grupos tribais, às áreas reservadas de que trata esta Lei, nem às terras de propriedade coletiva de grupo tribal” (Id. Poder Legislativo. **Lei n. 6.001, de 19 de dezembro de 1973**. Estatuto do Índio. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6001.htm>. Acesso em: 25 mar. 2017).

⁵⁶ CAHALI, Francisco José; HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. **Curso avançado de direito civil: direito das sucessões**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

determinando em seu artigo 1.784 que “aberta a sucessão, a herança transmite-se, desde logo, aos herdeiros legítimos e testamentários”⁵⁷.

A sucessão considera-se aberta no instante mesmo ou no instante presumido da morte de alguém, fazendo nascer o direito hereditário e operando a substituição do falecido por seus sucessores a título universal nas relações jurídicas em que aquele figurava. Não se confundem, todavia. A morte é antecedente lógico, é pressuposto e causa. A transmissão é consequente, é efeito da morte. Por força de ficção legal, coincidem em termos cronológicos, (1) presumindo a lei que o próprio de cujus investiu seus herdeiros (2) no domínio e na posse indireta (3) de seu patrimônio, porque este não pode restar acéfalo. Esta é a fórmula do que se convencionou denominar *droit de saisine*⁵⁸.

No Brasil, o registro do formal de partilha ou a escritura pública, no caso do inventário extrajudicial, não efetiva a transmissão do bem, que ocorre com a morte. Tais atos são levados a registro para garantir a publicidade e a disponibilidade do bem transmitido, mas não para efetivar a transmissão do patrimônio.

O citado *droit de saisine*, ficção que permite que a transmissão *causa mortis* se efetive diretamente, sem necessidade de registro, tem seu nascedouro no direito medieval, por volta do século XIII. Nesta época, era instituída a prática de o senhor feudal cobrar quantias dos herdeiros de seu servo falecido para que estes pudessem se aposar dos bens havidos por sucessão.

Para fugir desse “imposto”, emprestou-se do direito costumeiro parisiense, a fórmula *le serf mort saisit le vif, son hoir de plus proche*, tendo por fim livrar o servo desta imposição pecuniária do senhor feudal. O instituto, consagrado pela doutrina francesa, impõe o necessário imediatismo na transmissão dos bens do *de cujus* aos herdeiros. Tal transferência se concretiza com a morte do antigo titular dos bens (*le mort saisit le vif*, vale dizer, significa que o morto é substituído pelo vivo)⁵⁹.

A expressão *le mort saisit le vif* apareceu a primeira vez em 1.259, em um julgamento judicial. Um ano depois, tal expressão passou a se replicar nos tribunais franceses, passando de jurisprudência à verdadeira regra geral do direito da França. Em 1.384, verificou-se em notas de audiência do Parlamento que o instituto foi agregado ao direito

⁵⁷ BRASIL. Poder Legislativo. **Código Civil**... Op. Cit.

⁵⁸ HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. Direito das Sucessões brasileiro: disposições gerais e sucessão legítima. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 65, 1 de maio 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4093>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

⁵⁹ BEVILAQUA, Clóvis. **Código Civil Comentado**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, v.1, 1956.

consuetudinário daquele país, expresso no princípio geral de que o herdeiro vivo substitui o *de cujus*⁶⁰.

O conceito da saisine aqui estudado, gera diversos efeitos muito bem resumidos por Pereira⁶¹, quais sejam:

- 1) Abre-se a herança com a morte do sujeito, e no mesmo instante os herdeiros a adquirem. Verifica-se, portanto, imediata mutação subjetiva;
- 2) Não é o fato de estar próximo que atribui ao herdeiro a posse e propriedade dos bens, mas sim a sucessão – a posse e a propriedade advêm do fato do óbito;
- 3) O herdeiro passa a ter legitimidade *ad causam* (envolvendo a faculdade de proteger a herança contra a investida de terceiros);
- 4) Com o falecimento do herdeiro após a abertura da sucessão, transmite-se a posse e propriedade da herança aos seus sucessores, mesmo sem manifesta aceitação;
- 5) Mesmo que os bens não estejam individualizados e discriminados, constitui a herança em si mesma um valor patrimonial, e, como tal, pode ser transmitida *inter vivos*.

O primeiro efeito apontado decorre da própria fórmula da saisine, ou seja, o falecimento produz, automaticamente, a transferência da herança aos herdeiros do falecido. Tal sucessão se traduz em mera mutação subjetiva; logo, os bens se transferem da forma como se encontravam com o *de cujus*, fato assim noticiado por Diniz⁶²:

Quer isso dizer que, se uma posse começou violenta, clandestina e precária, presumisse ficar com os mesmos vícios, que irão acompanhá-la nas mãos dos sucessores adquirentes. Do mesmo modo, se adquiriu de boa fé ou de má fé, entende-se que ela permanecerá assim mesmo, conservando essa qualificação.

Entretanto, a transmissão do patrimônio do falecido para os demais herdeiros não se dá como na transmissão via registro imobiliário, com especialização do bem a ser transferido. Em verdade, os herdeiros recebem toda a massa patrimonial em estado de indivisão e para que este se dissolva é necessário que se proceda ao inventário e partilha, cujo objetivo é o levantamento do patrimônio, ativo e passivo, associado à especialização dos quinhões.

Na realidade, o legislador, sabiamente, impôs um regime condominial obrigando, via indivisão, a união de todos os herdeiros até solução de todas

⁶⁰ KRYNEN, Jacques. La mort saisit le vif. Genèse médiévale du principe d'instantanéité de la succession royale française. **Journal des savants**, 1984, n. 3-4, p. 187-221. Disponível em: <<http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/jds0021-81031984num311482>>. Acesso em: 17 nov. 2012.

⁶¹ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, v. VI, p. 15-16.

⁶² DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Sucessões**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, v. VI, p. 25.

as pendências que, naturalmente, acompanham o longo e complexo processo sucessório. A situação condominial (do lat. com. = reunião + *dominium* = propriedade) ou, da propriedade comum, na qual cada coproprietário pode usar a coisa conforme seu destino e exercer todos os direitos compatíveis com a indivisão (reivindicá-la de terceiro, protegê-la, etc.) gera extraordinária comunhão entre todos os herdeiros, já que a ação de um ou de todos repercute sempre sobre a totalidade do monte mor⁶³.

Assim, apenas com a partilha opera-se a divisão do espólio entre os sucessores do falecido, e cada um deles passa a ter domínio e posse sobre bens determinados, cessando a indivisão.

Deve-se ressaltar que a transferência da propriedade e posse se dá apenas para os herdeiros legítimos e testamentários, sendo que entre estes os legatários, tem-se o mesmo tratamento legal no que tange a propriedade, mas diferente em relação à posse.

O legatário se imite da posse por autoridade própria. O artigo 1.923, *caput* do Código Civil edita, efetivamente, que “desde a abertura da sucessão, pertence ao legatário a coisa certa, existente no acervo, salvo se o legado estiver sob condição suspensiva”⁶⁴. Contudo, o § 1º prevê expressamente que a posse não se defere de imediato, nem ele pode nela entrar por autoridade própria. Somente ao fim do inventário, com expedição do formal de partilha é que nasce para o legatário o direito de pedir a posse, abrindo-se a ele o direito de manejar os instrumentos processuais adequados à situação de fato que possa enfrentar.

De qualquer forma, opera-se pelo fato da morte a transmissão da propriedade dos bens imóveis ainda que os herdeiros e legatário desconhecem o óbito.

Com o fim do inventário, promovida a partilha, é expedido o formal de partilha, ou escritura pública de partilha, que é o título próprio a ser levado ao registro imobiliário, o que se faz não para transmitir a propriedade, que se operou com a abertura da sucessão (evento morte), mas para dar publicidade e obedecer ao princípio da continuidade.

A partilha põe fim ao condomínio instalado com a morte do autor da herança e fixa de maneira concreta a parte da herança que cabe aos herdeiros, fazendo com que se individualize a propriedade de cada um dos aquinhoados. O estado transitório da comunhão determinada por lei permanece apenas enquanto o inventário é processado e o acervo partilhado. A partilha é o ato extintivo da indivisão.

⁶³ LEITE, Eduardo de Oliveira. **Comentários ao Novo Código Civil**. Coordenação Sálvio de Figueiredo Teixeira. Rio de Janeiro: Forense, 2003, v. XXI, p. 15.

⁶⁴ BRASIL. Poder Legislativo. **Código Civil**... Op. Cit.

1.3.4 Registro

O registro é o modo por excelência da aquisição da propriedade imóvel, conforme redação do artigo 1.245, *caput*, CC: “Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis”⁶⁵. Logo, o registro é um instrumento formal que leva a cabo negócios jurídicos de transmissão de bens imóveis celebrados entre as partes. Não obstante, como visto neste capítulo, acaba por ser um ato de exaurimento comum nas demais modalidades de aquisição da propriedade imóvel, conferindo o ar de formalismo que o direito de propriedade requer. Diante de sua importância como objeto central deste trabalho, o registro será estudado em detalhes no próximo capítulo.

Até o momento, foi possível compreender as formas de aquisição da propriedade imóvel no Brasil, passando-se a aprofundar a partir deste ponto o estudo na aquisição feita mediante registro, para, posteriormente, entrar na discussão acerca da conexão entre o registro e o cadastro. Para isso, é preciso definir e diferenciar os dois institutos.

O registro será retomado e analisado detidamente no capítulo dois, motivo pelo qual deixa-se de explorar melhor sua sistemática neste capítulo.

⁶⁵ BRASIL. Poder Legislativo. **Código Civil...** Op. Cit.

2 REGISTRO: DEFINIÇÃO E SISTEMAS DE REGISTRO

2.1 REGISTRO COMO FATO JURÍDICO

Como já destacado na introdução ao primeiro capítulo, a teoria da norma jurídica é a base da Teoria do Direito, fixando a categorização de bens jurídicos para que se sujeitem a disciplina regulatória específica. O direito de propriedade é colocado como norma jurídica, de forma que fenômenos associados à propriedade se conectam às normas que a regulam.

A incidência da norma e a aplicação do direito podem ser tomados como sinônimos, correspondendo à:

[...] forma com que o sistema jurídico positivo abre suas portas para a entrada das informações do mundo fenomênico e para, efetivamente, influenciá-lo de volta. O agente competente vê fora do mundo jurídico algo que deve ser por ele absorvido e, com a tradução deste evento ou de suas marcas enunciativas em linguagem jurídica, constitui o fato jurídico e imputa-lhe as consequências jurídicas⁶⁶.

A norma jurídica regula fenômenos do mundo exterior, agrupando-os em categorias. O mundo exterior influencia o Direito para que ele se forme quando um fenômeno externo merece ser absorvido pelo Direito e traduzido em forma de norma. A linguagem jurídica é responsável por constituir a fatos jurídicos a forma de norma e imputar a eles consequências jurídicas apreciáveis.

Logo, a compreensão do fenômeno da aplicação da norma jurídica depreende outros conceitos essenciais, quais sejam os de evento, fatos e fato jurídico.

A possibilidade de expressar linguisticamente que houve uma ocorrência no tempo e no espaço é enunciar um fato. Aquilo que o fato relata é um evento. Esta é uma distinção de extrema utilidade adotada tanto por Paulo de Barros Carvalho quanto por Tércio Sampaio Ferraz Jr. ao se referirem ao relato linguístico de uma ocorrência no tempo e no espaço como fato, enquanto que aquilo que o fato narra é o evento ou, mais precisamente, uma parte do evento escolhida pelo narrador. Isso porque, por ser um objeto da experiência, o evento não pode ser captado em todas as suas vertentes. Uma vez ocorrido, não se pode mais apreendê-lo, apenas sendo passíveis de verificação os relatos daqueles sujeitos que o presenciaram ou as marcas que remanesceram de sua ocorrência⁶⁷.

⁶⁶ GRIZ, Rodrigo Leal. **Isenção tributária**: fundamentos para uma teoria do fato jurídico tributário. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2012, p. 48.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 49.

Neste sentido, Ferraz Jr. leciona que “‘fato’ não é, pois, algo concreto, sensível, mas um elemento linguístico capaz de organizar uma situação existencial como realidade”⁶⁸. Um evento pode, assim, construir fatos jurídicos, fatos sociais, fatos econômicos ou fatos políticos. Contudo, o fato pode ser puramente jurídico, conforme Carvalho⁶⁹ destaca: “Pontes de Miranda utilizou suporte fático para designar o fato bruto e fato jurídico para referir-se àquela porção demarcada pelas notas da descrição hipotética. Acrescentemos que o fato bruto, o suporte fático, é plurilateral; o fato jurídico é que é, todo ele e exclusivamente, jurídico”.

Cabe compreender o que seria o fato jurídico. A respeito, Carvalho define fato jurídico como o “enunciado protocolar, denotativo, posto na posição sintática de antecedente de uma norma individual e concreta, emitido, portanto, com função prescritiva, num determinado ponto do processo de positivação do direito”⁷⁰. Noutra abordagem, Carvalho⁷¹ desenvolve este conceito:

O intérprete instaura, desse modo, o fato jurídico e relata seus efeitos prescritivos, consubstanciados no laço obrigacional que vai atrelar os sujeitos da relação, como órgãos habilitados para o seu exercício. E tal atividade, que consiste na expedição de uma norma individual e concreta, somente será possível se houver outra norma, geral e abstrata, que lhe sirva de fundamento de validade.

O registro deve ser tido como uma espécie de fato jurídico, assim reconhecido pelo Direito com os devidos efeitos. No Brasil, este fato jurídico tem dois papéis essenciais: ora atual como forma de constituição de direito real, ora como instrumento de publicidade a direitos reais constituídos de outras formas – acessão, sucessão ou usucapião. Na qualidade de modo constitutivo, cria o vínculo entre o titular do direito real e a coletividade, o qual é intermediado pelo registrador atuante no Registro de Imóveis. Na condição de instrumento de publicidade, viabiliza o conhecimento por parte de todos aqueles que formam o polo passivo da relação jurídica formada, diante da oponibilidade *erga omnes* do direito real.

Fato jurídico que é, o registro foi incorporado ao Direito com o formato de norma jurídica no Brasil e no mundo, como se pretende expor nos tópicos a seguir. Ainda, enquanto fato jurídico, relata efeitos prescritivos variados, que no Brasil o consubstanciam como um ônus atribuído àquele que se pretende titular de direito real sobre bem imóvel, mais do que um dever, temática que também será aprofundada adiante.

2.2 SISTEMAS DE REGISTRO SOB A ÓTICA DO DIREITO COMPARADO

⁶⁸ FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 244.

⁶⁹ CARVALHO, Paulo de Barros. **Para uma teoria da norma jurídica...** Op. Cit.

⁷⁰ Id. **Direito tributário...** Op. Cit., p. 105.

⁷¹ Id. **Para uma teoria da norma jurídica...** Op. Cit.

Antes da análise da legislação específica brasileira sobre registro imobiliário, é imperioso compreender os sistemas de registros, uma vez que o sistema brasileiro buscou neles inspiração para se estabelecer. Solano⁷² aponta a uma “vocação comparatista do direito registral”, uma vez que é um produto da técnica jurídica e não do costume.

No direito em geral, as classificações propostas pelos estudiosos de determinada matéria não são uniformes. O direito registral não foge à regra e as classificações não são unívocas em toda doutrina. Em verdade, não existe também um modelo puro de registro, o que contribui para a dissonância classificatória.

De todo modo, é possível compilar os estudos e se buscar uma ideia geral sobre os diferentes sistemas encontrados no mundo ocidental, entendendo, ao final, as influências as quais se submeteu e se submete o direito registral brasileiro.

Em vista de tal cenário, os congressos internacionais têm sido importante fonte de estudo de direito comparado, citando-se, os promovidos pelo *Centro Internacional de Derecho Registral – CINDER*, e o recente encontro ocorrido na Espanha, promovida pela *Junta de Gobierno del Colegio*, onde diversos registradores foram recebidos em audiência privada pelo Rei Don Felipe VI e muito se discutiu sobre cadastro e registro de imóveis⁷³.

A caracterização dos diferentes sistemas de registro será feita levando-se em consideração um binômio essencial: a) a forma pela qual se constituem os direitos reais; b) o modo pelo qual se dá a eficácia dos direitos inscritos.

2.2.1 Sistemas de registro de documentos

As características essenciais do sistema de registro de documentos são: fólio pessoal, efeito de mera oponibilidade, qualificação bastante limitada, ausência do princípio da continuidade e não exclusão de títulos contraditórios⁷⁴.

A partir dessas características é possível perceber que registros de documentos são aqueles que têm por foco principal a conservação e a colocação à disposição da comunidade

⁷² SOLANO, Antonio Manzano. **Derecho Registral Inmobiliario**. v. I, p. 109.

⁷³ REVISTA REGISTRADORES DE ESPAÑA, n. 78, ed. V, **Época**, dez./2016.

⁷⁴ SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. O Direito Registral Imobiliário e os seus sistemas. **Boletim do Instituto do Registro de Imóveis**, São Paulo, n. 350, p. 124-129, set./2014.

de documentação que originou o direito e não a proteção, constituição ou garantia do direito inscrito⁷⁵. Apesar de terem por objetivo acautelar o direito subjetivo do titular, o fazem de maneira pouco eficiente, quase sem qualificação jurídica ou depuração do direito a ser inscrito.

Destacam-se dois países que se utilizam do sistema de registro de documentos e que exercem influência no estudo do direito registral: o sistema francês e o sistema norte-americano.

O sistema de registro francês se realiza nos chamados *bureau des hypothèques*, organizado pelo nome do proprietário, embora atualmente se consiga fazer a busca a partir do imóvel, valendo-se do cadastro. Trata-se de uma repartição pública ligada ao Ministério das Finanças, sendo o registrador um agente da administração fiscal⁷⁶.

Em tal sistema, a transferência da propriedade ocorre pela simples realização do negócio, consubstanciado em um título. O registro do título é providência facultativa, gerando apenas o efeito de publicidade, informando terceiros sobre o negócio jurídico realizado, mas não constitui o direito real, que é pré-constituído pelo contrato⁷⁷.

Apesar de não ter efeito constitutivo, e ficar à critério do proprietário, aquele que efetivou o registro do título possui proteção quando oposto àquele que não adotou qualquer providência, mesmo que tenha celebrado o negócio em data anterior. O registro é, portanto, oponível à terceiros. Essa última característica pode ser sintetizada na seguinte fórmula: o não inscrito não prejudica o que se inscreve⁷⁸.

Apesar de existir alguma contradição na doutrina quanto aos efeitos do registro francês, não há discrepância quanto ao fato de que a qualificação é restrita, de sorte que não gera presunção de exatidão e possui força probatória relativa. A pessoa que busca adquirir um imóvel na França deve fazer uma pesquisa séria sobre a cadeia dominial publicitada, para saber se é realmente válida e confiável⁷⁹. Logo, não há a possibilidade que existe no Brasil de se dirigir ao cartório e retirar uma certidão que comprove o estado real do imóvel, com a qualificação do proprietário e de todos os direitos reais nele incidentes.

⁷⁵ BRANDELLI, Leonardo. **Aplicação do princípio da tutela da aparência jurídica ao terceiro registral de boa-fé: aspectos jurídicos e econômicos**. 2013. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

⁷⁶ PEIRÓ, Nicolás Nogueroles. La evolución de los sistemas registrales en Europa. **Revista de Direito Imobiliário**, n. 61, ano 29 jul./dez. 2006.

⁷⁷ SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira... Op. Cit.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

Nos Estados Unidos, de modo semelhante ao que ocorre na França, o interessado em transacionar determinado imóvel deve contratar serviços de profissionais para investigar a quem pertence o bem objeto da transação, tarefa que normalmente é confiada aos advogados especializados ou às companhias de seguro, que fazem o exame do título e possuem também arquivos cadastrais copiados em seus bancos de dados⁸⁰.

Os negócios imobiliários não são garantidos pelo Estado de nenhuma forma, de modo que o eventual prejudicado em determinado negócio jurídico não tem pretensão contra o erário para obter qualquer reparação econômica pela perda do imóvel. É por esse motivo que, em regra, as transações americanas são garantidas por seguro. Com efeito, a insegurança do sistema gera tal necessidade, encarecendo as transações⁸¹.

Mendéz González⁸², ao tratar do sistema registral norte-americano, assevera que:

Nos Estados Unidos os especialistas independentes consideram ineficiente seu peculiar sistema, baseado na maioria dos condados em uns registros públicos de documentos – mal organizados – o que tem feito necessário suprir a insegurança jurídica com um seguro privado de títulos.

O mero arquivamento de documentos para fins de publicidade, sem exame da sua compatibilidade com outros títulos, sem depuração e qualificação do direito à luz de princípios registrares e legislação civilista torna, em tese, mais célere a transferência, pois posterga o exame da legalidade do título. Entretanto, a facilidade é enganosa, pois exige já um exame prévio mais demorado e dispendioso, além de conferir menor segurança. Sabe-se, inclusive, que o sistema supostamente ágil e desburocratizado americano foi o um dos grandes motivos desencadeadores da crise imobiliária que assolou o país e atingiu a economia de praticamente todos os países do globo⁸³.

No sistema americano não impera o princípio da territorialidade, pois é possível que a escritura (*deeds*) seja registrada em local diverso daquele onde se encontra o bem. O registro

⁸⁰ SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira... Op. Cit.

⁸¹ Ibid.

⁸² MENDÉZ GONZÁLEZ, Fernando P. Registro de la Propiedad y desarrollo de los mercados de crédito hipotecario. **Revista Crítica de Derecho Inmobiliario**, n. 700, p. 571-618, mar./abr. 2017, p. 585. No original: “en los Estados Unidos los expertos independientes consideran ineficiente su peculiar sistema, basado en la mayoría de los condados en unos registros públicos de documentos – mal organizados – lo que ha hecho necesario suprir la inseguridad jurídica con un seguro privado de títulos”.

⁸³ Nesse sentido, aponta-se: “tudo isso desembocou numa situação que Krugman denominou *The Mortgage Morass*, algo assim como um atoleiro hipotecário, equivale a dizer, uma situação na qual os direitos de propriedade se acham envolvidos nas mais absolutas das confusões, porque quem afirma ser seu titular, não pode demonstrá-lo. Para Krugman, os excessos de anos de bolhas criaram um atoleiro legal, em que os direitos de propriedade estão mal definidos por que ninguém tem a documentação adequada” (DIP, Ricardo; MENDÉZ GONZÁLEZ, Fernando P.; JACOMINO, Sérgio. **Registro Público de Imóveis Eletrônico: riscos e desafios**. São Paulo: Quinta editorial, 2012).

do título não garante a propriedade, apenas faz prevalecer o título publicizado em desfavor do que não ingressou no registro.

2.2.2 Sistema de registro de direitos

São características do sistema de registro de direitos: fólio real, qualificação ampla, aplicação do princípio da continuidade e exclusão de títulos contraditórios.

Nesse sistema, o papel do registro ganha maior relevo, não funcionando como mero arquivador, efetuando o exame completo dos títulos que aportam no sistema, em todos seus aspectos legais, produzindo informação registral depurada, confiável, com atributos outros além da mera publicidade – segurança jurídica e confiança.

Arruñada⁸⁴ sintetiza a diferença ente os dois sistemas: “Os registros de direitos contêm informação referida aos próprios direitos, e não meramente aos títulos formais em que estes se apoiam, pelo qual requerem uma depuração exaustiva dos direitos reais antes de sua inscrição”.

Como dito, não existem sistemas puros ao redor do globo, por isso a extensão da garantia conferida num registro de direitos vai variar segundo a previsão legal de cada país.

Por exemplo, o sistema alemão é muito bem estruturado e tem um elevado grau de abstração com relação ao título, sendo, em virtude dessa forte abstração, de difícil assimilação para a mentalidade registral latina.

Na Alemanha, o registro é administrado por um departamento especial dos tribunais de primeira instância, por meio de uma jurisdição de cunho administrativo, tendo à frente um assistente judiciário, que funciona nas causas de menor complexidade, reservando-se aos juízes as causas mais complexas.

Assim como no Brasil, o registro é constitutivo, ou seja, o direito real que se busca criar sob determinado imóvel somente nasce com a concretização do registro. Entretanto, de maneira diferente do sistema nacional, no regime tudesco, o título que ingressa no fólio real não é o próprio contrato, como a escritura de compra e venda, mas documento diverso pelo qual o vendedor autoriza o registro em nome do comprador. Há completa abstração do título

⁸⁴ ARRUÑADA, Benito. **La contratación de derechos de propiedad**: un análisis económico. Madrid: Fundación Beneficentia Et Peritia Iuris, 2004, p. 104. No original: “los registros de derechos contienen información referida a los propios derechos, y no meramente a los títulos formales en que éstos se apoyan, por lo cual requieren una depuración exhaustiva de los derechos reales antes de su inscripción”.

causal, isto é, o título se desvincula do registro e somente serve para expressar o negócio jurídico. Qualquer vício que penda sobre o negócio jurídico não prejudica o registro devido à abstração. Tal qual no Brasil, cada imóvel tem uma folha própria (*real folium*), descrevendo-se o terreno tal qual consta do cadastro, que é muito organizado e preciso.

Há uma garantia quase absoluta em favor do adquirente de boa-fé que confiou na informação contida no registro. Em outras palavras, aplica-se integralmente o princípio da fé pública. Assim, não poderá o comprador sofrer uma ação reivindicatória, de sorte que somente perderá a propriedade em hipóteses raras, que revelem ter o adquirente conhecimento de vício na transmissão, ou seja, quando além do vício causador de nulidade se comprovar também a má-fé do beneficiário do registro.

O seguinte exemplo é clássico para ilustrar o sistema alemão: alguém consegue inscrever em seu nome uma hipoteca nula, falsificando o consentimento necessário do dono do imóvel. Se, em seguida, um terceiro adquire de boa-fé esta hipoteca, a aquisição é válida.

O artigo 891 do BGB, que consagra a presunção de exatidão do registro, analisado conjuntamente com o artigo 892 do mesmo código, que trata do princípio da fé pública registral, formam o cenário principal do forte e seguro sistema registral imobiliário germânico. Prescreve o artigo 892 do BGB: “Em benefício daquele que adquire por negócio jurídico um direito sobre a coisa ou um direito sobre tal direito, o conteúdo do registro resulta exato, a não ser que contra tal exatidão se tenha praticado um assento contraditório ou que a inexatidão seja conhecida pelo adquirente”⁸⁵. Assim, ocorrendo, em casos excepcionais, a perda da propriedade, o Estado deve indenizar o lesado.

Já no sistema espanhol o serviço é prestado por registradores, considerados funcionários públicos para efeitos legais, que ingressam na atividade por concurso público. Lá, os registradores gerenciam o serviço e recebem os emolumentos diretamente do usuário, tendo, como no Brasil, responsabilidade civil pessoal e direta em relação aos atos que praticam.

O sistema adotado também é o de fólho real. Mas, diferentemente do sistema alemão e do brasileiro, o direito espanhol não atribui ao registro, em regra, o nascimento do direito real. Noutras palavras, o registro lá não é constitutivo, o direito real é pré-constituído ao registro.

⁸⁵ WOLF, Martin. **Derecho de Cosas**. Volumen primeiro. Bosch: Barcelona, [s.d.], p. 232-245.

Apesar de não ser constitutivo, o registro tem enorme valor, assemelhando-se ao direito germânico na medida em que consagra o princípio da fé pública de maneira absoluta, protegendo o adquirente de boa-fé que confiou no registro.

2.2.3 Sistema *Torrens*

A denominação do sistema *Torrens* decorre do nome de seu idealizador, o imigrante irlandês Robert Torrens, que em 1858 introduziu tal sistema na Austrália, sendo, posteriormente, utilizado em outros territórios ingleses.

No Brasil, é adotado apenas para imóveis rurais, de forma optativa, convivendo com o registro comum, mas sendo muito pouco aplicado na prática, em razão de seu custo e da sua complexidade⁸⁶.

Tem como pressuposto a prévia existência do registro comum, o que aumenta o custo desestimula o seu uso, uma vez que o registro regular já confere garantias suficientes.

Uma vez inscrito o direito, após um severo procedimento, que visa dar certeza quanto às características do imóvel e também quanto ao seu titular, o proprietário fica imune à propositura de ação reivindicatória.

É inegável ser um sistema que valoriza a propriedade, uma vez que torna absoluta a presunção de domínio. O procedimento do registro *Torrens* está pormenorizadamente previsto na Lei de Registros Públicos.

2.3 SISTEMA BRASILEIRO DE REGISTROS

Como já introduzido, o registro merece ser conhecido como um fato jurídico, devidamente regulado como norma jurídica, não somente no Brasil, mas em todo mundo, o que permite a criação de sistemas de registros variados já estudados. Vale, então, melhor compreender o sistema brasileiro de registros.

⁸⁶ O procedimento é regulado nos artigos 277 a 288 da Lei n. 6015, exigindo apresentação de plantas do imóvel, formação de processo e sucessivo encaminhamento ao Poder Judiciário, com oitiva do Ministério Público e publicação de editais. (BRASIL. Poder Legislativo. **Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm>. Acesso em: 10 abr. 2017).

Ao longo deste tópico será dedicado estudo ao sistema de registros brasileiro, o qual será dividido em três tópicos: registro como um modo de aquisição da propriedade, princípios do direito registral brasileiro e matrícula.

2.3.1 Efeitos do registro no Brasil

O sistema brasileiro de registros tem inspiração no sistema alemão, sendo o registro exigido para a constituição do direito real.

A escritura pública ou o instrumento particular – nos casos em que a lei autoriza o seu uso – somente criam direitos obrigacionais entre as partes, mas não têm o condão de constituir o direito real, o que, repita-se, só ocorre com o registro do título, na forma do artigo 1.245 do Código Civil⁸⁷.

Por razões históricas e culturais não foi possível importar o modelo germânico em sua totalidade quando da publicação do Código Civil de 1916, deixando-se de acolher o princípio da fé pública⁸⁸. O principal motivo de tal impossibilidade foi a inexistência de um cadastro aperfeiçoado e a ausência de sujeição de rigoroso exame do título nas transmissões.

O direito brasileiro apenas excepcionalmente adota o valor absoluto do registro, o que ocorre no caso do registro *Torrens*, que confere total proteção ao proprietário e torna sua propriedade isenta de ação reivindicatória. No que concerne ao registro comum, não há garantia absoluta para o adquirente do imóvel, podendo o seu registro ser anulado por algum vício na formação do negócio.

