

FREDERICO HENRIQUE VIEGAS DE LIMA

# TEMAS REGISTRÁRIOS



INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL

*safE*

Sergio Antonio Fabris Editor

**TEMAS REGISTRÁRIOS**  
(Três Esboços: Incorporação Imobiliária.  
Concessão Real do Uso do Solo.  
Registro Civil das Pessoas Naturais)

## **IRIB – INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL**

Internet: [www.irib.org.br](http://www.irib.org.br)

**Diretoria:** Presidente, Lincoln Bueno Alves (SP); Vice-Presidente: Gleci Palma Ribeiro Melo (SC); Secretário Geral: Geraldo Cezar Torres Carpes (MS); 1º Secretário: Marco Antônio Canelli (SP); 2º Secretário: Gilma Teixeira Machado (MG); Tesoureiro Geral: José Simão (SP); 1º Tesoureiro: Vanda Maria de Oliveira Penna Antunes da Cruz (SP); 2º Tesoureiro: Manoel Carlos de Oliveira (SP); Diretor Social e de Eventos: Ricardo Basto da Costa Coelho (PR); Diretor de Publicidade e Divulgação: João Baptista Galhardo (SP); Diretor de Assistência aos Associados: Maurício Massote (MG); Diretor Legislativo: Meirimar Barbosa Júnior (SP);

**Conselho Deliberativo:** Presidente: Gleci Palma Ribeiro Melo (SC); Secretário: Etelvina Abreu do Valle (ES); demais membros – João Figueiredo Guimarães (AC), Sérgio Toledo de Albuquerque (AL), Nino Jesus Aranha Nunes (SP), Ivan Esteves Ribeiro (AM), Neusa Maria Arize Passos (BA), Ana Tereza Araújo Mello Fiúza (CE), Geraldo Malvar (DF), Nilzon Periquito de Lima (GO), Jurandy de Castro Leite (MA), Nizete Asvolinsque (MT), Néelson Pereira Seba (MS), Francisco de Assis Castilho Moreira (MG), Cleomar Carneiro de Moura (PA), Fernando Meira Trigueiro (PB), José Augusto Alves Pinto (PR), Míriam de Holanda Vasconcelos (PE), Guido Gayoso Castelo Branco Barbosa (PI), Geraldo Mendonça (RJ), Carlos Alberto da Silva Dantas (RN), Adão Freitas Fonseca (RS), Yassuco Yojota dos Santos (RO), Bernardo Oswaldo Francez (SP), Marlon Sérgio Santana de Abreu Lima (SE) e Marlene Fernandes Costa (TO);

**Conselho Fiscal:** Carlos Fernando Westphalen Santos (RS), Renato Costa Alves (MS), Rubens Pimentel Filho (ES), Stélio Darci Cerqueira de Albuquerque (AL), e Ubirayr Ferreira Vaz (RJ); Suplentes do Conselho Fiscal: Guido Castro Santos (SP), Maria Aparecida Salomon (MG) e Wolfgang Jorge Coelho (MG);

**Conselho de Ética:** Clenon de Barros Loyola Filho (GO), Elvino Silva Filho (SP) e José Fernando César Assunção (SP);  
Suplentes do Conselho de Ética: Inah Álvares da Silva Campos (MG), Mauro Souza Lima (PE) e Virgínio Pinzan (SP).

**Coordenador Editorial:** Sérgio Jacomino (SP) – [jacomino@registral.com.br](mailto:jacomino@registral.com.br)

**FREDERICO HENRIQUE VIEGAS DE LIMA**  
Doutor em Direito pela Universidade de Valladolid - Espanha  
Professor Adjunto de Direito Civil na UnB  
Universidade de Brasília  
Advogado

## **TEMAS REGISTRÁRIOS**

**(Três Esboços: Incorporação Imobiliária.  
Concessão Real do Uso do Solo. Registro  
Civil das Pessoas Naturais)**



**INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL**

**Sergio Antonio Fabris Editor**

Porto Alegre / 1998

© Frederico Henrique Viegas de Lima

## IRIB - INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL

### **Coleção IRIB em Debate:**

Sérgio Jacomino (Organizador)

email: jacomino@registral.com.br

### **Títulos Publicados**

1. Thesaurus Jurisprudencial - Jurisprudência do Conselho Superior da Magistratura e Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo - ano de 1996 - Sérgio Jacomino.
2. Registro de Imóveis - Estudos de Direito Registral Imobiliário - XXII Encontro de Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil - Cuiabá, 1995.
3. Registro de Imóveis - Estudos de Direito Registral Imobiliário - XXIII Encontro de Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil - Fortaleza, Ceará, 1996.
4. Registro de Imóveis - Estudos de Direito Registral Imobiliário - XXIV encontro de Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil - Belo Horizonte - Minas Gerais 1997.
5. Da Ética Geral à Ética Profissional dos Registradores, Ricardo Henry Marques Dip.
6. Alienação Fiduciária de Imóveis em Garantia - Lei nº 9.514/97, Primeiras Linhas), Marcelo Terra.
7. Temas Registrários, Frederico Henrique Viegas de Lima.

*Diagramação e Arte:*

PENA - Composição e Arte

Reservados todos os direitos de publicação, total ou parcial, à

**SERGIO ANTONIO FABRIS EDITOR**

Rua Miguel Couto, 745

CEP 90850-050

Caixa Postal 4001

CEP 90631-970

Fone: (051) 233-2681

Porto Alegre - RS

“Não há na Grã-Bretanha quaisquer direitos sobre o registro de documentos ou texto, excepto quanto aos emolumentos dos oficiais que mantêm o cartório, sendo raramente mais que uma recompensa razoável pelo seu trabalho. A Corôa não retira deles qualquer rédito”.

(Adam Smith, *A Riqueza das Nações*)

*A Gilberto Valente da Silva,  
nas primeiras linhas e na vida,  
sempre Mestre.*

## ÍNDICE

Apresentação .....	9
Prefácio .....	13
<b>I – A Juridicidade de Abertura de Matrículas de Unidades Autônomas após o Registro do Memorial de Incorporação .....</b>	<b>19</b>
<b>I – Incorporação Imobiliária .....</b>	<b>23</b>
1. Conceito .....	23
2. Modos de Efetivar uma Incorporação Imobiliária .....	24
3. Duração de uma Incorporação .....	27
<b>II – Atos Subseqüentes à Incorporação .....</b>	<b>31</b>
1. A Instituição do Condomínio .....	32
2. A Convenção de Condomínio .....	33
<b>III – A Unidade Imobiliária .....</b>	<b>36</b>
1. O Princípio da Especialidade .....	36
2. Conceito de Imóvel do Ponto de Vista Jurídico-Registral .....	37
3. Fólio Real .....	39
4. Conceito de Matrícula .....	42
5. O Princípio da Unitariedade Matricial. A Necessidade da Abertura de uma Matrícula para cada Imóvel. A sua Entrada no Mundo Jurídico .....	44
<b>IV – A Juridicidade e a Legalidade da Abertura de Matrícula para as Unidades Sujeitas ao Regime de Incorporação Imobiliária desde o Momento de seu Registro .....</b>	<b>46</b>
1. A Posição de Marcelo Terra .....	48

2. A Posição do Restante da Doutrina .....	54
3. O Nosso Entendimento .....	59
V – A Atividade Registral e sua Interação com o Procedimento De Incorporação .....	62
1. O Exame da Legalidade. “La Calificación Registral” .....	63
2. A Qualificação Registral no Memorial de Incorporação .....	65
VI – A Atividade Registral e a Responsabilidade Civil .....	67
1. O Registro e a Defesa do Consumidor .....	69
VII – A Hipótese .....	72
<b>II – A Registrabilidade do Termo de Concessão de uso do Solo</b> <b>(Uma Análise do Decreto-Lei N° 271/67) .....</b>	<b>73</b>
A Propriedade Imobiliária Urbana. Seu Conceito e Delimitação .....	75
O Decreto-Lei n° 271, de 28 de fevereiro de 1967 – Concepção, Natureza Jurídica e Âmbito de Aplicação .....	80
O Registro da Concessão de Direito Real de Uso no Ofício Imobiliário .....	83
O Registro do Termo de Concessão do Direito Real de Uso não Constitui Ato de Ofício .....	85
<b>III – O Registro Civil das Pessoas Naturais</b> <b>(Uma Idéia para a Viabilização desses Serviços) .....</b>	<b>89</b>
I – Síntese da Questão e Metodologia Aplicada .....	90
1. A Questão .....	90
2. A Metodologia .....	94
II – O Disposto no Artigo 236 da Constituição Federal .....	95
III – O Disposto na Lei N° 8.935/94 .....	96
IV – O Disposto na Lei N° 6.015, de 31 de Dezembro de 1973 .....	98
V – A Necessidade de Atribuir a todos os Delegados dos Serviços Notariais e de Registros a Competência para Realizar os Atos Concernentes ao Exercício da Cidadania .....	102
VI – Alterações no Texto do P.L. N° 2.353 de 1996 .....	106
Índice .....	109

## APRESENTAÇÃO

Ainda que a etimologia de prefácio remonte a Cícero como preâmbulo de um decreto, ou razões de uma lei, também Plínio adotava como palavras de escusas, desculpas. Naturalmente, o subscritor destas linhas não deve pedir desculpas ou escusas, nem alegar falsa modéstia (do tipo – sou o menos indicado para falar), porque com muito orgulho deve falar sobre o jovem já acomodado nas lides jurídicas e judiciárias. É muito importante para o professor (porque a recompensa financeira sempre foi avara), ver a ascensão de seus alunos, que ao longo da vida profissional tornam-se conselheiros, informantes e até melhores observadores do que os mais antigos, porque se a idade dá experiência, muitas vezes afasta do moderno e do cotidiano. Falo isso, porque nos 28 anos de magistério jurídico na Universidade de Brasília, encontrei jovem corajoso e destemido, a enfrentar os desígnios constantes do profissional. Surgiu ele, nesse destemor, no momento de marchar para a Espanha, mais especialmente para Valladolid, onde sob a orientação do insigne Mestre espanhol José Luis de Los Mozos empreendeu estudos, e com obnegação obteve o título de Doutor

em Direito pela consagrada Universidad de Valladolid. Voltou ao Brasil, e retornou à Universidade de Brasília, lá ingressando como Professor convidado, e depois como professor adjunto, após concurso de títulos e provas perante comissão integrada pelos Profs. José Carlos Moreira Alves, Hugo Gueiros Bernardes e por mim, logrando a primeira classificação. Assentou-se daí, como professor acatado e queridos pelos estudantes. Mas sua produção não para, porque ao lado da intensa atividade advocatícia, encontra espaço para os escritos, e em especial sobre o notariado, e o sistema registral, como grande especialista, talvez por ouvir de longa data o excelente conhecimento de sua genitora, Dr<sup>a</sup> Léa Emília Braune Portugal, grande especialista do registro imobiliário, mercê do estudo e da prática cartorária há mais de vinte e cinco anos. Mas já desvendei o mistério na revelação da sua ancestral, para afirmar a importância da vida jurídica de Frederico Henrique Viegas de Lima, agora na apresentação desses Três Esboços, na verdade muito mais, porque são atos concretos, tal qual certo esboço de um pintor, que o immortaliza, como se fosse obra definitiva. Aqui está a temática da individualização de unidades autônomas na incorporação. Quando? Se na incorporação não há nada que corporifica juridicamente a unidade, ela não se assenta, ainda que houvesse até a construção. Nas conseqüências do sistema registrário mais se acentua a necessidade do registro do memorial da incorporação. Do saudoso Hely Lopes Meirelles, homem de grande visão jurídica, e antes de tudo prático, surgiu a criação do instituto da concessão de direito real de uso no Decreto-lei 271/1967. Atribuiu-se aí o uso do bem público como direito real, transferível a terceiros, ao contrário da concessão administrativa de uso. Tal atribuição é muito importante no Distrito Federal, principalmente no uso do subsolo como garagem bem como do solo para estacionamentos. Muitas vezes, tais utilizações, autênticos fatos consumados, impõem à administração a

adoção da concessão do direito real de uso. O trabalho dá grande dimensão a esses dois institutos, como também à gratuidade dos registros de nascimento e óbito. A Constituição Federal assegura aos reconhecidamente pobres o registro de nascimento e a certidão de óbito (art. 5º, LXXVI). Entretanto, é necessário pensar nos cartórios especializados não remunerados pelos cofres públicos, os chamados não oficializados. Ora, se esses são sustentados por seus serviços, não é possível a inexistência de receita do cartório, em razão da gratuidade, que pode ser enorme dependendo do local de situação. Ainda que seja altamente humano e protetiva tal atitude, ela deve ser compartilhada pela sociedade. Se, por exemplo, há justiça gratuita, cabe ao Estado suprir tal benefício. Por isso, Frederico Viegas de Lima, sugere a compartição da gratuidade.

Aqui estão três trabalhos frutos da experiência, do cotidiano, porque como dissera Oliver Holmes, em seu clássico *The Common Law* – a vida do direito não foi a lógica, e sim a experiência. E isso é elevadamente exposto por Frederico Viegas de Lima.

*Roberto Rosas*  
Prof. Titular da Faculdade de  
Direito da Universidade de Brasília.

## PREFÁCIO

A presente publicação constitui a reunião de três trabalhos por nós realizados nos últimos anos na área do direito registrário. Dois deles dizem respeito ao direito imobiliário registral e outro ao registro civil das pessoas naturais. Refletem, pois, nossa atividade como profissional do direito, frente a casos concretos.

Constituem-se, assim, verdadeiros “leading cases”, tomando-se emprestada a denominação do direito anglo-saxão.

Tendo em vista, por um lado, a importância da matéria no âmbito do direito registrário brasileiro e, por outro, a escassa normatização no direito positivo, quer da atividade jurídico-imobiliária quer da personalidade, cremos que a publicação dos casos podem contribuir com os operadores do direito, que desenvolvem seu trabalho diário nestes domínios. Algo semelhante ao objetivo indicado por meu mestre José Luis de Los Mozos, ao afirmar que *“o interesse informativo apresenta uma dimensão especulativa necessária para o jurista, principalmente naqueles momentos em que as modificações sociais impõem mais do que nunca a necessidade de recapitulação, a tomada de consciência intelectual frente à aparência mutante que, muitas vezes, superpõe-se ao caudal fluente*

*da continuidade consistente, em todo momento, ao aproximar Direito e Justiça.*” (*El negocio jurídico – estudios de derecho civil*. Madrid, 1987, p.17)

O primeiro do que nós chamamos *esboços* versa sobre a juridicidade da individualização de unidades autônomas, a partir do momento que um incorporador submete um terreno ao regime da Lei n. 4.591/64.

Trata-se de controvérsia iniciada no Distrito Federal, em fins de 1996, quando determinada associação de classe empresarial – entendendo haver discrepâncias quanto à maneira de procedimento das incorporações imobiliárias no âmbito dos Serviços Registrais do Distrito Federal – formulou reclamação ao Excelentíssimo Senhor Desembargador Corregedor da Justiça do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, visando a uma normatização global da matéria.

Pela ótica da associação, alguns atos registrários eram efetivados erroneamente, inclusive no que concerne à possibilidade de abertura de matrículas das unidades autônomas durante a fase de construção. Entendia ela a impossibilidade jurídica da individualização das unidades, vez que essas ainda não possuíam realidade fática. Pretendia, ainda, com a reclamação, que fossem determinados quais os atos que deveriam ser praticados durante a incorporação, partindo como premissa maior de uma incorporação imobiliária de edificação contendo sessenta unidades autônomas.

Enumerava, na inicial, uma série de atos, entendendo todos como integrantes do processo que podemos chamar de incorporativo. Iniciando com a própria aquisição do terreno – que, no caso do Distrito Federal, usualmente é alienado por empresa governamental imobiliária com esta finalidade específica – até o registro da autorização de habitabilidade (comumente denominada “carta de habite-se”), além da instituição, atribuição e especificação do condomínio, até o registro da própria convenção de condomínio,

alcançava, ainda, os atos necessários para a constituição de garantias reais, principalmente destinadas ao financiamento da obra.

Postas assim as coisas, o Senhor Desembargador Corregedor determinou que fossem ouvidos os Oficiais dos seis Serviços Registrais do Distrito Federal, para que os mesmos apresentassem, detalhadamente, o procedimento que vinham realizando, tomando como base a hipótese da Reclamante.

O principal resultado dessas informações é que, até então, desconhecia-se qualquer disciplina da matéria pelos juízos competentes para a normatização dos serviços notariais e de registros, no sentido de dar a acertada determinação de registrabilidade individualizada das unidades autônomas ainda em fase de construção, ocasião em que as mesmas já ingressaram no mundo jurídico, restando, unicamente, sua realização fática.

A entrada no mundo jurídico das unidades autônomas em construção ocorre a partir do registro do memorial de incorporação, quando desaparece o terreno como base física, surgindo, como conseqüência, as unidades autônomas, que passam a ter um tratamento jurídico próprio, possibilitando, assim, sua negociação, ainda antes de concluída a edificação.

Para a perfeita caracterização da hipótese inserida no expediente formulado pela associação - a sistemática adotada por determinado Ofício do Registro Imobiliário do Distrito Federal em suas informações - tomamos em consideração todos os importantes aspectos que encerram o procedimento incorporativo do ângulo do direito registrário, inserindo, também, interpenetrações na responsabilidade civil do registrador imobiliário, alcançadas a partir de sua tarefa de qualificação dos títulos levados a registro.

Optamos, como metodologia, pela abordagem do tema a partir da normativa vigente, bem como das fontes doutrinárias e jurisprudenciais do país. Para um completo delineamento da matéria,

manejamos o direito comparado, principalmente o europeu, mediante o sistema de micro-comparação.

No deslinde da controvérsia, edita-se o Provimento n. 01/97, da Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, destinado a pacificar o tema. Dessa maneira, são introduzidos parâmetros objetivos destinados à efetivação de registros individuais das novas unidades autônomas, ainda em construção, em seu “fólio registral” próprio, desvinculando-as da matrícula existente antes do procedimento incorporativo.

O segundo *esboço* é derivado do primeiro.

Partindo da normatização realizada pelo Provimento n. 01/97, a mesma associação de dirigentes de classe, desta feita junto à Procuradoria-Geral do Distrito Federal, pretende idealizar a maneira correta de realização dos registros concernentes à concessão real de uso do solo e do espaço aéreo.

A primeira premissa embasadora do procedimento instaurado é que a concessão real de uso do solo tem origem no Código de Obras do Distrito Federal, sendo que os atos decorrentes da mesma devem ser suportados pelo Estado, e não pelo concessionário, esquecendo-se, inclusive, do articulado na contratação..

A postulação da Requerente, bem como o correto resumo da controvérsia, foram bem elucidados por Carlos Mário da Silva Velloso Filho, Procurador do Distrito Federal, quando solicitou as informações aos Serviços Registrais da Capital Federal.

Para a melhor adequação do tema, partimos da conceituação e delimitação da propriedade urbana, quer no âmbito do Código Civil, quer do ponto de vista urbanístico, utilizando, para tanto, inclusive, as novas tendências e técnicas do direito urbanístico. Chegamos, assim, à noção de normalidade de construção que, no caso exclusivo do Distrito Federal, guarda estreita relação com a

coluna de ar que está superior à superfície do lote de terreno, conhecida, no âmbito local, como “projeção”.

Assim conceituado, passamos às disposições do Decreto-Lei n. 271/67, analisando a sua concepção, natureza jurídica e universo de aplicação. Revelamos ser marcante a natureza contratual da concessão real de uso do solo e os elementos que compõem o mesmo.

A seguir, discorreremos, brevemente, sobre a registrabilidade do direito real, tanto na esfera da Administração Pública como no que diz respeito ao serviço registral, para, ao final, concluirmos que os atos registrários não constituem atos de ofício a serem praticados pelos oficiais registradores, nem tampouco devem ser arcados pelo Poder Público.

Inferese, portanto, que o registro do termo de concessão de direito real de uso deverá ocorrer antes do registro do memorial de incorporação.

O terceiro *esboço* trata do registro civil das pessoas naturais.

Quando dos trabalhos legislativos que resultaram na edição da Lei n. 9.534/97, foi-nos solicitada pelo Governo Federal a opinião destinada a viabilizar a operacionalização da gratuidade dos registros de nascimento e assentos de óbitos para todos os brasileiros. O Estado entendia que a universalização da gratuidade de tais registros deveria ser suportada pelos notários e registradores do país, de acordo com a delegação constitucional inserida no artigo 236 da Constituição da República.

Tendo, por um lado, o conceito das atividades, a partir da reafirmação de serem estas privatizadas, e diante das dificuldades encontradas para colocar em prática o modelo até então idealizado, propusemos uma nova fórmula de organização, a ser implementada entre os próprios notários e registradores, para a efetivação dessa face da cidadania.

Entendíamos que a gratuidade não deveria ser suportada apenas pelos registradores civis das pessoas naturais (o que poderia levar à inviabilização desses serviços), mas por todos os profissionais do direito que exercem essa função delegada. Para tanto, idealizamos a repartição desse encargo entre todos os notários e registradores, de todas as especialidades.

Neste conceber, cada delegado dos serviços notariais e de registro daria sua efetiva contribuição para a cidadania brasileira, bem como, o usuário do serviço passaria a contar com um sem número a mais de locais onde poderia realizar o registro de nascimento ou o assento de óbito.

Entretanto, em que pesem a vontade do Estado, de setores das associações de classes e da opinião emitida, a proposição não vingou. Porém, fica a idéia, enriquecida com o recente ensinamento do filósofo do direito Gregorio Robles, ao apresentar sua teoria comunicacional do direito (?Que és la teoria comunicacional del derecho? In: — *El derecho como texto*. Madrid, 1998. p.77), de que “o objeto do direito é o direito possível.”

Brasília, maio de 1998.

## I - A JURIDICIDADE DE ABERTURA DE MATRÍCULAS DE UNIDADES AUTÔNOMAS APÓS O REGISTRO DO MEMORIAL DE INCORPORAÇÃO

“O oficial de Registro não funciona como um mero espectador remunerado ou participante passivo do processo de registro da incorporação. Ao revés disso, tem papel importante. É ele que recebe a documentação, quem a examina, quem verifica sua exatidão, quem exige se sanem as falhas, quem levanta dúvidas perante o juiz, quem passa as certidões, quem recebe as declarações de desistência, quem apura a sua oportunidade em face do prazo de carência, quem efetua a sua averbação. Tudo isso em função de sua investidura em razão do ofício.

Descumprindo o que por lei lhe ocorre fazer, comete infração legal, que o sujeita às penas que, na forma da legislação estadual, sofreria como serventuário faltoso.

Mas não é só. A lei quer mais, e define uma responsabilidade específica. O oficial do registro *responde civil e criminalmente* se efetuar o arquivamento de documentação contraveniente à lei,

ou der certidão sem o arquivamento de todos os documentos exigidos.” (Pereira, Caio Mário da Silva. *Condomínios e incorporações*).

“No es un ser nuevo la propiedad horizontal, es una nueva forma de ser de la propiedad.” (Frances, Antonio. In: Congresso Internacional de Derecho Registral, 2, 1977, Puerto Rico).

O titular do Ofício do Registro de Imóveis do Distrito Federal, nos autos do PA protocolado sob o n., em que figura como representante A., tendo em vista o r. despacho de Vossa Excelência, do qual tomou ciência em 13.11.96, quarta-feira, vem apresentar suas informações, segundo os motivos de fato e de direito a seguir expostos:

1. No v. despacho prolatado por Vossa Excelência, foi determinado que se apresentasse, minuciosamente, o procedimento do registro de um memorial de incorporação, segundo a hipótese contida na inicial, tendo em vista que a A. entende haver discrepância nos atos efetuados pelos Registros Imobiliários do Distrito Federal.

2. Assim sendo, é bom de se ver, em primeiro lugar, que o processo construtivo de um edifício por unidades autônomas é dependente de diversas etapas, conforme será demonstrado no decorrer desta petição.

3. Portanto, essas fases não podem ser genericamente tratadas como memorial de incorporação, como quer ver a A.. Isto porque, dentro do processo construtivo de uma edificação – e de uma ótica eminentemente jurídica –, várias mutações existem, sem que, necessariamente, integrem o denominado memorial de incorporação.

4. Em segundo lugar, a quantidade de atos indicados pela A., no anexo que compõe sua representação, diz respeito ao registro da incorporação imobiliária, em sentido estrito, à averbação da construção (carta de “habite-se”), ao registro da instituição de condomínio e ao registro da convenção de condomínio, sendo certo que estes últimos três atos não integram o processo de incorporação, na perfeita dicção da Lei n. 4.591/64, muito embora sejam obrigatórios e indispensáveis para possibilitar a entrada no mundo jurídico das novas unidades imobiliárias, geradas a partir do processo construtivo levado a efeito.

5. Deve-se considerar, ainda, que não integram o mesmo processo de incorporação a constituição de garantias reais por parte do incorporador, tal como a hipoteca ou sua cessão fiduciária. Tais procedimentos encerram atividade extra-registrária que, porém, em face do sistema constitutivo de direitos reais, adotado em nosso país, devem ser exteriorizados no Serviço Registral.

6. Finalmente, antes de adentrar no tema colocado na representação da A., é notório verificar que as concepções empresariais construtivas no Distrito Federal são extremamente modificáveis, o que implica, diretamente, a alteração da incorporação imobiliária registrada. Assim sendo, se o incorporador altera o plano de sua incorporação, a mesma deve ser levada a registro através da alteração do memorial anteriormente publicizado, gerando para as incorporadoras um acréscimo financeiro. Porém, tal acréscimo é dependente não da imposição de nossa postura de Oficial do Registro de Imóveis, mas sim, da nova feição empresarial ou comercial que deseja imprimir o incorporador.

7. Colocadas estas premissas, impõe-se esclarecer a metodologia adotada para a resposta à representação oferecida pela A..

8. Dada a zona cinzenta dos fatos apresentados pela A., optamos, de forma discursiva, por tratar de toda a matéria atinente

ao que denominamos processo construtivo – da ótica jurídico registral –, para deixar transparente, de uma vez por todas, o procedimento adotado por esse Serviço Registral.

9. De forma sistematizada trataremos, em primeiro lugar, da incorporação imobiliária, abordando o seu conceito, formas de efetivação, duração e diferenciação de outros atos registrários indispensáveis ao perfeito ingresso no mundo jurídico das novas unidades imobiliárias surgidas a partir do processo construtivo.

10. Em um segundo momento, realizaremos a análise das unidades imobiliárias, de sorte a caracterizá-las, a partir do procedimento da incorporação imobiliária.

11. A seguir, abordaremos o tema mais polêmico contido na representação da A. – a matrícula –, não somente pelo aspecto do seu surgimento no ordenamento jurídico nacional, mas, também, por aquele da desmitificação do cerne da controvérsia, porque é dotado de juridicidade, a partir de disposição legal, a abertura das matrículas das novas unidades autônomas, surgidas no momento do registro do memorial de incorporação e antes de averbada a conclusão da obra.

12. Julgamos importante abrir espaço para tratar um pouco da atividade registral, uma vez que, embora esta esteja afeta aos operadores do direito, haja um desconhecimento acentuado de seu labor, principalmente por aqueles que exercem atividades que se interagem com os registros, como é o caso dos dirigentes das empresas integrantes da representante A. Assim sendo, enfocaremos não só a tarefa de “calificación” registral, inerente ao exame de qualquer título que tenha acesso ao registro, como, por exemplo, o próprio memorial de incorporação.

13. Não poderíamos finalizar nossa análise sem discorrer acerca da responsabilidade civil própria dos registradores públicos. Esta advém não somente da responsabilidade objetiva imposta a partir da

Lei n. 8.935/94, decorrente do dano, mas também do Código de Defesa do Consumidor, que elastece o conceito da responsabilidade do fornecedor de serviços também para os casos de vícios ocorrentes nos mesmos. Acreditamos, portanto, que somos responsáveis pelos atos que praticamos. E de forma consciente procuramos realizá-los da melhor forma possível em prol do público usuário de nossos Serviços.

14. Finalmente passamos a atender o v. despacho de Vossa Excelência, informando os registros e averbações que seriam efetivados no Ofício do Registro de Imóveis, tendo em vista a hipótese apresentada pela A.

15. A metodologia de trabalho alcançou, também, o estudo comparativo, realizado por meio de micro-comparação com sistemas jurídicos de países que adotam procedimento semelhante ao brasileiro, como são os casos da Espanha, da França, de Portugal, da Alemanha e da Argentina.

## I - INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA

### 1. CONCEITO

16. A incorporação imobiliária é indispensável para a negociação de unidades imobiliárias em construção ou a serem construídas.

17. Esta é a atividade exercida com o objetivo de promover e realizar (diretamente ou através de terceiros) a construção de edificação ou conjunto de edificações compostas de unidades autônomas, para a alienação, total ou parcial, das mesmas.

18. Assim, Nascimento Franco e Niske Gondo ensinam que a lei:

“conceitua a incorporação como a atividade exercida com o intuito de promover e realizar a construção, para a alienação total ou parcial, de edificações ou de conjunto de edificações compostas de unidades autônomas, que podem consistir em apartamentos residenciais, escritórios, garagens, mercados, estações rodoviárias, *shopping centers*, etc. (*Incorporação imobiliária*. 3.ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1991. p.11).

19. Por sua vez, *incorporador* é a pessoa física ou jurídica que, mesmo sem se encarregar das obras, compromisse ou efetive a venda de frações ideais do terreno, vinculando-as a unidades autônomas em edificações a serem construídas ou realizadas sob o regime condominial, responsabilizando-se pela entrega a certo prazo, preço e determinadas condições da obra concluída.

## 2. MODOS DE EFETIVAR UMA INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA

20. No direito brasileiro, as incorporações podem ser: a) por empreitada; b) por administração; c) pela venda de bens para entrega futura.

21. A construção por *empreitada* pode ser a preço fixo ou variável por índice pré-determinado – a escala móvel do direito das obrigações –, através do qual os condôminos contratam com o construtor ou incorporador a construção da unidade autônoma por preço certo e determinado, hipótese em que o construtor assume o risco dos aumentos dos custos.

22. A construção por *administração*, também conhecida como preço de custo, é aquela em que cabe aos adquirentes fornecer ao incorporador o numerário necessário ao custeio das obras. Nesse

sistema não cabe nenhuma responsabilidade ao construtor ou ao incorporador pelo atraso ou paralisação das obras, se houver impontualidade no pagamento das parcelas do custeio por parte dos adquirentes das frações ideais do terreno. O construtor, nesse caso, recebe uma remuneração pela administração da obra, normalmente um percentual sobre seu custo.

23. A *venda de bem para entrega futura* é a modalidade de incorporação que, embora não descrita expressamente na Lei n. 4.591/64, encontra acesso nos artigos 41 e 43 desse texto legal. É o regime que usualmente as empresas imobiliárias de Brasília utilizam.