Esse assunto gerou longa discussão teórica após a publicação da Codificação civil de 1916, prevalecendo o entendimento de que o registro imobiliário confere ao proprietário inscrito uma presunção relativa de domínio, tendo em vista que pode ser desconstituído em favor do verdadeiro proprietário.

O artigo 1.247 do Código Civil atual é expresso nesse sentido, permitindo ao verdadeiro proprietário reclamar o bem após cancelar o registro que atribui o domínio a

⁸⁷ “Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis” (BRASIL. Poder Legislativo. **Código Civil**... Op. Cit.).

⁸⁸ A fé pública possui dois significados: um é da confiança especial depositada por lei no agente público e que determina que seus atos sejam considerados válidos. Outa é a fé pública enquanto qualificação especial do sistema registrário e que implica em eficácia absoluta do registro quando oposto em favor do interessado de boa-fé.

outrem por compra feita ao proprietário aparente⁸⁹. Esta foi a opção do legislador atual, embora seja necessário dizer que é incoerente com o sistema principiológico do novo Código Civil, que privilegiou grandemente a boa-fé objetiva.

Ainda que não se aplique o princípio da boa-fé no sistema registral, percebe-se no direito brasileiro uma tendência de se reforçar a posição do adquirente de boa-fé e da segurança jurídica, sendo exemplo dessa tendência a inovação trazida pelo Código Civil no artigo 1.242, parágrafo único, que institui a figura da usucapião tabular, pela qual se permite usucapir imóvel de moradia ou no qual se tenha realizado investimentos de interesse social e econômico caso o possuidor tenha detido pelo prazo de 5 anos o bem com base em justo título obtido no Cartório de Registro de Imóveis⁹⁰.

Também se protege o adquirente de boa-fé na venda efetuada por herdeiro aparente, que posteriormente é afastado da sucessão por ter aparecido um sucessor de grau mais próximo, como estabelece o artigo 1.817 do Código Civil⁹¹. Nesse caso, restará ao herdeiro legítimo buscar indenização em face do herdeiro aparente, preservando-se o direito do adquirente de boa-fé.

Outras hipóteses de proteção expressa ao adquirente de boa-fé estão nos artigos 161, 879 e 1.360, todos do Código Civil.

Há quem, mesmo reconhecendo a não adoção do princípio da fé pública, busque proteger o adquirente *a non domino* de boa-fé com base na teoria da aparência, mesmo diante de casos que não se encartem nas hipóteses expressas da legislação⁹².

A boa-fé que decorre daquele que confia nas informações registrais no Brasil ganha cada vez mais força, inclusive na jurisprudência. Aponta-se como exemplo a averbação da penhora, prevista no Código de Processo Civil. Notadamente, o artigo 792 do Código de Processo Civil passou a vincular a fraude à execução à existência de averbação no registro, enquanto que o artigo 799, IX coloca como incumbência do exequente “proceder à averbação em registro público do ato de propositura da execução e dos atos de constrição realizados,

⁸⁹ “Art. 1.247. Se o teor do registro não exprimir a verdade, poderá o interessado reclamar que se retifique ou anule. Parágrafo único. Cancelado o registro, poderá o proprietário reivindicar o imóvel, independentemente da boa-fé ou do título do terceiro adquirente” (Ibid.).

⁹⁰ “Art. 1.242, parágrafo 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” (BRASIL. Poder Legislativo. **Código Civil...** Op. Cit.).

⁹¹ “Art. 1.817. São válidas as alienações onerosas de bens hereditários a terceiros de boa-fé, e os atos de administração legalmente praticados pelo herdeiro, antes da sentença de exclusão; mas aos herdeiros subsiste, quando prejudicados, o direito de demandar-lhe perdas e danos” (Ibid.).

⁹² BRANDELLI, Leonardo. **Aplicação...** Op. Cit.

para conhecimento de terceiros”⁹³. Embora não haja vinculação direta ao tema aqui tratado, o exemplo demonstra a força do registro no ordenamento brasileiro.

Há que se reconhecer que nestes casos o registro não tem fim constitutivo, mas sim publicitário. Entretanto, a falta de inscrição, segundo a jurisprudência consolidada no enunciado da súmula 375 do Superior Tribunal de Justiça, implica no reconhecimento de boa-fé do adquirente que confiou na informação registral, sendo que nesse caso não é possível a declaração de ineficácia da alienação do bem constricto⁹⁴.

Percebe-se que, mesmo não havendo o caráter constitutivo, o registro da penhora desempenha um papel fundamental no que diz respeito ao efeito que gera perante o comprador. Não obstante o interessado pudesse ter conhecimento da existência de ação executiva antes da lavratura da escritura de compra e venda, por meio do exame de certidões de feitos ajuizados, a interpretação jurisprudencial acabou optando por punir aquele que não leva a penhora ao registro.

A verdade é que a publicidade gerada pelo processo judicial é restrita à possibilidade de acesso ao conteúdo dos autos (o que nem ao menos é possível nos casos de segredo de justiça), sendo muito menos eficaz do que aquela decorrente do registro imobiliário.

Ademais, a retirada de certidões negativas não é um procedimento tão simples quanto parece. Além de ser trabalhoso, ficam as dúvidas acerca de quais certidões deveriam ser retiradas para se ter certeza da inexistência de demanda, de quais comarcas – domicílio, situação do bem ou todas do Brasil – ou mesmo de qual grau de jurisdição. Em verdade, para se ter certeza da indiscutibilidade do bem, as certidões deveriam ser retiradas em todo o Brasil e em todas as esferas, até mesmo a penal, tendo em vista a possibilidade de multa e de outros valores decorrentes de demanda desta natureza. Por isso, nada mais coerente do que exigir do credor que dê a devida publicidade, que deve ser eficaz, segura e facilitada, o que somente é possível por meio dos registros imobiliários.

Com efeito, atualmente no Brasil a aquisição pelo registro do título é prevista no Código Civil como a forma de transferência entre vivos da propriedade imóvel, mediante a apresentação do título translativo no competente Registro de Imóveis, dando à transação eficácia de direito real e publicidade.

⁹³ Id. Poder Legislativo. **Código de Processo Civil**. Lei n. 13.105 de 16 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 25 abr. 2017.

⁹⁴ “Súmula 375, STJ. O reconhecimento da fraude de execução depende do registro da penhora do bem alienado ou da prova de má-fé do terceiro adquirente” (Id. Poder Judiciário. Superior Tribunal de Justiça. **Súmulas**. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Jurisprudencia/Sumulas>. Acesso em: 25 abr. 2017). Destaca-se que o teor da súmula inspirou a redação do dispositivo do Código de Processo Civil de 2015 sobre fraude à execução.

Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

§ 1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

§ 2º Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel.

Art. 1.246. O registro é eficaz desde o momento em que se apresentar o título ao oficial do registro, e este o prenotar no protocolo.

Art. 1.247. Se o teor do registro não exprimir a verdade, poderá o interessado reclamar que se retifique ou anule.

Parágrafo único. Cancelado o registro, poderá o proprietário reivindicar o imóvel, independentemente da boa-fé ou do título do terceiro adquirente⁹⁵.

O registro se apresenta como o modo mais comum de se adquirir um imóvel à luz da legislação vigente. É forma derivada de aquisição, o que significa que há intermediação entre pessoas e não um contato direto entre a pessoa e a coisa. Sendo assim, o adquirente é responsável pelas dívidas e encargos que recaiam sobre o imóvel⁹⁶.

O título que é submetido a registro normalmente é a escritura pública, que pode ser lavrada em qualquer tabelionato do país, independentemente da localização do imóvel. De acordo com o artigo 108 do Código Civil essa é a regra do sistema para imóveis de valor superior a 30 salários mínimos⁹⁷. Imóveis com valores inferiores a esse limite podem ser negociados por meio de instrumento particular.

A formalização do contrato, sob a forma de escritura pública ou instrumento particular, não gera a transmissão ou criação do direito real, sendo necessário o registro para que tal fato jurídico ocorra. A Lei n. 6.015 prevê como “obrigatório” o registro do contrato⁹⁸. Contudo, mais adequado do que falar em obrigação ou dever de registrar seria falar em ônus

⁹⁵ Id. Poder Legislativo. **Código Civil...** Op. Cit.

⁹⁶ De forma isolada na doutrina, Pereira (PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 18. ed... Op. Cit.) defende que aquisição originária apenas se configuraria nos casos em que o sujeito se torna dono de uma coisa que nunca pertenceu a alguém. Essa tese já funcionou no início dos povos. Nos dias atuais, o avanço das sociedades tem mostrado a quase inexistência de bens imóveis sem donos, levando-se em conta o fato das terras devolutas serem de propriedade da União. Subsistiria, assim, a modalidade em situações restritas, muitas vezes à aquisição móvel. Assim, pensa-se ser mais acertada a tese defendida por Gomes (GOMES, Orlando... Op. Cit.) para a aquisição originária, com vistas a distinguir a hipótese em que o sujeito adquire bem com ou sem relação com o proprietário anterior.

⁹⁷ Há outras exceções além do valor do imóvel previstas na legislação esparsa, como imóveis alienados fiduciariamente e financiados nos âmbitos do SFH, que podem ser feitos por instrumento particular.

⁹⁸ “Art. 169. Todos os atos enumerados no art. 167 são obrigatórios e efetuar-se-ão no Cartório da situação do imóvel, salvo: I - as averbações, que serão efetuadas na matrícula ou à margem do registro a que se referirem, ainda que o imóvel tenha passado a pertencer a outra circunscrição; 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 registros tal ocorrência; III - o registro previsto no n. 3 do inciso I do art. 167, e a averbação prevista no n. 16 do inciso II do art. 167 serão efetuados no cartório onde o imóvel esteja matriculado mediante apresentação de qualquer das vias do contrato, assinado pelas partes e subscrito por duas testemunhas, bastando a coincidência entre o nome de um dos proprietários e o locador”. (BRASIL. Poder Legislativo. **Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973...** Op. Cit.).

de registrar. Quem trata de forma mais profunda a diferenciação do significado de tais palavras quando utilizadas na linguagem jurídica é o jurista Eros Grau⁹⁹, que ao citar Carnelutti explica didaticamente a diferenciação:

Foi Carnelutti, no entanto, quem de modo mais completo colocou as linhas acabadas da noção de ônus. Segundo ele, falamos de ônus quando o exercício de uma faculdade é definido como condição para a obtenção de uma certa vantagem. Para tanto, o ônus é uma faculdade cujo exercício é necessário para a realização de um interesse. E esclarece: dever e ônus têm em comum o elemento formal, consistente no vínculo à vontade, mas diverso o elemento substancial, porque o vínculo é imposto, quando se trata de dever, no interesse alheio, e, tratando-se de ônus, para a tutela de um interesse próprio.

Com base nessa lição, melhor seria dizer que o interessado tem o ônus de registrar, tendo em vista que o não registro não gera punição, mas apenas a não realização de um interesse da parte, qual seja, a formação do direito real.

Claro que a não formação do direito real submete o interessado à toda sorte de infortúnios, uma vez que o antigo proprietário continuará a ser considerado proprietário do imóvel¹⁰⁰ e o bem pode se submeter às dívidas do antigo titular, por exemplo, mas não se pode dizer que isso é uma punição, e sim um risco que corre aquele que não registra, o que permite classificar o registro como um ônus atribuído à parte.

Assim, cabe dizer que o principal efeito alcançado pelo registro de um título no Registro de Imóveis é o constitutivo. É por meio desse ato que os direitos reais se constituem, seja o próprio direito de propriedade, como no caso de uma compra e venda, seja um direito real de garantia, como uma hipoteca.

O efeito constitutivo, entretanto, nem sempre estará presente no ato de registro. No caso da sucessão *causa mortis*, por exemplo, a transmissão da propriedade se dá com a própria morte, tendo em vista a adoção, pelo Código Civil brasileiro da teoria do *droit de saisine*, quando em seu artigo 1.784 assim determina: “aberta a sucessão, a herança transmite-se, desde logo, aos herdeiros legítimos e testamentários”¹⁰¹. Nesse caso, remanesce no Registro de Imóveis o importante efeito publicitário e de disponibilidade.

A doutrina também cita outros exemplos que seriam casos de registro não constitutivo: usucapião e acessão. No primeiro caso, a aquisição da propriedade ocorreria no

⁹⁹ GRAU, Eros Roberto. Nota sobre a distinção entre obrigação, dever e ônus. **Revistas da USP**, São Paulo, v. 77, 1982, p. 177-183. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/66950/69560>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

¹⁰⁰ “Art. 1.245, §1º, Código Civil. Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel” (BRASIL. Poder Legislativo. **Código Civil...** Op. Cit.).

¹⁰¹ Ibid.

momento da reunião dos requisitos para a usucapião e no segundo caso também no momento do evento de deslocamento de terras. Da mesma forma o registro teria efeito de garantir a disponibilidade e a continuidade.

2.3.2 Princípios do direito registral brasileiro

Os princípios fixam a base teórica do direito registral e conferem rumos adequados à compreensão e interpretação de suas normas. A doutrina aponta princípios variados, sendo que neste tópico serão destacados alguns deles tomando por base a classificação a as explicações tecidas por Diniz¹⁰², que parece ser a tecnicamente mais adequada ao presente trabalho. A escolha da autora se deu em razão de esta externar princípios que ressaltam as peculiaridades do sistema registral brasileiro, permitindo que se conheça melhor suas peculiaridades.

- *Publicidade*

Significa que o propósito do registro é tornar públicas as informações que nele são inscritas, levando-as a conhecimento geral. A publicidade alcançada pelo registro de imóveis gera efeito *erga omnes*, ou seja, todos são atingidos pelo mutação jurídico-real, submetendo-se a ela, independentemente de consultarem ou não os indicadores do registro imobiliário.

A transmissão da propriedade imobiliária carece de um aspecto exterior, como ocorre na tradição dos bens móveis. Quando uma mesa, uma caneta ou uma roupa é vendida a publicidade decorre da tradição e esse fenômeno basta para manter a estabilidade do contrato e seu respeito pela sociedade. No caso dos bens imóveis, em decorrência da própria natureza do bem, não há deslocamento na transmissão e, muitas vezes, a inversão da posse não ocorre imediatamente, sendo necessário um sistema mais complexo para conferir a devida publicidade às alterações de titularidade. O mesmo ocorre com os direitos de garantia que pendem sobre imóveis. Por exemplo, no caso do penhor de uma joia, a própria joia é depositada em poder do credor, o que é suficiente para publicizar tal direito de garantia; mas no caso de uma hipoteca, não há ato possessório apto a publicizar tal contrato e apenas um sistema registral é capaz de atestar a existência deste direito real de garantia.

- *Legalidade ou legitimidade do titular do direito real:*

¹⁰² DINIZ, Maria Helena. **Sistema de Registro de Imóveis**. 9. ed. Saraiva: São Paulo, 2010.

A legalidade ou legitimidade do titular do direito real decorre da própria atividade fim do registro de imóveis, qual seja, a de depurador do título. Um título só ingressa no mundo registral após percuciente análise do registrador imobiliário, com base nas normas vigentes. Uma vez que o título passou por esta rigorosa análise, entende-se que o titular do direito real ali descrito é realmente quem o Registro de Imóveis diz ser até que se prove o contrário.

- *Força probante*

A força probante do se funda na fé pública do registro, ato realizado por agente provido de autoridade legal, gerando a presunção de que é verdadeiro¹⁰³. Em regra, a presunção de veracidade é relativa, adquirindo caráter absoluto somente no caso do registro *Torrens*.

- *Continuidade:*

A continuidade é um princípio que deve ser observado nos casos de registros que se originam de transmissões derivadas da propriedade e que correspondem à maior parte dos casos. Significa que, se o imóvel não estiver matriculado em nome do alienante, o adquirente deste não poderá ver seu título ingressado no registro imobiliário. Nenhum assento pode ser feito sem menção ao título anterior, formando uma cadeia ininterrupta e contínua de registros. A aplicação de tal princípio gera a confiança e a certeza de que apenas o proprietário registral poderá alienar ou gravar o bem imóvel. Quem bem explorou o princípio da continuidade no Brasil foi Afrânio de Carvalho¹⁰⁴, que em sua obra explica o seguinte:

Ao exigir que cada inscrição encontre sua procedência em outra anterior, que assegure a legitimidade da transmissão ou da oneração do direito, acaba por transformá-la no elo de uma corrente ininterrupta de assentos, cada um dos quais se liga ao seu antecedente, como o seu subsequente a ele se ligará posteriormente. Graças a isso o Registro de Imóveis inspira confiança ao público.

Carvalho¹⁰⁵, ao continuar a análise do princípio em exame, ressalta que este também é observado pela legislação alienígena, mas o nome do instituto possui variantes na linguagem, conforme a expressão legal usada em cada país para denominar o princípio. No Direito alemão é chamado de *inscrição prévia do prejudicado em seu direito*; no Direito

¹⁰³ “Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis. [...] § 2º Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel” (BRASIL. Poder Legislativo. **Código Civil...** Op. Cit.).

¹⁰⁴ CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis**. Rio de Janeiro: Forense, 1982, p. 253.

¹⁰⁵ Ibid.

francês, inspirado no antecedente, é chamado de *efeito relativo da publicidade*; no Direito brasileiro foi também conhecido como *registro do título anterior*.

Apesar de ser um princípio essencial ao funcionamento do sistema registral, por evitar lacunas na cadeia de titularidades – tais lacunas impediriam terceiros de conhecer a situação real dos imóveis e poderia permitir que titulares irreais gravassem o imóvel – o princípio da continuidade nem sempre existiu no direito registrário brasileiro.

Afinal, a lei de 1864 isentava do registro a transmissão e a oneração dos imóveis, decorrentes de transmissões *causa mortis*, e os atos judiciais. A justificativa era que as primeiras – transmissões *causa mortis* – dispensavam a publicidade por nunca ensejarem fraudes e os segundos – transmissões por atos judiciais – a dispensavam por já conterem publicidade suficiente em si mesmos devido ao formalismo que os cercava. Ocorre que a publicidade decorrente de ato judicial é instantânea e restrita, ao passo que a do registro é permanente e geral, aberta a toda hora a qualquer interessado. A afirmação de que a transmissão *causa mortis* era infensa a fraudes também não prospera¹⁰⁶. Carvalho¹⁰⁷ cita uma enorme lista de fraudes comuns que foram constatadas no sistema anterior:

A descrição de imóveis alheios em inventário e sua consequente partilha e lançamento no mundo dos negócios; a execução graciosa, por conluio entre o exequente e executado, de imóvel não pertencente a este e a resultante arrematação em hasta pública; a divisão de imóvel alheio e a venda ulterior dos seus quinhões; a venda da totalidade de um imóvel pelo condômino, como o marido, que fazendo-se passar por solteiro burlava a legítima dos filhos, obrigados depois a promover a nulidade parcial da venda, enquanto o imóvel era passado adiante ou submetido a inscrição no registro *Torrens*; a usurpação de imóveis alheios na delimitação periférica do imóvel submetido a inscrição no registro *Torrens*. Não sendo possível evitar, devido à falta do princípio de continuidade, nem o relacionamento do imóvel alheio em inventário e sua consequente partilha a um dos herdeiros, nem tampouco a sua penhora e arrematação em hasta pública, daí decorria que, investido o herdeiro do formal de partilha, ou o arrematante, da carta de arrematação, adquiria cada um deles aparentemente bem, um em partilha de herança, o outro em execução judicial, mas, na realidade, *a non domino*.

O Código Civil de 1916 acabou com essa incongruência, exigindo em seu artigo 532 a inscrição de todos os atos, sejam os decorrentes de ato judicial, sejam os decorrentes de transmissão *causa mortis*: “Serão também transcritos: I - os julgados, pelos quais, nas ações divisórias, se puser termo a indivisão; II - as sentenças, que nos inventários e partilhas,

¹⁰⁶ CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 288.

adjudicarem bens de raiz em pagamento das dívidas da herança; III - a arrematação e as adjudicações em hasta pública”¹⁰⁸.

Quando da publicação do antigo código civilista, não houve dúvidas sobre a necessidade de inscrição das transmissões decorrentes de atos judiciais. Contudo, ainda se travou um embate sobre a necessidade de inscrição das transcrições *causa mortis*, tendo em vista que nesse caso a transmissão se dá com o evento morte e não com a inscrição. Apesar da discussão inicial, logo se pacificou a necessidade de inscrição dos atos de transmissão, mesmo quando o efeito da transcrição não fosse constitutivo. Afinal, a constituição do direito real não é o único efeito do registro, uma vez que ele é necessário para a publicidade irrestrita, para a disponibilidade e para que se preserve a continuidade das cadeias de transmissão e se evite a constituição de cadeias dúplices – o que muito ocorria na vigência da lei anterior e gerava a multiplicação de processos judiciais.

A grande coroação do princípio foi a adoção do sistema de matrícula (cuja estrutura se verá mais a frente) com a Lei n. 6.015 de 1976. O sistema anterior de transcrições não era incompatível com o princípio da continuidade, mas tornava sua conferência muito mais difícil. Agora, com a adoção da folha única, passou a ser possível com a consulta a um único arquivo verificar o encadeamento de transmissões e o cumprimento da continuidade.

- *Obrigatoriedade*

É como obrigatoriedade que Diniz¹⁰⁹ trata a indispensabilidade do registro à aquisição de propriedade. Como já destacado, coaduna-se com o entendimento de que em verdade se trata de um ônus imposto à parte, pois sem o registro do título a parte se expõe a uma gama de riscos de afetação ao seu direito.

- *Territorialidade*

O registro de um direito real relativo a determinado bem imóvel só pode ser feito no cartório da circunscrição de onde este imóvel estiver situado. Se relaciona com o princípio da publicidade porque o garante – afinal, se saberá exatamente onde buscar informações sobre o direito real. Conforme a Lei de Registros Públicos, se um imóvel estiver na divisa, deve ser registrado na íntegra em ambas as circunscrições, sendo que um registro deverá aludir ao outro¹¹⁰.

¹⁰⁸ BRASIL. Poder Legislativo. **Código Civil de 1916...** Op. Cit.

¹⁰⁹ DINIZ, Maria Helena. **Sistema de Registro de Imóveis...** Op. Cit.

¹¹⁰ “Art. 169. Todos os atos enumerados no art. 167 são obrigatórios e efetuar-se-ão no Cartório da situação do imóvel, salvo: I - as averbações, que serão efetuadas na matrícula ou à margem do registro a que se referirem, ainda que o imóvel tenha passado a pertencer a outra circunscrição; 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 registros tal ocorrência; III - o registro previsto no n. 3 do inciso I do art. 167, e a averbação prevista

- *Retificação*

Conforme Diniz¹¹¹, o registro não é imutável. Se não refletir a realidade, deve ser retificado. A possibilidade está disciplinada no texto do artigo 213 da atual Lei de Registros Públicos: “se o teor do registro não exprimir a verdade, poderá o prejudicado reclamar sua retificação, por meio de processo próprio”¹¹².

Ceneviva¹¹³ bem explica a possibilidade de revisão do conteúdo do registro ao comentar a Lei n. 6.015:

O registro deve se referir aos direitos e dados existentes no título. O conceito de verdade nesse artigo não é jurídico. Deve-se entendê-la como a perfeita consonância entre o negócio jurídico declarado, a intenção de seus signatários e a realidade consubstanciada no respectivo instrumento. No momento do registro, a verdade se refere ao imóvel ou ao direito real pertinente, em perfeito ajuste com a exigência legal. Imperfeito o ajuste, falta à verdade. Cabe a retificação de que cuida, com maior amplitude, o art. 213.

O Tribunal de Justiça de São Paulo também já analisou a questão diversas vezes, esclarecendo que a retificação é do registro e não do título. Não serve esse instituto para corrigir erros cometidos pelas partes na elaboração do título: “É possível concluir que a retificação de registro não permite alteração do conteúdo do título, mas sim a correção dos ‘erros’ existentes em consideração ao conteúdo do título e o registro efetuado na matrícula”¹¹⁴.

A Lei n. 10.931/2004 explicitou um novo requisito limitador da alteração do registro, denominado por Diniz¹¹⁵ de princípio da convalidação registral, ao incluir o §5º no artigo 214, determinando que, mesmo ocorrendo fato gerador do cancelamento do imóvel, tal fato não poderá gerar o cancelamento do registro caso o adquirente já tenha atendido a todos os requisitos para a usucapião do imóvel.

- *Prioridade*

no n. 16 do inciso II do art. 167 serão efetuados no cartório onde o imóvel esteja matriculado mediante apresentação de qualquer das vias do contrato, assinado pelas partes e subscrito por duas testemunhas, bastando a coincidência entre o nome de um dos proprietários e o locador” (BRASIL. Poder Legislativo. **Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973**... Op. Cit.).

¹¹¹ DINIZ, Maria Helena. **Sistema de Registro de Imóveis**... Op. Cit.

¹¹² BRASIL. Poder Legislativo. **Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973**... Op. Cit.

¹¹³ CENEVIVA, Walter. **Lei de Registros Públicos Comentada**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 483-484.

¹¹⁴ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Proc. CG n. 72.802/2011**. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

¹¹⁵ DINIZ, Maria Helena. **Sistema de Registro de Imóveis**... Op. Cit.

Assim como a continuidade, não é apenas uma característica do registro, mas um princípio norteador do sistema registral. Os romanos já proclamavam a importância da prioridade para um sistema registral, com a máxima *prior tempore, portior jure*¹¹⁶.

A prioridade é em verdade a solução para o comum problema de existirem dois títulos com conteúdo contraditório sobre determinado bem, como, por exemplo, duas escrituras de venda a compradores diversos. A prioridade é dada pelo protocolo do título no registro de imóveis, gerando, a partir dessa data, preferência em relação aos títulos prenotados posteriormente¹¹⁷.

Carvalho¹¹⁸, apoiado no magistério de Nussbaum, bem sintetiza o princípio:

O princípio de prioridade significa que, num concurso de direitos reais sobre um imóvel, estes não ocupam todos o mesmo posto, mas se graduam ou classificam por uma relação de precedência fundada na ordem cronológica do seu aparecimento [...]. Conforme o tempo em que surgirem, os direitos tomam posição no registro, prevalecendo os anteriormente estabelecidos sobre os que vierem depois.

Tal princípio se aplica tanto à aquisição da propriedade quanto a direitos reais menores, como hipoteca, servidão, etc.

A lei registral prevê, entretanto, duas exceções ao princípio da prioridade. A primeira se aplica especificamente à hipoteca, conforme disposição do artigo 182:

Apresentado título de segunda hipoteca, com referência expressa à existência de outra anterior, o oficial, depois de prenotá-lo, aguardará durante 30 (trinta) dias que os interessados na primeira promovam a inscrição. Esgotado esse prazo, que correrá da data da prenotação, sem que seja apresentado o título anterior, o segundo será inscrito e obterá preferência sobre aquele¹¹⁹.

A exceção se refere ao caso de hipoteca sucessiva, onde haja, na escritura de constituição da garantia, menção de grau de prioridade inferior. Nesse caso, o próprio título indica a existência de outro prioritário e, por isso, a lei abre um “prazo de graça” para que o interessado na hipoteca preferencial a registre. Esgotado esse prazo, que é de 30 dias, adquire a primeira hipoteca protocolada prioridade sobre todas as outras. Embora a lei fale apenas em segunda hipoteca, entende-se que a regra se aplica a todas as hipotecas sucessivas, sejam de segundo, terceiro ou qualquer grau superior.

¹¹⁶ MELO FILHO, Álvaro. **Princípios do direito registral imobiliário**. Disponível em: <<https://arisp.files.wordpress.com/2008/06/008-melo-principios.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

¹¹⁷ GANDOLFO, Maria Helena Leonel. O Direito Registral Imobiliário Brasileiro: Princípios Gerais. In: **Registro de Imóveis: Estudos de Direito Registral Imobiliário**. XXVII Encontro de oficiais de registro de imóveis do Brasil – Vitória/2000. Porto Alegre: SAFe, 2002.

¹¹⁸ CARVALHO, Afrânio de... Op. Cit., p. 191.

¹¹⁹ BRASIL. Poder Legislativo. **Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973**... Op. Cit.

A atual lei prevê ainda uma última exceção de pouquíssima utilização prática em seu artigo 192, que dispõe não se aplicar a prioridade do protocolo às escrituras públicas de mesma data *apresentadas no mesmo dia*, que determinem taxativamente a hora da sua lavratura, prevalecendo, para efeito de prioridade, a que foi lavrada em primeiro lugar. Como dito, o instituto tem pouca aplicação prática, pois não é costume se consignar o horário da lavratura das escrituras. Além desse óbice prático, o artigo parte de uma lógica duvidosa e já é criticado há tempos na doutrina. Ceneviva¹²⁰ cita o magistério de Lacerda de Almeida, que já criticava disposição semelhante existente na legislação anterior ao Código Civil de 1916: “por nosso direito, onde a aquisição do domínio depende, para as próprias partes, da transcrição, como e por que razão dar à data do título preferência sobre a data de registro?”. Ceneviva¹²¹ cita ainda a crítica de Beviláqua na qual o autor obtempera que a regra pode criar o odioso caso em que um direito pessoal pode prevalecer sobre um direito real.

Carvalho¹²², ao comentar o artigo, também se posicionou desfavoravelmente:

Assim, a prioridade deve ser aferida pela ordem de apresentação dos títulos ao registro, e não pela ordem de sua estipulação em cartório de notas ou alhures, cujos elementos cronológicos se referem à criação do direito obrigacional e não do direito real. A adoção de um elemento estranho ao registro, como a data ou a hora em que foi lavrada a escritura, quebra, a rigor, a sistemática do registro.

Como visto, a regra não é bem recebida pelos estudiosos do direito registral, mas infelizmente continua vigente na Lei de Registros Públicos. Seria a única regra que desabona a aplicação do princípio da prioridade no Brasil. Entretanto, como dito alhures, a regra tem quase nenhuma relevância, pois não é aplicada na prática notarial.

- *Especialidade:*

A identificação do direito real deve ser minuciosamente individualizada. O registro de imóveis deve conter as informações mais específicas e precisas possível, permitindo a perfeita identificação do imóvel. Se houver alguma informação contida na matrícula que não seja suficientemente precisa, caberá retificação do registro¹²³.

¹²⁰ CENEVIVA, Walter... Op. Cit., p. 493.

¹²¹ Ibid.

¹²² CARVALHO, Afrânio de... Op. Cit., p. 183.