24. Esse processo inicia-se quando um ente, pessoa física ou jurídica, assumindo a responsabilidade de incorporador, deposita no Registro Imobiliário competente a documentação exigida no artigo 32 da Lei n. 4.591/64.

25. Muito embora tal previsão legal não tenha reflexo na prática, como evidenciam os autores já citados:

“Salvo a regularidade formal da incorporação, consistente na apresentação ao Registro de Imóveis, do *dossier* de documentos referidos no art. 32, nada existe no campo da incorporação imobiliária que efetivamente resguarde os interesses dos condôminos. Nem mesmo se obedece, na atualidade, a recomendação inserta no art. 32, dispondo que o incorporador só poderá negociar sobre as unidades autônomas após o registro daqueles documentos, pois a grande maioria começa a receber dinheiro mediante simples cartas-proposta, que na realidade substituem o contrato de compra das unidades oferecidas ao público. E nem por ser assim violentada a lei, tem-se notícia de que algum incorporador haja respondido a processo de contravenção penal previsto no art. 66,I, da Lei 4.591.” (ob. cit., p.21-2).

26. Abstraindo-se a crítica acima colocada, é certo que a incorporação tem início quando do registro do memorial de incorporação, após a verificação, pelo Oficial do Registro de Imóveis, do atendimento a todos os requisitos inerentes ao mesmo.

27. Em continuação, o Serviço Registral expede certidão do registro do memorial de incorporação, legitimando o incorporador a comercializar as unidades autônomas em construção ou a construir, podendo, inclusive, realizar anúncios e propagandas, desde que nesses se inclua o número do registro pertinente ao memorial de incorporação.

28. De outra parte, é importante salientar que a incorporação imobiliária é um procedimento totalmente distinto daquele em que um grupo de pessoas cotiza-se para adquirir um terreno e delibera promover sobre o mesmo uma edificação.

29. Essa forma de construção, muito popular na Itália e em outros Estados do país, ocorre quando:

“Adquirindo partes ideais de um terreno e obrigando-se a custear a edificação das respectivas unidades autônomas, desde logo identificadas, os interessados não promovem uma incorporação imobiliária, mas simplesmente convencionam aquilo que os italianos denominam *condominio preconstituído*, enquadrável no sistema da Lei 4.591 apenas depois de finda e averbada a construção, ao ensejo da escritura de instituição, especificação, discriminação, divisão e convenção do condomínio.” (cf. Nascimento Franco e Gondo, ob. cit., p.14-5).

30. Portanto, há de ficar patente distinguir o modo de operacionalização de uma incorporação imobiliária de outros processos construtivos, que podem levar a uma mesma finalidade prática: o surgimento de uma edificação composta de unidades autônomas.

31. Entretanto, não é menos correto afirmar que, em face das diferenças existentes, o procedimento jurídico-registrário é distinto, ensejando uma gama de atos e atuações, cada uma condizente com a hipótese de que se trata.

### 3. DURAÇÃO DE UMA INCORPORAÇÃO

32. A duração de uma incorporação é um dos pontos mais obtusos da representação da A.

33. A própria leitura da petição revela a insensibilidade em matéria registral, posto que confunde atos antecedentes à incorporação, bem como atos posteriores à mesma.

34. Basta visualizar o entendimento da A. de que a aquisição de um terreno feita a um terceiro integra o processo de incorporação, bem como de que o registro da instituição do condomínio e da convenção de condomínio seriam integrantes daquele processo.

35. Confira-se, para tanto, a dicção do artigo 32, letras “a” e “c” da Lei n. 4.591/64:

“Art. 32 - O incorporador somente poderá negociar sobre unidades autônomas após ter arquivado, no Cartório competente de Registro de Imóveis, os seguintes documentos:

a) título de propriedade de terreno, ou de promessa irrevogável e irretratável, de compra e venda ou de cessão de direitos ou de permuta, do qual conste cláusula de imissão na posse do imóvel, não haja estipulações impeditivas de sua alienação em frações ideais e inclua consentimento para demolição e construção, devidamente registrado.

...

c) histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 anos, acompanhado de certidão dos respectivos registros.”

36. Portanto, é absolutamente impossível considerar-se a aquisição do terreno como integrante do processo de incorporação:

“01 - Abertura (sic) de matrícula do terreno em nome da Terracap.

02 - Registro da compra e venda da Terracap à empresa incorporadora, com cláusula de retrovenda e pagamento parcelado do preço.” (fls. 2)

37. Tais atos de aquisição da propriedade imobiliária, inerentes a qualquer cidadão, quer no Distrito Federal, quer em outra cidade qualquer, evidentemente são anteriores ao procedimento incorporativo. Ademais, tenta a A. inserir no referido processo direito imobiliário de terceiro, como é o caso da Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP.

38. Relativamente ao pagamento do preço em parcelas, é conveniente esclarecer que essa modalidade de negociação é uma faculdade, e não uma obrigatoriedade, dependente, diretamente, da vontade das partes, ao realizarem o negócio jurídico a que se obrigaram. Importa lembrar que a principal modalidade dos contratos de compra e venda é a *pura* – aquela usualmente utilizada pelo *bom pai de família* – nos termos do artigo 1.126 do Código Civil.

39. Impõe-se acentuar que o mesmo Código Civil trata a retrovenda como cláusula especial ao contrato de compra e venda retirando do mesmo a sua natureza singular. Orlando Gomes ensina:

“O contrato de *compra e venda* admite a inserção de *cláusulas especiais* que lhe modificam a fisionomia, submetendo-o a regras particulares.

As figuras nascidas da inserção dessas cláusulas denominam-se *pactos adjetos* à compra e venda.

Tais são:

1ª) a *retrovenda* - cláusulas “de retrovendendo” e o resgate;

...

Posto que, de regra, apresentam-se como cláusulas do contrato, nada impede seja objeto de instrumento separado. A contextualidade não é necessária.” (*Contratos*. 9.ed.. Rio de Janeiro: Forense, 1983. p.283) (grifos no original).

40. Portanto, atos inerentes à atividade empresarial – facultativos – não podem interferir no normal procedimento do registro imobiliário. Valendo-se da prerrogativa do pagamento do preço da compra e venda em parcelas e com a instituição da retrovenda, o adquirente deve ter essa situação publicizada no Serviço Registral por imperativo legal, contido no artigo 167, I, 29, da Lei n. 6.015/73.

41. Nota-se, contudo, que, neste aspecto, a representante A. pretende afastar a aplicação da lei dos registros públicos, tentando inserir no ordenamento jurídico nacional uma lei originária do entendimento de um famoso futebolista tri-campeão.

42. Já expusemos que o processo de incorporação tem início com o registro do respectivo memorial no Serviço Registral, e esse perdura até a averbação da construção. Neste particular, é transparente o entendimento de Nascimento Franco e Niske Gondo, dentre outros autores, como Marcelo Terra:

“Com base em todos esses elementos ele requer a inscrição da incorporação no registro imobiliário e prossegue obedecendo o seguinte roteiro:

1. inscrição da incorporação (art. 32, § 1º);
2. anúncios, recebimento de propostas dos aderentes ou celebração de ajustes preliminares, assinatura dos contratos relativos à fração ideal do terreno, à construção e à convenção de condomínio, no prazo de 60 dias após a extinção do prazo de carência, e se não houver esse prazo, a contar da data de qualquer documento de ajuste (art. 35);
3. eleição, em assembléia geral, antes do início das obras, da Comissão de Representantes, salvo se esta já tiver sido designada nos próprios contratos (art. 50);
4. início e prosseguimento das obras;
5. apresentação de relatório, de seis em seis meses, sobre o estado da construção, quando se tratar de negócio a prazo e preços certos (art. 43); na empreitada a preços reajustáveis, reajustamento de preços nas épocas previstas no contrato (art. 55, § 2º); na construção por administração, revisão do custo da obra, de seis em seis meses ou no prazo que o contrato fixar (art. 60);
6. conclusão das obras, com acertos finais de contas entre os interessados, segundo o regime de contrato que firmaram;
7. obtenção do “habite-se” e da averbação da construção (art. 44), procedendo-se, em seguida, à definitiva instituição e especificação do condomínio, com a atribuição das unidades autônomas e seus respectivos titulares.” (ob. cit., p.127. Neste sentido, também, Terra, Marcelo. *Roteiro das incorporações imobiliárias*. São Paulo: Saraiva, 1989).

45. Posto ser uma situação transitória, o memorial de incorporação exaure seus efeitos com a averbação da construção, passando-se, ato contínuo, à instituição e convenção do condomínio.

46. A jurisprudência registral, principalmente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, posiciona-se no sentido do reconhecimento da transitoriedade do memorial, como situação prévia da instituição do condomínio:

“Antes da averbação da construção não se pode excogitar da realidade física dos apartamentos. Os negócios jurídicos só podem respeitar os “direitos de aquisição”, concernentes às acessões em obra e às respectivas frações ideais do terreno. *A incorporação não se confunde com a instituição.* A primeira é uma situação transitória.” (Ap. Cível 286.693, São Paulo, 17.12.79, rel. Des. Andrade Junqueira, citado por Narciso Orlandi Neto, “Registro de Imóveis”, ementa nº 264, p.271). Deve ser afirmado, de outra parte, que o registro de especificação é que dá existência jurídica ao condomínio por unidades autônomas, *fazendo cessar as atribuições do incorporador*, conforme decidiu este Conselho nas Aps. Cíveis 286.409 e 286.693, de 17.12.79, em que foi relator o Des. Andrade Junqueira (Orlandi Neto, Narciso, ob. cit., *Revista dos Tribunais*, n.592, p.151 e 272,1996) (grifos não constantes do original).

## II. ATOS SUBSEQÜENTES À INCORPORAÇÃO

47. Uma vez averbada a construção da obra, (cada uma das matrículas das unidades autônomas é ingressada no mundo jurídico com o registro do memorial de incorporação), cessa essa atividade. Surgem, nesse momento, dois procedimentos autônomos, destina-

dos a legitimizar a existência física das unidades já edificadas: por um lado, a instituição, especificação e individualização do condomínio, e, por outro, o registro da convenção de condomínio.

## 1. A INSTITUIÇÃO DO CONDOMÍNIO

48. Indispensável ao surgimento do condomínio, a sua instituição tem previsão legal na própria lei n. 4.591/64, em seu artigo 7º:

“ Assentado está, portanto, que o ato formal destinado a submeter uma edificação ao regime criado pela Lei 4.591/64 é a *instituição* do condomínio.

...

Este ato, sem o qual as unidades autônomas não podem ter existência própria, é obrigatório. Pouco importa se a edificação tenha sido realizada sob os moldes de incorporação imobiliária ou não. Necessária, sim, a conclusão da obra, para que, com o registro da instituição, apareça a existência jurídica do condomínio.

Impende salientar que a instituição só pode ter por objeto os imóveis construídos, não podendo ser utilizada em imóveis a construir ou em construção.

...

A autorização de habitação não possui o condão de instituir o condomínio, haja vista que a finalidade deste documento é outro: certificar a conclusão de determinada obra, de acordo com as disposições municipais. Também, a simples menção de áreas e unidades porventura existente na certidão de habitação

não dispensa a instituição do condomínio, por parte de seu proprietário ou proprietários.

...

Os atos a serem praticados, portanto, são dois: a) primeiramente, a averbação da carta de “habite-se”, conjuntamente com o CND - Certidão Negativa de Débitos expedida pelo INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social; b) a continuação, a instituição do condomínio, atendendo a todos os requisitos previstos no art. 7º da Lei 4.591/64.

A instituição do condomínio deve ser registrada no livro n. 2 - Registro Geral, em atenção ao disposto no art. 167, I, 17, da Lei 6.015/73, com os elementos constantes da documentação apresentada pelo proprietário da obra.

Realizado o registro da instituição, será registrada a convenção de condomínio da edificação.” ( LIMA, Frederico Henrique Viegas de. Instituição de condomínio em edifício (uma análise do artigo 7º da Lei 4.591/64). *Revista de Direito Imobiliário*, v. 35/36, p. 74-5).

49. A instituição do condomínio no registro imobiliário é obrigatória por imposição do artigo 7º da Lei nº 4.591/64. Não pode ser confundida com uma faculdade assistida aos proprietários das unidades autônomas ou com o entendimento do Oficial do Registro de Imóveis, responsabilizado por praticar ato *desnecessário e repetitivo*, como colocado pela A. em sua representação.

## 2. A CONVENÇÃO DE CONDOMÍNIO

50. O registro da convenção de condomínio é outro ato que não pode ser inserido no procedimento de incorporação imobiliária.

51. O estabelecimento do regime condominial é inerente a qualquer edificação, de um ou mais pavimentos, em que existam unidades isoladas, sem a consideração do regime de edificação da mesma. Está presente tanto em casas assobradadas quanto em um empreendimento de grande porte.

52. Consoante preceitua o artigo 9º da Lei n. 4.591/64, combinado com o artigo 167, I, 17, da Lei n. 6.015/73, a elaboração da convenção de condomínio é realizada após a instituição do mesmo, pelos proprietários das unidades autônomas existentes na edificação.

53. A simples leitura atenta do artigo 9º da Lei n. 4.591/64 demonstra que a elaboração da convenção de condomínio não é uma obrigação do incorporador, posto que a lei estabelece ser essa tarefa conferida ao proprietário, promitente comprador, cessionário ou promitente cessionário das unidades construídas.

54. Nota-se, com clareza, que o artigo não elenca o incorporador como legitimado a elaborar e promover o registro da convenção de condomínio. Ocorre que, na grande maioria dos casos, o incorporador, até aquele momento, também é o proprietário da maioria das unidades autônomas, competindo-lhe, portanto, elaborar e registrar a convenção. Alguns incorporadores preferem efetivar a convenção de condomínio, no intuito de resguardar os primeiros ocupantes do novo prédio da contratação de pessoal, assinatura de contrato de manutenção de equipamentos, entre outros. É uma providência salutar, mesmo porque, caso os adquirentes das unidades não tenham interesse na manutenção daquela convenção, é lícito a eles alterá-la ou substituí-la.

55. Entretanto, não passa de ilação o entendimento no sentido de que o registro da convenção de condomínio faz parte integrante da incorporação imobiliária, mesmo porque a convenção de condomínio possui uma natureza contratual, conforme o enten-

dimento de E. Kischinewsky-Broquise, em sua indispensável e clássica obra sobre a matéria:

“Le règlement de copropriété possède alors nettement un caractère contractuel. On lui reconnaît la qualité d’un contrat synallagmatique obligeant les parties les unes envers autres. Le règlement doit donc se conformer aux conditions essentielles nécessaires pour la validité de tout contrat.” (*La copropriété des immeubles bâtis*. 4<sup>ème</sup>.ed.. Paris: Litec-Librairies Techniques, 1989. p.594-5).

57. A própria finalidade da convenção de condomínio retira a sua possível integração com o memorial de incorporação. Essa é a lei interna da comunidade, destinada a regulamentar a vida entre os co-partícipes da propriedade horizontal e daqueles que diretamente se relacionam com estes.

58. Como consequência lógica, na convenção estão dispostos os direitos e deveres dos condôminos, não somente aquele elenco mínimo, estabelecido pela lei, como também os específicos para a categoria de edificação de que se cuida. E estas regras devem ser públicas.