¹²³ “Art. 225. Os tabeliães, escrivães e juizes farão com que, nas escrituras e nos autos judiciais, as partes indiquem, com precisão, os característicos, as confrontações e as localizações dos imóveis, mencionando os nomes dos confrontantes e, ainda, quando se tratar só de terreno, se esse fica do lado par ou do lado ímpar do logradouro, em que quadra e a que distância métrica da edificação ou da esquina mais próxima, exigindo dos interessados certidão do registro imobiliário. § 1º As mesmas minúcias, com relação à caracterização do imóvel, devem constar dos instrumentos particulares apresentados em cartório para registro. § 2º Consideram-se irregulares, para efeito de matrícula, os títulos nos quais a caracterização do imóvel não coincida com a que consta do registro anterior. § 3º Nos autos judiciais que versem sobre imóveis rurais, a localização, os limites e

- *Instância:*

Em regra, o oficial de registro de imóveis não age de ofício, mas só quando for instado, provocado a fazê-lo. É necessária solicitação para o registro, ainda que verbal¹²⁴. Claro, a apresentação do título já gera o requerimento tácito de registro. O princípio da instância está no centro da problemática deste trabalho, uma vez que em razão dele o notário está impedido de registrar as informações disponíveis no cadastro municipal, ainda que mais atualizadas, o que gera a incompatibilidade entre os fatos jurídicos.

2.3.3 Elemento nuclear do sistema registral atual: a matrícula – da evolução do sistema de transcrição até os dias atuais

Compreendidas as principais características do sistema registral, é essencial para a compreensão do sistema analisar o instituto da matrícula ou sistema do fôlio real, adotado no Brasil desde 1976, com a entrada em vigor da Lei de Registros Públicos.

A partir da entrada em vigor da Lei n. 6.015, editada em 1973, a identificação de cada imóvel, seja ele uma casa, um terreno ou apartamento, acontece a partir de um número próprio, denominado como matrícula, de modo que a cada imóvel corresponda uma matrícula, cujo conteúdo abrange a identificação completa do imóvel de que cuida.

A matrícula é classificada por alguns como um ato de registro *lato sensu*, sendo que ela dá origem “à individualidade do imóvel na sistemática registral brasileira, possuindo um atributo dominial derivado da transcrição da qual se originou”¹²⁵.

Matrícula é, portanto, ao mesmo tempo o ato de registro inicial – e bastante explícita a conotação com a matrícula no sentido vulgar, de primeira inscrição – como a exteriorização documental correspondente a cada imóvel. Nessa ficha se anotarão as vicissitudes dominiais do bem imobiliário e sua consulta propiciará conhecimento imediato de seu curso por titularidade

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.” (BRASIL. Poder Legislativo. **Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973...** Op. Cit.).

¹²⁴ “Art. 13. Salvo as anotações e as averbações obrigatórias, os atos do registro serão praticados: I - por ordem judicial; II - a requerimento verbal ou escrito dos interessados; III - a requerimento do Ministério Público, quando a lei autorizar. § 1º O reconhecimento de firma nas comunicações ao registro civil pode ser exigido pelo respectivo oficial. § 2º A emancipação concedida por sentença judicial será anotada às expensas do interessado” (Ibid.).

¹²⁵ GANDOLFO, Maria Helena Leonel. **Reflexões sobre matrícula 17 anos depois**. Blumenau: [s.n.], 1993, p. 05.

única ou distintas, eventuais ônus e demais assentos de relevo para a segurança registraria¹²⁶.

A matrícula é uma base física de assentamentos registrai, corresponde ao local onde serão lançados os registros e averbações, ou seja, é a base de um conteúdo registral – não se confundindo com um ato registral autônomo.

Como mencionado de início, o sistema registral brasileiro nem sempre se utilizou do sistema de matrículas. O sistema anterior, chamado vulgarmente de sistema das transcrições, não tinha como centro de seu funcionamento a matrícula. Seu funcionamento se dava a partir das transcrições dos contratos de transmissão de bens e inscrições das onerações de bens imóveis. Era o conteúdo do contrato que definia o que ingressaria na transcrição, já que essa era obtida a partir da cópia daquele. Por exemplo, se em um contrato de compra e venda fossem negociados cinco imóveis, na transcrição respectiva iria constar a descrição e transmissão dos cinco imóveis. Por consequência, para se comprovar a titularidade de um desses imóveis, deveria ser apresentada a certidão da transcrição do contrato completa, com referência a todos os cinco imóveis. Vejamos um exemplo de uma Transcrição do Registro de imóveis da Comarca de Palmital/SP, ainda hoje em utilização:

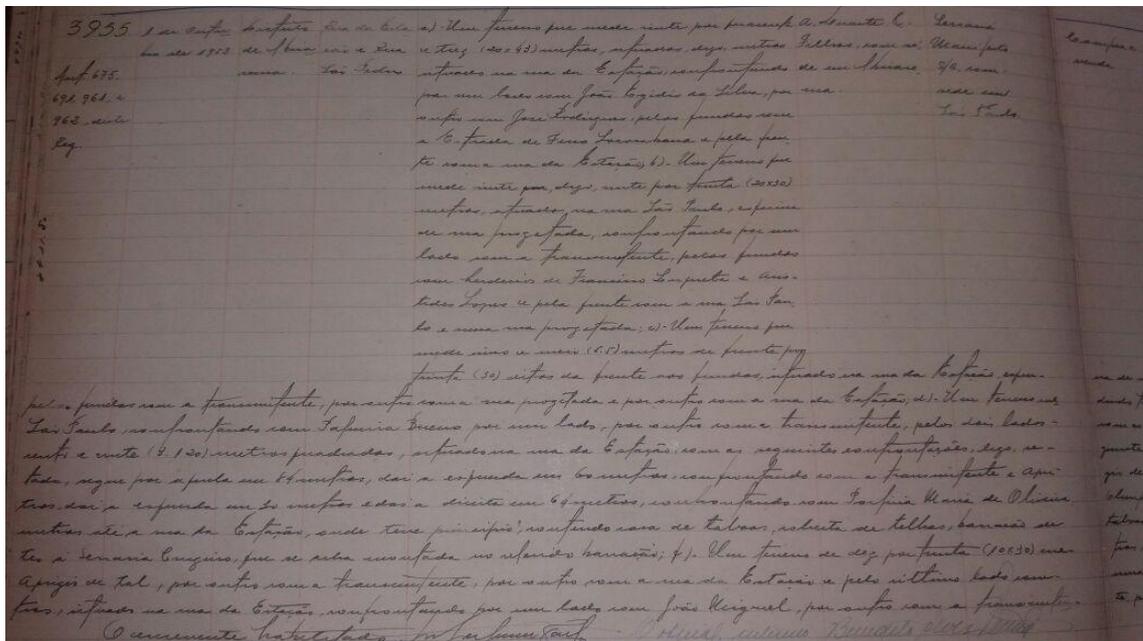


Ilustração 02 – Transcrição de registro 1¹²⁷.

¹²⁶ NALINI, José Renato. A Matrícula e o Cadastro no Registro Imobiliário. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 37, p. 17-26, 1996, p. 17.

¹²⁷ PALMITAL. Oficial de Registro de Imóveis e Anexos de Palmital. *Transcrição de registro*. (Acesso no local).

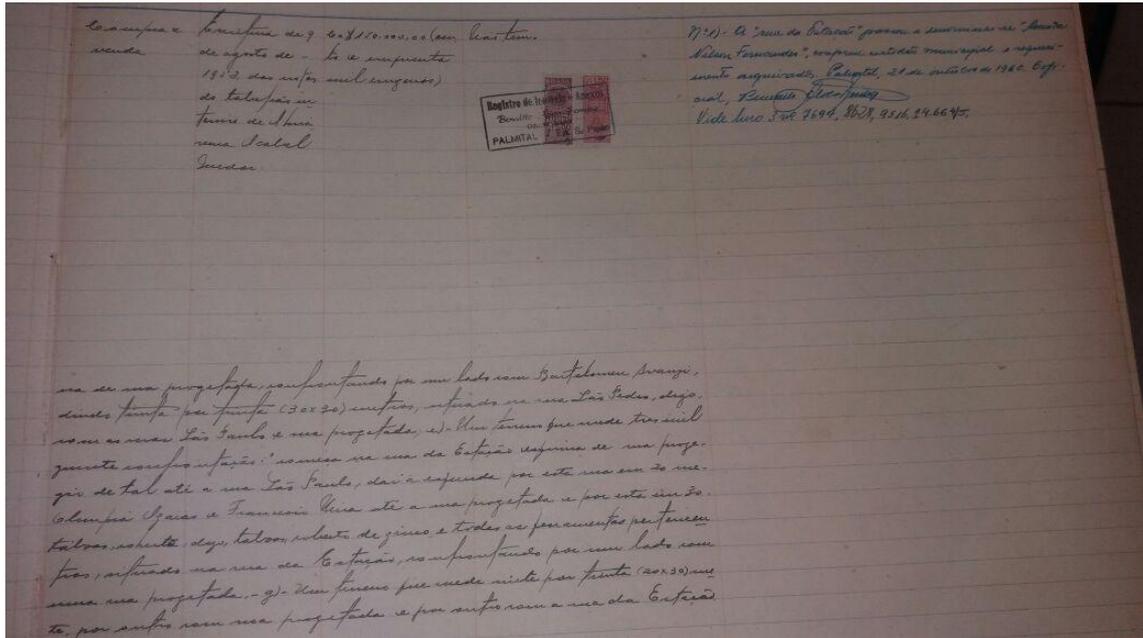


Ilustração 03 – Transcrição de registro 2¹²⁸.

Em vista da dificuldade de visualização do sistema manuscrito, transcreve-se abaixo o conteúdo da transcrição, para que se possa entender como funcionava o sistema anterior:

NÚMERO DE ORDEM E DE TRANSCRIÇÃO ANTERIOR: 3.955.
 Anterior: 675, 691, 961 e 962, deste Reg. **DATA:** 1 de outubro de 1.953.
CIRCUNSCRIÇÃO: Distrito de Ibirarema. **DENOMINAÇÃO OU RUA E NÚMERO:** Rua da Estação e rua São Paulo. **CARACTERÍSTICAS E CONFRONTAÇÕES:** a) Um terreno que mede vinte por quarenta e três (20x43) metros, situado na rua da Estação, confrontando por um lado com João Egidio da Silva, por outro com José Rodrigues, pelos fundos com a Estrada de Ferro Sorocabana e pela frente com a rua da Estação; b) Um terreno que mede vinte por trinta (20x30) metros, situado na rua São Paulo, esquina de rua projetada, confrontando por um lado com a transmitente, pelos fundos com herdeiros de Francisco Luqueta e Aristides Lopes e pela frente com a rua São Paulo e uma rua projetada; c) Um terreno que mede cinco e meio (5,5) metros de frente por trinta (30) ditos da frente aos fundos, situado na rua da Estação, esquina de rua projetada, confrontando por um lado com Bartolomeu Avanzi, pelos fundos com a transmitente, por outro com rua projetada e por outro com a rua da Estação; d) Um terreno medindo trinta por trinta (30x30) metros, situado na rua São Pedro, digo, São Paulo, confrontando com Palmira Bueno por um lado, por outro com a transmitente, pelos dois lados com as ruas São Paulo e rua projetada; e) Um terreno que mede três mil, cento de vinte (3.120) metros quadrados, situado na rua da Estação, com a seguinte confrontações, digo, seguinte confrontação: “Começa na rua da Estação esquina de rua projetada, segue por aquela em 84 metros, daí a esquerda em 60 metros, confrontando com a transmitente e Aprigio de tal até a rua São Paulo, daí a esquerda por esta rua em 20 metros, daí a esquerda em 30 metros e daí a direita em 64 metros, confrontando com Porfíria Maria de Oliveira, Olimpia Izaias e Francisco Mira até a rua

¹²⁸ Ibid.

projetada e por esta em 30 metros até a rua da Estação, onde teve princípio”, contendo casa de taboas, coberta de telhas, barracão de tábuas, coberta, digo, tábuas coberto de zinco e todas as ferramentas pertencentes a Serraria Cruzeiro, que se acha montada no referido barracão; f) Um terreno de dez por trinta (10x30) metros situado na rua da Estação, confrontando por um lado com Aprigio de tal, por outro com a transmitente, por outro com a rua da Estação e pelo último lado com uma rua projetada; g) Um terreno que mede vinte por trinta (20x30) metros, situado na rua da Estação, confrontando por um lado com João Miguel, por outro com a transmitente, por outro com rua projetada e por outro com a rua da Estação. NOME, DOMICÍLIO, PROFISSÃO, ESTADO E RESIDÊNCIA DO ADQUIRENTE: xxxxx, com sede em Ibirarema. NOME, DOMICÍLIO, ESTADO E PROFISSÃO DO TRANSMITENTE: SERRARIA MANIFESTO S/A, com sede em São Paulo. TÍTULO DE TRANSMISSÃO: COMPRA E VENDA. FORMA DO TÍTULO DATA E SERVENTUÁRIO: Escritura de 9 de agosto de 1952, das notas do tabelião interino de Ibirarema, Izabel Tecedor. VALOR DO CONTRATO: Cr\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil cruzeiros). CONDIÇÕES DO CONTRATO: Não tem. AVERBAÇÕES: N°1) A “rua da Estação” passou a denominar-se “Avenida Nelson Fernandes” conforme certidão municipal e requerimento arquivado. Palmital, 21 de outubro de 1960. O oficial, a) Benedito Alves Ferreira. **Vide livro 3-H n° 7.694** deste serviço registral, *aberta respectivamente em 21 de outubro de 1.960 pela qual, A. DUARTE & FILHOS, representada por seu sócio Adelino Duarte, transmitiu para JOÃO EGIDIO DE OLIVEIRA, a parte ideal correspondente a um terreno que mede vinte (20) metros de frente por trinta (30) ditos da frente aos fundos, situado na Avenida Nelson Fernandes, s/n, no distrito de Ibirarema. Vide livro 3-I n° 8.628* deste serviço registral, *aberta respectivamente em 2 de fevereiro de 1.962 pela qual, A. DUARTE & FILHOS, transmitiu para SEBASTIÃO BENEDITO APARECIDO, a parte ideal correspondente a um terreno que mede doze (12) metros de frente por vinte (20) ditos da frente aos fundos, situado na Rua Projetada, no distrito de Ibirarema. Vide livro 3-J n° 9.516* deste serviço registral, *aberta respectivamente em 6 de maio de 1.963 pela qual, A. DUARTE & FILHOS, transmitiu para EDILES JOSÉ RODRIGUES, a parte ideal correspondente a um terreno que mede vinte (20) metros de frente por treze metros e cinquenta centímetros (13,50) da frente aos fundos, situado na Avenida Nelson Fernandes, antiga rua da Estação, esquina da rua José Pereira, antiga rua projetada, no distrito de Ibirarema. Vide livro 3-M n° 14.664* deste serviço registral, *aberta respectivamente em 3 de novembro de 1.970 pela qual, A. DUARTE & FILHOS, transmitiu para MANOEL RODRIGUES, ANTONIO DUARTE LEAL e GERALDO DUARTE LEAL a parte ideal correspondente a um terreno com a área de mil, seiscentos e trinta e dois metros quadrados situado na Rua Alexandre Simões de Almeida, antiga São Paulo, no distrito de Ibirarema. Vide livro 3-M n° 14.665* deste serviço registral, *aberta respectivamente em 3 de novembro de 1.970 pela qual, A. DUARTE & FILHOS, transmitiu para MANOEL RODRIGUES, ANTONIO DUARTE LEAL e GERALDO DUARTE LEAL, a parte ideal correspondente a um terreno com a área de dois mil e setecentos metros quadrados, situado na Rua Alexandre Simões de Almeida, antiga São Paulo no distrito de Ibirarema*¹²⁹.

¹²⁹ PALMITAL. Oficial de Registro de Imóveis e Anexos de Palmital. **Transcrição de registro.** (Acesso no local).

O epicentro do sistema anterior era o contrato. A forma transaccional escolhida pelas partes ditava a redação dos livros registraes. Como se verifica da transcrição acima, uma única transcrição foi utilizada para quatro imóveis. A partir desse exemplo de contratos que tinham por objeto múltiplas propriedades, não é preciso muito esforço para perceber que esse sistema, no mínimo, dificultava a forma de comprovação da titularidade do imóvel. Imagine que uma certidão para comprovar a titularidade de um dos imóveis deveria ser emitida contendo todos os imóveis integrantes do contrato. Mas esse é apenas um exemplo das dificuldades advindas do sistema de transcrições. O grande problema do sistema de transcrições, que se espalha até os dias atuais, é a questão da especialização.

Para entender o problema, observa-se a conceituação desse importante princípio registral, chamado princípio da especialidade, conforme pensamento de Carvalho¹³⁰:

O princípio de especialidade significa que toda inscrição deve recair sobre um objeto precisamente individualizado. Esse princípio, consubstancial ao registro, desdobra o seu significado para abranger a individualização obrigatória de: a) todo imóvel que seja objeto de direito real, a começar pelo de propriedade, pois a inscrição não pode versar sobre todo o patrimônio ou sobre um número indefinido de imóveis; b) toda dívida que seja garantida por um direito real, pois a quantia não pode ser indefinida, mas certa, expressa em moeda nacional.

O trecho acima trata da especialização em seu aspecto objetivo. O que significa que, desde a época do sistema das transcrições, para que determinado título tivesse ingresso no sistema registral, deveria dizer respeito a um imóvel específico, devidamente individualizado dos demais. Observam-se as exigências previstas na legislação em vigor na época do sistema das transcrições:

Art. 188. O livro n. C - Indicador real - será o repertório de todos os imóveis, que, direta ou indiretamente, figurarem nos livros n. 2, 3, 4 e 8. As folhas desse livro repartir-se-ão, por igual, entre as circunscrições, que se compreenderem na comarca ou na zona pertencente ao respectivo ofício. Cada indicação terá por espaço, pelo menos, um sexto da página do livro, e, cada espaço, cinco colunas, formadas por linhas perpendiculares correspondentes aos requisitos seguintes:
1º número de ordem;
2º denominação do imóvel se for rural; menção da rua e do número, se for urbano;
3º nome do proprietário;
4º referência aos números de ordem e páginas dos demais livros;
5º anotações¹³¹.

¹³⁰ CARVALHO, Afrânio de... Op. Cit., p. 202.

¹³¹ BRASIL. Poder Executivo. **Decreto n. 4.857, de 9 de novembro de 1939**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D4857.htm>. Acesso em: 08 maio 2017.

O artigo acima, ao disciplinar a escrituração do livro chamado indicador real (livro que funciona como uma “agenda” dos imóveis), indica os requisitos estipulados à época para que se considerasse que determinado título cumpriu os requisitos associados ao princípio da especialidade.

Veja que para que um imóvel se considerasse devidamente individuado, bastava a sua denominação, se fosse rural, ou a menção da rua e número, se fosse urbano. Voltando à matrícula transcrita, destaca-se a descrição do imóvel elencado na letra “e” da transcrição:

Começa na rua da Estação esquina de rua projetada, segue por aquela em 84 metros, daí a esquerda em 60 metros, confrontando com a transmitente e Aprigio de tal até a rua São Paulo, daí a esquerda por esta rua em 20 metros, daí a esquerda em 30 metros e daí a direita em 64 metros, confrontando com Porfíria Maria de Oliveira, Olímpia Izaias e Francisco Mira até a rua projetada e por esta em 30 metros até a rua da Estação, onde teve princípio”, contendo casa de taboas, coberta de telhas, barracão de tábuas, coberta, digo, tábuas coberto de zinco e todas as ferramentas pertencentes a Serraria Cruzeiro, que se acha montada no referido barracão¹³².

Como visto, o sistema anterior permitia o ingresso do título sem o mínimo de especialização do imóvel, dando origem aos chamados “registros flutuantes”, conforme esclarecimento feito na decisão da Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo, de lavra do Juiz auxiliar Antônio Carlos Morais Pucci¹³³:

Tais registros, conhecidos como *flutuantes*, apesar de traduzirem retrato de uma época, mostram-se inteiramente desprovidos de elementos que os permitem localizar geograficamente. Trazendo apenas referência à área, em alqueires, e confrontações não mais identificáveis na época presente, registros de tal natureza em significativa expressão como que *flutuam* geograficamente, não mais sendo localizados no solo em atenção à especialidade.

O direito anterior não exigia a exata confrontação do imóvel e era comum nas transcrições estabelecer-se a confrontação apenas “com quem de direito”, ou dizer que o imóvel confronta com *MARIA DOLORES*, sem se identificar devidamente o imóvel. Com o tempo e posteriores alienações, poderia tornar-se quase impossível localizar devidamente uma propriedade no espaço a partir de uma transcrição.

O sistema atual, chamado de sistema de matrícula, ou de fôlio real (fazendo referência à folha que contém todas as informações do imóvel), mudou completamente a forma da escrituração registral no Brasil. Se antes o foco era o contrato, o novo sistema

¹³² PALMITAL... Op. Cit.

¹³³ SÃO PAULO. Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo. **Decisão n. 001931/98**. São Bernardo do Campo, 02 de março de 1999. THEASURUS, IRIB, 2005, 4, CD-ROM.

passou a ter em seu centro o próprio imóvel, o que faz mais sentido, já que este é o objeto que o sistema visa tutelar.

Os livros passaram a não ser mais escriturados a partir de uma transcrição do título que se pretende ingressar. A partir de então, os títulos passaram a ser registrados e averbados na matrícula e não geravam nova transcrição. A matrícula passou a funcionar como uma *certidão de nascimento* de cada imóvel que faz parte da engrenagem registral.

O ato jurídico de matricular pode ser compreendido no sentido de inscrição inaugural no denominado sistema de fôlio real, sendo possível compreender a matrícula também como sinônimo de fôlio real¹³⁴.

A expressão matrícula associa-se à ideia de rol, dentro do estudo dos registros públicos. Por vez, no sentido de fôlio real, a matrícula diz respeito à própria folha, o continente registral que servirá de base, onde serão aportados os assentos relativos ao domínio e todas as aplicações jurídicas ali atribuídas

A atual legislação traz os seguintes requisitos da matrícula:

Art. 176. O Livro nº 2 – Registro Geral – será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3.

§ 1º A escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas:

I - cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro registro a ser feito na vigência desta Lei;

II - são requisitos da matrícula:

- 1) o número de ordem, que seguirá ao infinito;
- 2) a data;
- 3) a identificação do imóvel, que será feita com indicação:
 - a) se rural, do código do imóvel, dos dados constantes do CCIR, da denominação e de suas características, confrontações, localização e área;
 - b) se urbano, de suas características e confrontações, localização, área, logradouro, número e de sua designação cadastral, se houver.
- 4) o nome, domicílio e nacionalidade do proprietário, bem como:
 - a) tratando-se de pessoa física, o estado civil, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda ou do Registro Geral da cédula de identidade, ou à falta deste, sua filiação;
 - b) tratando-se de pessoa jurídica, a sede social e o número de inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda;
- 5) o número do registro anterior¹³⁵.

A Lei de Registros Públicos traz inclusive o modelo de escrituração a ser adotado para a matrícula, demonstrando a preocupação em sistematizar o sistema registral:

REGISTRO DE IMÓVEIS - Modelo do Livro nº 2 - Registro Geral
--

¹³⁴ JACOMINO, Sérgio. **Registro e cadastro, uma interconexão necessária**. Disponível em <<https://cartorios.org/2000/10/17/registro-e-cadastro-uma-interconexao-necessaria>>. Acesso em: 05 mar. 2017.

¹³⁵ BRASIL. Poder Legislativo. **Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973...** Op. Cit.

REGISTRO DE IMÓVEIS	
REGISTRO GERAL	
Livro nº 2	Fl.:.....
MATRÍCULA Nº	Data:.....
IDENTIDADE NOMINAL: NOME, DOMICÍLIO E NACIONALIDADE DO PROPRIETÁRIO: NÚMERO DO REGISTRO ANTERIOR:	

Ilustração 04 – Modelo de matrícula¹³⁶.

O sistema de matrícula não foi criação brasileira, que se inspirou em sistemas matriciais que já funcionavam bem, como o da Argentina e o da Espanha¹³⁷. Azevedo¹³⁸ bem explicou o novo sistema:

A matrícula tem por objetivo cadastrar e individualizar o imóvel e não a pessoa interessada, embora da matrícula deva constar o nome desta, com os qualificativos acima indicados. Procede-se à matrícula uma só vez e as subsequentes alienações serão objeto de registro. Deve a matrícula ser efetuada no primeiro assentamento, lavrado na vigência da lei atual, com os elementos constantes do título apresentado e do registro anterior (artigo 228). Se o registro anterior foi efetuado em outra circunscrição, será aberta a matrícula com elementos constantes do título e certidão atualizada do registro anterior (artigo 229).

A matrícula é ato de registro apenas no aspecto lato. Não é ato de registro stricto sensu pois não cria, nem modifica direitos. A matrícula é ato que faz o imóvel ingressar no sistema registral, efetuando-se, a partir dela, os registros e averbações de atos que atinjam o imóvel.

O princípio básico e fundamental do sistema matricular é o da unitariedade, significando que cada imóvel deve possuir uma única e exclusiva matrícula e, por decorrência, uma matrícula não pode abranger mais de um imóvel. Contudo, Valente¹³⁹ relata que no início da vigência da lei muitos cartórios, por inexperiência, abriam matrículas com diversos imóveis, assim repassando para a matrícula a quantidade de imóveis que havia na transcrição.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ VALENTE, Gilberto. **A matrícula**. XX Encontro dos oficiais de registro de Imóveis do Brasil – Encontro Maria Helena Leonel Gandolfo. Blumenau, 2002.

¹³⁸ AZEVEDO, José Mário Junqueira de. **Do Registro de Imóveis**. São Paulo: Saraiva, 1976, p. 54.

¹³⁹ VALENTE, Gilberto... Op. Cit.

Por sua vez, o sistema anterior não pecava apenas na descrição e especificação dos imóveis – na chamada especialidade objetiva –, mas também na qualificação das partes. O sistema precedente não exigia que nos atos de registro as pessoas fossem exaustivamente qualificadas. Não se encontram nas transcrições os nomes dos cônjuges daqueles que figuram como adquirentes, credores, etc., o que leva à necessidade de, ao se abrir uma matrícula, averbar-se não apenas o casamento, mas inserir também o nome do cônjuge, para que sequencialmente o primeiro registro possa se ajustar por completo ao registro anterior.

A prática de averbar-se o nome do cônjuge do proprietário, quando omitido nos registros anteriores, muitas vezes é incompreendida pelas partes e pelos advogados, mas é absolutamente necessária para regularidade dos registros e para a propiciar a segurança e certeza que deles devem emanar. A exigência busca evitar casos já vistos na prática, em que um homem, casado ao tempo da aquisição com uma mulher, ou vice-versa, se apresentava transmitindo ou onerando acompanhado de outra mulher ou do segundo marido, sem ter concluído o inventário do primeiro cônjuge, o que colocava em risco até mesmo os direitos de herdeiros¹⁴⁰.

Portanto, o sistema de matrículas instituído pela Lei dos Registros Públicos tem se mostrado bastante salutar e tem ampliado a eficácia dos efeitos publicitários do registro, que estritamente são o seu principal propósito. Problemática, contudo, reside na incompatibilidade deste com o cadastro, objeto de estudo do próximo capítulo.

¹⁴⁰ A jurisprudência administrativa paulista já está pacificada nesse sentido: “os princípios de continuidade e de especialidade justificam, a necessidade de apresentação de certidão de casamento do alienante, para a necessária averbação complementar do casamento, quando no registro anterior constou apenas que era casado, sem qualquer outra informação do matrimônio e do nome do cônjuge” (JURISPRUDÊNCIA REGISTRAL E NOTARIAL. **Apelações Cíveis n. 10.095-0/0, 19.176-0/6, 20.852-0/4, 24.216-0/1, 40.014-0/7, 88.057-0/3, 990.10.261.172-8**. Disponível em: <www.kollemata.com.br>. Acesso em: 05 jun. 2017).

3 CADASTRO: DEFINIÇÃO E SISTEMAS DE CADASTRO

3.1 REGISTRO E CADASTRO: DISTINÇÕES CONCEITUAIS

A forma de organização do sistema registral imobiliário após a adoção da matrícula assemelhou-se em caráter formal a de um sistema cadastral, o que fez com que muitas pessoas se confundissem com os conceitos. Partindo da definição denotativa, muitos observadores acreditam que matrícula e cadastro são significantes de mesmo significado, que ingressam em uma mesma classe. Contudo, se tratam de conceitos totalmente distintos.

Primeiramente, verifica-se a diferença entre matrícula e cadastro não por uma questão linguística e sim lógica. Um dos requisitos da matrícula, presentes na Lei de Registros Públicos, é o número do cadastro, se houver¹⁴¹. Se a matrícula deve conter o número do cadastro, óbvio que se tratam de elementos diversos.

Augusto¹⁴² traz a definição conotativa dos dois institutos e efetua uma adequada diferenciação entre eles:

Cadastro é um inventário, um rol de informações sobre determinado interesse, tendo por base pessoas ou coisas. Seu objetivo é político-administrativo, podendo ser utilizado em qualquer seara (econômica, social, fiscal, segurança nacional, ambiental). A atividade cadastral é competência do Executivo, que tem a missão de colher informações que lhe propiciem gerenciar, com eficiência, o povo em seu território. Isso porque o mundo gira hoje em torno da informação (a Era da Informação), pois sem ela o fracasso é certo. Registro, por sua vez, não trata de nada disso. O registro imobiliário não tem a missão de inventariar imóveis, nem ao menos controlar sua quantidade, valor ou produtividade. Ao registro cabe tão-somente cuidar do direito constitucional da propriedade privada e os demais direitos ligados ao bem imóvel, constituindo e tornando públicos esses direitos. Ou seja, somente têm ingresso no registro os imóveis qualificados pela existência de um proprietário. Os imóveis “sem dono”, ou seja, sem algum título reconhecido pela lei, não podem ser matriculados no serviço registral.

¹⁴¹ “Art. 176, II. São requisitos da matrícula: a) se rural, do código do imóvel, dos dados constantes do CCIR, da denominação e de suas características, confrontações, localização e área; b) se urbano, de suas características e confrontações, localização, área, logradouro, número e de sua designação cadastral, se houver” (BRASIL. Poder Legislativo. **Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973...** Op. Cit.).

¹⁴² AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. Rumo ao CNIR: diretor do IRIB participa de curso de capacitação promovido pela receita federal e INCRA. **Boletim Eletrônico do IRIB**, São Paulo, ano XIII, 15 maio 2014. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/boletins/detalhes/4150>>. Acesso em: 10 maio 2017.