59. A publicidade registral, conseguida a partir do registro da convenção de condomínio, exterioriza, no direito brasileiro e no direito comparado, o plexo das relações entre os condôminos. Assim, o ensinamento de Michel Dagot:

“si l’état descriptif de division a essentiellement pour but de permettre la division de l’immeuble et sa publicité au bureau des hypothèques en définissant les différents lots de la copropriété, le règlement de copropriété determine l’étendue des droits et obligations de chaque copropriétaire: par exemple,

répartition des charges, mode d'occupations des parties privatives, destination de l'immeuble, etc.” (*La vente d'immeuble à construire*. Paris: Litec-Librairies Techniques, 1983. p. 220)

### III - A UNIDADE IMOBILIÁRIA

60. Pelo entendimento de que novas unidades imobiliárias podem surgir com a incorporação imobiliária, torna-se indispensável a sua conceituação, no mundo fático e jurídico, bem como sua inserção no sistema imobiliário registral adotado no país.

61. Para tanto, deve-se avançar em dois conceitos importantes: o *princípio da especialidade*, inerente ao registro imobiliário, com reflexo direto no surgimento do elemento embaixador de todo o sistema: o *imóvel*.

#### 1. O PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE

62. Por princípio da especialidade, tomemos a definição do espanhol Roca Sastre:

“El concepto de *principio de especialidad* es expresión que denota un criterio singularizador o particularizador, que revela un designio de concreción, especificación o determinación.

Aplicado a la *publicidad inmobiliaria registral* en nuestro sistema responde al afán de organizarla con claridad a fin de eliminar toda sombra de confusionismos. Y como los elementos primarios de esta publicidad son la *finca* y los *derechos* que sobre ella recaigan, de ahí que el principio de especialidad impere

directamente sobre el elemento *finca*, objeto de la inmatriculación registral, y sobre el elemento *derecho real inmobiliario*, objeto principal del título acto registrable.” (Roca Sastre, Ramón María y Roca Sastre Muncunill, Luis. *Derecho hipotecario*. 7.ed. Barcelona: Librería Bosch, 1979. t.II, p.394).

63. O princípio da especialidade irradia que o registro imobiliário deve ser claro, particularizado, de forma a evitar confusões a respeito da propriedade e dos direitos reais que se encontram registrados.

64. Portanto, sendo este princípio um dos informadores do registro imobiliário, é indispensável que os dados relativos aos imóveis e direitos reais inscritos sejam os mais precisos e completos, de sorte a diferenciá-los de seus congêneres.

## 2. CONCEITO DE IMÓVEL DO PONTO DE VISTA JURÍDICO-REGISTRAL

65. O bem imóvel, como a grande maioria das situações jurídicas, compreende duas definições: a vulgar e a jurídica.

66. Aqui não nos interessa o sentido laico de imóvel, mas sim, a sua conceituação jurídico-registral, vez que se discute o momento da sua entrada no mundo jurídico, fenômeno conhecido como *juridicização*, nos ensinamentos do sempre lembrado Pontes de Miranda.

67. Novamente buscando o conceito na doutrina estrangeira, os espanhóis definem:

“De las diversas acepciones en las que puede contemplarse la finca, a efectos de lograr un ensayo de concepto, puede

destacarse la que siguen la mayoría de los hipotecaristas: la finca en sentido material y la finca registral.

...

*En sentido material* la finca no pasa de ser una superficie delimitada que forma una unidad en el tráfico jurídico, estando siempre en el mismo sitio y respondiendo a una determinación geográfica. A esta imagen de la horizontalidad, propia del campo rústico, es necesario añadir el de la verticalidad que implica un “volumen” que penetra en la superficie que sobresale de la misma, que nos permite ubicar fincas urbanas.

...

*En sentido registral*, y esto hay de tenerse muy en cuenta, no es posible identificar el concepto de finca material e incluso el de “parcela catastral”, ya que la finca, en sentido registral, se determina por la posibilidad de ser considerada en forma autónoma, como un ente independiente. Técnicamente es finca, en sentido registral, todo lo que abre folio especial.” (Chico y Ortiz, José María. *Estudios sobre derecho hipotecario*. 3.ed.. Madrid: Marcial Pons, 1994. t.I, p. 513 e ss.).

“Para el Registro, la finca no es necesariamente una superficie delimitada por los cuatro puntos cardinales, o individualizada por signos físicos: al contrario, la cualidad de *finca registral* la determina una circunstancia puramente formal, como es la de figurar una cosa o un derecho inmueble como objeto de un folio registral: *es finca todo lo que abre folio en el registro*.” (Lacruz Berdejo, José Luis y Sancho Rebullida, Francisco de Asis. *Derecho Inmobiliario Registral*. In: — *Elementos de derecho civil*. Barcelona: Librería Bosch, 1984. t.III bis, p.65).

68. Portanto, do ponto de vista registral, imóvel é todo direito capaz de ser dotado de individualidade própria no registro imobiliário, e sobre ele ser possível a realização de negócios jurídicos, quer de alienação ou sua promessa, quer de garantia.

69. Tanto assim que o sistema imobiliário registral brasileiro, desde a Lei n. 6.015/73, passou a ter seu eixo central no *imóvel*:

“ Evidentemente que a mudança na técnica registral teria que ser efetuada tendo por base o *imóvel*. O registro de imóveis passaria, então, a ser um repositório de imóveis e não uma seqüência de registro de *títulos*, os quais tem por objeto transmissões imobiliárias.” (Silva Filho, Elvino. A unidade imóvel - fólio real - e a mecanização dos registros no Brasil. In: Congresso Internacional de Direito Registral, 2, 1974, Madrid. p.12). (grifos no original).

### 3. FÓLIO REAL

70. A partir da edição da lei n. 6.015/73, todo o sistema de registro imobiliário brasileiro passou a ter apoio no imóvel. Afastam-se conceitos antigos e imprecisos, tais como o título ou as pessoas intervenientes nos atos jurídicos que têm acesso ao registro.

71. Instituiu-se, assim, o sistema de fólio real, preconizado em diversos países:

“Acolhendo um dos princípios firmados na CARTA DE BUENOS AIRES, a qual, no seu item X, assim declara: “Debe adoptarse como base para la registración la unidad inmueble y su manifestación formal, através del folio o ficha real, para la aplicación del principio de determinación y la conveniente

vinculación con el regimen catastral”, o Brasil modificou sua legislação, através da votação e promulgação da lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973.

...

Não há dúvida alguma de que a alteração da técnica registral introduzida no Brasil, sucintamente exposta acima, é a adoção e o acolhimento integral do sistema do “*fólio real*”, preconizado no item X da “CARTA DE BUENOS AIRES.” (Silva Filho, Elvino, ob. cit., p.16 e ss.).

72. A doutrina européia assim define o FÓLIO REAL:  
Na Alemanha:

“El registro es *real* cuando lo fundamental es el inmueble y alrededor de éste giran todas las inscripciones y anotaciones.” (Luthy, Wolfran. La transmisión inmobiliaria através del B.G.B. alemán y la ley y técnica registral argentinas. In: Congresso Internacional de Direito Registral, 1, 1972, Buenos Aires, 1972. p.88).

Em recentíssimo *estudo jurídico destinado a reduzir os custos das transações imobiliárias*, o registrador espanhol Fernando Méndez Gonzáles realiza a análise do Fólio Real do ponto de vista do direito alemão e espanhol:

“El mecanismo intabulatorio exige - tanto en Alemania como en España - un sistema organizativo especial del instituto registral basado en los principios del *folio real* (el Registro se lleva por fincas), *exclusividad específica* [por cada finca un asiento; por cada asiento un derecho; los derechos incompatibles se excluyen y los compatibles se jerarquizan, conforme

criterios (prioridad) y técnicas (tracto sucesivo) definidos] y *exclusividad generica* (un solo sistema registral, lo que excluye la competencia interna entre sistemas y convierte al elegido en un monopolio del tipo que los economistas denominam ‘natural’).” (Justificación de la calificación registral en el análisis económico del derecho civil: la reducción de los costes de transacción. In: — *La calificación registral*. Madrid: Civitas, 1996. p.32).

Ainda, na Espanha:

“La unidad básica del sistema registral es la finca. El registro de fincas o que se lleva por fincas.

El régimen de toda la publicidad registral encuentra su punto de arranque en un asiento de inmatriculación, que se practica con arreglo a los procedimientos que más adelante serán analizados. El registro es, además, un registro que se lleva por el sistema denominado de folio real. Se abre a cada finca un folio u hoja en los libros del registro.” (Diez-Picazo, Luis. Fundamentos de derecho civil patrimonial. In: — *Las cosas. El registro inmobiliario. La posesión*. 4.ed. Madrid: Civitas, 1995. t. III, p. 368).

“ El registro de la propiedad se llevará abriendo uno particular a cada finca en el libro correspondiente.” (Lacruz Berdejo y Sancho Rebullida, ob. cit., p.66).

A propósito da matéria, no registro de propriedade da província de Buenos Aires, adotou-se um *fólio* para cada unidade submetida ao regime da Lei de Propriedade Horizontal, posto que:

“(…) el examen de la legalidad de los documentos allegados para su inscripción significó siempre una tarea ominiosa para los registradores. La dispersion de asientos indecifrables, la gran cantidad de notas e la frecuente ausencia de éstas, así como las innumerables circunstancias adversas, propias de la inarticulada técnica que se empleaba, hacían difícil e introducían un alto índice de riesgo e incertidumbre en la registración” (Hipólito Greco, Tomás. In: Congreso Internacional de Derecho Registral, 3, 1977, Puerto Rico).

#### 4. CONCEITO DE MATRÍCULA

74. A lei n. 6.015/73, ao recepcionar no ordenamento jurídico o *fólio registral*, instituiu em seu artigo 176, §1º, I, a MATRÍCULA dos imóveis, prevendo que:

“Art. 176, §1º, I - Cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro registro a ser feito na vigência desta lei.”

75. A doutrina nacional conceitua matrícula como:

“Matrícula é um ato de registro, no sentido lato, que dá origem à individualidade do Imóvel na sistemática registral brasileira, possuindo atributo dominial derivado da transcrição da qual se originou.” (Gandolfo, Maria Helena Leonel. Reflexões sobre a matrícula 17 anos depois. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 33, p. 21).

“ Matrícula é portanto ao mesmo tempo ato de registro inicial – e bastante explícita a conotação com a matrícula no sentido vulgar, de primeira inscrição – com a exteriorização documental correspondente a cada imóvel. Nessa ficha anotar-se-ão as vicissitudes dominiais do bem imobiliário e sua consulta propiciará conhecimento imediato de seu curso por titularidade única ou distinta, eventuais ônus e demais assentos de relevo para a segurança registrária.

Vê-se normalmente a matrícula como a base física de assentamentos registraes, ficha onde são lançados os registros, ou como o continente de um conteúdo registral, menos como um ato registral autônomo. Na doutrina ibérica, matrícula é sinônimo de Fólio Real, e a matriculação significaria a passagem do sistema antigo – cronológico/pessoal – para o sistema de Fólio Real. É o *debut* registral de Garcia Coni, enquanto Afrânio de Carvalho a denomina ‘insígnia honorífica da primeira inscrição do imóvel’.” (Nalini, José Renato. A matrícula e o cadastro no registro imobiliário. - *Revista de Direito Imobiliário*, n.37, p. 17-8, 1996).

76. Como bem apontou o ilustre Juiz do Tribunal de Alçada Cível de São Paulo, devem-se distinguir dois conceitos de matrícula. O comum, que é sinônimo de ficha ou folha, na qual são lançados os atos registrários, e o conceito verdadeiramente doutrinário que sinaliza a entrada de determinado imóvel no mundo jurídico, com autonomia daquele que o originou.

77. Aqui nos interessa este segundo conceito, uma vez que é absolutamente primária a discussão de fichas ou folhas. Importa saber a oportunidade e a conveniência da entrada da unidade imobiliária no mundo jurídico, passando a mesma a ter uma

característica própria, com todos os distintivos dos demais bens imóveis ou direitos reais que possam ter acesso ao registro.

##### 5. O PRINCÍPIO DA UNITARIEDADE MATRICIAL. A NECESSIDADE DA ABERTURA DE UMA MATRÍCULA PARA CADA IMÓVEL. A SUA ENTRADA NO MUNDO JURÍDICO

78. Resta-nos saber se é necessária ou não a abertura de matrículas para as novas unidades imobiliárias.

79. Já foi exposto, anteriormente, que o sistema de direito imobiliário registral brasileiro, no mesmo caminho adotado por outros países, passou a ter o imóvel como a base de todo o sistema fundiário. Assim, devem todos os imóveis – em sentido jurídico – ter sua própria matrícula nos Serviços Registrais. Só assim poderá o imóvel ter individualidade própria.

80. A doutrina brasileira é unânime ao proclamar pela unitariedade matricial, que no dizer de Ricardo Henry Marques Dip:

“a unitariedade exige que a matriz abranja a integralidade do imóvel, e que a cada imóvel corresponda única matrícula.” (Da unitariedade matricial. *Revista de Direito Imobiliário*, n.17-8, p. 51).

Idéia que é correspondida por Maria Helena Diniz:

“A matrícula seria um lançamento de transporte do imóvel, do sistema antigo de registro para o novo.

...

A matrícula vem a ser, portanto, o ato cadastral de individualização de imóvel. (*Sistemas de registro de imóveis*. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 46-7 e 51).

81. Está perfeitamente assentado que a matrícula deve ser realizada quando do primeiro ato relativo a determinado imóvel na constância da Lei dos Registros Públicos. Ademais, tal ato, destinado a conferir ao imóvel uma unitariedade própria, não é dependente da vontade das partes usuárias do Serviço Registral. Uma vez que a individualização imobiliária é dever do Oficial do Registro de Imóveis, que é obrigado a praticá-lo de ofício.

82. Para amenizar a afirmação acima, no sentido de que o Oficial realiza a abertura das matrículas independentemente da interferência de terceiros, busquemos, na doutrina, quais as reais vantagens conseguidas com a abertura do novo fôlio registral.

83. O Professor Afrânio de Carvalho, um dos primeiros e principais comentaristas da nova Lei dos Registros Públicos, afirma:

“A concentração de todos os assentos relativos ao imóvel em uma folha permite conhecer-lhe a história por simples visada a um foco, ao invés de ter de descobri-la pela pesquisa de irradiações. A história que se escreve à medida que os fatos ocorrem, encontra-se sempre pronta para ser lida e para, em qualquer capítulo, mostrar como pode ser continuada. Enfim, a folha assegura a seqüência natural dos episódios, a filiação certa dos atos jurídicos, numa palavra, o princípio da continuidade.” (*Registro de imóveis*. 2.ed.. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p.403).

Maria Helena Diniz ensina que:

“A Lei n. 6.015, ao instituir a *matrícula dos imóveis*, teve por objetivo primordial a possibilidade da constituição de um futuro registro fundiário, mediante rigoroso controle e exatidão das indicações nela contidas.” (ob. cit., p.46).

No direito espanhol, Antonio Pau Pedron entende:

“2º - A través de la inmatriculación se inicia la história tabular del inmueble. El inmueble pasa de realidad extraregstral a la publicidad registral, y queda con ello sometida, además de las normas civiles a la que ya lo estaba, a las normas hipotecarias.

...

3º - La inmatriculación se practica en base a una completa descripción del inmueble. Dado que a través de la inmatriculación es la finca misma que accede a los libros, habrán de consignarse, con toda precisión, los datos físicos que la identifiquen: situaciones, linderos y cabida.

...

4º - En la inmatriculación se constata la titularidad dominial del inmueble.” (*Curso de practica registral*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas, 1995. p. 36).

#### **IV - A JURIDICIDADE E A LEGALIDADE DA ABERTURA DE MATRICULA PARA AS UNIDADES SUJEITAS AO REGIME DE INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA DESDE O MOMENTO DE SEU REGISTRO**

84. Seria vã toda a demonstração do acerto da rotina dos atos que se pratica neste Serviço Registral, quando, até aqui, aportamos a

melhor doutrina nacional e estrangeira, bem como decisões judiciais, se não adentrássemos no ponto nodal da representação formulada pela A.

85. A A. quer fazer valer o antigo, equivocado e absurdo entendimento de que as matrículas das novas unidades autônomas só podem ser realizadas após a instituição e a especificação do condomínio, sob a alegação de que não se pode falar em imóveis futuros no momento do registro do memorial de incorporação.

86. Concordamos que, há mais ou menos 12 ou 15 anos, este tema ainda era polêmico, em face da implantação da nova lei dos registros públicos, com toda transformação da sistemática registrária. Ocorre que o direito também avança. E nos parece que a A. se esqueceu das mutações sociais, jurídicas e metodológicas.

87. Não é nosso objetivo aqui tratar da possibilidade, ou não, da existência de bens futuros, e se os mesmos podem ser objeto de direitos reais. Até porque, são noções elementares do direito das coisas, discussão para estudantes de direito.

88. Parte-se da premissa assente na opinião comum dos doutores, de que se admite a existência de bens futuros e que estes podem, desde logo, ser objeto de direitos reais.

89. Postas assim as coisas, imprescindível colocar o tema, transcrevendo a mesma indagação formulada por Marcelo Terra, professor e advogado paulista, especialista em direito imobiliário, conselheiro jurídico do SECOVI - SP, inquestionavelmente uma das maiores autoridades na matéria, ao abordar o tema em outubro de 1991, ou seja, há mais de 5 anos:

A prática registrária vê-se freqüentemente diante da seguinte indagação:

É possível a abertura de matrícula para unidade autônoma em prédio a construir ou em construção, *após* o registro do

memorial de incorporação e *antes* da averbação da respectiva construção?

Em outras palavras: a matrícula pode objetivar imóvel ainda não existente no mundo fático, mas perfeitamente delineado no campo jurídico?

## 1. A POSIÇÃO DE MARCELO TERRA

90. O ilustre advogado das proeminentes e poderosas associações e empresas do mercado imobiliário de São Paulo inicia seu estudo antecipando:

“nossa opinião *favorável* à abertura de matrículas (numeradas) para o registro de atos de alienação ou oneração relativos a futuras unidades autônomas.” (A matrícula na incorporação imobiliária. In: — *Temas jurídicos nos negócios imobiliários*. São Paulo: IOB, 1991. p.71).(grifo do original).

91. Apesar desse avanço de opinião, é necessário neste momento transcrever boa parte da idéia do ilustre advogado e conselheiro do SECOVI de São Paulo, para demonstrar, de uma vez por todas, que a discussão já foi superada e concluiu-se pela legalidade e juridicidade da abertura de matrículas das unidades, após o registro do memorial de incorporação e antes da averbação da construção.

92. Leciona Marcelo Terra:

## 5. A EXISTÊNCIA DA COISA, SOB O PONTO DE VISTA JURÍDICO

Beatriz Arean assevera que o conceito de coisa

“ ... como objeto de los derechos en general y como objeto inmediato de los derechos reales en especial, debe ser construído desde el punto de vista jurídico y no desde un punto de vista físico, por cuanto no existe identidad entre ambos.”

O fundamento de tal colocação acha-se no fato de inexistir identidade entre estes dois pontos de vista: o jurídico e o físico.

Aliás, essa diferenciação foi muito bem percebida e sustentada pelo Magistrado Narciso Orlandi Neto, quando julgava na 1ª Vara de Registros Públicos de São Paulo-SP.

Na representação encaminhada ao Corregedor Geral da Justiça do Estado de São Paulo, o ilustre Magistrado, deixando de lado os aspectos práticos, ousou (são suas estas palavras)

“ ... sustentar a juridicidade da abertura das matrículas antes mesmo da instituição do condomínio e da averbação da construção.”

Naquela representação, fez-se a diferenciação entre existência física e jurídica da coisa (unidade autônoma), eis que, embora não exista fisicamente,

“ ...a coisa já é reconhecida juridicamente.”

Continua o Magistrado:

“ Nada impede que a futura unidade seja alienada ou onerada. Se assim é, será válido recusar a abertura de matrícula para o imóvel que, embora não tenha existência física, já a tenha jurídica, a ponto de poder ser objeto de constituição de direitos ou ônus reais?”

Conclui, então, que a ficção legal

“... que dá à unidade autônoma tratamento de unidade imobiliária deva retroagir à data anterior ao término da obra, isto é, ao momento da incorporação.” (p. 80-1).

93. Sendo indiscutível que o bem futuro pode ser objeto de direitos, inclusive a partir da incorporação imobiliária, é importante saber de que modo isto ocorre. Ainda, segundo o magistério de Marcelo Terra:

“A Lei nº 4.591/64 impõe ao incorporador a obrigatoriedade (art.32) de arquivar no cartório imobiliário uma série de documentos, na hipótese de *desejar alienar futuras unidades autônomas* antes de concluída a obra.

Chamamos atenção para alguns dos documentos, que têm finalidade precípua de *especializar* a futura unidade ainda não concluída a sua construção, a saber:

- a) projeto de construção devidamente aprovado pelas autoridades competentes (art. 32, letra “d”);
- b) cálculo das áreas das edificações, discriminando, além da global, as partes comuns, e indicando, para cada tipo de unidade, a respectiva metragem de área construída (art. 32, letra “e”);
- c) memorial descritivo das especificações da obra projetada (art. 32, letra “f”);
- d) discriminação das frações ideais de terreno com as unidades autônomas que a eles corresponderão (art. 32, letra “I”);
- e) declaração acompanhada de plantas elucidativas, sobre o número de veículos que a garagem comporta e os locais destinados à guarda dos mesmos (art. 32, letra “p”).

Justifica-se, à luz de tais documentos, o fato de a unidade autônoma achar-se plenamente identificada e especializada

como imóvel, extremado de qualquer outro, atendendo, portanto, aos requisitos estabelecidos em doutrina (p.82). (grifos do original).

...

Em face de tais considerações, especializada a futura unidade autônoma, estará ela apta a ser objeto de matrícula com numeração própria, pois todos os requisitos estão cumpridos.” (p.83).

94. A especialização das unidades autônomas ainda em construção possibilita identificar o imóvel no sentido jurídico-registral, inclusive com a abertura de matrícula (fólio real) independente, sob número específico.

95. Esta nova situação jurídica faz com que todo o seu historial passe a ser reflexado com independência da matrícula do terreno, que deixa de existir juridicamente, uma vez que o terreno passa a ser considerado unicamente imóvel, em sentido material. Isto é, um polígono de base física. Deixa de ter existência jurídica como um todo, com o aparecimento das novas unidades autônomas.

96. Novamente importa saber a opinião de Marcelo Terra:

#### “9. EM QUAL MATRÍCULA SE DEVE EFETUAR O REGISTRO?”

O condomínio especial da Lei nº 4591/64 é instituído por diversos modos. Um deles é o da incorporação imobiliária.

...

Instituído o condomínio especial, desde o registro do memorial de incorporação, todo e qualquer ato registrário atinente à futura unidade autônoma *deverá ser efetuado na respectiva matrícula da unidade*, e não mais na *chamada matrícula-mãe* (a

do terreno onde se erigirá a edificação); até porque, e à semelhança do parcelamento do solo, o registro da incorporação

“...denota mutação objetiva da coisa originária, dele exurgindo as novas unidades imobiliárias seguindo a configuração que se lhes atribui. Mais do que o simples atendimento ao comando legal, o registro é, antes de mais nada, requisito de especialidade e disponibilidade qualitativa”,

conforme parecer do juiz auxiliar da Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo, Vito José Guglielmi.

Se assim não fosse, haveria flagrante desrespeito a diversos princípios da lei registrária.

Primeiramente, ao princípio da unitariedade da matrícula. De fato, a matrícula do terreno só pode objetivar o próprio terreno, e não outros imóveis (unidades futuras) que sobre ele se elevarão.

Em segundo lugar, é princípio assente que a unidade autônoma não se confunde com o terreno; como então se admitir o registro de um contrato de alienação ou oneração de um imóvel (unidade futura) em matrícula de outro imóvel (a do terreno)?

Nesse passo, conveniente destacarmos decisão do Conselho Superior de Magistratura do Rio de Janeiro, cuja esclarecedora e oficial ementa assim resume o decidido:

“Registro de Imóveis. Custas. Incorporação. Unidades autônomas. Se a hipoteca constituída incide apenas sobre o terreno, deve ser, para o respectivo registro, mantida matrícula única. Abrangendo, no entanto, a hipótese o terreno e mais as unidades compreendidas em incorporação já registrada com o memorial da construção do edifício, devem ser abertas as matrículas de todas as unidades nela envolvidas. *Com a incorporação, o terreno a ela torna-se condicionado, perdendo, ele*

*também, autonomia e individuação*; em sentido jurídico, já não pode ser alienado ou gravado como um todo. Deve, assim, o oficial de registro de imóveis abrir matrícula para todas as unidades compreendidas na incorporação, a fim de registrar a hipoteca constituída em relação a cada uma delas, ficando autorizado a receber os emolumentos a elas relativos, como estipulado no regimento de custas em vigor.” (grifos não constantes do original). (p.87-8).

97. Assim, para resumir a posição do autor, podemos coletar algumas conclusões de seu trabalho:

“10.3 - Registrado o memorial de incorporação, o terreno acha-se afetado ao destino previsto pelo incorporador.

10.4 - O conceito de coisa deve ser construído sob o ponto de vista jurídico.

10.5 - No sistema da Lei nº 4591/64, a coisa (unidade autônoma) é reconhecida juridicamente, antes mesmo de sua conclusão física.

10.6 - A especialização da unidade autônoma decorre da Lei nº 4591/64, fato constatado pela análise do rol documental previsto em seu art. 32.

10.7- A futura unidade autônoma representa um corpo jurídico diferente do terreno, em face da mutação objetiva decorrente do prévio registro da incorporação imobiliária, modalidade de instituição condominial.

10.8 - Assim, em face do princípio da unitariedade, é inviável que dois imóveis, juridicamente distintos, alberguem-se sob um mesmo número de matrícula.

10.9- Todos os atos jurídicos relativos à criação, extinção e modificação de direitos reais sobre futuras unidades autônomas

devem, necessariamente, ser lançados no fôlio relativo à própria unidade autônoma, que receberá numeração própria, facilitando o entendimento por todos, técnicos e leigos.

10.10- A matrícula é ato meramente cadastral; o *registro* nela praticado (na matriz ou na correspondente à unidade autônoma) é que representa o registro da transmissão da propriedade ou de sua oneração.

10.11- Na matrícula, objetivando unidade autônoma, deve-se constar, com clareza, o fato de a obra ainda não se achar concluída.”

## 2. A POSIÇÃO DO RESTANTE DA DOCTRINA

98. Não é só Marcelo Terra que entende ser possível a abertura de matrículas para unidades autônomas após o registro do memorial de incorporação e antes da averbação da conclusão da construção.

99. Destacamos sua opinião, não somente por sua clareza e profundidade, mas também porque ele é destacado profissional na área do direito imobiliário, sendo advogado e consultor de entidades congêneres a A. e suas filiadas.

100. Sua posição serve, de pronto, para demonstrar que a representação da A. funda-se em discussão já pacificada, quer na doutrina, quer na jurisprudência, e justificada por profissional de empresas e entidades integrantes do mercado imobiliário.

101. Porém, convém deixar claro que a posição acima longamente transcrita não é solitária, tanto do direito nacional quanto no europeu.

102. Assim, no direito nacional, entendem Ademar Fioranelli e Jersé Rodrigues:

“Portanto, o que efetivamente o Incorporador negocia (e o comprador adquire) são as unidades autônomas da propriedade edificanda, e não apenas frações ideais do terreno. Antes mesmo do advento da Lei n. 6.015/73, já havia previsão legal para o registro, conforme se verifica do art. 32, §§ 2º e 12º, da Lei n. 4.591/64, e do art. 4º do Decreto n. 55.815/65.

## II. ASPECTO PRÁTICO

Diariamente, constatamos sérios inconvenientes em se registrar os atos na matrícula do terreno onde foi registrada a Incorporação, como por exemplo: via de regra, os Condomínios sob o regime da Lei n. 4.591/64 apresentam número variável de unidades autônomas, não sendo raros os casos de Condomínio com várias centenas de apartamentos e/ou vagas de garagem, observando-se, na prática, que essas unidades autônomas são, ainda na fase de construção, objeto de contratos de compromisso de venda e compra, promessas de cessão ou cessões, acompanhados, no mais das vezes, de constituição de hipoteca, que traz, por conseqüência, outros atos jurídicos com emissão de cédulas hipotecárias, cessão fiduciária, caução, etc. Cada uma dessas ocorrências gera um ato a ser praticado no Registro de Imóveis.

Outro inconveniente é o da averbação de desligamento da hipoteca que grava todo o terreno incorporado, e isto é comum. Para cada unidade autônoma haverá, freqüentemente, no mínimo, quatro atos, sem contar eventuais alterações no estado civil das partes, sucessores, e outras ocorrências que, de alguma forma, modifiquem os registros. Diante dessa gama de atos na mesma matrícula em que foi registrada a Incorporação e em que

será averbada a construção, para posterior registro da Instituição do Condomínio, constatamos inegáveis inconvenientes, não tanto para os Cartórios, mas principalmente para o público. Não devemos olvidar que a parte interessada, ao solicitar certidão do Cartório, sentirá dificuldade quase intransponível para aferir, no emaranhado de registros e averbações, a situação de cada unidade autônoma. A parte precisará ler todos os atos para saber se a unidade autônoma que lhe interessa está ou não livre de ônus reais, se está registrada em caráter definitivo, etc.

Sobreleva notar o custo exagerado dessa certidão, tendo em vista que o Cartório, por dever de ofício, relatará toda a matrícula, reproduzindo todos os atos nela praticados.

Essas colocações são suficientes para defendermos a viabilidade da abertura de matrícula de futura unidade autônoma, com fundamento nos aspectos jurídico e prático, acima aludidos, embora forçoso dizer que a existência física das unidades autônomas somente pode ser reconhecida após a averbação da construção do edifício.” (Das incorporações, instituição e convenção de condomínio – Aspectos práticos no Registro Imobiliário. In: *Direito Imobiliário*. Coletânea I. São Paulo: ICA – Instituto de Ciências Aplicadas, 1989. P. 76).

Sendo que outro não é o ensinamento de Glaci Maria Costi, pela obrigatoriedade da

“abertura de matrícula para cada fração vinculada à futura unidade, em harmonia com a própria sistemática brasileira, resultando da conjugação das normas da Lei nº 4.591 com as da

Lei n. 6.015.” (Da fração ideal. In: Encontro dos Oficiais do Registro de Imóveis, 15, 1987, Foz do Iguaçu).

103. No direito espanhol, a situação de pré-horizontalidade admite a abertura de fólhos reais independentes para cada uma das unidades autônomas, a partir da instituição desse regime, obtido com o registro imobiliário, e estando a obra já em seu início. Este procedimento é indispensável para que haja a devida transparência e seja evitada qualquer confusão a respeito do imóvel, de sua titularidade registral e dos direitos reais que possam pesar sobre o mesmo:

“Pero, además, conforme el apartado 5º abren folio *los pisos o locales de un edificio en régimen de propiedad horizontal, siempre que conste previamente en la inscripción del inmueble la constitución de dicho régimen*. Esta inmatriculación es facultativa; tiene por objeto simplificar las operaciones registrales descargando el folio de una casa por pisos en propiedad independiente del agobio de asientos que lo recargan y complican, restandole visibilidad; mas el folio producido, según la S. 2 junio 1970, es autónomo, único folio de la nueva finca a efectos de la protección del adquirente.” (Lacruz Berdejo e Sancho Rebullida, ob. cit., p. 72-3).