Ainda é válido trazer outro conceito bem aceito e difundido que é o dado pela FIG: “cadastro é um inventário público de dados metodicamente organizados, baseado no levantamento dos limites das parcelas existentes em um determinado território”¹⁴³.

Há ainda quem defina o cadastro como sendo:

[...] um registro, censo, padrão, catálogo ou inventário da riqueza territorial de um país, no qual se determinam os imóveis rústicos ou urbanos, mediante sua descrição ou expressão gráfica, assim como sua avaliação ou estimativa econômica, com finalidade primordial à esfera fiscal ou tributária, e com finalidade auxiliares de ordem econômica, administrativa, social e civil¹⁴⁴.

Como se vê, os conceitos se distanciam bastante quando visualizada a finalidade de cada instituto. O registro de imóveis visa tutelar o aspecto jurídico da propriedade imóvel, sistematizar a existência e especificação dos direitos reais ativos e existentes sobre determinado imóvel. Já o cadastro imobiliário é um inventário dos imóveis existentes em um dado território.

Um imóvel abandonado que não possui proprietário, por exemplo, e nunca ingressou no sistema registral deve fazer parte do cadastro. O cadastro não tem por finalidade comprovar a titularidade ou investigar acerca de direitos reais ou obrigacionais com força de reais que incidam sobre determinado bem, e sim tem por objeto, contabilizar e inventariar. Entretanto, é instituto de demasiada importância.

O cadastro oferta uma posição física dos imóveis, para que não se tenha incerteza das linhas que o configuram; cria uma base que servirá para a imposição dos tributos; possibilita a facilidade no loteamento dos latifúndios e união dos minifúndios; contribui com a assistência financeira; favorece o planejamento da eletrificação rural, já que traz um conhecimento prévio dos imóveis; possibilita o planejamento do melhor traçado de estradas e localização de barragens hidrelétricas; auxilia no levantamento da carta geral do país; etc.¹⁴⁵

Além da sua função jurídica, o cadastro possui também uma função importantíssima para a determinação das políticas públicas, uma vez que oferece ao Estado o conhecimento da realidade fundiária do país.

O Estado, conhecendo a realidade fundiária brasileira, poderá implementar as políticas de ocupação do solo urbano e rural mais consentâneas com as necessidades nacionais. Poderá ser incentivado o adensamento de determinada região e desestimulado o de outra. Os equipamentos estatais serão melhor repartidos. O conhecimento concreto da realidade é

¹⁴³ KAUFMANN, J.; STEUDLER, D. **Cadastre 2014, A Vision for Future Cadastral System**. FIG - Working Group 1 of Commission 7, 1998, p. 51.

¹⁴⁴ SASTRE, Ramón Maria Roca. **Derecho Hipotecario**. Tomo II. Barcelona: S.A. Bosch, 1998, p. 153.

¹⁴⁵ CARVALHO, Afrânio de... Op. Cit.

pressuposto de uma política eficiente, tanto para os fenômenos da urbanização, como para a repartição e utilização eficaz do solo agrário¹⁴⁶.

Muitos autores defendem que o cadastro é um complemento natural do registro de imóveis, que funcionam como irmãos siameses e devem andar lado a lado, apesar de manterem sua individualidade:

Depois de adotada a matrícula, segundo as normas notariais, abre-se a perspectiva de inserção do sistema cadastral no país, tendo em vista que o cadastro é o complemento natural do Registro de Imóveis, ao passo que o registro informa a situação jurídica do imóvel, o cadastro informa a sua situação física¹⁴⁷.

De fato, o sistema de matrícula trouxe uma facilidade nessa comunicação entre registro e cadastro, pois a forma de redação dos atos passou a se assemelhar a um cadastro público, já que o sistema passou a girar em torno de uma folha de cada imóvel, se parecendo formalmente com o cadastro.

Entretanto, passadas mais de quatro décadas da instituição do sistema de matrícula, ainda não existe uma boa integração entre cadastro e registro. Cabe analisar por que isso ocorre e quais soluções podem ser ofertadas para resolver esse problema, o que é objeto do seguinte capítulo.

3.2 CADASTRO COMO FATO JURÍDICO

Como já foi destacado no primeiro capítulo, o direito de propriedade é cercado por um arcabouço de normas jurídicas, que se associam a fenômenos que são conhecidos como fatos jurídicos. Vale lembrar a distinção entre fato jurídico e evento:

No construtivismo lógico semântico, o fato jurídico passa a ser relato linguístico de uma ocorrência social prevista pelo e conforme o direito e apenas encontra sua gênese na aplicação, logicamente simultânea à incidência, realizada pelo agente competente. Não antes. Não depois. O fato jurídico apenas o é quando assim reconhecer o homem. Enquanto o fato jurídico é o relato linguístico, o evento jurídico é relatado¹⁴⁸.

¹⁴⁶ NALINI, José Renato... Op. Cit., p. 24.

¹⁴⁷ CACCIATORE, Miguel Angel. **Lecciones de Derecho Registral**. Montevideo: Barreiro y Ramos, 1986, p. 152.

¹⁴⁸ GRIZ, Rodrigo Leal... Op. Cit., p. 50.

Um exemplo de fato jurídico associado ao direito de propriedade é o registro, conforme abordado no segundo capítulo. Ao lado do registro, outro fato jurídico que pode ser colocado é o cadastro. São dois fatos jurídicos diversos, mas se associam ao mesmo grupo de normas jurídicas, que regulam o direito de propriedade. É verdade, ainda, que são fatos jurídicos complementares, pois como já destacado o cadastro complementa o registro uma vez que o primeiro permite o conhecimento acerca da situação física do imóvel, enquanto que o segundo publiciza a sua situação jurídica.

Contudo, é inevitável reconhecer que estes fatos jurídicos complementares deveriam guardar entre si compatibilidade, até mesmo por se associarem ao mesmo grupo de normas jurídicas porque ambos se relacionam à propriedade. A persistente incompatibilidade entre os fatos jurídicos gera confusões desnecessárias na linguagem jurídica e potencialmente traz efeitos prejudiciais à segurança jurídica tão pretendida no campo dos direitos reais.

3.3 A OCUPAÇÃO IMOBILIÁRIA NO BRASIL: O PROBLEMA HISTÓRICO DO CADASTRO.

Embora a ideia de propriedade e assenhoreamento seja natural do ser humano, e até uma criança que não mal consiga falar já tenha uma noção formada do “meu e seu”, nem sempre na história da humanidade existiu o instituto da propriedade imobiliária.

Haendchen e Letteriello¹⁴⁹ relatam que na antiguidade não se tinha a noção de propriedade individual imobiliária. Na época citada, os homens viviam em clãs, em grupos, ocupando em comunidade os espaços que poderiam ser considerados casas. A noção de propriedade e assenhoreamento apenas era aplicada aos bens móveis e de consumo, como comida, roupas e armamento.

Apenas quanto a terra assumiu feição comercial, passando a ser explorada e tornada produtiva, surgiu a noção de *dono*. Aquele que explorava a terra seria então seu dono e dono dos frutos e produtos por ela produzidos.

Diniz¹⁵⁰, se valendo dos estudos medievais de direito privado de Valdevellano, explica que as raízes do sistema alemão de transmissão imobiliária se localizam no sistema feudal. No sistema feudal, o senhor feudal era o verdadeiro proprietário das terras e seus

¹⁴⁹ HAENDCHEN, Paulo Tadeu; LETTERIELLO, Rêmolo. **Ação Reivindicatória**. São Paulo: Saraiva, 1985.

¹⁵⁰ DINIZ, Maria Helena. **Sistema de Registro de Imóveis...** Op. Cit.

vassallos eram apenas titulares do domínio útil. A transferência do domínio útil passou a ser feita pelo senhor feudal pelo estímulo advindo da percepção de tributos na transmissão do domínio útil, a qual era registrada em livros públicos. Esse sistema evoluiu até ganhar os contornos do sistema atual.

No Brasil não foi adotado o sistema feudal. Com o descobrimento do Brasil, em 1500, pode-se dizer que tem início a história da propriedade imobiliária, momento em que as terras passaram a pertencer à Coroa portuguesa.

O regime que primeiramente vigorou no Brasil foi o de sesmarias. O regime de sesmarias já vigorava em Portugal por volta do ano de 1375¹⁵¹, embora esta data não seja precisa, uma vez que a lei foi publicada sem data e em blocos. Somente em 1446 foram publicadas as Ordenações de D. Afonso V, como uma compilação de todo o direito já existente¹⁵².

O grande móvel da instituição do sistema de Sesmarias em Portugal era a preocupação em tornar as terras produtivas, ante a escassez constada em Portugal e posicionamento negligente dos proprietários¹⁵³. A lei foi considerada drástica e violenta, pois constrangia os proprietários a efetivamente utilizarem suas terras e as tornarem produtivas, sob pena de cessão delas aos que se quisessem lavrar¹⁵⁴.

O sistema sesmarial, que já existia na legislação portuguesa, foi o sistema utilizado pela Coroa para instituir a propriedade privada no Brasil.

Foi a forma encontrada por Portugal para estimular a ocupação da terra. O território foi dividido em capitânicas e os capitães donatários não recebiam a propriedade de toda a capitania¹⁵⁵. Recebiam um patrimônio de 10 léguas, sendo as 50 léguas contíguas de propriedade do Reino. Os capitães donatários deveriam tornar a terra produtiva de qualquer modo, podendo inclusive doar respectivas terras. Caso as terras não fossem cultivadas, deveriam retornar à coroa¹⁵⁶.

Foram criadas 14 capitânicas hereditárias, de 30, 50 e 100 léguas da costa até a linha de Tordesilhas. Em verdade, essas medidas extrapolaram o suposto marco final, pois apenas o

¹⁵¹ BARROS, Henrique de Gama. **História da Administração Pública em Portugal nos séculos XII a XV**, v. 8. Direção Torquato de Souza Soares 2. ed. Lisboa: Sá da costa, 1945.

¹⁵² COSTA, Mário Júlio de Almeida. **História do Direito Português**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

¹⁵³ ORDENAÇÕES AFONSINAS. **Collecção da Legislação Antiga e Moderna do Reino de Portugal**, parte I – da Legislação Antiga – por resolução de S. Magestade de 02 de setembro de 1786. Coimbra: Real Imprensa da Universidade de Coimbra, 1797. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.

¹⁵⁴ MENDES, Ubirajara Carlos. **Sesmarias – uma dádiva do rei**. 1988. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/seminasoc/article/view/8914/7868>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

¹⁵⁵ DINIZ, Maria Helena. **Sistema de Registro de Imóveis...** Op. Cit.

¹⁵⁶ São as terras “devolutas”, assim consideradas as devolvidas à Coroa.

início da marcação era conhecido de maneira precisa. As capitanias hereditárias foram, na realidade, grandes latifúndios e formaram o embrião da propriedade latifundiária que demarcou a política agrária brasileira.

O regime sesmarial perdurou no Brasil até 1822. Com a independência e com a publicação da Carta Constitucional de 1824, a propriedade passou a ser resguardada. Dispunha o *caput* do artigo 179 da Constituição e seu inciso:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos [sic] dos Cidadãos Brasileiros [sic], que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio[sic], pela maneira seguinte.

XXII – É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico [sic] legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente [sic] indenizado [sic] do valor della [sic]. A Lei marcará os casos, em que terá logar [sic] esta unica [sic] excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação [sic]¹⁵⁷.

Após quase trezentos anos de regime sesmarial, alterou-se o regime de ocupação de terras no Brasil. A situação não era aprazível. As concessões de sesmarias no Brasil haviam sido realizadas sem critérios formais e objetivos e foram pautadas no coleguismo e no favoritismo político do Monarca e dos amigos do regime. Não se buscou outorgar as terras àqueles que realmente tivessem interesse em cultivá-las e trabalhar para sua produtividade. Muitas vezes o sesmeiro sequer era o efetivo ocupante.

A questão da demarcação foi outro problema que assolou o regime sesmeiro, pois haviam diferentes significações das medidas de léguas na época¹⁵⁸, resultando em total incerteza acerca das demarcações das ocupações, gerando inúmeros latifúndios improdutivos e disputas sobre a dominação da terra¹⁵⁹.

A ocupação territorial no Brasil, em verdade, teve início com objetivos essencialmente extrativistas desenhados pela política portuguesa. A política de Portugal era imediatista e tinha por fim o ressarcimento dos investimentos com as primeiras expedições, sendo realizada sem sistematização e sem método.

Como visto, o sistema sesmeiro havia sido instituído para resolver um problema de terras improdutivas e abandonadas. Não havia qualquer sentido em se aplicar esse regime para o apossamento do Brasil.

¹⁵⁷ BRASIL. Poder Legislativo. **Constituição Política do Império do Brazil de 25 de março de 1824**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.

¹⁵⁸ “O medidor enchia seu cachimbo, acendia-o e montava no cavalo, deixando que o animal marchasse ao passo; quando o cachimbo se apagava, acabado o fumo, marcava uma légua” (PORTO, José Antônio da Costa. **Um sertanejo e o sertão**: Sistema Sesmarial no Brasil. Brasília: UnB, 1978).

¹⁵⁹ MENDES, Ubirajara Carlos... Op. Cit.

Baleeiro¹⁶⁰, em voto proferido no julgamento do recurso extraordinário n. 51.290-60, comentou a política ocupacional do Brasil, criticando a forma como ocorreu e chegando a mencionar que o Brasil era tratado como “fazenda” do rei:

As terras do Brasil foram objeto de conquista e posse, por Pedro Álvares Cabral, para o Rei de Portugal. Ela passou a ser uma fazenda do Rei, ficando no domínio real até a independência, quando foi transferida para o Patrimônio Nacional, lá permanecendo todo o tempo do Império, até que o artigo 64 da Constituição de 1891 a distribuiu aos Estados em cujos limites se encontrava. Então, os Estados, como sucessores da nação brasileira, e a nação brasileira como sucessora do Patrimônio pessoal do Rei de Portugal, não necessitam trazer nenhum título. O título é a posse histórica, o fato daquela conquista de terra. A terra, no Brasil, originariamente era pública. O Rei desmembrou pedaços, áreas enormes, as chamadas sesmarias, e doou-as. Houve esse processo até quase a Independência. Depois da Independência estabeleceu-se que não poderiam ser mais objeto de doações ou concessões.

Esse era o panorama da ocupação das terras brasileiras quando da independência do país. Ocupações desordenadas, demarcações incompletas e confusas.

Em 1822, pouco antes da independência, foi suspensa a concessão das sesmarias, iniciando-se a segunda fase, de ocupação. Como não havia legislação sobre as terras, as pessoas tomavam posse e passavam a cultivá-las. A partir de então, a morada habitual e o cultivo da terra passaram a ser os fatores essenciais à legitimidade da posse.

A situação permaneceu sem regulação específica até a edição da Lei orçamentária n. 317 de 21 de outubro de 1843, regulamentada pelo Decreto n. 482 de 14 de novembro de 1846, que criou o primeiro registro geral, chamado de registro geral das hipotecas¹⁶¹.

Em 1850, foi editada a primeira lei de terras, a Lei n. 601, que deu um grande passo na regulamentação territorial brasileira, discriminando os bens do domínio público e do domínio particular, confirmando assim as sesmarias anteriormente outorgadas e as posses até ali exercidas. Dispunham os artigos 3º e 4º da Lei n. 601:

Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem applicadas [sic] a algum uso publico [sic] nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no dominio [sic] particular por qualquer titulo [sic] legitimo [sic], nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do

¹⁶⁰ BRASIL. Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal. **RE n. 51.290-GO**. Brasília, 24 de setembro de 1968. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

¹⁶¹ Conforme aponta Lago, no Brasil o desenvolvimento da publicidade imobiliária não se iniciou com a publicidade da propriedade em si, mas sim com a da hipoteca, tendo em vista a garantia da circulação do crédito. Até a edição da Lei de 1864 as transmissões de direitos reais sobre imóveis continuariam a ser feitas pelo contrato seguido de tradição, sem qualquer publicidade. In *História da publicidade imobiliária do Brasil*. (LAGO, Ivan Jacopetti do. **História da publicidade imobiliária no Brasil**. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008).

Governo Geral ou Provincial, não incursas em commissio [sic] por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar [sic] de incursas em comisso [sic], forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem occupadas [sic] por posses, que, apesar [sic] de não se fundarem em titulo [sic] legal, forem legitimadas por esta Lei.

Art. 4º Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com principios [sic] de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário [sic], ou do quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas.

Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacificas, adquiridas por occupação [sic] primaria [sic], ou havidas do primeiro occupante [sic], que se acharem cultivadas, ou com principio [sic] de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes: [...]¹⁶².

A Lei n. 601 criou também o registro paroquial das terras possuídas, o chamado registro do vigário, que visava inventariar todas as posses existentes em terras brasileiras. O registro paroquial pode ser considerado como o embrião do sistema cadastral do Brasil. Era constituído por informações declaratórias e não formava prova de domínio¹⁶³.

Com a Lei n. 601 os possuidores foram obrigados a registrar suas terras perante os párocos, sob pena de multa. Essa era a imposição do artigo 13 da referida lei, que dizia: “o mesmo Governo fará organizar por freguezias [sic] o registro das terras possuídas [sic], sobre as declarações feitas pelos respectivos possuidores, impondo multas e penas áquelles [sic] que deixarem de fazer nos prazos marcados as ditas declarações, ou as fizerem inexactas [sic]”¹⁶⁴.

Apesar de precário, pois feito apenas com base declaratória, Maria Helena relata que o registro do vigário, que tornou obrigatória a formalização das posses no Brasil, de certa forma garantiu que no início do século XX o Brasil tivesse um cadastro rural parcial, de competência do Ministério da Agricultura¹⁶⁵.

Como visto, o sistema cadastral brasileiro se iniciou de maneira bem desordenada. Diniz¹⁶⁶ afirma que a Lei de Terras teve sua publicação atrelada ao descobrimento do Brasil.

¹⁶² BRASIL. Império. **Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim601.htm>. Acesso em: 15 jun. 2017.

¹⁶³ Nas palavras de Lago, “o registro executado pelo vigário não constituía prova de domínio, sendo em verdade um inventário feito a partir das declarações de posse que recebia. Por isso, apenas comprovava a posse. Tratava-se de descrição estatística, sem nenhuma garantia de que a possa ali declarada advinha de títulos legítimos. Também não comprovava nenhum gravame que poderia pender sobre os sobre os bens” (LAGO, Ivan Jacopetti do... Op. Cit.).

¹⁶⁴ BRASIL. Império. **Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850**... Op. Cit.

¹⁶⁵ DINIZ, Maria Helena. **Sistema de Registro de Imóveis**... Op. Cit.

¹⁶⁶ Ibid., p. 52.

Outros estudiosos apontam um cenário político mais tormentoso para o momento da publicação da Lei de Terras.

Whitaker¹⁶⁷, com apoio no estudo de Maricato, afirma que no período entre 1822 e 1850 – as décadas que antecederam à aprovação da Lei das Terras – foi quando efetivamente se consolidou o latifúndio brasileiro através da ampla e indiscriminada ocupação das terras e da expulsão dos pequenos posseiros pelos grandes proprietários rurais. Tais acontecimentos se deram principalmente em função da indefinição do Estado em impor regras, decorrente das disputas entre os próprios detentores do poder. Segundo Maricato¹⁶⁸, “a demorada tramitação do projeto de lei que iria definir regras para a comercialização e propriedade da terra se devia ao medo dos latifundiários em não ver suas terras confirmadas”. O resultado dessa disputa foi o fim do projeto liberal de financiamento de uma colonização de pequenas propriedades, baseada nos colonos europeus, por meio da venda das terras do Estado. No lugar, promoveu-se uma demarcação da propriedade fundiária nas mãos dos grandes latifundiários, que nesse processo supostamente teriam se apropriado até de terras do Estado.

Como se sabe, o fim da escravidão no Brasil está mais ligado aos fortes interesses comerciais ingleses, a potência da época, do que a ideais abolicionistas. A expansão comercial imposta pela Revolução Industrial fez com que aumentasse o interesse dos ingleses sobre o comércio brasileiro e crescessem as pressões para impedir qualquer restrição a seus produtos, garantindo o aumento do mercado, o que incluía também o fim da mão-de-obra escrava e a implantação do assalariamento¹⁶⁹.

A proibição do tráfico negreiro, em 1831, não impediu a continuidade do comércio de escravos que, entretanto, tornavam-se mais caros para os grandes produtores agrícolas, indicando a solução da mão-de-obra imigrante. Foi somente em 1850, após a ameaça concreta de fechamento dos portos brasileiros, feita um ano antes pelos ingleses, que uma lei coibiu definitivamente o tráfico¹⁷⁰.

Aponta-se outro aspecto decorrente da Lei das Terras, embora menos significativo que sua função de promover a implantação do trabalho assalariado. Antes da sua aprovação, o capital dos grandes latifundiários era medido pelo número de escravos que cada um detinha, fosse no campo ou nas cidades. A abundância de terras, a dificuldade para ocupá-las e a condição colocada para sua concessão de que elas se tornassem produtivas tornavam a posse

¹⁶⁷ WHITAKER, João. **A cidade para poucos**: breve história da propriedade urbana no Brasil. Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005.

¹⁶⁸ MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

¹⁶⁹ WHITAKER, João... Op. Cit.

¹⁷⁰ Ibid.

de escravos mais importante do que a da terra em si. Em suma, a riqueza era medida pelos seus escravos, que serviam – o que não era o caso da terra, antes de 1850 – até como objeto de hipoteca para a obtenção de empréstimos. Maricato¹⁷¹ afirma que não foi por acaso que a Lei das Terras foi promulgada no mesmo ano – na verdade, em um intervalo de poucas semanas – do que a proibição definitiva do tráfico. Está claro que, em meio a um processo político-econômico em que se restringia o sistema de escravidão, a Lei das Terras serviu para transferir o indicativo de poder e riqueza das elites de então: sua hegemonia não era mais medida pelo número de escravos, mas pela terra que possuía, agora convertida em mercadoria, e o trabalho assalariado podia então se expandir no Brasil, respondendo às pressões inglesas.

A Lei de Terras foi a única legislação sobre cadastro existente até a publicação do Estatuto da Terra – Lei n. 4.505 de 30 de novembro de 1964, regulamentada pelo Decreto n. 55.891 de 1965. Antes disso não houve no Brasil nenhuma nova legislação cuidando da organização e atualização de um cadastro imobiliário. Apenas em 1972, com a edição da Lei n. 5.868 de dezembro de 1972, regulamentada pelo Decreto n. 72.106 de 1973, é que foi criado um sistema nacional de cadastro rural.

Diniz¹⁷² faz um recorte muito bem definido do quadro fundiário do país entre 1822 e 1850, resumindo-o em quatro situações:

- a) terras não distribuídas, ou que, concedidas a terceiros, haviam voltado ao Estado – chamadas, genericamente, devolutas, com visível impropriedade, pois devoluto, a rigor, se devia considerar o solo que, dado a particulares, fora devolvido ao poder público, tornando ao senhor primitivo;
- b) terras dadas regularmente de sesmaria, e cujos beneficiários, tendo satisfeito a todas as condições e exigências legais, lhe haviam adquirido o domínio pleno, assegurado pela norma do artigo 179, XXII, da Constituição de 25 de março de 1824;
- c) terras dadas de sesmaria, cujos titulares não haviam atendido às exigências da lei, perdendo assim o direito à data, figurando como *sesmeiros não legítimos* e
- d) áreas simplesmente ocupadas por pessoas sem nenhum título, situação de fato, a rigor intrusos, apenas amparados pelo princípio romano do melhor *est conditio possidenti*.

Observado este contexto histórico é possível notar que no Brasil a propriedade se tornou instrumento de demonstração de poder e riqueza, substituindo a posse de escravos. Não obstante, tem-se que nas origens do sistema imobiliário brasileiro havia muita confusão, causada pela instituição de um modelo de sesmarias sem possibilidades de controle pelo

¹⁷¹ MARICATO, Ermínia... Op. Cit.

¹⁷² DINIZ, Maria Helena. **Sistema de Registro de Imóveis...** Op. Cit., p. 53.

Estado. Por fim, detecta-se que quando começou a existir alguma organização da propriedade imobiliária no Brasil também surgiram os primeiros indícios da necessidade de distinção entre cadastro e registro, que se mostra central neste trabalho.

3.4 SISTEMA BRASILEIRO DE CADASTRO

3.4.1 Cadastro urbano

Diferente do cadastro das áreas rurais que é feito de forma sistemática e centralizada, por um único órgão, conforme se verá a seguir, o cadastro das áreas urbanas no Brasil não possui uma estrutura administrativa concentrada nem padronizada. Para um estudo completo do cadastro territorial urbano é preciso levantar informações diretamente nas prefeituras, o que torna essa tarefa extremamente complicada, uma vez que o país possui 5.565 municípios, com realidades socioeconômicas bastante diversas e com diferentes necessidades e capacidades para a implantação e o desenvolvimento do cadastro imobiliário¹⁷³.

O primeiro cadastro imobiliário, criado para fins de tributação, teria sido o da cidade do Rio de Janeiro, em decorrência da criação da dízima urbana pelo alvará real de 27/09/1808¹⁷⁴.

O lançamento era feito a partir de convocação dos locatários do distrito fiscal, que deveriam apresentar os recibos e os contratos de aluguel. No lançamento estaria a base de um cadastro imobiliário, que contaria com as seguintes informações: nome do logradouro e número de ordem; se se tratava de térreo, assobradado ou desdobrado; número de andares e/ou número de lojas; estado de conservação, se em ruínas, em construção, reconstrução ou desocupados; se isento; nome dos proprietários ou usufrutuários; e valor locativo anual¹⁷⁵.

O cadastro territorial urbano brasileiro, na atualidade, segue, de forma genérica, algum modelo adaptado do proposto pelo projeto Convênio de Incentivo ao Aperfeiçoamento Técnico-Administrativo das Municipalidades – CIATA, implantado pelo Governo Federal na

¹⁷³ CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório; ERBA, Diego Alfonso Erba; AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. Cadastro multifinalitário 3D: conceitos e perspectivas de implantação no Brasil. **Revista da Sociedade Brasileira de Cartografia, Geodésia, Fotogrametria e Sensoriamento Remoto – SBC**, n. 64/2, abr. 2012.

¹⁷⁴ GARCIA, Romay Conde. **Cadastro Técnico Multifinalitário e os Desafios das Prefeituras**. Disponível em: <http://www.uff.br/sigcidades/images/Romay/CadTec_Sigcidades.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2017.

¹⁷⁵ Ibid.

década de 70. É constituído por uma base cartográfica, que demonstra graficamente a divisão do território em parcelas, e por uma base descritiva, que contém informações dos caracteres físicos e abstratos relativos aos imóveis identificados nas plantas.

Na maioria dos municípios brasileiros, a base cartográfica é composta pela planta de referência cadastral, pela planta de equipamentos urbanos e pela planta de quadras, todas obtidas a partir de levantamentos aerofotogramétricos ou topográficos.

Ressalvadas diferenças de terminologias ou métodos de implantação, as plantas de referência, que apresentam alguma amarração geográfica, possuem ligação com a Carta do Brasil ao Milionésimo¹⁷⁶. O resultado, portanto, são plantas de quadras isoladas, obtidas sem o apoio de uma rede de referência geodésica.

A base descritiva do cadastro urbano é composta por dados do imóvel e de seu proprietário ou possuidor. Segundo o modelo adotado em praticamente todo o país, estas informações são coletadas por intermédio de dois documentos: o Boletim de Logradouros – BL e o Boletim de Cadastro Imobiliário – BCI. As informações contidas nestes dois documentos correspondem à base de dados que viabiliza o processamento e o lançamento tributários¹⁷⁷.

No BL são codificados todos os logradouros públicos da cidade e em cada um deles são relacionados os serviços urbanos existentes e o valor venal do m² de terreno, com base na planta de valores genéricos na qual estão indicados os valores dos imóveis conforme o zoneamento municipal. Paralelamente, o BCI agrupa todas as informações referentes ao imóvel urbano, como as características físicas, sua localização e a qualificação pessoal do contribuinte (proprietário ou possuidor)¹⁷⁸.

No entanto, apesar de haver alguma semelhança de procedimentos ao longo do país, o cadastro urbano está longe de alcançar uma forma padronizada, dado que, ao contrário do que está ocorrendo com os imóveis rurais, não há uma legislação que imponha regras objetivas quanto ao método de elaboração desse cadastro.

¹⁷⁶ A Base Cartográfica Integrada do Brasil ao Milionésimo Digital – bCIMd é um produto cartográfico do IBGE, que retrata a situação vigente do território na escala de 1:1.000.000, através da representação vetorial das linhas definidoras dos elementos cartográficos de referência, agregados em categorias de informação, constantes das 46 folhas que compõem a coletânea da Carta Internacional do Mundo ao Milionésimo – CIM. A sua elaboração utilizou como fonte de referência os fotolitos que originaram a 3ª edição atualizada das Cartas CIM de 1999, dos quais foram extraídos todos os elementos representados. (BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Mapeamento topográfico:** produtos. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/topo_doc3.shtm>. Acesso em: 22 mar. 2017).

¹⁷⁷ CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório; ERBA, Diego Alfonso Erba; AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda...

Op. Cit.

¹⁷⁸ Ibid.

Com raras exceções, os municípios têm atuado na área cadastral com finalidade unicamente tributária, uma vez que lhes compete a instituição e arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, além de contribuições de melhorias e de algumas taxas que incidem sobre os bens imóveis. Para cumprir tal finalidade, os cadastros são compostos geralmente pelas seguintes informações: 1) dados básicos do imóvel (área total do terreno, medida da testada, área total construída) e seu valor (do terreno, das acessões e das benfeitorias); 2) dados do contribuinte (proprietário, titular do domínio útil ou possuidor a qualquer título); e 3) melhorias e serviços públicos existentes (esgoto, asfalto, iluminação pública, coleta de lixo)¹⁷⁹.

Com a obrigatoriedade imposta pela Constituição Federal de 1988 aos municípios com população maior a vinte mil habitantes de se criar um Plano Diretor, a busca de um melhor sistema cadastral passou a ser uma necessidade. O Plano Diretor é um instrumento básico da política de desenvolvimento e de controle urbano e é essencial para o seu sucesso e efetividade o cadastro completo, bem estruturado, que possa fornecer as informações necessárias para demonstrar a realidade atual do município, pois é com base nessas informações que serão estabelecidas as metas que se deseja alcançar¹⁸⁰.

O Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/2001 – criou diversos instrumentos que objetivam o desenvolvimento urbano, a distribuição espacial da população e o melhoramento das atividades econômicas desenvolvidas em seu território. No entanto, a maior parte desses novos instrumentos jurídicos somente pode ser utilizada se o município tiver um Plano Diretor, o que torna essencial a busca por um cadastro melhor e sistematizado.

Neste contexto, é evidente que o Brasil precisa urgentemente de um cadastro territorial projetado para servir de apoio para todos os demais cadastros temáticos, ou seja, há a necessidade de uma base cadastral única, que tenha utilidade para estruturar todos os demais sistemas de informações territoriais. Além disso, para que possa ser utilizado por outros cadastros e cumprir sua própria finalidade, o cadastro territorial precisa ser sistemático e multifinalitário.

Para melhor compreender a questão vale observar a estrutura do cadastro rural e a experiência brasileira com o georreferenciamento, de modo a adquirir substrato para no capítulo final analisar o atual projeto de lei em andamento sobre a criação do cadastro urbano,

¹⁷⁹ CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório; ERBA, Diego Alfonso Erba; AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda... Op. Cit.

¹⁸⁰ BRASIL. Poder Legislativo. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**... Op. Cit.

apontando soluções para aperfeiçoar o cadastro brasileiro e sua viabilidade de integração com o registro.

3.4.2 Cadastro rural

O cadastro dos imóveis rurais no Brasil atualmente é levado a efeito pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, autarquia federal responsável pelo gerenciamento do Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, nos termos do artigo 3º do Decreto n. 72.106/1973¹⁸¹.

O cadastramento dos imóveis rurais é realizado a partir de declaração do proprietário, do titular de domínio útil ou do possuidor a qualquer título. O conteúdo declaratório constitui o maior problema do SNCR, pois os dados que alimentam o sistema cadastral passam apenas por uma revisão formal, não havendo um controle quanto à veracidade do que foi declarado.

O inciso I do artigo 2º do Decreto n. 72.106/1973 prevê os objetivos desse sistema cadastral:

Art. 2º Os cadastros a que se refere o artigo anterior, integrantes do Sistema Nacional de Cadastro Rural, têm como finalidades primordiais:

I - O levantamento sistemático dos imóveis rurais, para conhecimento das condições vigentes na estrutura fundiária das várias regiões do País, com o objetivo de:

- a) fornecer dados e elementos de orientação na programação dos instrumentos de Política Agrícola, a ser promovida e executada pelos órgãos federais, estaduais e municipais atuantes no setor da agricultura;
- b) fornecer dados e elementos de informação necessários à formulação e execução dos Planos Nacional e Regional de Reforma Agrária e de Colonização;
- c) fornecer os dados e elementos necessários à aplicação dos critérios de lançamentos fiscais atribuídos ao INCRA, e à concessão de isenções demais benefícios previstos na Constituição Federal e na legislação complementar; [...]¹⁸²

Em 1990, o INCRA deixou de ser responsável pela arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR¹⁸³, competência que passou a ser da Receita Federal; em 1999, o instituto deixou de pertencer à estrutura do Ministério da Agricultura. Assim, o

¹⁸¹ BRASIL. Poder Executivo. **Decreto n. 72.106, de 18 de abril de 1973**. Regulamenta a Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972, que institui o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D72106.htm>. Acesso em: 30 mar. 2017.

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ O ITR está regulado na Lei n. 9.393/1996. (BRASIL. Poder Legislativo. **Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9393.htm>. Acesso em: 15 mar. 2017).

objetivo de *arrecadação tributária* deixou de ser associado a esse cadastro rural. Com efeito, o cadastro passou a ser administrado e com ênfase quase exclusiva na reforma agrária e na colonização.

Na busca de melhoramento do cadastro brasileiro e na busca de um sistema melhor estruturado para o desenvolvimento nacional, foi editada a Lei n. 10.267/2001, que criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, mediante a alteração do artigo 1º da Lei n. 5.868/1972:

Art. 1º, §2º Fica criado 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 brasileiro¹⁸⁴.

O móvel da novidade legislativa foi a necessidade de colocar fim à ocupação irregular de terras públicas, criando instrumentos que pudessem identificá-las e extremá-las do patrimônio privado.

Conforme enfatizado na parte final desse dispositivo legal, a base do CNIR deve ser “produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro”¹⁸⁵. Apesar de ter omitido a participação das instituições municipais e privadas desse compartilhamento, trata-se de um enorme avanço.

A Lei n. 10.267/2001 propiciou uma total alteração do sistema cadastral rural, alterando algumas regras do registrais e modificando a estrutura geodésica do país. As novas regras, criadas para embasar a atuação do CNIR, incluem a obrigatoriedade do georreferenciamento de todos os imóveis rurais e a necessidade de interconexão de informações entre INCRA e Registro Imobiliário.

A partir da nova lei, todos os imóveis seriam cadastrados segundo a técnica da Geodésia. A Geodésia (do grego *geo*, que significa terra; e *daiein*, que significa dividir) é uma ciência que tem por finalidade a determinação da forma e das dimensões da Terra. A ciência geodésica compreende o estudo das operações ou medições, assim como os métodos de

¹⁸⁴ BRASIL. Poder Legislativo. **Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972**. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/estrut/lei/5868.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

¹⁸⁵ Ibid.

cálculos aplicados para determinar a forma e as dimensões da terra e o seu campo gravitacional¹⁸⁶.

A obrigatoriedade do georreferenciamento dos imóveis rurais instituiu um novo marco jurídico na forma de se descrever os bens imóveis no Brasil. Até então, prevalecia o costume de uma descrição precária, meramente descritiva, sem qualquer vinculação com as regras da Geodésia, prática que quase repetia a descrição de séculos passados. A regra atual impõe que o levantamento seja feito com grande precisão posicional que demonstre a real localização, formatação e dimensão do imóvel rural. No mais, para efetuar os trabalhos técnicos de georreferenciamento de imóvel rural, o profissional deve estar previamente credenciado pelo INCRA.

Após a realização do levantamento georreferenciado, o profissional deve submeter ao INCRA a documentação correspondente, assegurando a certificação de que a poligonal que define os limites do imóvel rural não se sobrepõe a nenhuma outra poligonal constante no cadastro georreferenciado e que os trabalhos foram executados de acordo com a Norma Técnica de Georreferenciamento de Imóveis Rurais.

Somente após a certificação que o levantamento é levado para exame do pelo Registro Imobiliário, que tem competência para atestar o direito real de propriedade. Afinal, a certificação dos trabalhos técnicos pelo INCRA não implica em reconhecimento do domínio sobre o polígono certificado, não garante a exatidão dos limites e confrontações a ele vinculados e não exime o proprietário e o profissional da responsabilidade pelas informações prestadas.

A legislação do georreferenciamento representou um grande avanço para alcançar um gerenciamento territorial eficaz no país. No entanto, por tratar de questões complexas, envolvendo uma abordagem profissional nova até então nunca exigida e a integração e cooperação entre diversas instituições, muitas dificuldades surgiram na sua implantação.

Um primeiro problema foram as diversidades de conceito de imóvel rural encontradas no registro imobiliário e no INCRA.

Como se sabe, imóvel é um conceito criado juridicamente, que possui significados distintos no direito agrário e no direito civil.

A Lei n. 4.504/1964 – Estatuto da Terra – e a Lei n. 8.629/1993, trazem o conceito de imóvel rural para o direito agrário, conceituando que imóvel rural é: “o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à

¹⁸⁶ SILVA, I.; ERWES, H.; SEGANTINE, P. C. L. **Introdução à Geomática**. São Carlos: Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, [s.d.].

exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada”¹⁸⁷.

Do excerto copiado acima, verifica-se que, para o direito agrário, imóvel rural é aquele que, localizado em área urbana ou rural e constituído por uma ou mais áreas — tituladas sob direito real ou não, inclusive em caso de posse com ou sem título — tem finalidade e constitui formação de uma unidade de exploração econômica. Para o direito agrário, um imóvel rural pode ser representado por uma única propriedade imobiliária ou por várias, importando, na verdade, a sua destinação unívoca, conforme o artigo 46, §3º, Lei n. 4.504/1964¹⁸⁸.

O INCRA, ao formar o seu cadastro de imóvel rurais, com base na Instrução Normativa INCRA n. 95/2010, sempre se utilizou da conceituação dada pelo Estatuto da Terra e, assim, em seu cadastramento, considerava sempre como sendo um único imóvel rural duas ou mais áreas confinantes pertencentes ou não ao mesmo proprietário, desde que mantida a finalidade única e a unidade econômica, ativa ou potencial¹⁸⁹. A matéria nem sempre foi pacífica e chegou a ser julgada pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos do Mandado de Segurança n. 24.448¹⁹⁰, de relatoria do Ministro Eros Grau, conforme se verifica no seguinte trecho da ementa:

O registro público prevalece nos estritos termos de seu conteúdo, revestido de presunção *iuris tantum*. Não se pode tomar cada parte ideal do condomínio, averbada no registro imobiliário de forma abstrata, como propriedades distintas, para fins de reforma agrária. Precedentes (MS n. 22.591, Relator o Ministro MOREIRA ALVES, DJ 14.11.2003 e MS n. 21.919, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ 06.06.97). 4. O conceito de imóvel rural do art. 4º, I, do Estatuto da Terra, contempla a unidade da exploração econômica do prédio rústico, distanciando-se da noção de propriedade rural.

A Receita Federal, por sua vez, com finalidade tributária, possui outro significado para o imóvel rural, considerando como tal duas ou mais parcelas de terras rurais, desde que

¹⁸⁷ BRASIL. **Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Estatuto da Terra. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/estrut/pj/lei/4504.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

¹⁸⁸ “Art. 46, § 3º Os cadastros terão em vista a possibilidade de garantir a classificação, a identificação e o grupamento dos vários imóveis rurais que pertençam a um único proprietário, ainda que situados em municípios distintos, sendo fornecido ao proprietário o certificado de cadastro na forma indicada na regulamentação desta Lei” (BRASIL. **Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964**.)

¹⁸⁹ ARRUDA, Ridalvo Machado de. **Conceitos de imóvel rural**: aplicação na certificação do INCRA expedida no memorial descritivo georreferenciado. Disponível em: <http://www.irib.org.br/files/obra/4108_integra.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2017.

¹⁹⁰ BRASIL. Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 24.448-DF**. Distrito Federal, 4 de março de 1998. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

localizadas fora do perímetro urbano do Município, conforme o artigo 1º, §2º da Lei n. 9.393/1996¹⁹¹.

No Registro Imobiliário, o significado de imóvel rural abrange aquele imóvel que, independentemente de sua localização, possua em sua matrícula o código cadastral atribuído pelo INCRA, que atualmente é código do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR, com sua área, confrontações e direitos reais incidentes devidamente descritos na sua matrícula correspondente, além de observância dos princípios registrais, em especial, o da unitariedade matricial, de modo que cada imóvel tenha uma única matrícula, de acordo com o artigo 176, § 1º, inciso I, da Lei n. 6.015/73¹⁹².

O conceito é diferente do presente no cadastro do INCRA. No Registro de Imóvel, a unidade imobiliária rural é considerada apenas a área descrita na matrícula, ao passo que, no cadastro do INCRA, o imóvel rural poderá ser constituído por múltiplas matrículas, por pedaços de matrículas (nos casos em que no Registro de Imóveis há apenas registro das frações ideais, em forma de condomínio, mas a posse é exercida de maneira localizada e dessa maneira cadastrada) e até mesmo por áreas que não possuem matrícula. No Registro Imobiliário, como já foi visto, não é assim que acontece, afinal, cada matrícula representa uma unidade imobiliária. Por óbvio, nada impede que o proprietário requeira perante o oficial de Registro de Imóveis a unificação das áreas descritas em suas matrículas, desde que a fusão dessas seja juridicamente possível, procedimento que resultará em uma nova matrícula, com nova descrição – agora correspondente ao total do perímetro de dois ou mais imóveis, formando-se, assim, uma nova unidade imobiliária registral.

A norma que exigiu o georreferenciamento e a certificação da poligonal pelo INCRA representou verdadeiro avanço. A partir de agora poderia ser feito um confiável mapeamento do território rural e as descrições deixavam de ser estanques na matrícula, sem diálogo baseado em mapas com os demais confrontantes.

Ocorre que a diferença de significado existente entre os conceitos de imóvel rural utilizados pelo INCRA e o Registro Imobiliário causaram problemas nessa interação que a nova lei buscou efetivar entre o registro de imóveis e o cadastro rural. A dissonância logo causou problemas práticos.

¹⁹¹ “Art. 1º, § 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se imóvel rural a área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, localizada na zona rural do município” (Id. Poder Legislativo. **Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996...** Op. Cit.).

¹⁹² “Art. 176, § 1º, I - cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro registro a ser feito na vigência desta Lei” (Id. Poder Legislativo. **Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973...** Op. Cit.).

A descrição matricial do imóvel rural, isto é, da unidade imobiliária no registro de imóveis, a partir da publicação da Lei n. 10.267/2001, que alterou os §§ 3º e 4º do artigo 176 da Lei n. 6.015/1973¹⁹³, deve ser feita a partir de memorial descritivo elaborado, executado e 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, com precisão posicional já estabelecida em ato normativo e em manual técnico expedido pelo INCRA. Compete ao INCRA certificar que a poligonal objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas. A certificação do memorial descritivo pelo INCRA não implica em reconhecimento do domínio ou da exatidão dos limites e confrontações indicados pelo proprietário, já que essa atribuição de reconhecimento de direitos reais incidentes sobre imóveis é exclusiva do Registro Imobiliário. Neste sentido, é a regulação do artigo 9º do Decreto n. 4.449/2002¹⁹⁴.

¹⁹³ “ Art. 176 [...] § 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. § 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” (Ibid.).

¹⁹⁴ “Art. 9º A identificação do imóvel rural, na forma do § 3º do art. 176 e do § 3º do art. 225 da Lei n. 6.015, de 1973, será obtida a partir de memorial descritivo elaborado, executado e 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 estabelecida em ato normativo, inclusive em manual técnico, expedido pelo INCRA. § 1º Caberá ao INCRA certificar que a poligonal objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas, conforme ato normativo próprio. § 2º A certificação do memorial descritivo pelo INCRA não implicará reconhecimento do domínio ou a exatidão dos limites e confrontações indicados pelo proprietário. § 3º Para os fins e efeitos do § 2º do art. 225 da Lei n. 6.015, de 1973, a primeira apresentação do memorial descritivo segundo os ditames do § 3º do art. 176 e do § 3º do art. 225 da mesma Lei, e nos termos deste Decreto, respeitados os direitos de terceiros confrontantes, não caracterizará irregularidade impeditiva de novo registro desde que presente o requisito do § 13 do art. 213 da Lei n. 6.015, de 1973, devendo, no entanto, os subsequentes estar rigorosamente de acordo com o referido § 2º, sob pena de incorrer em irregularidade sempre que a caracterização do imóvel não for coincidente com a constante do primeiro registro de memorial georreferenciado, excetuadas as hipóteses de alterações expressamente previstas em lei. § 4º Visando a finalidade do § 3º, e desde que mantidos os direitos de terceiros confrontantes, não serão opostas ao memorial georreferenciado as discrepâncias de área constantes da matrícula do imóvel. § 5º O memorial descritivo, que de qualquer modo possa alterar o registro, resultará numa nova matrícula com encerramento da matrícula anterior no serviço de registro de imóveis competente, mediante requerimento do interessado, contendo declaração firmada sob pena de responsabilidade civil e criminal, com firma reconhecida, de que foram respeitados os direitos dos confrontantes, acompanhado da certificação prevista no § 1º deste artigo, do CCIR e da prova de quitação do ITR dos últimos cinco exercícios, quando for o caso. § 6º A documentação prevista no § 5º deverá ser acompanhada de declaração expressa dos confinantes de que os limites divisórios foram respeitados, com suas respectivas firmas reconhecidas. § 7º Quando a declaração for manifestada mediante escritura pública, constituir-se-á produção antecipada de prova. § 8º Não sendo apresentadas as declarações constantes do § 6º, o interessado, após obter a certificação prevista no § 1º, requererá ao oficial de registro que proceda de acordo com os §§ 2º, 3º, 4º, 5º e 6º do art. 213 da Lei n. 6.015, de 1973. § 9º Em nenhuma hipótese a adequação do imóvel às exigências do art. 176, §§ 3º e 4º, e do art. 225, § 3º, da Lei n.

É evidente que no procedimento de certificação do memorial descritivo georreferenciado, exigido agora pela legislação registral para descrição matricial, não se aplicaria o conceito agrário de imóvel rural. A identificação georreferenciada do imóvel rural referida nos §§ 3º e 4º do artigo 176 da Lei n. 6.015/1973 é requisito da matrícula, ou seja, é exigência que passou a ser imposta ao Registro de Imóveis. A Lei n. 6.015/1973, agora modificada pela Lei n. 10.267/2001, não se dirigia ao cadastro do INCRA.

Vários problemas advieram da tentativa do INCRA de manter o georreferenciamento com base na significação imobiliária com a qual estavam acostumados a trabalhar. O INCRA, ao georreferenciar áreas que em dados exemplos abrangiam duas ou mais matrículas, acabava obrigando o proprietário a promover o georreferenciamento de todas as áreas contíguas que lhe pertenciam, mesmo quando pretendesse regularizar apenas uma delas. Impor ao proprietário que realizasse a unificação das matrículas, impondo-lhe esse custo e ônus, para que o cadastro fosse exatamente compatível com o registro imobiliário, era uma opção mais absurda ainda.

O problema foi identificado pelos Registradores Imobiliários e várias tratativas se seguiram entre a autarquia e o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. O Instituto, à época, possuía como Diretor de Assuntos Agrários o registrador imobiliário Eduardo Augustinho Arruda Augusto, que muito contribuiu e trabalhou para o entendimento da matéria entre os registros imobiliários e a autarquia. Em trabalho publicado em seu *blog*, utilizando exemplo de imóveis de sua comarca, exemplifica a situação do georreferenciamento à época da publicação da Lei n. 10.267. A primeira figura demonstra um trabalho que foi apresentado pelo agrimensor ao INCRA, para certificação das poligonais:

6.015, de 1973, poderá ser feita sem a certificação do memorial descritivo expedida pelo INCRA”. (BRASIL. Poder Executivo. **Decreto n. 4.449, de 30 de outubro de 2002**. Regulamenta a Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis nºs. 4.947, de 6 de abril de 1966; 5.868, de 12 de dezembro de 1972; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.739, de 5 de dezembro de 1979; e 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4449.htm>. Acesso em: 10 jun. 2017).

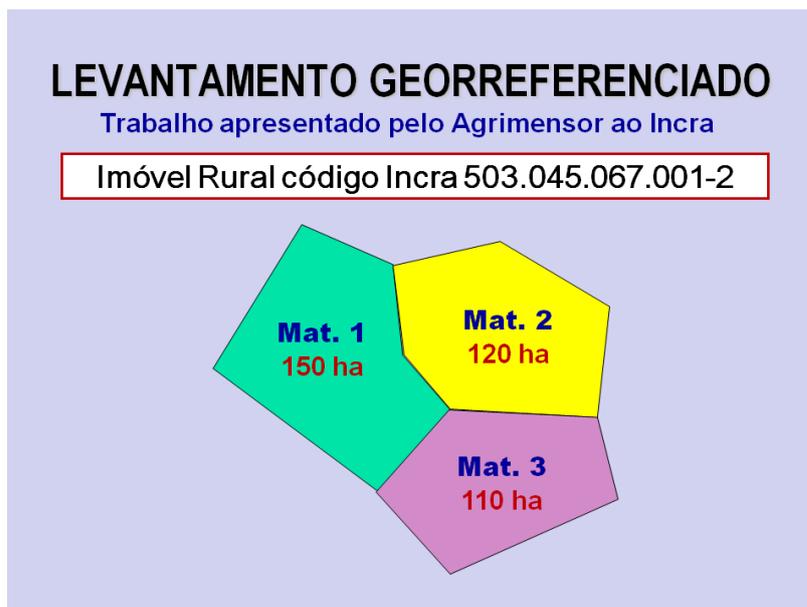


Ilustração 05 – Levantamento georreferenciado 1¹⁹⁵.

Como se vê, tratam-se de três imóveis, adotado o significado utilizado pelo registro imobiliário, ou seja, a quantidade de imóveis sujeitos à matriculação, com descrição própria.

A próxima imagem, demonstra o que era certificado pelo INCRA à época, que utilizava como base o perímetro que possuía em seu cadastro:



Ilustração 06 – Levantamento georreferenciado 2¹⁹⁶.

¹⁹⁵ AUGUSTO, Eduardo Augustinho Arruda. **Georreferenciamento**: Dicas para o Registrador operar o SIGEF. Disponível em: <<http://eduardoaugusto-irib.blogspot.com.br/2013/11/georreferenciamento-dicas-para-o.html>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

¹⁹⁶ AUGUSTO, Eduardo Augustinho Arruda. **Georreferenciamento**... Op. Cit.

Ou seja, o cadastro e o registro imobiliário não conversavam e o trabalho caríssimo feito pelo agrimensor, era perdido:



Ilustração 07 – Levantamento georreferenciado 3¹⁹⁷.

Além de não cumprir a legislação registral, a atuação do INCRA retirava desse cadastro a possibilidade de ser um efetivo cadastro multifinalitário, ou seja, um cadastro que não servisse apenas para sua própria finalidade, que descrevesse a menor parcela possível e pudesse ser utilizado para outros fins, como o ambiental, por exemplo, gerando a diminuição de dispêndio de recursos e retrabalho.

Não obstante, como se vê da redação da Lei que criou o CNIR, o seu propósito desde o princípio foi o de ser um cadastro multifinalitário, que prestasse serviço a todo país:

Art. 1º, §2º Fica criado 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 brasileiro¹⁹⁸.

O cadastro multifinalitário é definido como um sistema de informações territoriais que tem por fim servir tanto às organizações públicas como às privadas, bem como aos cidadãos. Difere-se dos demais sistemas de informações territoriais por ser baseado em

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ BRASIL. Poder Legislativo. **Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972...** Op. Cit.

parcelas e serve de base para os demais tipos de cadastro, como o ambiental, o legal, o fiscal, etc.¹⁹⁹

Podem-se citar como características principais do cadastro multifinalitário: utiliza a parcela cadastral como unidade fundamental da organização espacial; relaciona uma série de registros territoriais (tais como direitos, valor e uso do solo) a esta parcela; é o mais completo possível em termos de cobertura espacial; fornece um meio eficiente de acesso aos dados²⁰⁰.

Os principais componentes de um cadastro multifinalitário são: uma rede de referência espacial, um sistema de mapeamento básico e um conjunto de arquivos relacionando vários tipos de informação a cada parcela.

Como se vê, o modelo inicialmente ofertado pelo INCRA não oferecia um cadastro multifinalitário e continuava sendo um cadastro que cumpria unicamente os objetivos da autarquia, para nada mais servindo.

Entretanto, após muitas tratativas e mais de uma década passada, a situação mudou e o INCRA passou a adotar a conceituação de propriedade imobiliária para proceder às certificações.

Atualmente cadastro e matrícula conversam e o procedimento é todo informatizado, feito por um programa disponibilizado pelo INCRA, chamado Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, seguindo os seguintes atos²⁰¹:

a) Memorial descritivo elaborado, executado e assinado por profissional habilitado e com a devida ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico brasileiro;

b) Certificação expedida pelo INCRA: documento declarando que a poligonal (perímetro) objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas;

c) Notificação para fins de georreferenciamento: o georreferenciamento implica em retificação da descrição do imóvel, sendo necessária a anuência dos confrontantes. Essa anuência deve ser dada na planta ou em declaração em anexo, ou ainda, por edital expedido pelo Registro de Imóveis. Não pode ser aceita eventual notificação feita por edital diretamente pelo proprietário do imóvel retificando. A anuência tácita (em virtude de notificação ou edital sem impugnação) vale apenas durante a vigência do procedimento de retificação. Se o

¹⁹⁹ CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório. **Uma proposta de reforma cadastral visando a vinculação entre o cadastro e o registro de imóveis**. 2000. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

²⁰⁰ Ibid.

²⁰¹ AUGUSTO, Eduardo Augustinho Arruda. **Georreferenciamento...** Op. Cit.

procedimento for indeferido por qualquer motivo e foi arquivado, será necessário nova notificação ou edital quando for reapresentado. O INCRA exigia junto ao processo de certificação que fossem apresentadas declaração de limites dos confrontantes, mas após as últimas alterações, não faz mais essa exigência, deixando que a anuência seja incluída no processo de retificação do imóvel que é feito pelo artigo 213 da Lei de Registros Públicos, perante o Registro de Imóveis.

d) Declarações de respeito de limites: a Norma de Execução do INCRA n. 92, de 22/02/2010, dispõe que as “declarações de respeito de limites” deverão ser obrigatoriamente registradas em Títulos e Documentos da mesma Comarca do imóvel rural. Essa norma contradiz o disposto no artigo 130 da LRP que exige tal registro no domicílio das partes. Essa declaração, todavia, é documento interno do INCRA, que normalmente não acompanha a documentação do georreferenciamento. No Registro de Imóveis deve ser apresentada a anuência do confrontante, dada na planta, em virtude do georreferenciamento ser uma forma de retificação e não a declaração.

Atualmente o procedimento tem se mostrado um sucesso. A legislação que exigiu o georreferenciamento fixou prazos para a realização do procedimento conforme o tamanho do imóvel, a fim de que se alcançasse o georreferenciamento da totalidade do território rural registral brasileiro.

Assim, o Decreto n. 4.449/2002 determinou que o proprietário não poderia alienar sua propriedade sem o prévio georreferenciamento, conforme os seguintes prazos, que foram objeto de sucessivas prorrogações:

Art. 10. A identificação da área do imóvel rural, prevista nos §§ 3º e 4º do art. 176 da Lei nº 6.015, de 1973, será exigida nos casos de desmembramento, parcelamento, remembramento e em qualquer situação de transferência de imóvel rural, na forma do art. 9º, somente após transcorridos os seguintes prazos:

I - noventa dias, para os imóveis com área de cinco mil hectares, ou superior;

II - um ano, para os imóveis com área de mil a menos de cinco mil hectares;

III - cinco anos, para os imóveis com área de quinhentos a menos de mil hectares;

IV - dez anos, para os imóveis com área de duzentos e cinquenta a menos de quinhentos hectares;

V - treze anos, para os imóveis com área de cem a menos de duzentos e cinquenta hectares;

VI - dezesseis anos, para os imóveis com área de vinte e cinco a menos de cem hectares; e

VII - vinte anos, para os imóveis com área inferior a vinte e cinco hectares²⁰².

²⁰² BRASIL. Poder Executivo. **Decreto n. 4.449, de 30 de outubro de 2002...** Op. Cit.

Como se vê, a legislação previu uma penalização deveras drástica para garantir o georreferenciamento da quase totalidade das propriedades rurais brasileiras. Após os prazos fixados na legislação, fica vedada a transferência do imóvel. Ou seja, o proprietário é penalizado com a retirada do seu imóvel do comércio.

O modelo adotado pela lei que introduziu o georreferenciamento foi demasiadamente arriscado. O procedimento de georreferenciamento é uma solução bastante adequada para o cadastro, mas é preciso lembrar que o cadastro não é um fim em si mesmo. O agrimensor americano, Williamson²⁰³, grande estudioso do tema, bem alerta sobre essa máxima importante, lembrando que sistemas cadastrais eficientes apoiam mercados imobiliários efetivos, aumentando a produtividade da pecuária e agricultura, promovendo o desenvolvimento sustentável, o gerenciamento ambiental, a estabilidade política e a justiça social.

Vedar o tráfego imobiliário com base no cadastro parece inverter a lógica, colocando o mercado ao serviço do cadastro. Não é raro para quem exerce a atividade registral ver proprietários imobiliários que perdem negócios que dependem de agilidade, por conta da necessidade de georreferenciamento – que tem sido cada vez mais ágil, mas ainda é demorado. Pensa-se que o problema não foi maior apenas porque a ausência de georreferenciamento não impede que o imóvel seja dado em garantia, como em hipoteca por exemplo, direito real que corresponde ainda hoje ao grande movimento do mercado imobiliário das propriedades ruralistas produtivas.

Na Declaração de Bogor (Indonésia) de 1996, a Organização das Nações Unidas – ONU reconhece que sistemas cadastrais eficientes e eficazes são essenciais para o desenvolvimento econômico, gestão ambiental, estabilidade social em países desenvolvidos e em desenvolvimento²⁰⁴.

Os pontos fulcrais da declaração, no que se refere ao cadastro, foram bem elencados na seguinte enumeração: apoiar o desenvolvimento de um mercado imobiliário eficiente; aperfeiçoar a proteção de direitos territoriais; apoiar o gerenciamento territorial e o desenvolvimento econômico; promover a automatização de sistemas cadastrais; e promover a simplificação de processos cadastrais²⁰⁵.

²⁰³ WILLIAMSON, I. P. A modern cadastre for New South Wales. **UNISURV REPORT S23**, University of New South Wales, Kensington, Australia, 1983.

²⁰⁴ FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DOS GEÔMATRAS – FIG. **The Bogor Declaration**: United Nations Interregional Meeting of Experts on the Cadastre. Bogor, 18-22 mar. 1996. Disponível em: <<http://www.fig.net/commission7/reports/bogor/BogorDeclaration.html>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

²⁰⁵ CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório... Op. Cit.

Como se vê, apoiar o desenvolvimento de um mercado imobiliário eficiente é uma das funções do cadastro. Assim, retirar do comércio imobiliário um imóvel que não cumpra os requisitos do cadastro, apesar de ser uma proposta envolvente por resolver o problema da inércia do proprietário em realizar o procedimento, não parece adequado.

Em entrevista concedida à revista *Registradores de España*, o estudioso e registrador imobiliário espanhol Mendez relatou que a Grécia tentou importar esse modelo para todas as suas propriedades imobiliárias, copiando o modelo Holandês. A ideia não chegou a sair do papel, mas criou um grande alarme social. A proposta veio junto com um pacote medidas que objetivavam tentar retirar o país da crise instalada, mas apenas foram gastos milhões com o projeto. Depois de gastar milhões inutilmente, o governo se viu obrigado a paralisar o projeto²⁰⁶.