“La constitución del régimen de propiedad horizontal es un fenómeno que, por su transcendencia sustantiva, guarda analogias con la división de una finca y registralmente también puede suponer la apertura de nuevos Registros particulares o folios registrales, aunque sin cerrar el correspondiente al edificio en conjunto.

Según la Ley Hipotecaria se *inscribirán* como fincas diversas “ los pisos o locales de un edificio en régimen de propiedad horizontal, siempre que conste previamente en la inscripción del inmueble la constitución de dicho régimen (cf. art. 8º, 5º LH reformada por L. 21 julio 1960). Se ha entendido que la apertura de estos folios independientes para cada piso o local, una vez que conste ya en el Registro – en el folio correspondiente al edificio – el régimen de propiedad horizontal, es un carácter facultativo para los interesados. (cf. RR 19y 21 julio 1966). Ahora bien, la apertura de estos folios tienen una pura significación formal, de clarificación del Registro: por ello no debe hacerce depender su práctica de la voluntad de los particulares.” (Bernaldo de Quirós, Manuel Peña. *Derechos reales. Derecho hipotecario*. 2. ed. Madrid: Universidad Complutense, 1986. p. 564-5.)

104. No direito português, também é indispensável a abertura de fólhos reais para cada uma das unidades autônomas em construção:

“A propriedade horizontal tem no direito civil, como se sabe, um regime especialíssimo: a propriedade distinta de cada fracção não se estende ao próprio prédio. Este permanece na cotitularidade de todos os condôminos, apesar daquela autonomia ao nível da fracção.

Como é que o nosso direito registral veio resolver esta dicotomia? De uma maneira clara e inovadora: determinando que fosse aberta uma descrição própria para o prédio – chamada *genérica* – onde, na respectiva ficha, se hão de inscrever todos os factos que lhe respeitem (como a própria constituição da propriedade horizontal) e de outras tantas – que se designam

como *subordinadas* – para cada uma das fracções autónomas, em cujas fichas se hão de lançar as correspondentes inscrições. As fichas são arquivadas de modo a que fiquem todas juntas: primeiro a genérica, seguida das subordinadas pela ordem seqüencial das letras próprias de cada fracção.

...

Anteriormente, porque os suportes documentais eram apenas os livros de registro, inexistia esta solução e todas fracções constavam de uma única descrição, que era a do próprio prédio, sendo freqüente que muitas delas contassem em várias páginas de outros livros “B”, com os inerentes incômodos e as dificuldades práticas. Presentemente, como se verifica, a descrição do prédio e das fracções é feita com autonomia.” (Guerreiro, José Mouteira. *Curso de direito registral*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994. p.168-9).

### 3. O NOSSO ENTENDIMENTO

105. A não-abertura de matrículas individualizadas por ocasião de registro do memorial de incorporação (tal como preconiza a A.), à parte constituir incomensurável agressão à boa técnica jurídico-registral (e, conseqüentemente, ao pretendido racional funcionamento do serviço na célere prestação das informações), ocasionaria, assim, um total atropelo aos usuários do Registro Imobiliário.

106. Há de ter-se presente que a matrícula unitária visa a proporcionar ao homem médio uma fácil compreensão de seu conteúdo. Se conservarmos todos os lançamentos na matrícula *mater*, como exigir do cidadão – do qual não se requer formação jurídica – que possa, nesse único documento, conseguir entender a “floresta” de registros e averbações de uma coletividade de imóveis

(sessenta na hipótese aventada pela A., isto sem levar em consideração as possíveis transferências, cessões e rescisões)?

107. Como bem acentua Celestino Pardo Nunez:

“El verdadero estado jurídico de la propiedad no es susceptible de ser descubierto mediante un esfuerzo personal de búsqueda, de investigación, por parte del que pretende adquirir: el hipotético comprador encontraría dificultades insuperables en saber si verdadero propietario es el que se ofrece como tal (22) y si hay más cargas que las aparentes (23). En este punto el cliente potencial está indefeso.” La calificación registral. In: — Seguridad del tráfico inmobiliario y circulación de capital, In: *La Calificación Registral*, ob. cit., p. 90).

108. O registro do processo de incorporação há de ser efetuado vinculando frações ideais de terreno (uma para cada unidade, sob forma decimal ou ordinária, §§ 1º e 2º, do artigo 1º da Lei nº 4.591/64) a unidades futuras e discriminando tais frações umas em relação às outras, caracterizando, assim, a unidade na composição do futuro condomínio por unidades autônomas.

109. Não se trata de uma postura de aleatória eleição do registrador, e sim, a obrigação legal de abertura de matrícula independente, quando do registro do processo de incorporação, sistema a garantir, *de fato*, a possibilidade de entendimento e eventual defesa dos interesses dos incorporados.

110. A prática registral aí está a demonstrar, com exemplar clareza, as dificuldades de interpretação de múltiplos registros, referentes a frações e unidades diversas, quando lançados em uma única matrícula.

111. Todo e qualquer procedimento em sentido contrário seria somente mera protelação, contrária à sistemática legal, além de

prejudicial à interpretação, a qual a lei pretende clara e simples. Tudo se refletirá nas certidões a serem expedidas, muito mais onerosas para os incorporados. Não se poderia certificar esta ou aquela unidade, abstraindo-se as demais, sob pena de incorrerem em ilícito penal, e elevaríamos, desnecessariamente, o custo financeiro da certidão de um só adquirente de unidade autônoma.

112. Cumpre lembrar, neste ângulo, o ensinamento do registrador espanhol Jesús Lopez Medel:

“El “tercero”, que es quien nos preocupa siempre, es más “Señor”.” (Propriedad inmobiliaria y seguridad jurídica. In: — *Estudios de derecho y sociología registral*. Madrid: Centro de Estudios Registrales, 1995. p.21).

113. Eis a técnica adotada por nosso sistema; eis o saber prudencial do registrador, tão bem colocado pelo grande teórico brasileiro do Direito Imobiliário Registral, Ricardo Henry Marques Dip:

“Assim, o saber prudencial do registrador é um saber subposto à ordem jurídica, por meios externos (formas, prazos, procedimentos) e um certo rigor na compreensão da norma delimitadora.” (Sobre o saber registral (Da jurisprudência registral). *Revista de Direito Imobiliário*, n. 31/32, 1993).

114. Estas as nossas razões para a não adoção da “tese” da não-unitariedade matricial. Além de agressão à nossa convicção jurídica, seria atentar contra um avanço enorme no sistema brasileiro. Seria colocar em prática o pacto da mediocridade tão decantado nos centros de estudos brasileiros. Pelo sabido, pela normativa vigente, com a adoção da matrícula, constatou-se, nesses últimos vinte anos,

um aumento da segurança jurídica, maior dinamismo e racionalidade no registro, otimizando a prestação dos serviços e a proteção de interesses de terceiros (fim primordial do Registro Imobiliário).

## V - A ATIVIDADE REGISTRAL E SUA INTERAÇÃO COM O PROCEDIMENTO DE INCORPORAÇÃO

115. Uma das atividades mais importantes na atividade registrária é o exame da legalidade, formal e material, dos títulos que são apresentados a registro.

116. Esta tarefa, que, no direito ibérico, conceituou-se como “calificación registral”, vem caracterizada por uma série de atuações inerentes ao registrador público, que definem um dos princípios informadores do registrador público: o princípio da legalidade.

117. Para demonstrar a importância deste princípio, Díez-Picazo ensina:

“Es lógico pensar que la peligrosidad de una institución está en relación directa con su eficacia o su fuerza. Cuanto mayor sea la eficacia y la fuerza de una institución, será tanto más útil si está rectamente aplicada, pero también será tanto más peligrosa si está incorrectamente utilizada. Esta afirmación general es perfectamente aplicable a la mecánica de los sistemas registrales. La fuerza, que en un Derecho positivo determinado, se atribuye a los asientos del Registro influirá en su peligrosidad cuando dichos asientos no reflejen cabalmente la situación jurídica extrarregistral.” (ob. cit., p. 381-2).

## 1. O EXAME DA LEGALIDADE . “LA CALIFICACIÓN REGISTRAL”

118. O exame da legalidade, ou qualificação registral – terminologia que adotaremos –, consiste no exame que o registrador realiza dos títulos ou documentos apresentados para registro, com a finalidade de comprovação de que os mesmos reúnem todos os requisitos exigidos pela lei para a sua validade e capacidade de acesso ao registro imobiliário.

119. Qualificação registral é conceituada por José Poveda Dias como:

“La función esencial del Registrador y lo es porque es el presupuesto necesario del principio de legalidad, que a su vez, es la base de toda la eficacia que despliega el Registro. No pueden darse lógicamente los principios de legitimación y fe pública registral si no existe el filtro del Registrador y, en consecuencia, existe el riesgo de que accedan al Registro actos que no sean jurídicamente perfectos.” (Prólogo obra *La calificación registral*, ob. cit., p.21).

120. Assim, é dever do registrador decidir se determinado documento pode ou não ter ingresso no registro imobiliário. Nesta atuação, o registrador pauta-se em determinados preceitos, assentes na doutrina:

“*Es una labor jurídica* – porque se exige um perfeito conhecimento das disposições legais e dos princípios informadores do sistema;

*Independencia en su ejercicio* - Cada registrador é a ‘autoridade’ única que decide se o título poderá ter acesso ao registro.

Também não está vinculado a decisões anteriores sobre matéria semelhante;

*Unipersonal* - É uma tarefa pessoal e indelegável, podendo, entretanto, ser exercida com auxílio dos funcionários do registro;

*Responsabilidad en su ejercicio* - Sendo Pessoal e Independente, a qualificação atrai, para o registrador, a responsabilidade da atividade que exerce.” (o elenco dos preceitos são de Chico y Ortiz, José Maria. *Calificación jurídica, conceptos básicos y formularios registrales*. Madrid: Marcial Pons, 1987. p.65 e ss., e de Diez-Picazo, Luis, ob.cit., p.383 e ss.).

121. Com isto, para fazer valer a conhecida *Justiça Registral* defendida pelo antigo registrador espanhol Rafael Nuñez Lagos, é imprescindível que o registrador realize uma minuciosa comprovação de que o título apresentado é também um título que possa ter acesso ao registro.

122. Assim atuando, o registrador examinará, por um lado, se o título está ajustado ao direito e, por outro, se o título possui conexão com o título anterior, em atenção ao princípio da continuidade, também informador do sistema registral. Conforme afirma Antonio Manzano Solano:

“La actividad del Registrador encaminada a hacer esta comprobación es conocida con el nombre de *calificación registral*, y se desarrolla, fundamentalmente, en dos campos: el propio título presentado, que habrá de examinarse para dictaminar si está ajustado al Derecho; y el contenido del Registro, que habrá de examinarse para establecer su conexión con el título, pues los asientos ya practicados están bajo la salvaguardia de los Tribunales y el pronunciamiento oficial o

estado registral de los derechos que contienen no puede alterarse, sin más, por el negocio o los pactos del título.” (Calificación registral: faltas y obstáculos a la inscripción. In: — *La calificación registral*, ob.cit., p.773).

123. Esta atividade, realizada em qualquer título ou documento apresentado para registro, também é desenvolvida no exame do memorial de incorporação. Aí com grande apuro, tendo em vista a quantidade e qualidade dos documentos exigidos em lei.

## 2. A QUALIFICAÇÃO REGISTRAL NO MEMORIAL DE INCORPORAÇÃO

124. Nas incorporações imobiliárias, o registrador imobiliário também realiza a qualificação registral, à semelhança dos demais títulos que lhes são apresentados.

125. O memorial de incorporação deve conter todos os documentos elencados no artigo 32 da Lei n. 4.591/64. Estando o mesmo em ordem, o registrador promoverá o ingresso no Serviço Registral, expedindo a respectiva certidão do registro.

126. Se do exame, cuidadosamente efetuado, entender existir alguma imperfeição, exigirá sua correção. Entretanto, o exame, em linhas gerais, deve ser meramente sobre os aspectos formais, com ensinam Nascimento Franco e Niske Gondo:

“Saliente-se, porém, que a verificação atribuída àquele serventário prende-se a aspectos formais da documentação, não lhe cabendo, obviamente, por não ser engenheiro, arquiteto ou construtor, conferir a exatidão do cálculo de áreas e do memorial descritivo, a avaliação do custo da construção, as especifi-

cações da obra e a capacidade da garagem para comportar os veículos em número referido na planta apresentada pelo incorporador.” (ob. cit., p. 41-2).

127. Embora isentos de responsabilidade, os mesmos autores entendem que o registrador deve verificar a soma das áreas da edificação:

“Não obstante isento de responsabilidade pelos erros técnicos porventura existentes nos referidos documentos, compete ao oficial do Registro de Imóveis verificar as somas das áreas das unidades autônomas com as de uso comum que lhes são atribuídas, na totalização da área construída. Feita essa operação, soma-se a área total construída de todas as unidades, confrontando-a com a da planta de construção, pois ambas devem igualar-se. Deve o oficial somar também as áreas ideais do terreno atribuídas às unidades autônomas do edifício, porque esse total precisa coincidir com a área do terreno. Essa verificação não pode deixar de ser feita, pois os interessados nem sempre têm o cuidado de fixar proporções exatas, disso resultando atribuições, às unidades autônomas, de áreas ideais que, somadas, não coincidem com as dimensões do terreno.” (ob. cit., p.42).

128. Com esta atuação, estará o registrador qualificando o memorial de incorporação.

## VI - A ATIVIDADE REGISTRAL E A RESPONSABILIDADE CIVIL

129. Ao se discorrer sobre a atividade registral e sua postura independente quanto ao aspecto qualificatório dos títulos – e, conseqüentemente, a existência dos direitos –, há de se recordar o magistério de Ricardo Henry Marques Dip, quando adverte:

“A derradeira vinculação da instituição registral à figura do registrador – concessor de fé pública – aponta no sentido da pessoalidade da qualificação, ato decisório fundamental acerca da inscrição dos títulos. Com efeito, a qualificação é, propriamente, um juízo prudencial do registrador e, portanto, seu ato próprio e indelegável.

Assinale-se que a pessoalidade e a independência da qualificação registral (suposta já adscrição à legalidade) não são apenas nem principalmente direitos do registrador; antes, com primazia, são também deveres, se se considerar que uma qualificação registrária pessoal e independente é direito de todos os integrantes da sociedade política. Com efeito, tanto o apresentante do título, quanto os terceiros com quem potencialmente concorra, têm direito a que uma decisão relativa à segurança jurídica seja tomada pessoalmente e com independência por quem possui, conforme a lei, atribuição para decidir.” (*Da ética geral à ética profissional dos registradores prediais: fundamentos e considerações*).

130. Tal assertiva – já existente na doutrina brasileira e estrangeira – impregnou-se de maior lógica a partir da nova realidade imposta pela Constituição Federal de 1988 e pelo tratamento dispensado pela Lei n. 8.935/94 que, reafirmando serem privados os serviços e disciplinando a atividade, deu diferente conotação à

responsabilidade civil dos registradores, modelando-a em consonância com os relevantes poderes jurídicos ali atribuídos.