Como se vê, a experiência de colocar o mercado a serviço do cadastro pode ser catastrófica. Assim, a experiência com o cadastro rural no Brasil é válida e pode ser copiada como um bom modelo para a estruturação do cadastro urbano, mas com alterações, como se exporá no próximo capítulo.

3.5 SISTEMA NACIONAL DE GESTÃO DE INFORMAÇÕES TERRITORIAIS – SINTER

3.5.1 O que é o SINTER?

O Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais – SINTER recebeu tratamento neste trabalho, por parecer ter alguma similitude com o cadastro. Esse ponto precisava ser analisado, para que se pudesse apontar ou não o SINTER como uma plataforma capaz de resolver o problema que se apresenta neste estudo.

Em verdade, o SINTER não é cadastro. Basicamente, é um sistema informatizado que guarda diversas informações sucessivas de diferentes órgãos, incluídos os atos praticados nos serviços de registros públicos, permitindo que estas sejam acessadas por entes

²⁰⁶ MENDEZ, Fernando P. Entrevista. *Registradores de España*, Colégio de Registradores, n. 78, p. 20, out. 2016.

governamentais diversos e supostamente viabilizando a comparação das informações geradas por diferentes agentes.

O SINTER é um complexo sistema de gestão que pretende agregar informações de natureza variada, não somente oriundas de serviços de registros públicos. É um sistema que agregará informações registrais, cadastrais, fiscais e geoespaciais provenientes de toda a administração pública da União, seja ela direta ou indireta, assim como dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e até mesmo de pessoas jurídicas de direito privado, por isso um Sistema Nacional.

O SINTER significa, portanto, a concretização de uma ferramenta de integração de dados que resulta de decisão tomada pelo Estado brasileiro, na condução da política relativa à informação de interesse público produzida no País, de acordo com o que dispõem, especialmente, os artigos 1º e 8º do Decreto n. 8.764/2016, que obrigará os órgãos da Administração Pública a seguirem as normas instituídas [...] ²⁰⁷.

O propósito do SINTER é criar uma base de dados de fontes diversas, não apenas oriundas dos serviços públicos, mas também dos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, além das administrações tributárias estaduais e municipais, cuja finalidade principal seria a de integração.

Como se vê, o SINTER não busca cadastrar nada, ou seja, não inventaria nada, que é a função do cadastro. Não tem por fim tratar nenhum dado ou informação, mas sim agrupar dados que já existem, de diversas instituições. Essa diferenciação precisa ficar bem clara, pois alguns documentos parecem embaralhar os objetivos do SINTER.

No texto base que foi utilizado pela Receita Federal no primeiro Seminário Rede de Gestão Integrada de Informações Territoriais ²⁰⁸, exemplificam-se experiências cadastrais de sucesso, para, mais a frente, fazer crer que o SINTER seria uma solução parecida para o Brasil:

Partimos do exemplo da França, país que lançou as bases do cadastro moderno: em 15 de setembro de 1807, o governo francês promulgou uma lei determinando o levantamento completo de seu território em um cadastro único e centralizado. O chamado Cadastro Napoleônico continha inovações que permanecem até os dias de hoje como referência técnica de um bom sistema cadastral:

- o conceito de parcela com o código identificador unívoco;
- o referenciamento geodésico;
- o levantamento topográfico por medições;
- a documentação de cada propriedade e;

²⁰⁷ REGISTRO DE IMÓVEIS: Sinter será o único instrumento de controle das informações repassadas à Receita Federal. **Boletim Informativo SINOREG-PR**, n. 17, 17 de junho de 2016. Disponível em: <http://www.sinoregpr.org.br/boletim17_2.html>. Acesso em: 15 jun. 2017.

²⁰⁸ SINTER – SISTEMA NACIONAL DE GESTÃO DE INFORMAÇÕES TERRITORIAIS. **Texto base seminário SINTER: rede de gestão integrada de informações territoriais**. Brasília, 23 de setembro de 2013. Disponível em: <<https://arisp.files.wordpress.com/2010/11/texto-base-seminario-sinter-rede-de-gestao-integrada-de-informacoes-territoriais.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

- a atualização permanente.

Os trabalhos iniciaram-se em 1808 e foram completados em 1850. Todos os imóveis rurais e urbanos foram medidos, seus limites geométricos mapeados e os proprietários identificados.

De fato, a experiência da França é extremamente louvável, e algo parecido já tem sido colocado em andamento no Brasil, com relação aos imóveis rurais do Brasil, a partir da publicação da lei que obriga o georreferenciamento. Com relação aos imóveis urbanos, há um projeto de lei em andamento – que será estudado neste trabalho – e que busca melhorar a forma cadastral e sua integração com o registro imobiliário.

Mas não se pode dizer que o SINTER irá contribuir neste aspecto, pois o sistema não propõe nenhuma forma nova de se cadastrar os imóveis brasileiros.

No Decreto n. 8.764/2016, que cria o sistema, há previsão em seu artigo 9º de que as informações sejam georreferenciadas. É prevista também a criação de um grupo de estudos a respeito do tema²⁰⁹. O Decreto não prevê que esse georreferenciamento se dê com análise de sobreposição de parcelas e não sugere nenhuma medida para integrar as parcelas cadastrais às parcelas registradas. Analisando o Decreto sobre o enfoque da integração, que é o que se discute nesse trabalho, parece que descrever a velha informação de maneira georreferenciada não é uma solução suficiente.

Mesmo que o SINTER prevesse uma solução para a gestão cadastral dos municípios, não funcionaria, pois sua fonte legislativa (decreto presidencial) não tem força cogente capaz de obrigar os municípios a revisarem seu cadastro. Ainda que houvesse uma boa proposta, seria necessária a edição de uma lei em sentido estrito, normatizando a questão de maneira uniforme em todo Brasil.

Esse é um problema grande, pois ao tratar de um assunto que não lhe compete (e que já possui projeto legislativo em andamento), a Receita Federal incorre no risco de imputar um retrabalho aos municípios que adiram às suas propostas²¹⁰, pois caso haja a conversão do Projeto de Lei n. 3.876/2015, novos parâmetros podem ser exigidos para o mapeamento e cadastro municipal.

Assim, o que se conclui é que o SINTER apenas se propõe a arquivar digitalmente a antiga informação cadastral que já há no Brasil, sem nenhum tratamento desses dados antigos.

²⁰⁹ BRASIL. Poder Executivo. **Decreto n. 8.764, de 10 de maio de 2016**. Institui o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais e regulamenta o disposto no art. 41 da Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8764.htm>. Acesso em: 15 jun. 2017.

²¹⁰ Em verdade, ainda não há efetiva proposta da Receita Federal, mas apenas a criação de um comitê temático para analisar o tema.

Com efeito, o SINTER foi instituído pelo Decreto n. 8.764, de 10 de maio de 2016, e nos termos de seu artigo 1º representa uma

[...] ferramenta de gestão pública que integrará, em um banco de dados espaciais, o fluxo dinâmico de dados jurídicos produzidos pelos serviços de registros públicos ao fluxo de dados fiscais, cadastrais e geoespaciais de imóveis urbanos e rurais produzidos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios²¹¹.

Ou seja, o SINTER é um “banco de dados espaciais”. Em outras palavras: um novo arquivo digital da velha informação. Não há como defender que o SINTER melhorará em nada o sistema cadastral brasileiro. A princípio, ter uma ferramenta que serviria em caráter integrativo parece ser bastante adequado. Como já destacado ao longo deste capítulo, o sistema cadastral brasileiro tem suas falhas e a busca de compatibilização entre ele e o sistema registral trilharia bons rumos, a priori, com a criação de um sistema de integração. Entretanto, é irracional acreditar que reunir as informações que temos hoje (e que já não se comunicam bem) em um mesmo espaço digital vai resolver a questão da integração. Muda-se a plataforma, sem mudar a forma da informação.

A ideia de reunir toda a informação territorial em camadas parece interessante e envolvente, mas parece que o projeto olvidou o fato de que hoje essas camadas não se comunicam. Não há como organizar esses dados sem sua compatibilização prévia. Sem que os dados se comuniquem, não haverá informação em camadas como dizem os entusiastas do sistema. As camadas serão em verdade diversas peças de um quebra cabeça que não se encaixam. Infelizmente, o SINTER, que pretendia se igualar à experiência francesa, parece estar mais próximo da recente experiência grega: milhões gastos em um projeto que não tem como funcionar.

Com o SINTER a informação não será integrada. Teremos apenas mais um órgão arquivando a informação antiga de maneira repetida. A criação do Sistema vai na contramão da economia de recursos, já que o que se precisa é tratar (e não simplesmente arquivar) a informação existente e integrar os diversos órgãos que já existem no Brasil. Criar mais um “órgão²¹²”, caro e ineficiente não nos parece ser sequer o começo para a solução da questão territorial do Brasil. Nesse sentido já se manifestou o Tribunal de Contas da União²¹³:

Como efeitos negativos da falta de um marco legal consolidado que defina as competências e os limites de atuação dos diversos órgãos que atuam na

²¹¹ BRASIL. Poder Executivo. **Decreto n. 8.764, de 10 de maio de 2016...** Op. Cit.

²¹² Órgão no sentido lato, de estrutura administrativa.

²¹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria n. 011.713/2015-1.** Brasília, 05 de agosto de 2015. Relator: Walton Alencar Rodrigues.

área são geradas diversas sobreposições de competências, com consequente desperdício de recursos financeiros e de material humano. Em complemento, a situação dificulta o estabelecimento, por parte do Poder Executivo, de normas que definam a coordenação das políticas públicas em nível Federal, Estadual e Municipal, conforme estabelece o Decreto Lei n. 200/1967. Além disso, prejudica a transparência, o *accountability*, e o controle social da política, pois não é evidente quem deve ser cobrado pelos resultados das ações proposta pelo Governo.

Como causa identificada para essas situações encontra-se o fato do Poder Executivo não tomar iniciativa e não se articular no sentido de institucionalizar por meio de norma legal apropriada a atuação dos diversos órgãos e instituições envolvidas nas ações de organização e ordenamento do território em áreas não urbanas, delimitando competências e limites de atuação.

Desta forma, propõe emitir recomendação à Presidência da República para que, consoante disposto no inciso IV e alínea “a” do inciso VI da Constituição Federal, defina, de forma consolidada e por meio de norma legal apropriada, as competências e os limites de atuação dos diversos órgãos que atuam na organização e no ordenamento territorial em âmbito federal.

Como benefícios do estabelecimento das competências e dos limites de atuação dos diversos órgãos governamentais no seguimento de organização e ordenamento do território nacional, em áreas não urbanas, espera-se evitar a sobreposição de competências e de ações, otimizando recursos públicos e potencializando efeitos e impactos das políticas públicas executadas. A definição clara dos limites de atuação dos diversos órgãos que exercem atividades nessas áreas poderá facilitar a coordenação das políticas públicas em nível Federal com políticas públicas estaduais e municipais. (grifo nosso).

Como se vê, a proposta do TCU é precisar as competências dos órgãos *existentes*, para se diminuir o retrabalho. O SINTER vai exatamente na contramão, espelhando uma nova estrutura, que arquiva o trabalho já feito por outros órgãos. Parece ser um retrabalho sem justificativa real.

3.5.2 O problema da falta de competência regulamentar e da quebra de privacidade

Vale destacar, ainda, o questionamento no que se refere à competência regulamentar. O SINTER foi regulado por um Decreto executivo, expedido pela Presidência da República - e no que se refere à normatização dos registro públicos - com transbordamento de sua

competência constitucional e invasão da competência judiciária²¹⁴. O decreto se propõe a regularizar o artigo 37 da Lei n. 11.977/2009.

Ora, qualquer normativa a respeito Decreto deveria ter sido expedida no âmbito do Poder Judiciário, que é o órgão responsável por fiscalizar e regulamentar as atividades notariais e registrais, e não do Poder Executivo. Aliás, tal normativa já existe, tendo em vista a publicação do Provimento n. 47 do Conselho Nacional de Justiça, que estabeleceu o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI, que mantém o controle das informações com cada Registrador Imobiliário, regulamentando o compartilhamento em centrais de serviços eletrônicos. Outros estudos têm sido feitos ainda no âmbito do CNJ para aprimorar a prestação de tais serviços.

Nesse sentido também se manifestou a Associação de Magistrados do Brasil, com parecer do constitucionalista André Ramos Tavares²¹⁵, do qual vale destacar o seguinte ponto:

Prontamente identifico que o Decreto 8.764/2016 não trata, verdadeiramente, do sistema legal ao qual se refere formalmente, posto que este último (constante da Lei n. 11.977/09) deve ser elaborado e gerido pelos próprios serviços de registros públicos e está autorizado a funcionar sob premissas diversas. Logo, o Decreto institui um sistema paralelo e desconhecido da Lei. A referência à Lei é irreal. Nessa mesma linha, realiza-se certo mimetismo com a redação de dispositivos legais para causar algum conforto visual, sendo certo que o objetivo é a confusão conceitual e o alargamento de poderes a entidade que não os pode deter legitimamente, não na forma, intensidade e finalidades construídas pela engenharia do referido Decreto.

Ou seja, o Decreto, sob a alegação de tratar de um registro eletrônico, prevê o envio digital de informações para a Receita Federal. Não é preciso muito esforço para entender que não é disso que trata a Lei n. 11.977/2009, que em seu artigo 37 diz que: “Os serviços de registros públicos de que trata a Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, observados os prazos e condições previstas em regulamento, instituirão sistema de registro eletrônico”²¹⁶. Ora, registro eletrônico não é sinônimo de envio de dados para a Receita Federal de forma eletrônica. E, ainda que se admitisse o SINTER como registro eletrônico, não há como se afastar a questão da incompetência legislativa.

Nesse sentido, vale transcrever mais um trecho do parecer da Associação do Magistrados brasileiros, apontando-se o risco democrático de se admitir tal regulamentação:

²¹⁴ DIP, Ricardo; et. al. **Registros Públicos e Notas** – Conselho Nacional de Justiça: Atos Normativos Apontados Gestão Min. Nancy Andrighi. São Paulo: Quinta Editorial, 2015.

²¹⁵ TAVARES, André Ramos. **Consulta sobre o Decreto Presidencial n. 8.764/2016**. Brasília: Associação de Magistrados Brasileiros – AMB, 2017.

²¹⁶ BRASIL. Poder Legislativo. **Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 15 jun. 2017.

A esse propósito, gostaria de finalizar o item retomando aspecto que tenho insistido em sua essencialidade, ao longo do tempo. É que não se pode aceitar que uma denúncia de extrapolação das competências, no caso presente, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, seja um mero formalismo desprovido de importância. Isso porque a repartição de competências representa a atribuição legítima de um âmbito determinado do Poder estatal, o que não se restringe a um mero aspecto organizacional ou burocrático do Estado. Trata-se da própria garantia do cidadão de que cada um dos órgãos estatais ficará restrito a sua própria esfera de atuação, como melhor realização do Estado Constitucional de Direito, que enquadra o Poder sob a égide das normas constitucionais e legais, assumindo que “o Governo deve encontrar balizas (constitucionais) e que estas lhe devem ser impostas”²¹⁷.

Também não há como sustentar que a criação do SINTER se funde no artigo 41 da Lei n. 11.977/2009, que obriga a disponibilização de informações constantes dos bancos de dados dos serviços de registros públicos, *por meio eletrônico e sem ônus*, sob pena de multa, suspensão por noventa dias prorrogáveis por mais trinta ou perda da delegação²¹⁸. A disponibilização de informação mediante consulta é totalmente diferente da captura de banco de dados que a Receita Federal pretende operacionalizar. A plataforma para consulta deve se dar pelas centrais dos registros, que já existem e atende devidamente à normativa. Nesse sentido, tem-se que:

Deu-se a captura do Registro Eletrônico pelo Poder Executivo federal. Sem que se promovesse uma ampla consulta ou audiência pública envolvendo os principais protagonistas, que são os próprios registradores imobiliários brasileiros, o Decreto do SINTER foi baixado depois de um breve período em que o projeto original foi discutido e sucessivamente modificado em razão de críticas que recebeu desde o início²¹⁹.

Problema mais severo, que não é o objeto desse trabalho, mas se ressalta para evidenciar a inconstitucionalidade aqui defendida, se experimenta ao observar-se o total desrespeito ao direito fundamental à privacidade, fundado no sigilo de informações, no contexto paralelo da disciplina do Decreto n. 8.764/2016. Embora ele preveja em seu artigo 3º que “o acesso pelos usuários às informações armazenadas no SINTER deverá ser efetuado observado o limite de suas competências, do sigilo fiscal e das demais hipóteses legais de sigilo e de restrição ao acesso a informações”²²⁰, também se sujeita aos novos parâmetros de

²¹⁷ TAVARES, André Ramos... Op. Cit.

²¹⁸ BRASIL. Poder Legislativo. **Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009**... Op. Cit.

²¹⁹ JACOMINO, Sérgio. O SINTER é um divisor de águas. **Cartórios.org**, 4 nov. 2016. Disponível em: <<https://cartorios.org/tag/sinter/>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

²²⁰ JACOMINO, Sérgio. O SINTER é um divisor de águas... Op. Cit.

publicização de dados criados pelo Decreto n. 8.777/2016²²¹, expedido apenas um dia depois do Decreto que regulou o SINTER, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, e pelo Decreto n. 8.789/2016²²², que instituiu o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal. Evidente o diálogo impossível entre o artigo 3º do Decreto n. 8.764/2016, ora compatível com a Lei n. 6.015/1973, e os Decretos n. 8.777/2016 e 8.789/2016.

Embora se acredite que é necessário alcançar a compatibilização entre o sistema de registro e o sistema de cadastro, objeto do próximo capítulo, pensa-se que o caminho não está em se transmitir as informações a registros a um terceiro órgão, notadamente colocando em risco direitos fundamentais como o da privacidade e afetando a vida dos usuários dos serviços públicos registros.

²²¹ BRASIL. Poder Executivo. **Decreto n. 8.777, de 11 de maio de 2016**. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm>. Acesso em: 17 jun. 2017.

²²² Id. Poder Executivo. **Decreto n. 8.789, de 29 de junho de 2016**. Dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8789.htm>. Acesso em: 17 jun. 2017.

4 DA VIABILIDADE DE COMUNICAÇÃO ENTRE CADASTRO E REGISTRO: A BUSCA POR UM CADASTRO URBANO MULTIFINALITÁRIO

Tomando por base os estudos colacionados neste trabalho, dedica-se este capítulo à confrontação da hipótese levantada. Inicialmente, se fará uma exposição acerca do pressuposto lógico da hipótese em teste, qual seja o de que é inaceitável a incompatibilidade entre fatos jurídicos sob a ótica da teoria da linguagem, o que determina a necessidade de se desenvolver uma norma apropriada para solucionar o problema da dissonância entre registro e cadastros, ambos fatos jurídicos associados ao mesmo grupo de normas jurídicas. Neste viés, determina-se que a necessidade de solução ao conflito tem arcabouço também na regulação internacional.

Em seguida, analisam-se soluções ao problema da incompatibilidade, o que é feito sob a ótica do Projeto de Lei n. 3.876/2015, partindo de seu histórico e expondo os principais debates que surgiram acerca de seu conteúdo, notadamente encontrar soluções que possam ser implementadas em curto e/ou médio prazo para o problema da incompatibilidade entre registro e cadastro imobiliários, bem como para outros problemas que vieram surgindo na temática em questão.

4.1 ESTABILIDADE CONCEITUAL E O *LAND ADMINISTRATION DOMAIN MODEL*

A busca por um cadastro eficiente e sua integração com o registro imobiliário não é uma preocupação exclusivamente brasileira. Prova disto reside no fato de que a melhoria do sistema cadastral e sua integração é um dos objetivos de iniciativas como o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – ONU-Habitat, estabelecido em 1978²²³.

Com sede em Nairóbi, Quênia, a organização é a encarregada de coordenar e harmonizar atividades em assentamentos humanos dentro do sistema das Nações Unidas, facilitando o intercâmbio global de informação sobre moradia e desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos, além de colaborar em países com políticas e assessoria técnica para enfrentar o

²²³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **ONU-Habitat**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

número crescente de desafios enfrentados por cidades de todos os tamanhos²²⁴.

A movimentação de programas como esse em parceria com a Federação Internacional dos Geômatras – FIG foi um dos motivos da publicação, em primeiro de novembro de 2012, da ISO 19152, fixando um padrão que sugere um modelo para a gestão territorial, chamado de LADM, abreviação em inglês da expressão *Land Administration Domain Model*²²⁵.

A gestão territorial é uma questão altamente complexa, que exige a intervenção de diversas áreas do conhecimento humano – engenharia, agrimensura e Direito, notadamente – e não é possível tratá-la com abrangência mundial em um único documento. Por óbvio, esgotar o tema não é a pretensão da LADM. Mas a norma fixa alguns conceitos que são básicos para qualquer gerenciamento territorial, abrangendo, *v.g.*, os elementos físicos – lote²²⁶, edifício, etc. – e os elementos jurídicos – direito real de propriedade, de enfiteuse, etc.

A publicação da LADM dá continuidade a uma tendência iniciada na União Europeia, com a publicação da Diretiva Infraestrutura de Informação – INSPIRE. O maior objetivo da INSPIRE é poder prever impactos de danos ambientais, por exemplo, até onde vedar o acesso a um determinado curso de água que foi contaminado por um acidente industrial. Para isso, a INSPIRE sugere que se sistematize a forma de recolhimento de dados de 34 informações diferentes, como unidades administrativas, rede de transportes, distribuição da população, recursos energéticos, dentre outros. O projeto é audacioso e ainda não se tem notícia da sua efetiva implantação, mas demonstra uma tendência mundial a ser seguida²²⁷.

A LADM é um esquema conceitual e se limita a descrever de maneira formal o significado de conceitos básicos que são utilizados em todos os países do globo, afastando as singularidades existentes em cada nacionalidade. Como se extrai do relato presente nesse trabalho acerca da implantação do sistema georreferenciado no Brasil, a diversidade de significados que um conceito gera pode afetar a eficácia de um projeto que poderia ser bem-sucedido.

Igualar os significados gerados por conceitos utilizados pelo mundo é um passo primordial para se alcançar um sistema cadastral de sucesso, que possa efetivamente conversar com o sistema registral e sirva de base para diversos cadastros temáticos, o que

²²⁴ Ibid.

²²⁵ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION – ISO. **ISO 19152:2012**. Disponível em: <<https://www.iso.org/standard/51206.html>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

²²⁶ O lote aparece como o elemento espacial que materializa os direitos reais, seguindo a posição amplamente definida nas legislações sobre cadastro e registro da propriedade.

²²⁷ Ibid.

seria o cadastro multifinalitário. Assim, a LADM²²⁸ sugere como conceitos básicos e seus respectivos significados o seguinte:

- a) Parte: sujeito (em geral, interveniente);
- b) DRR: Direito/Restrição/Responsabilidade;
- c) Unidade administrativa: objeto territorial registrado (ainda de maneira informal) ou suscetível de sê-lo;
- d) Unidade espacial: aspectos espaciais de um objeto territorial.

Quanto aos direitos incidentes sobre determinada unidade territorial, a LADM²²⁹ traz o seguinte rol:

- a) Direitos: propriedade, usufruto;
- b) Restrições que limitam o exercício destes direitos: hipoteca, servidões, etc., mas também limitações de domínio público (por exemplo, área de proteção ambiental);
- c) Responsabilidades derivadas dos mesmos: obrigação de limpar um canal, manutenção de edifício histórico, etc.;
- d) Fonte administrativa ou título: escritura de compra e venda, hipoteca;
- e) Parte ou titular de direito: com independência de que seja uma pessoa física ou jurídica;
- f) Parte múltipla, quando são vários titulares de direito ou o são em um percentual do mesmo: casamento em comunhão de bens, herdeiros.

De todo o rol listado, destaca-se o significado atribuído ao conceito de “unidade administrativa”, estabelecido como o objeto territorial registrado, passível de sê-lo ou informal²³⁰. Nota-se que a LADM utilizou o significado registral de propriedade imobiliária, o que faz todo sentido, pois um cadastro que seja capaz de conversar com o sistema registral deve ter o significado de unidade imobiliária coincidente ou contido dentro do conceito de propriedade registral²³¹.

A conclusão a que se chega é que definir os significados dos conceitos que serão trabalhados pelo cadastro e pelo registro imobiliário é de fato primordial. Como já relatado, a não correção desse pequeno problema na linguagem existente entre o cadastro rural e o registro imobiliário gerou um grande trabalho desperdiçado na implantação do georreferenciamento no Brasil. É importante se atentar ao que pode ser aproveitado de toda esta experiência para promover um cadastro urbano brasileiro multifinalitário.

²²⁸ Ibid.

²²⁹ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION – ISO... Op. Cit.

²³⁰ Ibid.

²³¹ Neste trabalho, é entendido como o imóvel submetido ao registro.

4.2 A IMPRESCINDIBILIDADE DA COMUNICAÇÃO ENTRE CADASTRO E REGISTRO SOB O FOCO DA TEORIA DA LINGUAGEM

Já no início deste trabalho apontou-se que o Direito é um sistema comunicacional. Neste sentido, o propósito de um sistema comunicacional é guiar-se pela linguagem, de modo que a sua coerência depende do uso de uma linguagem que seja adequada e cujos signos sejam compatíveis.

Verifica-se, assim, a importância da linguagem para a constituição da realidade e também para o conhecimento e para o Direito. Assim, o estudo da linguagem, do conhecimento, da verdade e do Direito, formando um sistema comunicacional, apresentam-se inter-relacionados²³². A propósito, Carvalho²³³ afirma que “compor um discurso científico é verter em linguagem rigorosa os dados do mundo, de tal sorte que ali onde não houver precisão linguística não poderá haver ciência”. O mundo, inclusive o jurídico, somente pode ser compreendido e entendido sob a ótica da teoria da linguagem. Então, a linguagem,

A teoria do conhecimento, originalmente, centrava-se no estudo da relação entre sujeito e objeto, fazendo-o a partir do objeto (ontologia), do sujeito (gnosologia) ou da relação entre ambos (fenomenologia). Com base na filosofia da consciência, via-se a linguagem como instrumento que ligava o sujeito ao objeto do conhecimento, sendo a verdade resultado da correspondência entre a proposição linguística e o objeto referido.

Com o advento da filosofia da linguagem, cujo marco inicial é a obra de Wittgenstein (*Tractatus logico-philosophicus*), passou-se a considerar a linguagem como algo independente do mundo da experiência e, até mesmo, a ela sobreposta, originando o movimento hoje conhecido como giro linguístico. Essa nova corrente filosófica rompeu a tradicional forma de conceber a relação entre linguagem e conhecimento, entendendo que a própria compreensão das coisas dá-se pela preexistência de linguagem, deixando esta de ser concebida como mero instrumento que liga o sujeito ao objeto do conhecimento. [...]

Nessa concepção, o conhecimento não aparece como vínculo entre sujeito e objeto, mas como relação entre linguagens, entre significações. [...] O conhecimento pressupõe a existência de linguagem. A realidade do ser cognoscente caracteriza-se exatamente por esse conhecimento do mundo, constituído mediante linguagem. Não é possível conhecermos as coisas tal como se apresentam fisicamente, fora dos discursos que a elas se referem²³⁴.

²³² TOMÉ, Fabiana del Padre. **A prova no direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2011.

²³³ CARVALHO, Paulo Barros de. **Direito tributário**... Op. Cit., p. 28.

²³⁴ TOMÉ, Fabiana del Padre... Op. Cit., p. 1-6.

Para que seja possível conhecer a realidade, mostra-se necessário expressar e constituir acontecimentos na forma de linguagem, o que se dá pela emissão de proposições definitivas quanto às coisas, acontecimentos ou eventos. Em razão disso, o conhecimento deve ser tido como algo que ocorre num processo comunicacional e eminentemente linguístico, sendo que este processo linguístico é dotado de complexidade, notadamente diante da intervenção de fatores externos que afetam a forma de interpretação²³⁵. “Ali onde houver Direito haverá sempre normas jurídicas, e onde houver normas jurídicas haverá, certamente, uma linguagem que sirva de veículo de expressão”²³⁶.

Para a coerência da linguagem, é importante resumir os fatos por ela apresentados em proposições, que deverão ser tidas como verdadeiras ou falsas. As proposições jurídicas, expressas pela linguagem, devem implicar no reconhecimento de normas jurídicas válidas para que possam ser consideradas verdadeiras. Caso contrário, evidentemente, se estará diante de uma proposição jurídica falsa²³⁷.

Carvalho²³⁸ explica que as incoerências de linguagem jurídica, fonte das normas jurídicas, podem implicar na exclusão de fatos jurídicos, impedindo que eles propaguem efeitos, entre eles direitos e deveres:

[...] ali onde houver direito haverá sempre normas jurídicas, e onde houver normas jurídicas haverá, certamente, uma linguagem que lhes sirva de veículo de expressão. Pois bem, para que haja o fato jurídico e a relação entre sujeitos de direito que dele, fato, se irradia, necessária se faz também a existência de uma linguagem: linguagem que relate o evento acontecido no mundo da experiência e linguagem que relate o vínculo jurídico que se instala entre duas ou mais pessoas. E o corolário de admitirmos esses pressupostos é de suma gravidade, porquanto, se ocorrerem alterações na circunstância social, descritas no antecedente de regra jurídica como ensejadora de efeitos de direito, mas que por qualquer razão não vierem a encontrar a forma própria de linguagem, não serão consideradas fatos jurídicos e, por conseguinte, não propagarão direitos e deveres correlatos.

Conhecendo o fato jurídico como a incidência da norma jurídica sob um suporte fático, tem-se que não há incidência jurídica quando se está diante de um fato incongruente com a linguagem que o manifesta. A principal consequência, por seu turno, da falta de incidência jurídica é a perda de efeitos jurídicos do fato, isto é, a exclusão de direitos, deveres e ônus.

Como já ressaltado nos dois capítulos anteriores, o registro e o cadastro são fatos jurídicos que estão sujeitos à incidência jurídica das normas do Direito que regulam o direito

²³⁵ TOMÉ, Fabiana del Padre... Op. Cit.

²³⁶ CARVALHO, Paulo Barros de. **Direito tributário**... Op. Cit., p. 10.

²³⁷ TOMÉ, Fabiana del Padre... Op. Cit.