131. Para José Renato Nalini, em recente simpósio sobre as atividades notariais e registrais:

“O salto qualitativo no exercício das funções não poderia deixar de refletir numa nova concepção de responsabilidade enfatizada.” (Palestra proferida no 1º Simpósio dos Serviços Notariais e de Registro, São Paulo, Setembro, 1996, em publicação pela Revista dos Tribunais)

132. Ao ver afastado o preceito contido no artigo 28 da Lei dos Registros Públicos, o ilustre Magistrado paulista adota a responsabilidade desvinculada da culpa, do artigo 22 da Lei nº 8.935/94, à medida que o registrador assume o risco de um desempenho estatal – substituindo o Estado –, restando a este a responsabilidade supletiva. Discorda da linha adotada por Walter Ceneviva e Rui Stocco, como também não se alinha a José Maria de Almeida César e Irineu Antonio Pedrotti.

133. Vislumbra a teoria da responsabilidade por culpa do serviço, por entendê-la:

“mais consentânea com a moderna concepção da responsabilidade civil, fundada na imprescindibilidade de reparação de qualquer dano, sem se cogitar de culpa.” (loc. cit.)

134. E o faz, partindo da postura qualificatória independente do registrador:

“A qualificação dos títulos, conferida ao registrador, não prescinde do exercício de autoridade jurídica, exigindo-se-lhe

trabalho interpretativo em tudo semelhante ao do julgador quando faz incidir a vontade da lei no caso concreto.”

...

“Em tese, o notário ou registrador *sempre terão* responsabilidade que independe da culpa pessoal, mas pela culpa na má execução do serviço, aproximada à responsabilidade objetiva.” (loc. cit.).

135. E, ao finalizar, ainda José Renato Nalini adverte que, frente ao novo enfoque, constitucional e legal, deve o registrador ocupar-se sobretudo do apuro técnico envolvendo a necessidade de um aprimoramento científico.

## 1. O REGISTRO E A DEFESA DO CONSUMIDOR

136. O enquadramento da responsabilidade evidenciada por José Renato Nalini insere-se na tipologia descrita por Paulo Luiz Netto Lobo da responsabilidade por vício do serviço, vez que:

“Vício, pois, é todo aquele que impede ou reduz a realização da função ou do fim a que se destinam o produto ou o serviço, afetando a utilidade que o consumidor deles espera.” (*Da responsabilidade do vício no produto ou no serviço*. Brasília: Brasília Jurídica, 1996. p.53).

137. Embora recente em nosso ordenamento jurídico, já em 1942, ao elencar a tríplice característica da qualificação registral, Jerônimo Gonzáles elencou o fundamento da proteção à sociedade:

“La calificación tiene por objeto evitar que se inscriban negocios ilegales o notoriamente ineficaces a fin de que no se abuse de la

confianza del publico en la legalidad.” (*Principios hipotecarios*. Madrid: Reus. Madrid, 1942. p.265).

138. No mesmo sentido, o pensamento contemporâneo de Fernando Méndez González, já no limiar do ano 2000, ao discorrer sobre o efeito entabulatório da dogmática registral:

“Por ello, la garantía de legalidad del asiento se obtiene encargando al Registrador su confección y responsabilizandole de los eventuales daños indemnizables que deriven de una defectuosa autorización o confección del asiento. La atribución de dicha responsabilidad es fundamento jurídico de la facultad concedida al registrador de calificar los títulos presentados a inscripción para comprobar si, por ser conformes a Derecho, procede su asiento. Más aún, la atribución de tales responsabilidades y facultades se convierte en el principal fundamento del efecto intabulatorio.” (ob. cit., p. 32).

139. O IX Congresso Internacional de Direito Registral, realizado em Torremolinos, Espanha, em 1992, em sua primeira conclusão preceituou:

“El Registro Jurídico Inmobiliario, como institución específicamente destinada a dotar de publicidad al tráfico de inmuebles, tiene especial importancia en la protección jurídica del consumidor, en cuanto adquirente de dichos bienes y de derechos reales sobre los mismos.

Por tanto, los principios contenidos en la Carta de Buenos Aires y las recomendaciones del VIII Congreso Internacional sobre información y orientación registral sirven, también, para la tutela jurídica de los consumidores.

En este sentido, la calificación de tales aspectos sobre la validez del negocio inscribible, cuando aquélla corresponda al Registrador según cada legislación nacional, debe tener en cuenta las normas imperativas sobre derechos de consumidores.” (Anales del XXV Aniversario del CINDER - Centro Internacional de Derecho Registral, Madrid, 1996).

140. No fulcro da questão aqui discutida, a proteção registral ao consumidor adquire uma importância sem medidas. Recepcionar bem um memorial de incorporação, registrá-lo nos estritos limites da lei e realizar a abertura simultânea das matrículas relativas às unidades autônomas é o método que melhor garante a possibilidade de defesa dos incorporados.

141. A oportunidade do tema pode ser encontrada na doutrina francesa de Michel Dagot, ao tratar de “Le coût de la sécurité”:

“ Tout le droit des ventes d'immeubles à construire est orienté, dit-on de manière générale vers la protection de l'acquéreur. La recherche de la sécurité de ce dernier n'est qu'un aspect de cette protection. Il est difficile sans doute de déterminer le coût exact de cette sécurité au regard du coût de l'immeuble vendu en tant qu'immeuble à construire. Une chose est certaine, c'est que ce coût est dérisoire si on le compare à la fonction que réalise le fisc à l'occasion de la réalisation du programme de construction.” (ob. cit., p.)

142. Todas as modernas legislações criam mecanismos de defesa do consumidor. Certo é que o princípio da qualificação registral tem ligação íntima com a proteção efetiva do interesse do usuário e consumidor, sendo importante notar que esta proteção nasce no fiel cumprimento do princípio da legalidade.

## VII - A HIPÓTESE

143. Conforme longamente exposto durante estas informações, a incorporação tem início com o registro do memorial de incorporação e finda por ocasião do registro da averbação da construção.

144. Demonstramos ser legal e jurídica a abertura de matrículas das unidades autônomas por ocasião do registro do memorial de incorporação no Registro Imobiliário.

145. De outra parte, também restou demonstrado que a técnica registrária é uma tarefa jurídica do registrador, realizada com independência, sob sua única responsabilidade civil e criminal, ao realizar a chamada qualificação registral.

146. Desta forma, não podem os usuários dos serviços registrares impor os atos que entendem pertinentes. É o Oficial do Registro, segundo a técnica jurídica constante da sistemática registrária, que determina os atos a serem praticados em seu Serviço Registral.

147. Portanto, para atender o v. despacho de Vossa Excelência, adotamos a seguinte metodologia:

- a) atos que integram o processo de incorporação;
- b) atos que não integram o processo de incorporação, porém elencados no anexo III da A..

148. Assim, dentro da hipótese apresentada pela A. em sua reclamação, o Ofício do Registro de Imóveis do Distrito Federal praticaria 367 (trezentos e sessenta e sete) atos ou *procedimentos*, no dizer da representante, conforme quadro demonstrativo em anexo.

## II - A REGISTRABILIDADE DO TERMO DE CONCESSÃO DE USO DO SOLO (UMA ANÁLISE DO DECRETO-LEI N. 271/67)

O titular do Ofício do Registro de Imóveis do Distrito Federal, nos autos do processo n., vem manifestar-se segundo as razões de fato e de direito a seguir expostas:

1. O presente procedimento, instaurado a pedido da A., pretende, no âmbito do Governo do Distrito Federal, que sejam revistas as formalidades e tramitações para o ingresso no mundo jurídico da concessão real de uso do solo, efetivadas nos moldes do Decreto-Lei n. 271/67.

2. Porém, a principal finalidade da Requerente, agora junto a essa Procuradoria do Distrito Federal, é discutir a técnica registrária

e os emolumentos cobrados pelo Ofícios Imobiliários do Distrito Federal.

3. A Requerente, sem um firme embasamento técnico-jurídico entende que a concessão real de uso do solo advém, em primeiro lugar, de exigência do Código de Obras do Distrito Federal.

4. Nada mais equivocado, porque a faculdade da concessão desta natureza possui embasamento legal no citado Decreto-Lei n. 271, que já vigora há quase 30 anos.

5. De igual maneira, entende que tais procedimentos devam ser efetivados pelo Governo do Distrito Federal, por intermédio dessa Procuradoria, esquecendo-se, sabe-se lá por quais motivos, de que a constituição desse direito real sobre coisa alheia, quer no âmbito do Poder Público, quer quando contratado por particulares, pode ser efetivada por negócio jurídico materializado em um contrato, ficando, desta forma, uma das partes contratantes – no caso, as empresas do mercado imobiliário –, com a obrigação do registro do contrato no Ofício Imobiliário competente.

6. Tanto assim que existe previsão no contrato de constituição do direito real a obrigação do contratado de efetivar os registros pertinentes, conforme está expresso na cláusula décima primeira do contrato de fls. 27/29, e não na cláusula décima, como pretende entender a Requerente.

7. Uma vez mais, parecendo desconhecer o direito imobiliário registral, a A. busca em uma decisão da Corregedoria Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Distrito Federal uma analogia impossível. Entende, desde uma visão distorcida, serem os registros da concessão real de uso atos que devam ser praticados de ofício pelos registradores imobiliários.

8. A fim de deixar transparente o procedimento praticado pelo Ofício do Registro de Imóveis do Distrito Federal, discutiremos, a seguir, acerca dos pontos elencados, demonstrando que o pedido da

Requerente não pode ser atendido, vez que os atos estão em concordância com a melhor técnica jurídico-registral e, portanto, fazemos jus aos emolumentos que praticamos, desde que recebidos em consonância com o Regimento de Custas do Distrito Federal.

## **A PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA URBANA. Seu Conceito e Delimitação**

9. A postulação requerente tem seu início no perfeito conceito da propriedade imobiliária urbana, quer dentro de uma ótica de direito civil, quer dentro da nova visão do urbanismo.

10. A propriedade imobiliária, qualquer que seja sua modalidade, e a urbana, em particular, não é mais visualizada como um direito absoluto, onde o proprietário pode exercer seu poder *usque ad coelum et usque ad inferos*, como definido pelo direito romano e recepcionado no Código de Napoleão.

11. Tanto assim que o Código Civil em vigor, na esteira do Burgerlichs Gezetsbuch, declara em seu artigo 526 que a propriedade do solo abrange tudo o que lhe está inferior e superior até a altura e profundidade que seu titular tenha interesse legítimo em explorar.

12. Assim, afasta-se a lei civil do conceito liberal do direito romano e francês antigo para, desde o início do século, limitar a propriedade, quer urbana, quer rural, segundo o critério da utilização legítima de seu proprietário. Com isto, a propriedade sofre limitações, sejam estas emanadas pelo Poder Público, sejam estabelecidas pelos particulares.

13. Acerca do tema leciona Hely Lopes Meirelles:

“O que a lei civil declara, desde logo, é que o poder de utilização do subsolo e do espaço aéreo pelo proprietário do terreno vai até a profundidade e até a altura *úteis ao exercício do direito de construir*. E assim é porque a propriedade, sobre ser um fenômeno jurídico é também um fato econômico, donde se segue que o seu uso está condicionado à utilidade do empreendimento para o proprietário.” (*Direito de construir*. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. p.12).

14. Como se não fosse bastante, a regra do artigo 526 é complementada por aquela do artigo 572 do mesmo Código Civil, que estabelece o poder do proprietário de realizar em seu imóvel as construções que desejar, respeitando o direito de vizinhança e os regulamentos administrativos, traduzindo a regra da *normalidade de construir*.

15. A normalidade de construir evidencia as formas e os usos da propriedade. Assim:

“O exercício do direito de propriedade, e, particularmente, do direito de construir, só é legítimo e defensável quando *normal*. Normal em sua destinação, extensão, intensidade e oportunidade aferíveis pelos padrões locais e comuns de utilização do imóvel e de ocupação do bairro.” (Meirelles, Hely Lopes, ob. cit., p.15).

16. Resta saber, portanto, se as edificações defendidas pela Requerente atendem ao critério da normalidade.

17. Desde logo é possível avançar uma conclusão, para dizer que a construção efetivada em Brasília por grande parte das filiadas da Requerente não atende ao critério de uso normal do solo urbano. De uma noção simples, tomando como critério que a edificabilidade

de um lote é uma coluna de ar que lhe está superior e inferior, atingindo a altura e a profundidade úteis ao seu exercício, é de se concluir que tudo *aquilo que se edifica fora dessa coluna de ar é anormal*.

18. Sendo necessário, com isto, para se efetivar uma construção que atinja direitos de terceiros, a utilização de um mecanismo jurídico que possa regularizar o avanço proporcionado pela edificação realizada pelo particular fora dessa coluna de ar, que em Brasília, notadamente, ocorre em área pública. Portanto, é juridicamente válida a utilização da concessão real de uso, definida pelo Decreto-Lei n. 271/67, para a regularização destas situações anormais, criadas a partir do crescimento desenfreado e desordenado de edificações em Brasília.

19. Porém, resta saber, partindo das definições de direito urbanístico, as possibilidades de utilização do solo. A ocupação ordenada do solo urbano decorre, especialmente, da edificabilidade do mesmo, de acordo com o que foi fixado no seu destino urbanístico, ao qual está vinculado o seu proprietário.

20. Este destino é conseguido a partir dos planos e das leis urbanísticas, da utilidade dada ao solo, em caráter artificial, uma vez que não é da natureza do mesmo receber uma edificação, conforme ensina José Afonso da Silva:

“O *lote* , parcela de terreno destinada à edificação, é uma das modalidades predeterminadas por via especialmente dos planos de parcelamento do solo para fins urbanos. O lote é, conseqüentemente, uma criação da atividade urbanística; surge, pois, que a *edificabilidade* não é algo natural dos terrenos. O que é natural a eles é a produção das chamadas riquezas naturais. A edificabilidade é algo que surge com a ordenação urbanística do solo. É algo novo, acrescido, criado pelos planos e normas

urbanísticos, por mais elementares que sejam. Edificabilidade é qualificação legal que se atribui a algum terreno urbano. Essa qualificação é que possibilita ao proprietário exercer a faculdade de construir em terreno urbano. Sem ela a faculdade não existe.” (*Direito urbanístico brasileiro*. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p.72).

21. O mesmo autor entende, com apoio na doutrina francesa, que essa *faculdade de construir* deriva de *prerrogativas cujo exercício é subordinado a certas condições fixadas pelo direito objetivo*. Ou seja, a construtibilidade de um lote é uma faculdade – e não uma imposição legal –, que deve ser exercida dentro dos limites fixados pela legislação, notadamente o direito de vizinhança e os regulamentos administrativos, a fim de se atingir a *normalidade do direito de construir*.

22. Nos regulamentos administrativos encontramos todas as normas urbanísticas destinadas a fixar a ordenação do solo urbano, tendo em vista o interesse público de que se reveste a disciplina urbanística da propriedade.

23. Dentre as limitações urbanísticas a que se referem José Afonso da Silva e Hely Lopes Meirelles, no Brasil, e Pedro Escribano Collado e Federico Spantigati, na Espanha e Itália, podemos elencar aqueles *índices urbanísticos* que diretamente se referem ao presente tema:

- a) Coeficiente de aproveitamento: que é a relação entre metros quadrados do lote e área de edificação nele admissível;
- b) Taxa de ocupação : projeção horizontal no lote;
- c) Recuos : afastamento da edificação das fronteiras do lote;
- d) Gabarito : altura e volume edificável.

(cf. *Direito urbanístico brasileiro*. cit., p.73 e ss.; *Direito de construir*, cit., p. 68 e ss., *La propiedad privada urbana*. Madrid: Montecorvo, 1979. p.208; *Manual de derecho urbanistico*. 2.ed. Madrid: Montecorvo,1981.p.292 e ss.).

24. Importa saber, portanto, se as edificações efetivadas pelas filiadas da Requerente atendem aos critérios antes elencados.