²³⁸ CARVALHO, Paulo Barros de. **Direito tributário**... Op. Cit., p. 12-13.

de propriedade. Logo, são fatos jurídicos que necessariamente devem dialogar e guardar compatibilidade, sob pena de ofenderem as premissas da teoria da linguagem que é a base do fenômeno regulatório.

Quer dizer, não há que se falar em incidência jurídica quando se está diante de fatos jurídicos que não dialogam e, mais que isso, são completamente incompatíveis entre si. Devido à incompatibilidade de informações que constam no sistema de registros e no sistema de cadastros, surgem dois fatos jurídicos pertencentes ao mesmo grupo linguístico que se confrontam, o que compromete a própria veracidade das proposições neles correlacionadas e implica na exclusão de efeitos válidos que deveriam ser produzidos por estes atos.

Pois bem, o registro e o cadastro geram efeitos jurídicos diretos no direito de propriedade, sendo eles constitutivos, publicitários, tributários, entre outros. A ausência de compatibilidade entre estes fatos jurídicos afeta diretamente todos estes efeitos e não pode permanecer, motivo pelo qual a busca do cadastro multifinalitário é essencial. A propósito, o projeto de lei n. 3.876/2015 busca regulá-lo, passando o presente trabalho a analisá-lo adiante.

4.3 HISTÓRICO DO PROJETO DE LEI N. 3.876/2015

A busca pela melhora do cadastro urbano territorial no Brasil não é novidade, tanto é que o Ministério das Cidades já trabalha no tema há mais de uma década. Neste sentido, diversas iniciativas se apresentaram antes da consolidação do projeto de lei n. 3.876/2015.

A necessidade de aprimoramento detectada pelo Ministério das Cidades resultou na publicação de uma portaria no ano de 2009, a qual foi editada no âmbito do Programa de Capacitação das Cidades, após ampla pesquisa de um Grupo de Estudos criado com o objetivo de viabilizar a criação e estruturação de um Cadastro Territorial Multifinalitário – CTM.

[...] o Ministério das Cidades, por meio do Programa Nacional de Capacitação das Cidades (PNCC), tem por objetivo o fortalecimento institucional dos municípios para o planejamento e a gestão urbana, mediante a capacitação de gestores e o aperfeiçoamento da Administração Pública nas diferentes esferas de governo. A capacitação de agentes públicos e da sociedade civil para a execução, acompanhamento e aperfeiçoamento das políticas públicas urbanas constitui uma das tarefas mais importantes e

estratégicas do Ministério das Cidades no processo de promoção do desenvolvimento e do bem-estar das cidades brasileiras²³⁹.

Com efeito, a Portaria MC n. 511/2009 propõe algumas diretrizes para a criação do CTM nos municípios brasileiros. A edição da portaria foi um ato que sem dúvidas marcou um avanço no trato do tema, sendo relevante observar o que a portaria estabelece logo em seus primeiros artigos:

Art. 1º O Cadastro Territorial Multifinalitário – CTM, quando adotado pelos Municípios brasileiros, será o inventário territorial oficial e sistemático do município e será embasado no levantamento dos limites de cada parcela, que recebe uma identificação numérica inequívoca.

Art. 2º A parcela cadastral é a menor unidade do cadastro, definida como uma parte contígua da superfície terrestre com regime jurídico único²⁴⁰.

A portaria inaugurou suas disposições com o enfrentamento de um aspecto importante, que foi apontado ao longo desse trabalho, qual seja a definição do que será objeto do cadastro. Para tanto, fixou a utilização de um signo pouco conhecido do mundo jurídico: *parcela*. A palavra parcela não foi proposta de maneira aleatória, foi retirada do clássico conceito de cadastro da Federação Internacional dos Geômetras²⁴¹: “cadastro é um inventário público de dados metodicamente organizados, baseado no levantamento dos limites das *parcelas* existentes em um determinado território” (grifo nosso).

A parcela é considerada a unidade básica do cadastro e seu significado mais popular propõe que uma parcela corresponde a uma porção do território com condições homogêneas de domínio. Autores defendem que essa definição é flexível e adapta-se aos diversos sistemas cadastrais, já que cada país possui um sistema que espelha suas características geográficas, históricas, políticas e administrativas²⁴².

A portaria também pretendeu disciplinar a integração entre cadastro e registro de imóveis, tratando da questão no artigo 9º:

Art. 9º As informações contidas no CTM e no RI devem ser devidamente coordenadas e conectadas por meio de troca sistemática de dados, com a finalidade de permitir o exercício pacífico do direito de propriedade,

²³⁹ BRASIL. Ministério das Cidades. **Programa Nacional de Capacitação das Cidades**. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/pg/oprograma/quemsomos>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

²⁴⁰ Id. Ministério das Cidades. **Portaria n. 511, de 7 de dezembro de 2009**. Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário – CTM nos municípios brasileiros. Disponível em: <https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/Portaria_511_PROEXT.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2017.

²⁴¹ FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DOS GEÔMATRAS – FIG. **Statement on the cadastre**. Disponível em: <http://www.fig.net/commission7/reports/cadastre/statement_on_cadastre.html>. Acesso em: 12 jun. 2017.

²⁴² SANTOS, Juciela Cristina dos; FARIAS, Edla Siqueira de; CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório. Análise da parcela como unidade territorial brasileira. **Boletim de Ciências Geodésicas**, Curitiba, v. 19, n. 4, out./dez. 2013.

proteger e propiciar a segurança jurídica, o mercado imobiliário e os investimentos a ele inerentes²⁴³.

A portaria também determinou a utilização do Sistema Geodésico Brasileiro como o único apropriado para o levantamento cadastral, de acordo com as recomendações firmadas pelo IBGE. Além disso, sugere a forma de gestão do cadastro pelas prefeituras, recomendando que cada município constitua uma equipe técnica local devidamente capacitada, de preferência do quadro permanente, a fim de manter a integridade, a atualização e a continuidade na gestão do CTM, sendo que para os municípios de pequeno porte, com limitação de recursos, a portaria sugere a criação de consórcios²⁴⁴.

Como processo importante da atualização do cadastro, a portaria indica a necessidade de atualização da pauta fiscal no que se refere à base de cálculo dos imóveis para fins de IPTU, no mínimo, a cada quatro anos, sugerindo a prorrogação do prazo para até oito anos no caso de cidades com até 20.000 (vinte mil) habitantes²⁴⁵.

A portaria contém apenas sugestões para a implantação de um cadastro multifinalitário e não impõe obrigação alguma aos municípios, pois não é instrumento legislativo legítimo para tanto, já que não possui o Ministério das Cidades competência para obrigar, por meio de portaria, os municípios a revisarem o seu cadastro.

Pois bem, passados quase oito anos da publicação da portaria, não se vê grande movimentação dos municípios com o fim de melhorar seus cadastros ou de utilizar as recomendações previstas na normativa. Não é difícil acreditar que sem uma norma cogente muitos municípios deixarão sempre a revisão do cadastro de lado, postergando-a para uma gestão futura. A atitude até é compreensível, pois sabe-se que há inúmeras demandas em um município e os recursos humanos e financeiros são limitados. Entretanto, a melhora do sistema é necessária. Buscando resolver a questão, em 2015 foi proposto o projeto de lei n. 3.876.

O projeto quase repete as propostas apresentadas pela Portaria n. 511/2009 do Ministério das Cidades, que a partir de sua aprovação tomaria a forma de lei, determinando diversas medidas de forma cogente e obrigando os municípios a sistematizarem os seus cadastros. Além disso, o projeto obriga a atualização da pauta municipal, em período não

²⁴³ BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria n. 511, de 7 de dezembro de 2009**... Op. Cit.

²⁴⁴ BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria n. 511, de 7 de dezembro de 2009**... Op. Cit.

²⁴⁵ Ibid.

inferior a quatro anos – mesmo prazo sugerido pela portaria – sob pena de descumprimento do artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal²⁴⁶.

Os próximos tópicos serão dedicados ao estudo do projeto de lei n. 3.876/2015, partindo de uma análise geral para se chegar ao apontamento de questões específicas consistentes em pontos críticos do projeto que merecem atenção especial, uma vez que podem afetar diretamente a adequação do cadastro multifinalitário.

4.4 ANÁLISE GERAL DO PROJETO DE LEI N. 3.876/2015

O projeto de lei n. 3.876/2015 é de autoria do deputado Edmilson Rodrigues, do PSOL/PA, trazendo as normas para elaboração do cadastro territorial dos municípios e dando outras providências²⁴⁷. Conta com trinta artigos, divididos em seis capítulos, notadamente: disposições gerais, multifinalidade do cadastro, levantamento e cartografia cadastral, gestão do cadastro, avaliação de imóveis, disposições finais.

A começar pelo artigo 1º, *caput*, o projeto define o Cadastro Territorial – CT como “o inventário territorial oficial e sistemático do município e será embasado no levantamento dos limites de cada parcela cadastral”. Por seu turno, o artigo 2º, *caput*, conceitua parcela cadastral como “parcela cadastral é a menor unidade do cadastro, definida como uma parte contígua da superfície terrestre com regime jurídico único”.

O CT seria um dos componentes do CTM, conforme se deduz do artigo 4º: “o Cadastro Territorial Multifinalitário – CTM é constituído pelos dados do Cadastro Territorial – CT associados aos dados do Registro de Imóveis – RI e dos cadastros temáticos”²⁴⁸. Portanto, o cadastro multifinalitário é composto pelos dados do cadastro territorial e dos cadastros temáticos associados aos dados do Registro de Imóveis, promovendo a finalidade de integração de informações.

²⁴⁶ “Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação” (Id. Poder Legislativo. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 14 jun. 2017).

²⁴⁷ Id. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 3.876, de 7 de dezembro de 2015**. Estabelece normas para elaboração do cadastro territorial dos municípios e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2058449>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

²⁴⁸ Ibid.

Propriamente quanto à multifinalidade, tem-se a partir do artigo 5º um capítulo específico que a regula, prevendo este dispositivo que ela será assegurada “pela integração de dados e informações de outros sistemas ao Cadastro Territorial (CT), de conteúdo mínimo, que favoreça a atualização permanente do acervo de dados territoriais do município”²⁴⁹. Logo, a multifinalidade é atendida pela integração do CT com outros cadastros temáticos.

Especificamente sobre a interação entre cadastro e registro, prevê o artigo 6º:

Os dados contidos no CTM terão como base as informações contidas no RI, sempre que disponível, devendo estar devidamente coordenados e integrados, com a finalidade de permitir o exercício pacífico do direito de propriedade e posse, publicizando-os, proteger e propiciar a segurança jurídica, o mercado imobiliário e os investimentos a ele inerentes²⁵⁰.

A pretensão é que o CTM atenda aos interesses de todos os usuários e adote “sistema de referência único e um código identificador único e estável para cada parcela”²⁵¹ (artigo 7º). Portanto, cada parcela cadastral terá um único número de referência em todo o sistema de referência, sendo assim facilmente rastreável e a princípio dotada de informações mais congruentes do que nos sistemas diversos. Espera-se, assim, que a base cadastral se mantenha íntegra em todos aspectos, preservando a compatibilidade entre o cadastro e o registro.

Por seu turno, um dos elementos que constitui o CT é a Cartografia Cadastral, ora prevista no artigo 3º, III do projeto. O capítulo III é então dedicado a especificar este elemento obrigatório, tratando do levantamento e da cartografia cadastral a ser referenciado ao Sistema Geodésico Brasileiro – SGB. Caberá aos municípios implantar, conservar e manter a inviolabilidade dos marcos físicos vinculados ao SGB, bem como gradativamente demarcar os imóveis conforme estes marcos. Quando isso for feito, cada parcela territorial corresponderá a uma forma geométrica fechada²⁵².

No quarto capítulo aborda-se a gestão do cadastro, cuja competência e responsabilidade será dos municípios, preferencialmente mediante equipe técnica especializada de quadro permanente, que criará mecanismos de acesso, segurança e preservação do sistema, respeitada a Lei de Acesso à Informação. Além disso, um município poderá celebrar convênio com outro para cumprir este papel²⁵³.

Já o quinto capítulo é voltado à avaliação de imóveis. Fixa-se que os municípios devem disponibilizar os dados do CTM para avaliação, quaisquer que seja o seu fim, fiscal ou

²⁴⁹ Ibid.

²⁵⁰ Ibid.

²⁵¹ Id. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 3.876, de 7 de dezembro de 2015...** Op. Cit.

²⁵² Ibid.

²⁵³ Ibid.

extrafiscal. Especificamente quanto ao IPTU e demais imóveis imobiliários, impõe-se a transparência e o respeito às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT²⁵⁴.

Destaca-se a previsão do artigo 18: “objetivo dos trabalhos de avaliação de imóveis para fins tributários é estimar o valor venal dos imóveis, que deve ser entendido como o valor de mercado, de forma a assegurar a equidade, isonomia, justiça fiscal e social”²⁵⁵.

Fixa-se um paradigma bastante relevante, consistente na busca de que o valor venal dos imóveis passe a corresponder ao valor de mercado. Afinal, é bastante usual que se declarem valores venais inferiores aos reais para escapar da tributação e das custas registrais, prática que é danosa, afeta a isonomia e ofende a justiça. A propósito, consta nas razões que fundamentaram o projeto de lei:

Ressalte-se ainda que, a desatualização do cadastro territorial, dos valores de avaliação e da legislação tributária local, além de provocar baixa arrecadação gera também um tratamento desigual e injusto aos cidadãos, pois a tributação ocorre sobre uma base de cálculo distante da realidade, em diferentes graus, causando sérios desajustes entre situações isonômicas distintas²⁵⁶.

Para manter a correspondência do valor cadastrado com o valor real, impõe-se a atualização de valores no máximo a cada quatro anos, extensíveis para o limite de oito anos nos municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes. Finalizando a temática, o artigo 20 exige o monitoramento da qualidade das avaliações, de modo que estas sejam coerentes e todo local; e o artigo 21 impõe que o contribuinte tenha acesso aos dados físicos e do valor do imóvel²⁵⁷.

O capítulo final inicia-se com o destaque para os princípios da Administração Pública, prevendo no artigo 22 que “As informações do CTM, a ser criado e atualizado de forma permanente, integram o patrimônio público, vinculando a Administração Pública, sujeitando-a aos princípios constitucionais da moralidade, publicidade e eficiência”²⁵⁸.

Ainda, nas disposições finais se coloca o propósito do CTM a servir para os fins de política urbana previstos no Estatuto das Cidades e preconiza adiante no artigo 25:

Art. 25. A existência do Cadastro Territorial Multifinalitário instrumentaliza a construção do Sistema Nacional de Política Urbana, por meio de quatro vertentes: planejamento territorial; habitação; saneamento ambiental;

²⁵⁴ Ibid.

²⁵⁵ Ibid.

²⁵⁶ Id. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 3.876, de 7 de dezembro de 2015...** Op. Cit.

²⁵⁷ Ibid.

²⁵⁸ Ibid.

trânsito, transporte e mobilidade urbana, com controle e participação social²⁵⁹.

Além da previsão sobre o propósito voltado à política urbana, fixa-se a exigência de que os Municípios deem andamento à implementação do cadastro com vistas à arrecadação de tributos, sob pena de incidência da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Improbidade Administrativa. Entende-se que o chefe do Executivo deve ser responsabilizado se não implementar o CTM porque isso significa omissão na arrecadação de receitas tributárias.

Com efeito, o principal propósito do projeto de lei é assim descrito:

Mudar a percepção e recuperar a capacidade de compreensão coletiva de bem público e da gestão pública passa pela atualização e modernização dos instrumentos de gestão territorial urbana, com destaque ao Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), integrando as áreas da administração, de correta tributação, de melhoria na quantidade e qualidade das receitas, do tratamento isonômico dos cidadãos, na melhora dos Planos Diretores e do planejamento urbano não mais para 10 anos, mas para 100 anos, e para todos os dias, cumpre o dever de proteção intergeracional²⁶⁰.

Nestes termos, o projeto de lei n. 3.876/2015 apresenta boas intenções e estrutura adequada, mas deixa de se atentar a algumas questões relevantes que mereceriam atenção especial, sob pena de gerarem situações incongruentes quando da implementação da lei, as quais serão estudadas nos tópicos seguintes.

4.4.1 A discussão sobre competência legislativa

Pois bem, o projeto tramita no Congresso Nacional, e já recebeu parecer da Comissão de Desenvolvimento Urbano. O projeto também deve ser analisado pela Comissão de Finanças e Tributação, cujo relator devolveu sem ter feito nenhuma análise, e pela Comissão de Constituição e Justiça, a quem competirá opinar sobre a constitucionalidade do projeto.

A Comissão de Desenvolvimento Urbano manifestou-se pela constitucionalidade do projeto, mas contra a sua aprovação por entender que apenas transpõe uma norma infralegal para o nível de lei – qual seja a Portaria MC n. 511/2009 – e que por isso adentra em detalhes que não devem ser matéria de lei:

²⁵⁹ Ibid.

²⁶⁰ Ibid.

Outro fator que não recomenda a transposição de uma norma infralegal para o nível de lei é a característica mais detalhada que a primeira possui, via de regra. Esse detalhamento não cabe no texto da lei, particularmente num assunto como o desenvolvimento urbano e o direito urbanístico, em relação aos quais compete à União apenas a instituição de diretrizes e normas gerais (artigos 21, inciso XX, e 24, inciso I e § 1º da CF). Assim, o alvo da iniciativa sob comento, qual seja, fomentar a criação e manutenção, pelos Municípios, de um cadastro territorial de caráter multifinalitário, deve ser alcançado mediante uma norma legal que aponte o caminho a ser seguido, sem estabelecer cada passo a ser dado nesse caminho²⁶¹.

Segundo a opinião exarada no parecer, o projeto de lei em estudo trataria de regras de desenvolvimento urbano, onde a União deveria se limitar a editar normas gerais. O parecer defende ainda que a regulamentação pormenorizada da matéria pela União fere o pacto federativo e deixa de observar as peculiaridades inerentes a cada município. Ainda, alerta para a disparidade de realidades dos diversos municípios brasileiros, comparando São Paulo, o mais populoso dos 5.570 Municípios brasileiros, com outros, de população inferior a 20.000 (vinte e mil) habitantes.

Particularmente, pensa-se que as opiniões exaradas no parecer não são adequadas, uma vez que se defende que a sistematização do cadastro urbano não é apenas uma questão de desenvolvimento local e urbano. A sistematização do modelo cadastral do país se insere na competência da União prevista no artigo 22, XVIII²⁶² e de modo algum fere o modelo de Estado Federado brasileiro.

Não há outra forma de se enfrentar a questão, a não ser sistematizando-a nacionalmente. O modelo polarizado de cadastramento já se demonstra falho há séculos. A tendência de uniformizar as regras sobre cadastro é mundial e tudo o que se falou nesse trabalho leva à conclusão de que não há outra forma de tratar o tema. Deixar que cada município continue buscando, sozinho, a melhor forma de executar o cadastramento é certeza de fracasso. Ademais, essas informações não dizem respeito apenas às políticas realizadas no âmbito municipal, porque interferem em políticas que devem ser realizadas também em âmbito nacional, como a regularização fundiária, matéria que tem sido regulamentada pela União, e a disponibilização de financiamento público para subsídio de moradia.

Caso se entenda que a competência da União não está suficientemente demonstrada com base no artigo citado, urge que se edite uma Emenda Constitucional, explicitando, no inciso XVIII do artigo 22 da Constituição Federal, que a competência da União para legislar

²⁶¹ Id. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 3.876, de 7 de dezembro de 2015...** Op. Cit.

²⁶² “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais” (Id. Poder Legislativo. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988...**).

sobre sistema estatístico, cartográfico e de geologias, abrange a competência para legislar sobre sistema cadastral urbano. A redação do inciso passaria a ser: “sistema estatístico, sistema cartográfico, de geologia nacionais e de cadastro territorial”. É o que se sugere, de *lege ferenda*. Repete-se que tal alteração é em verdade desnecessária, pois no sistema federativo atual a União já possui competência para a edição da referida Lei.

4.5 APONTAMENTOS CRÍTICOS AO PROJETO DE LEI N. 3.876/2015

Neste tópico final, dedica-se o estudo à compreensão de alguns aspectos críticos acerca do projeto de lei n. 3.876/2015, como a questão da sobreposição de parcelas. Tais questões vêm sendo debatidas pela doutrina especializada e pela classe dos registradores.

4.5.1 A adoção do termo “parcela” e sua problemática: proposta de uso de novo signo

O objeto do cadastramento foi designado pelo projeto de lei como *parcela*. Adotou-se a proposta da Portaria MC n. 511/2009, que sugere o uso do signo, que é o mesmo utilizado no mais conhecido conceito de cadastro da FIG, já citado por vezes nesse trabalho.

Embora se reconheça que o termo parcela é tecnicamente perfeito para caracterizar o objeto do cadastro, sugere-se sua alteração pelo termo unidade administrativa, previsto na ISO 19152. A uniformização do cadastro é uma busca mundial e uma ISO já foi editada buscando pacificar o tema. Não parecem haver razões para não adotar a nomenclatura sugerida pela ISO.

Martín-Varés relata sua participação no grupo de trabalho responsável pelas especificações técnicas de cadastro para a diretiva INSPIRE, a Infraestrutura de Dados Espaciais europeia. Um dos maiores problemas relatados foi o do conceito cadastral, discutido em reuniões com instituições de vários países. O problema encontrado não foi apenas a diversidade de idiomas e suas traduções. Na maior parte da América Latina, mesmo se falando a mesma língua, os sistemas cadastrais se mostravam totalmente heterogêneos, persistindo tantas dessemelhanças na terminologia que o entendimento se tornava extremamente difícil. O grupo teve como objetivo estabelecer exigências mínimas para que

um cadastro seja integrado à INSPIRE, mantendo as características cadastrais e legais dos sistemas nacionais²⁶³.

Sabe-se que o problema linguístico é uma grande barreira nesse assunto, de modo que não parecem existir motivos para não se substituir desde de logo o termo *parcela* utilizado no projeto de lei pelo termo *unidade cadastral*. O significado do termo continuará o mesmo, mas será utilizado um signo fixado de maneira mundial por uma ISO.

Falando em significado, pensa-se que deva ser definido melhor o que é a parcela ou unidade administrativa (a depender do termo a ser adotado). A Portaria MC n. 511/2009 parece entender que o termo é suficientemente delimitado. Só se encontra um artigo na portaria, copiado pelo projeto, que define parcela nos seguintes termos: “a parcela cadastral é a menor unidade do cadastro, definida como uma parte contígua da superfície terrestre com regime jurídico único”. A ISO define unidade administrativa como objeto territorial registrado (ainda que de maneira informal) ou suscetível de sê-lo.

Pensa-se que o conceito apresentado pela ISO pode complementar o conceito presente no projeto de lei. Ao se definir que a unidade é o objeto territorial registrado ou que possa sê-lo, a ISO clarifica a integração ente o cadastro e o registro imobiliário. Estabelecida a necessidade de adequação conceitual, interessante atentar para um problema usual e mais complexo, que é o da sobreposição de parcelas.

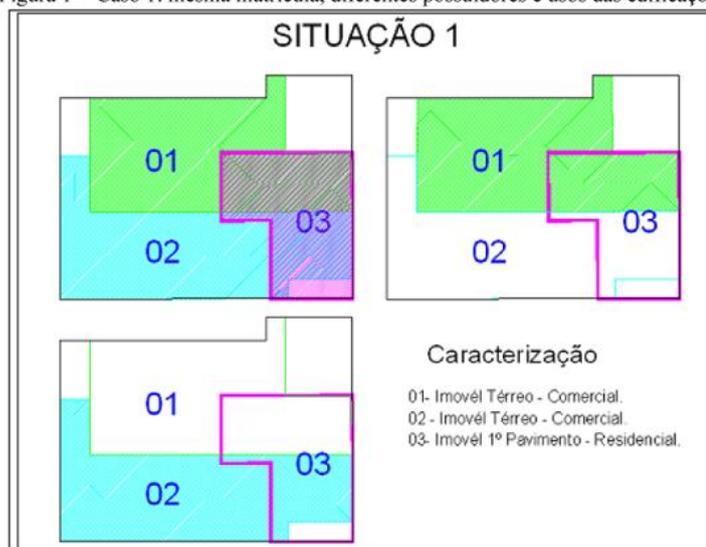
4.5.2. A diversidade de informações entre o cadastro urbano e o registro imobiliário: propostas para minimizar o problema

A diversidade de informação entre o cadastro e o registro imobiliário é uma realidade. Observam-se situações usuais, demonstradas no estudo a seguir, feito em Arapiraca-AL²⁶⁴:

²⁶³ SANTOS, Juciela Cristina dos; FARIAS, Edla Siqueira de; CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório... Op. Cit.

²⁶⁴ SANTOS, Juciela Cristina dos; FARIAS, Edla Siqueira de; CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório... Op. Cit.

Figura 1 - Caso 1: mesma matrícula, diferentes possuidores e usos das edificações.

Ilustração 08 – Sobreposição de parcelas²⁶⁵.

O lote formado pelos três imóveis da figura acima corresponde a uma única matrícula no Registro Imobiliário. Mas, na prática, há três pessoas diferentes, exercendo posse sobre três construções diferentes. É situação extremamente comum e diversas situações podem levar a essa formatação: o pai doou apenas usufruto para os filhos, que passaram a exercer a posse localizada; as partes compraram o imóvel em condomínio, mas passaram a exercer a posse de maneira localizada. Um dos principais objetivos do cadastro é a arrecadação tributária e o IPTU incide sobre o proprietário ou possuidor. A prefeitura, nesse caso, cadastra as construções e não o objeto matriculado (que é a soma das três construções). O que fazer num caso como este? Apenas deixar o cadastro diferente do registro, pois são coisas diferentes? Obrigar os proprietários a adequarem o registro à realidade, desdobrando o imóvel ou instituindo condomínio?

Obrigar os proprietários a alterarem a formatação de seu imóvel no Registro de Imóveis sempre foi visto como um dogma intransponível, mesmo com a previsão do artigo 169 da Lei n. 6.015/1973 que determina a obrigatoriedade dos atos de registro. Na prática, como já foi dito, trata-se de um ônus, que se descumprido pelas partes não gera sanção direta, a não ser a não constituição do direito do real. E na cultura brasileira sempre se achou normal apenas dividir um imóvel de maneira fática, sem que as partes se preocupem em realizar as alterações perante o RI. O preço e a burocracia são as justificativas mais comuns. O que ocorre na realidade é que a prefeitura acaba cadastrando as construções de maneira individual e o cadastro se afasta totalmente do registro.

²⁶⁵ Ibid.

A princípio poderia se dizer que não há problemas em situações como esta, pois cadastro e registro não são a mesma coisa e podem conter informações diferentes. A finalidade do cadastro é arrecadatória, a do registro é resguardar o direito real. Logo, é inevitável que registro e cadastro não coincidam às vezes. Contudo, nos casos em que é possível a coincidência, porque não a exigir?

No exemplo acima em que existem três construções em uma matrícula, vê-se que o interesse em cadastrá-las individualmente é na verdade dos próprios condôminos, que não querem ser responsáveis por pagar IPTU sobre a totalidade do imóvel matriculado, mas também não querem fazer o desdobro no RI. Melhor que a prefeitura cadastre individualmente e resolva o problema de maneira mais ágil.

Ocorre que essa divergência gera diversos problemas e um deles é recorrente nas prefeituras: quando um dos condôminos deixa de pagar IPTU e a fazenda municipal pretende executar aquela unidade em uma execução fiscal, não consegue. Quando chega a ordem de constrição ao RI, a unidade descrita no cadastro da prefeitura não corresponde à unidade descrita no registro e a execução não pode continuar. Ou seja, são inúmeros problemas decorrentes dessa desatualização.

Por isso, pensa-se que é razoável exigir daquele que objective ter seu cadastro de IPTU lançado individualmente que proceda previamente ao desdobro perante a serventia. Acredita-se ser um passo essencial para a interconexão do cadastro com o Registro de Imóveis. Para isso, sugerem-se como *lege ferenda* os seguintes artigos, a serem acrescentado ao projeto de lei:

Art. x. O cadastro urbano deve acompanhar sempre que possível a descrição constante do Registro Imobiliário.

Art. x+1. A concessão do desdobro do cadastro urbano fica condicionada ao desdobro regular perante o competente registro de imóveis.

Contudo, deve-se ter em mente que essas são as situações ideais. Apenas se pode impor tal exigência ao contribuinte se a área a ser tributada tiver origem regular, ou passível de ser regularizada por outro ato prévio de desdobro ou unificação, perante o RI. Não é possível esquecer que raramente se tem um cenário ideal e o RI não é conhecedor de toda a situação terrestre das áreas de sua competência. Além de áreas que não são tituladas – áreas de posse - há áreas em que não se consegue conhecer a origem com base nas transcrições ou plantas disponíveis em cartório. Por isso, sugere-se, ainda, que à redação do art. x+1 seja acrescido o seguinte parágrafo:

Art. x+1, parágrafo único. O cadastramento não fica condicionado ao prévio desdobro ou registro imobiliário quando a serventia competente atestar que não pode precisar os limites objetivos da área objeto de cadastro.

O entendimento e esclarecimento dessa questão é matéria de elevada importância. Destaca-se o caso de um julgamento do qual se teve notícia, no âmbito do Conselho Municipal de Tributos de São Paulo.

No bojo do processo de número 2015-0.277.963-0, determinado contribuinte requereu o lançamento do IPTU de sua unidade residencial, que se encontrava sem cadastramento. O auditor fiscal que se manifestou no procedimento indeferiu o pedido, alegando que o contribuinte não “apresentou averbação registrada nas matrículas n. 231.081 e 231.082 do 9º Cartório de Registro de Imóveis, não constando a posição dos lotes em relação ao sistema viário, tendo em vista a sobreposição em relação às matrículas n. 114.540 e 114.541”. Verifica-se ao longo do processo que as matrículas referidas são objeto de discussão judicial e estão bloqueadas administrativamente. O juiz sentenciante, ao final, denegou o pedido, da seguinte forma:

Clarifica que as matrículas apresentadas pela Recorrente, números 114.540 e 114.541, estão bloqueadas no 9º CRI por sobreposição de áreas e sem a averbação necessária para localização dos lotes. Dessa forma o recorrente somente poderá ter seu pleito atendido, quando averbar a localização dos lotes nas respectivas matrículas, em compatibilidade com o novo desenho da quadra²⁶⁶.

O processo acima demonstra o que não pode acontecer de modo algum na formação do cadastro. Se o registro imobiliário não tem como conhecer a origem e a real confrontação de determinado imóvel, não se pode condicionar o cadastro ao registro. Isso trava o sistema. Aliás, é essencialmente nesses momentos em que a prefeitura deve realizar o levantamento das situações fáticas e das confrontações, para que suas certidões sirvam como base a procedimentos que se proponham a resolver a questão posteriormente, como os de regularização fundiária e usucapião.

No caso narrado, o contribuinte deveria ter tido seu direito ao cadastramento deferido e a prefeitura notificada para realizá-lo. Condicionar o cadastramento ao registro imobiliário nesses casos é uma utopia que não resolve o problema. Por isso, se sugere a inserção dos artigos aqui apontados para esclarecimento do tema.

²⁶⁶ SÃO PAULO (Cidade). Conselho Municipal de Tributos. **Processo n. 2015-0.277.963-0**. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

Por fim, pensa-se ser um grande avanço a determinação de utilização do SGB prevista no artigo 9º do projeto de lei²⁶⁷. O Sistema Geodésico Brasileiro – SGB é composto pela soma das redes altimétrica, planimétrica e gravimétrica e atualmente se utiliza também da tecnologia de observação de satélites artificiais com fins de posicionamento²⁶⁸.

Sugere-se que o projeto deve incluir não apenas a utilização do Sistema Geodésico para descrição, mas principalmente para a verificação da sobreposição das parcelas, que é a maior carência do sistema cadastral e registral brasileiro.

O oficial de registro do 5º Ofício da capital paulista, Sérgio Jacomino, ao tratar do tema da interconexão entre cadastro e registro aponta o problema que vem se repetindo ao longo dos anos: muito tem se investido em especialização, melhorando os sistemas de descrição dos imóveis, mas não se possui uma planta cadastral onde se verifique de maneira segura as confinâncias. Sabe-se a descrição perfeita de um imóvel x , mas não se pode afirmar que ele não está em cima do imóvel y ²⁶⁹. O cadastro rural parece ter conseguido melhorar esse aspecto ao exigir o georreferenciamento dos imóveis com a certificação do INCRA de que uma poligonal não se sobrepõe à outra.

Assim, o que se propõe é que o SGB continue a ser indicado como o próprio para ser utilizado na revisão do cadastro urbano, mas que se aponte a necessidade de se utilizá-lo não apenas para descrição, mas também para a verificação de superposição.

Ainda falando sobre a integração entre as instituições, mais uma proposta pode ser feita tomando como base a experiência do Estado de São Paulo. Atualmente, no Estado bandeirante, as normas de serviço dos cartórios preveem a obrigação de que as serventias extrajudiciais enviem para as Prefeituras que demonstrarem interesse lista com comunicação de todos os negócios imobiliários realizados, visando a atualização do cadastro²⁷⁰.

Essa norma não resolve o problema, mas já é uma forma mais concreta de prever a integração entre cadastro e registro. Impor essa regra a todos os Estados já representaria um pequeno avanço. É mais uma sugestão que se faz ao projeto de lei em andamento. Também se sugere que o recebimento de tal lista não seja opcional para as prefeituras, impondo-se o

²⁶⁷ “Art. 9º O levantamento cadastral para a identificação geométrica das parcelas territoriais deve ser referenciado ao Sistema Geodésico Brasileiro – SGB” (BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 3.876, de 7 de dezembro de 2015...** Op. Cit.).

²⁶⁸ Id. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Geodésia**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geodesia/default_sgb_int.shtm>. Acesso em: 22 jun. 2017.

²⁶⁹ JACOMINO, Sérgio. **Registro e cadastro, uma interconexão necessária...** Op. Cit.

²⁷⁰ “141. Deverão ser sempre comunicados os negócios imobiliários às Prefeituras Municipais, através de entendimento com estas mantido, para efeito de atualização de seus cadastros” (SÃO PAULO. Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo. **Provimento n. 58/1989**. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 25 jun. 2017).

dever de recebê-la e manter atualizado o seu cadastro. Esse alinhamento entre o cadastro municipal e o registro imobiliário será obtido com a implementação de um sistema de comunicação eletrônico estruturado, tecnologia hoje disponível e com custo módico²⁷¹.

Também se sugere que haja uma previsão de prazo para o levantamento planimétrico a ser realizado pelos municípios, nos moldes feitos pela Lei n. 10.257/2001 com o georreferenciamento rural e nos moldes feitos pelo próprio projeto de lei para a revisão da pauta fiscal²⁷².

Outro dogma que merece ser ultrapassado para que se promova uma integração entre o registro imobiliário e o cadastro é a exigência de comprovação de regularidade da construção, o *habite-se*, para que a construção tenha ingresso no álbum imobiliário²⁷³. Exigir a regularização de uma construção para que só assim ela possa ser retratada no álbum imobiliário, nos parece ser uma sanção política, no mesmo molde das exigências de quitação de tributo exigidas como requisito para a atualização cadastral de empresas e venda de imóveis, já veementemente rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal²⁷⁴.

Assim, entende-se que a melhor resolução para essa questão foi a dada pela Corregedoria do Estado do Rio de Janeiro, que assim dispôs em suas Normas de Serviço:

Art. 587. A averbação de obra de construção civil (construção, reconstrução, demolição, reforma ou ampliação de prédios) será feita a requerimento do interessado, com firma reconhecida, instruído com documento comprobatório fornecido pela autoridade competente, observada a legislação previdenciária reguladora da matéria (ex.: certidão, alvará ou outro documento oficial fornecido pela Prefeitura Municipal). Parágrafo único. O pedido de averbação deverá ser instruído por certidão de *habite-se* ou guia

²⁷¹ Em 20 de março de 1997, a Presidência do Tribunal de Justiça de São Paulo, conjuntamente com a Egrégia Corregedoria-Geral da Justiça, o Prefeito Municipal de São Paulo, a Associação de Registradores Imobiliários de São Paulo, além dos dezoito registradores imobiliários da Capital, firmaram o Termo Aditivo de Acordo de Cooperação confirmando a intenção de intercambiar dados de interesse recíproco por meios eletrônicos. Passados mais de dezessete anos desde a celebração do convênio original, os Registros Prediais da Capital de São Paulo vêm intercambiando dados regularmente, com evidentes benefícios recíprocos e com a melhoria do serviço público.

²⁷² “Artigo 19. Os valores dos imóveis estimados para fins fiscais devem ser atualizados em conformidade com o disposto nos artigos 17 e 18, desta lei, no máximo, a cada 4 (quatro) anos. Parágrafo único. Para municípios com população até 20.000 habitantes, em que não ocorra evidência de variação significativa nos valores dos imóveis, o ciclo de avaliação poderá ser de, no máximo, 8 (oito) anos” (BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 3.876, de 7 de dezembro de 2015...** Op. Cit.).

²⁷³ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível n. 0012955-74.2011.8.26.0100**. São Paulo, 21 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.kollemata.com.br/kollemata/integra.php?id=22558>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

²⁷⁴ “CONSTITUCIONAL. DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO AO JUDICIÁRIO. DIREITO DE PETIÇÃO. TRIBUTÁRIO E POLÍTICA FISCAL. REGULARIDADE FISCAL. NORMAS QUE CONDICIONAM A PRÁTICA DE ATOS DA VIDA CIVIL E EMPRESARIAL À QUITAÇÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS. CARACTERIZAÇÃO ESPECÍFICA COMO SANÇÃO POLÍTICA. AÇÃO CONHECIDA QUANTO À LEI FEDERAL 7.711/1988, ART. 1º, I, III E IV, PAR. 1º A 3º, E ART. 2º” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 173/DF**. Brasília, 25 de setembro de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 10 jun. 2017).

do imposto predial, consignando-se, nesta segunda hipótese, que a averbação é feita sem a comprovação do *habite-se*²⁷⁵.

A solução é simples: publiciza-se na matrícula a regularidade ou irregularidade da construção. A questão da irregularidade é resolvida de outra forma, com multas e demais procedimentos a cargo da Prefeitura, mas o registro imobiliário espelha a realidade fática.

Não se pretende com essas proposições esgotar e solucionar de maneira definitiva o problema do cadastro no Brasil, mas pensa-se que tratam de alterações que podem tornar o projeto de lei em andamento uma medida muito mais efetiva nesse processo.

Afinal, a compatibilidade entre cadastro e registro é necessária para a adequada fruição dos direitos e deveres que emanam destes fatos jurídicos e, como se demonstrou nos últimos tópicos, também é viável, se surgir a adequada vontade legislativa.

²⁷⁵ RIO DE JANEIRO. Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Consolidação Normativa da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro**: Parte Extrajudicial. Disponível em: <<http://cgj.tjrj.jus.br/documents/1017893/1038412/cncgj-extrajudicial.pdf?v=15>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esclarecer questões linguísticas é essencial para o trato de qualquer tema no mundo jurídico, mas algumas questões parecem clamar ainda mais por esse esclarecimento. Quando se trata de cadastro territorial, vários profissionais são chamados para a resolução do tema: agrimensores, engenheiros, geólogos. É preciso tentar fazê-los estabelecer um discurso nos mesmos termos linguísticos para que a questão possa ser resolvida de maneira satisfatória. Um cadastro bem estruturado é um cadastro, no mínimo, nacionalmente unificado.

É por isso que são vistas iniciativas, como a da diretiva INSPIRE, que tem por fim unificar a linguagem cadastral de toda União Europeia. As Nações Unidas também perceberam a necessidade de um cadastro minimamente regrado de maneira uniforme em todo o mundo. Por isso, apoiou a edição da ISO 19152, cujo objetivo é orientar os trabalhos dos diversos países. Diante desta tendência, o Brasil não pode se ocultar dessa obrigação de aprimorar seu cadastro e buscar de alguma forma a sua integração com o registro imobiliário.

Quando se fala então em interação entre cadastro e registro de imóveis, institutos que apesar de se assemelharem, contém regramentos totalmente diferentes, a questão da estabilização do discurso se põe de maneira ainda mais importante. Por isso, a conclusão inicial deste trabalho é a de que não é possível avançar na integração de ambos os institutos sem que se estabeleça os signos próprios que devem ser utilizados no discurso base e seus respectivos significados.

Quando se fala em padronização e estabilização no Brasil, sabe-se que não se está falando de um trabalho fácil. A extensão territorial é uma grande barreira a ser vencida. A diferença de realidade cultural e financeira dos diversos municípios é um grande ponto crítico. A forma de ocupação do território brasileiro, que foi dividido de maneira altamente predatória e suscitando conflitos agrários desde o começo de sua história também não contribui de maneira positiva para todo o processo.

Ainda assim, o Brasil tem se posicionado de maneira ativa na solução do problema cadastral, buscando sua padronização e modernização, reunindo há tempos diversos estudiosos sobre o tema em busca de uma solução. Isso resultou na edição da Portaria do Ministério das Cidades n. 511/2009, que sugere diversas condutas a serem adotadas pelos municípios para o aprimoramento do seu cadastro.

Destacam-se diversas iniciativas expressivas da legislação, como o disciplinamento de maneira uniforme da forma de descrição e a utilização de georreferenciamento para a formação e revisão dos mapas cadastrais. A utilização do georreferenciamento parece ser a melhor técnica para se posicionar o imóvel territorialmente e verificar as confrontações e as sobreposições que nele recaem, analisando-se o cadastro de maneira mapeada e global.

A Portaria MC n. 511/2009 trouxe um grande avanço, mas não deixa de ser uma portaria, contendo, portanto, meras sugestões para os municípios. Diante da ausência de caráter coativo, pouco do que foi sugerido na portaria acabou sendo implementado.

Para resolver o problema da legitimidade, a portaria foi transformada em projeto de lei, ganhando caráter cogente. A edição da portaria já completa mais de 8 anos e não se verificou um grande movimento em busca de sua utilização pelos municípios.

A edição de lei em sentido estrito no lugar da portaria é solução necessária para que os estudos postos em debate sejam efetivamente implementados. Sem a publicação de norma cogente não haverá movimentação de todos os municípios brasileiros para a mudança e a efetivação do cadastro.

Há discussão sobre a constitucionalidade por vício de competência do projeto. Contudo, a alegação de inconstitucionalidade não tem fundamento porque a União já detém competência constitucional para tratar do assunto de maneira privativa. Ademais, não há outra forma de se resolver o assunto, a não ser fixando-se regras nacionalmente unificadas.

O projeto de lei do cadastro multifinalitário é excelente, mas merece alguns aperfeiçoamentos, especialmente na busca de solução para sua integração com o registro imobiliário. A integração entre os dois institutos mostra-se essencial: um registro de imóveis alinhado a uma planta cadastral bem definida gera mais segurança, facilita o tráfego imobiliário e melhora vários sistemas, como o da execução. Logo, maximiza a fruição de aspectos centrais do direito de propriedade e impõe a execução dos deveres a ele correlatos.

O pressuposto tomado neste trabalho foi o de que o registro e o cadastro, ambos como fatos jurídicos que o são, não podem ser incompatíveis entre si, uma vez que as confusões e as imprecisões na linguagem jurídica geram insegurança e podem afetar na fruição de direitos fundamentais. Pensa-se que a teoria do fato jurídico e da linguagem que foi explanada em alguns pontos da pesquisa deixa isso bastante claro.

O registro é um fato jurídico, logo, é um fenômeno do mundo exterior sobre o qual a norma jurídica decidiu incidir. Da mesma forma, o é o cadastro. Quando a norma jurídica resolve incidir sobre fatos, tornando-os fatos jurídicos, está em busca de efetiva incidência jurídica. Na confrontação de signos que pertencem ao mesmo grupo conceitual de normas

jurídicas, neste caso o grupo que regula o direito de propriedade, exige-se a compatibilidade, sob pena de afastamento da pretendida incidência jurídica. Com efeito, é inaceitável a incompatibilidade entre estes fatos jurídicos, afrontando diretamente a linguagem jurídica e com isso afetando efeitos que deveriam emanar dos fatos juridicamente regulados. O problema da incompatibilidade entre cadastro e registro coloca em risco a segurança jurídica e deve ser resolvido tão logo seja possível.

Pois bem, a pesquisa realizada buscou responder à seguinte pergunta, fixada como o seu problema central: é possível apontar soluções para que sejam sanadas as constantes incompatibilidades entre o cadastro e o registro imobiliários ou este problema não parece abarcar qualquer tipo de solução viável a um prazo razoável?

Conclui-se ao final que a hipótese colocada em teste, que tomou como pressuposto a teoria da linguagem para a fixação da necessidade de compatibilização entre os fatos jurídicos que são o cadastro e o registro, foi comprovada, uma vez que confirmou-se a resposta de que existem soluções viáveis e que podem ser implementadas em prazo e período razoáveis, as quais se concentram na necessidade de aprovação do projeto de lei n. 3.876/2015, o qual demanda, no entanto, algumas adequações, importantes para se alcançar a adequada solução ao problema em questão.

Percebidas as necessidades de adaptação, foram feitas propostas para a melhoria do projeto.

A primeira proposta é a de que o registro espelhe as alterações do cadastro, exigindo-se, como requisito para a alteração cadastral – como no caso de desdobros ou unificações – a prévia alteração registral. Sabe-se que muitas vezes tal alteração cadastral é feita apenas para cumprir o interesse do próprio particular, e não em cumprimento do bem público. Essas alterações cadastrais sem precedente registral geram diversos problemas, como inviabilidade de comunicação entre o registro e o cadastro, frustração de execução fiscal, dentre outros.

A segunda proposta é evitar iniciativas que façam o inverso do sugerido neste trabalho: que sujeitem o registro ao cadastro. Ora, o cadastro não é um fim em si mesmo. Ele existe para melhorar o aproveitamento territorial e para fins fiscais. Já o Registro Imobiliário existe para o fim de garantir a segura circulação segura da riqueza imobiliária. O cadastro não pode impedir essa circulação econômica, como se a sua própria existência justificasse a sua importância. Por isso, sugeriu-se também a retirada de requisitos que dificultam o acesso de informações ao registro de imóveis, como a exigência de *habite-se* para a averbação de construção – prática que tem sido efetivada em alguns estados.

Essa última proposta deve servir como exemplo e para se evitar outras tendências cadastralistas que tem surgido, como a de sujeitar a transferências de imóveis rurais ao cadastro ambiental.

Não se afirma a desimportância do cadastro, ou a desnecessidade de sua exigência, apenas se sugere que seja feito o uso de outros instrumentos de coação, como a cobrança de multa, ao invés de se engessar as transações imobiliárias do país.

A próxima proposta é sobre utilização compulsória do sistema geodésico no cadastro urbano também é medida que deve ser aplaudida. Sugere-se que tal sistema não seja utilizado apenas para a descrição, pois tal medida pouco contribuiria para o melhoramento efetivo do sistema, propondo que abranja também a verificação de superposição de parcelas, tal como o SGB vem sendo utilizado no cadastramento rural.

Sabe-se que as propostas aqui relatadas não são a chave para o fim do problema do cadastro territorial e sua integração com o sistema registral, problema de alta complexidade e que tem origens no cerne do sistema imobiliário brasileiro. Entretanto, acredita-se que estas mudanças são um passo inicial muito relevante para a efetivação desse objetivo, merecendo ser acatadas.

Em razão da importância da matéria, esta acadêmica que redige a presente dissertação pretende levar este trabalho à discussão em seus canais de comunicação, uma vez que é membro da categoria dos registradores imobiliários. Pensa-se que o material pode servir de arcabouço e enriquecer as discussões dentro da classe, fortalecendo o movimento de apoio à consolidação de um cadastro territorial multifinalitário.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, Ridalvo Machado de. **Conceitos de imóvel rural**: aplicação na certificação do INCRA expedida no memorial descritivo georreferenciado. Disponível em: <http://www.irim.org.br/files/obra/4108_integra.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2017.

ARRUÑADA, Benito. **La contratación de derechos de propiedad**: un análisis económico. Madrid: Fundación Beneficentia Et Peritia Iuris, 2004.

AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. Rumo ao CNIR: diretor do IRIB participa de curso de capacitação promovido pela receita federal e INCRA. **Boletim Eletrônico do IRIB**, São Paulo, ano XIII, 15 maio 2014. Disponível em: <<http://www.irim.org.br/boletins/detalhes/4150>>. Acesso em: 10 maio 2017.

_____. **Georreferenciamento**: Dicas para o Registrador operar o SIGEF. Disponível em: <<http://eduardoagusto-irim.blogspot.com.br/2013/11/georreferenciamento-dicas-para-o.html>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

AZEVEDO, José Mário Junqueira de. **Do Registro de Imóveis**. São Paulo: Saraiva, 1976.

BARROS, Henrique de Gama. **História da Administração Pública em Portugal nos séculos XII a XV**, v. 8. Direção Torquato de Souza Soares 2. ed. Lisboa: Sá da costa, 1945.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito das coisas**. Coleção História do Direito Brasileiro. v. I. Brasília: Senado Federal, 2003.

_____. **Código Civil Comentado**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, v.1, 1956.

BRANDELLI, Leonardo. **Aplicação do princípio da tutela da aparência jurídica ao terceiro registral de boa-fé: aspectos jurídicos e econômicos**. 2013. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

_____; SERRA, Sílvia Helena. Águas: dominialidade e implicações imobiliárias. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, ano 32, n. 67, p. 83-100, jul./dez. 2009.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Mapeamento topográfico**: produtos. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/topo_doc3.shtm>. Acesso em: 22 mar. 2017.

_____. Ministério das Cidades. **Programa Nacional de Capacitação das Cidades**. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/pg/oprograma/quemsomos>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 3.876, de 7 de dezembro de 2015**. Estabelece normas para elaboração do cadastro territorial dos municípios e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2058449>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Geodésia**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geodesia/default_sgb_int.shtm>. Acesso em: 22 jun. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria n. 011.713/2015-1**. Brasília, 05 de agosto de 2015. Relator: Walton Alencar Rodrigues.

CACCIATORE, Miguel Angel. **Lecciones de Derecho Registral**. Montevideo: Barreiro y Ramos, 1986.

CAHALI, Francisco José; HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. **Curso avançado de direito civil: direito das sucessões**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório; ERBA, Diego Alfonso Erba; AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. Cadastro multifinalitário 3D: conceitos e perspectivas de implantação no Brasil. **Revista da Sociedade Brasileira de Cartografia, Geodésia, Fotogrametria e Sensoriamento Remoto – SBC**, n. 64/2, abr. 2012.

_____. **Uma proposta de reforma cadastral visando a vinculação entre o cadastro e o registro de imóveis**. 2000. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: linguagem e método**. 6. ed. São Paulo: Noeses, 2015.

_____. **Para uma teoria da norma jurídica: da teoria da norma à regra-matriz de incidência tributária**. Disponível em: <<http://www.ibet.com.br/para-uma-teoria-da-norma-juridica-da-teoria-da-norma-a-regra-matriz-de-incidencia-tributaria-por-paulo-de-barros-carvalho/>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

CENEVIVA, Walter. **Lei de Registros Públicos Comentada**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

COSTA, Mário Júlio de Almeida. **História do Direito Português**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

DINIZ, Mana Helena. **Código Civil anotado**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **Sistema de Registro de Imóveis**. 9. ed. Saraiva: São Paulo, 2010.

_____. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Sucessões**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, v. VI.

DIP, Ricardo; MENDÉZ GONZÁLEZ, Fernando P.; JACOMINO, Sérgio. **Registro Público de Imóveis Eletrônico: riscos e desafios**. São Paulo: Quinta editorial, 2012.

_____; et. al. **Registros Públicos e Notas** – Conselho Nacional de Justiça: Atos Normativos Apontados Gestão Min. Nancy Andrichi. São Paulo: Quinta Editorial, 2015.

FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DOS GEÔMATRAS – FIG. **The Bogor Declaration: United Nations Interregional Meeting of Experts on the Cadastre**. Bogor, 18-22 mar. 1996. Disponível em: <<http://www.fig.net/commission7/reports/bogor/BogorDeclaration.html>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

_____. **Statement on the cadastre**. Disponível em: <http://www.fig.net/commission7/reports/cadastre/statement_on_cadastre.html>. Acesso em: 12 jun. 2017.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GAMA, Tácio Lacerda da. **Competência tributária: fundamentos para uma teoria da nulidade**. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2011.

GANDOLFO, Maria Helena Leonel. **Reflexões sobre matrícula 17 anos depois**. Blumenau: [s.n.], 1993.

_____. O Direito Registral Imobiliário Brasileiro: Princípios Gerais. In: **Registro de Imóveis: Estudos de Direito Registral Imobiliário**. XXVII Encontro de oficiais de registro de imóveis do Brasil – Vitória/2000. Porto Alegre: SAFe, 2002.

GARCIA, Romay Conde. **Cadastro Técnico Multifinalitário e os Desafios das Prefeituras**. Disponível em: <http://www.uff.br/sigcidades/images/Romay/CadTec_Sigcidades.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2017.

GOMES, Orlando. **Direitas reais**. 19. ed. Atualização Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

GRAU, Eros Roberto. Nota sobre a distinção entre obrigação, dever e ônus. **Revistas da USP**, São Paulo, v. 77, 1982, p. 177-183. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/66950/69560>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

GRIZ, Rodrigo Leal. **Isenção tributária: fundamentos para uma teoria do fato jurídico tributário**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2012.

HAENDCHEN, Paulo Tadeu; LETTERIELLO, Rêmoló. **Ação Reivindicatória**. São Paulo: Saraiva, 1985.

HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. Direito das Sucessões brasileiro: disposições gerais e sucessão legítima. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 65, 1 de maio 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4093>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION – ISO. **ISO 19152:2012**. Disponível em: <<https://www.iso.org/standard/51206.html>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

JACOMINO, Sérgio. **Registro e cadastro, uma interconexão necessária**. Disponível em <<https://cartorios.org/2000/10/17/registro-e-cadastro-uma-interconexao-necessaria>>. Acesso em: 05 mar. 2017.

_____. O SINTER é um divisor de águas. **Cartórios.org**, 4 nov. 2016. Disponível em: <<https://cartorios.org/tag/sinter/>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

JURISPRUDÊNCIA REGISTRAL E NOTARIAL. **Apelações Cíveis n. 10.095-0/0, 19.176-0/6, 20.852-0/4, 24.216-0/1, 40.014-0/7, 88.057-0/3, 990.10.261.172-8**. Disponível em: <www.kollemata.com.br>. Acesso em: 05 jun. 2017

KAUFMANN, J.; STEUDLER, D. **Cadastre 2014, A Vision for Future Cadastral System**. FIG - Working Group 1 of Commission 7, 1998.

KRYNEN, Jacques. La mort saisit le vif. Genèse médiévale du principe d'instantanéité de la succession royale française. **Journal des savants**, 1984, n. 3-4, p. 187-221. Disponível em:

<<http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/jds0021-81031984num311482>>. Acesso em: 17 nov. 2012.

LAGO, Ivan Jacopetti do. **História da publicidade imobiliária no Brasil**. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

LEITE, Eduardo de Oliveira. **Comentários ao Novo Código Civil**. Coordenação Sálvio de Figueiredo Teixeira. Rio de Janeiro: Forense, 2003, v. XXI.

LOPES, Miguel Maria de Serpa. **Tratado de Registros Públicos**, v. II. 6. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MELO FILHO, Álvaro. **Princípios do direito registral imobiliário**. Disponível em: <<https://arisp.files.wordpress.com/2008/06/008-melo-principios.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015

MENDES, Ubirajara Carlos. **Sesmarias – uma dádiva do rei**. 1988. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/seminasoc/article/view/8914/7868>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

MENDEZ, Fernando P. Entrevista. **Registradores de España**, Colégio de Registradores, n. 78, p. 20, out. 2016.

MENDÉZ GONZÁLEZ, Fernando P. Registro de la Propiedad y desarrollo de los mercados de crédito hipotecario. **Revista Crítica de Derecho Inmobiliario**, n. 700, p. 571-618, mar./abr. 2017

NALINI, José Renato. A Matrícula e o Cadastro no Registro Imobiliário. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 37, p. 17-26, 1996.

ORDENAÇÕES AFONSINAS. **Collecção da Legislação Antiga e Moderna do Reino de Portugal**, parte I – da Legislação Antiga – por resolução de S. Magestade de 02 de setembro de 1786. Coimbra: Real Imprensa da Universidade de Coimbra, 1797. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **ONU-Habitat**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

PALMITAL. Oficial de Registro de Imóveis e Anexos de Palmital. **Transcrição de registro**. (Acesso no local).

PEIRÓ, Nicolás Nogueroles. La evolución de los sistemas registrales en Europa. **Revista de Direito Imobiliário**, n. 61, ano 29 jul./dez. 2006.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. 18. ed. Atualização Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

_____. **Instituições de Direito Civil**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, v. VI.

PORTO, José Antônio da Costa. **Um sertanejo e o sertão: Sistema Sesmarial no Brasil**. Brasília: UnB, 1978.

REGISTRO DE IMÓVEIS: Sinter será o único instrumento de controle das informações repassadas à Receita Federal. **Boletim Informativo SINOREG-PR**, n. 17, 17 de junho de 2016. Disponível em: <http://www.sinoregpr.org.br/boletim17_2.html>. Acesso em: 15 jun. 2017.

REVISTA REGISTRADORES DE ESPAÑA, n. 78, ed. V, Época, dez./ 2016.

RIO DE JANEIRO. Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Consolidação Normativa da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro: Parte Extrajudicial**. Disponível em: <<http://cgj.tjrj.jus.br/documents/1017893/1038412/cncgj-extrajudicial.pdf?v15>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

SANTOS, Juciela Cristina dos; FARIAS, Edla Siqueira de; CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório. Análise da parcela como unidade territorial brasileira. **Boletim de Ciências Geodésicas**, Curitiba, v. 19, n. 4, out./dez. 2013.

SÃO PAULO (Cidade). Conselho Municipal de Tributos. **Processo n. 2015-0.277.963-0**. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

SÃO PAULO. Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo. **Decisão n. 001931/98**. São Bernardo do Campo, 02 de março de 1999. THEASURUS, IRIB, 2005, 4, CD-ROM.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Proc. CG n. 72.802/2011**. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

_____. Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo. **Provimento n. 58/1989**. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. O Direito Registral Imobiliário e os seus sistemas. **Boletim do Instituto do Registro de Imóveis**, São Paulo, n. 350, p. 124-129, set./2014.

SASTRE, Ramón Maria Roca. **Derecho Hipotecario**. Tomo II. Barcelona: S.A. Bosch, 1998.

SILVA, I.; ERWES, H.; SEGANTINE, P. C. L. **Introdução à Geomática**. São Carlos: Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, [s.d.].

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA JÚNIOR, João José. O laudêmio e sua juridicidade. **TV Justiça/STF**, fev. 2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaTvJustica/portaTvJusticaNoticia/anexo/Joao_Jos_e_da_Silva_Junior.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2016.

SINTER – SISTEMA NACIONAL DE GESTÃO DE INFORMAÇÕES TERRITORIAIS. **Texto base seminário SINTER: rede de gestão integrada de informações territoriais**. Brasília, 23 de setembro de 2013. Disponível em: <<https://arisp.files.wordpress.com/2010/11/texto-base-seminario-sinter-rede-de-gestao-integrada-de-informacoes-territoriais.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

SOLANO, Antonio Manzano. **Derecho Registral Inmobiliario**. v. I.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**: volume único. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

_____; SIMÃO, José Fenando. **Direito Civil**. Direito das Coisas. 2. ed. v. 4. São Paulo: Método, 2010.

TAVARES, André Ramos. **Consulta sobre o Decreto Presidencial n. 8.764/2016**. Brasília: Associação de Magistrados Brasileiros – AMB, 2017.

TOMÉ, Fabiana del Padre. **A prova no direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2011.

TRASK, R. L. **Dicionário de linguagem e linguística**. Tradução Rodolfo Ilari. Revisão técnica Ingedore Villaça Koch e Thais Cristófaró Silva. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2006.

VALENTE, Gilberto. **A matrícula**. XX Encontro dos oficiais de registro de Imóveis do Brasil – Encontro Maria Helena Leonel Gandolfo. Blumenau, 2002.

VITA, Jonathan Barros. **Tributação do câmbio**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

WHITAKER, João. **A cidade para poucos**: breve história da propriedade urbana no Brasil. Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005.

WILLIAMSON, I. P. A modern cadastre for New South Wales. **UNISURV REPORT S23**, University of New South Wales, Kensington, Australia, 1983.

WOLF, Martin. **Derecho de Cosas**. Volumen primeiro. Bosch: Barcelona, [s.d.].