25. As edificações necessitam regularização por adentrarem em área pública. Sobrepassam o coeficiente de aproveitamento do lote, ou seja, constrói-se a maior, aumentando a área em metros quadrados.

26. A taxa de ocupação não é respeitada, muito mais por existir avanço em área pública, não se respeitando a projeção horizontal do lote.

27. O recuo não é atendido, uma vez que, no subsolo, há avanço para fora da projeção do lote, com a edificação da garagem em área pública.

28. O volume de edificação – dentro de um conceito de espacialidade –, medido a partir do gabarito, é superior ao normal, porquanto, com os avanços de subsolo, há maior construção volumétrica.

29. Ao não atenderem estes requisitos urbanísticos, as empresas filiadas à Requerente realizam uma construção em uso desconforme ou em uso anormal. Para minimizar esta circunstância, nos últimos anos, o Governo do Distrito Federal – em boa hora – começou a realizar a regularização jurídica dessas ocupações, com a retribuição pecuniária do particular ao Poder Público. Para tanto, buscou apoio no Decreto-Lei n. 271/67.

## O DECRETO-LEI n. 271, de 28 de fevereiro de 1967 – Concepção, Natureza Jurídica e Âmbito de Aplicação

30. Com a finalidade de corrigir as distorções jurídicas impostas por situações fáticas ao se realizarem determinadas edificações, o Governo do Distrito Federal, mediante a aplicação do Decreto-Lei n. 271/67, utiliza-se da concessão de direito real de uso das áreas adjacentes aos lotes, cuja edificação foi efetivada com avanço do subsolo em área pública.

31. Desde logo, cumpre-se notar que não se trata de uma figura jurídica nova ou de um direito real novo, como se infere da postulação da Requerente. Trata-se de direito real sobre coisa alheia que se encontra presente no nosso ordenamento jurídico há mais de 30 anos, quando foi esboçado pelo Professor Hely Lopes Meirelles.

32. Este direito real resolúvel, destinado exclusivamente para ser aplicado com finalidade de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou outra exploração de interesse social, é outorgado pela Administração ao particular para que este se utilize de terreno público, a título gratuito ou oneroso.

33. É direito contratado por tempo determinado, que pode ser utilizado, quer pelo Poder Público, quer por particulares, sendo transmissível por ato entre vivos ou a causa de morte.

34. Dentro das concessões que faz a Administração aos particulares temos as seguintes características fundamentais:

- a) a concessão deve ser precedida de autorização legislativa e de concorrência pública;
- b) pode ser contratada por termo administrativo, instrumento público ou particular;
- c) pode ser remunerada ou gratuita.

35. A autorização legislativa e a concorrência pública são indispensáveis para a constituição válida do direito, conforme Hely Lopes Meirelles, no que é seguido por Maria Sylvia Zanella de Pietro:

“A concessão de direito real de uso, tal como ocorre na concessão comum, depende de autorização legal e de concorrência prévia, admitindo-se a dispensa desta quando o beneficiário for concessionário de serviço público ou entidade assistencial, ou, ainda, quando houver relevante interesse público. (*Direito administrativo brasileiro*. 16.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p.433, e *Direito administrativo*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1994. p.433).

36. A natureza contratual é evidente, em face do que dispõe o § 1º do artigo 7º do Decreto-Lei 271/67:

“§ 1º - A concessão pode ser contratada por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro próprio.”

37. Natureza que é reafirmada pela doutrina. Celso Antonio Bandeira de Mello ensina:

“*Concessão de direito real de uso*, instituto previsto no art. 7º do Decreto-Lei 271, de 28.2.67, é o *contrato* pelo qual a Administração transfere.....” (*Curso de direito administrativo*. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p.405). (grifamos).

Segundo Hely Lopes Meirelles:

“A concessão de uso, como direito real, é transferível por ato *inter vivos* ou por sucessão legítima ou testamentária, a título gratuito ou remunerado, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, com a só diferença que o imóvel se reverterá à Administração concedente, se o concessionário ou seus sucessores não lhe derem o uso prometido ou desviarem-no de sua finalidade *contratual*.” (*Direito administrativo brasileiro*, ob.cit., p. cit.). (o grifo é nosso).

Para Maria Sylvia Zanella de Pietro:

“é resolúvel, antes do termo, se o concessionário der ao imóvel destinação diversa da estabelecida no *contrato* ou termo, ou descumprir *cláusula resolutória do ajuste*, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.” (ob. cit., pág. cit.) (grifamos)

38. Estando certo que as concessões de direito real de uso possuem natureza jurídica contratual, impõe-se, para o caso presente, saber como se desenvolve a contratação do direito com as entidades filiadas à Requerente.

39. Independentemente da necessidade ou não do procedimento licitatório para a contratação – matéria que refoge o presente caso –, é certo que o Governo do Distrito Federal não passou a utilizar esse direito real por vontade própria, para fins de urbanização ou de edificação. Muito pelo contrário, o direito real é constituído para a correção de uma situação fática, que foi criada pelo particular, afastada do ordenamento jurídico.

40. Assim sendo, o principal interessado em realizar a contratação é o particular, que efetiva a edificação fora da nor-

malidade. É o particular o principal destinatário do contrato, aquele que terá um benefício direto e objetivo.

41. Como consequência, a Administração Pública, no intuito de regularizar uma situação a que não deu causa, efetiva um termo de concessão, pelo qual podemos identificar alguns princípios norteadores dos contratos em geral:

a) autonomia da vontade - em relação ao particular, este termo só se efetiva em face da vontade do mesmo em querer a concessão. Não há coação, nem a imperiosa necessidade de se realizar a avença.

b) boa fé presumida - há a presunção de que as partes, ao estabelecerem o negócio jurídico, estão de boa-fé, quer quanto ao conteúdo do mesmo, quer quanto ao seu fiel cumprimento, existindo um equilíbrio entre os direitos e as obrigações entre as partes.

c) força obrigatória - por causa da autonomia da vontade, as partes resolveram livremente estabelecer o termo. Disto deriva que, este termo, uma vez formalizado, deve ser cumprido pelas partes signatárias, uma vez que *pacta sunt servanda*.

## O REGISTRO DA CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO NO OFÍCIO IMOBILIÁRIO

43. O termo, livremente firmado a pedido das empresas filiadas da Requerente, deve, para sua validade jurídica, ser registrado em livro próprio do Governo do Distrito Federal e no Registro Imobiliário da situação do imóvel cuja concessão está sendo efetivada. Tudo isto em atenção ao que dispõem os parágrafos 1º e 2º do Decreto-Lei n. 271/67.

44. São duas obrigações autônomas e independentes, competindo cada uma delas a uma das partes firmatárias.

45. Tanto assim que em termos como os de fls. 25/26 existem as seguintes previsões:

“CLÁUSULA SEGUNDA - DO PRAZO - Nos termos do despacho de fls. 110 do Administrador Regional de Brasília, é fixado o prazo de 20 (vinte) anos para a presente Concessão de Direito Real de Uso, contados da publicação deste Termo no Diário Oficial da União, às expensas da Administração.”

“CLÁUSULA DÉCIMA - DO REGISTRO E PUBLICAÇÃO - Para eficácia do ajuste, deverá ser o mesmo registrado e publicado pela Procuradoria Geral do Distrito Federal, às expensas da Administração.”

47. É evidente que o Governo do Distrito Federal deverá, por intermédio da sua Procuradoria Geral, realizar o registro do termo no livro especial a que se refere o § 1º, do artigo 7º, do Decreto-Lei n. 271/67, bem como levá-lo à publicação no órgão apropriado. Tudo isto com ônus para a própria Administração.

48. Contudo, não se pode confundir esse registro e essa publicação, com o registro da concessão no Ofício Imobiliário competente, de que trata o § 2º, do artigo 7º, do Decreto-Lei 271/67, a cargo do concessionário, e a sua custa. Disposição esta prevista em cláusula autônoma no contrato trazido como exemplo, que não se confunde com as obrigações do Governo do Distrito Federal, antes citadas:

“ CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - Fica eleito o foro de Brasília, Distrito Federal, para dirimir quaisquer dúvidas

relativas ao cumprimento das cláusulas regidas pela presente Concessão de Direito Real de Uso, que será registrada em livro próprio da 1ª Subprocuradoria da Procuradoria Geral do Distrito Federal no Cartório do Registro de Imóveis, no qual o imóvel objeto desta concessão estiver registrado. Serão extraídas cópias de igual teor e forma, para um único efeito legal, que lido e achado conforme é assinado pelas partes anteriormente mencionadas e testemunhas abaixo.”(sic)

49. Caso o Poder Público desejasse trazer para si a obrigação de promover o registro no Ofício Imobiliário e à sua custa, teria inserido cláusula específica neste sentido no termo. O que não ocorre.

50. Todo este equivocado entendimento da Requerente é pacificado pelo despacho de Carlos Mário da Silva Velloso Filho, Procurador do Distrito Federal (fls.), ao resumir a controvérsia, colocada de forma pouco jurídica pela A.

### **O REGISTRO DO TERMO DE CONCESSÃO DO DIREITO REAL DE USO NÃO CONSTITUI ATO DE OFÍCIO**

51. A Requerente quer ver afirmado serem os registros decorrentes do termo de concessão de direito real de uso atos de ofício a serem praticados pelos registradores de imóveis e, em consequência, independentemente do pagamento de emolumentos.

52. Para tanto, juntam decisão do Excelentíssimo Senhor Desembargador Corregedor da Justiça do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, na qual, em virtude de Reclamação formulada por esta mesma A., concluiu-se, dentre outras coisas, que:

- a) A incorporação imobiliária tem início com o registro do memorial de incorporação e finaliza com o registro da averbação da construção;
- b) é juridicamente correta a abertura das matrículas das unidades autônomas em construção, vista sua existência jurídica independentemente da existência física, ensejadora da possibilidade de constituição de direitos reais sobre as mesmas;
- c) vários atos independentes da incorporação não são integrantes da mesma, devendo ter tratamento jurídico específico;
- d) todas as circunstâncias que afetem as unidades imobiliárias, anteriormente à incorporação das mesmas, devem ser objeto de registro, por transporte e de ofício, para as matrículas individuais das unidades em construção, independentemente do pagamento de emolumentos.

53. É totalmente afastado da realidade o entendimento da Requerente A. A simples leitura atenta do Provimento n. 3, de 7 de fevereiro de 1997, em seu artigo 4º, elucida qualquer dúvida:

“Havendo na matrícula do lote de terreno, objeto da incorporação, quaisquer gravames, tais como hipoteca, pacto de retrovenda, ou se de sua matrícula constarem restrições ao direito de propriedade, estas situações serão transferidas para as matrículas individuais das unidades autônomas, *por ato de ofício* (art. 230, LRP), ficando vedada a cobrança de emolumentos sob qualquer pretexto.”

54. O equívoco da Requerente é quanto à colocação dos eventos no tempo.

55. O Provimento se refere àquelas situações jurídicas já existentes no momento em que se inicia uma incorporação imobiliária.

Ou seja: tudo aquilo previamente existente à incorporação deve ser transportado para as matrículas das unidades autônomas em construção, por ato de ofício, sem a incidência de emolumentos.

56. Porém, a Requerente deseja esquecer que na própria reclamação por ela formulada, que originou o Provimento em comento e de cuja decisão ela mesmo noticia às fls. 04/21, ficou demonstrado e resolvido que uma unidade autônoma em construção destinada à venda surge juridicamente em momento anterior a sua realização fática. Uma vez iniciada a incorporação imobiliária, deixa de existir o lote de terreno (projeção) como base física, aparecendo as unidades autônomas, tantas quantas forem ser incorporadas.

57. Portanto, toda mutação jurídico-real experimentada após o registro do memorial de incorporação diz respeito não mais ao lote de terreno e sim às unidades autônomas cuja existência jurídica foi originada com a atividade de incorporar.

58. A clareza da existência das unidades autônomas existe até mesmo no Requerimento da A., fls. 02, ao declarar:

*“6 - Enquanto, todavia, não seja o assunto definitivamente esclarecido e definida a conduta a ser seguida naquelas serventias, solicita o recolhimento dos contratos já encaminhados aos Cartórios, evitando com isto os prejuízos decorrentes da paralisação de todos os demais procedimentos relativos às incorporações já concluídas e em fase de comercialização.”* (grifamos).

59. A contradição no próprio requerimento é total.

60. A Requerente deseja ver aplicado um Provimento relativo à incorporação imobiliária quando no mesmo requerimento afirma cabalmente já estar a incorporação imobiliária concluída.

61. Por mais um motivo, a norma é inaplicável ao caso de que se cuida.

62. Se, de outra parte, desejassem as empresas filiadas integrantes da Requerente que o registro do termo de concessão de direito real de uso fosse feito nas unidades autônomas por *ato de ofício*, a solução seria simples: *o termo de concessão de direito real de uso deverá ser registrado antes do registro do memorial de incorporação.*

63. Desta forma, quer em atenção ao Provimento n. 3/97 em questão, quer para atender à determinação do artigo 230 da Lei n. 6.015/73, o ato será feito de ofício, sem qualquer ônus para qualquer das partes. Esta é a perfeita técnica registral.

64. Porém, se o termo de concessão de direito real de uso é apresentado após a conclusão da incorporação imobiliária ou durante a mesma, já existem as unidades autônomas, sendo necessário o registro do mesmo em todas as unidades que compõem a edificação, nas quais a cobrança dos emolumentos é devida. Também aí é observada a perfeita técnica registral.

### III – O REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS (uma idéia para a viabilização desses serviços)

*“L’entrée d’une nouvelle personne dans la vie juridique doit portée à la connaissance de l’État et du public, en même temps que constatée d’une façon certaine.”*

(Jean Carbonnier. *Droit civil*. Les Personnes)

A Secretaria A., tendo em vista nossa participação na Comissão designada pela Portaria do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado, solicita-nos nova colaboração, desta vez para apreciação de proposta de emendas ao Projeto de Lei n. 2.353, de 1996, do Poder Executivo.

Da documentação a nós encaminhada, podemos emitir as opiniões a seguir.

## I - SÍNTESE DA QUESTÃO E METODOLOGIA APLICADA

### 1. A QUESTÃO

1. Cuida o citado projeto de “nova redação ao art. 30 da Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos, e acrescenta inciso ao artigo 1º da Lei n. 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, que trata da gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania.”

2. O Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Justiça, ao submeter o então anteprojeto à consideração do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, assim sintetizou as necessidades da população brasileira em relação à cidadania:

“ (...)

9. Desse modo, o Poder Público deve assegurar o registro de nascimento a todo o ser humano, como forma de garantia dos direitos que lhes são constitucionalmente conferidos.

A Carta Política, em seu art. 5º, LXXVI, antecipando um benefício que deve ser concedido a todos, determinou a gratuidade para os reconhecidamente pobres, na forma da lei, do registro civil de nascimento e da certidão de óbito. O mesmo art. 5º, inciso LXXVII, estabeleceu, também, gratuidade aos atos necessários ao exercício da cidadania, nos moldes estatuídos em diploma legal.

10. Por conseguinte, a Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, preceituou que são gratuitos os atos necessários ao exercício da cidadania, assim considerados os que capacitam o cidadão ao exercício da soberania popular, a que se reporta o art. 14 da

Constituição; aqueles referentes ao alistamento militar; os pedidos de informações ao poder público, em todos os seus âmbitos, objetivando a instrução de defesa ou a denúncia de irregularidades administrativas na órbita pública; as ações de impugnação de mandato eletivo por abuso de poder econômico, corrupção ou fraude; e quaisquer requerimentos ou petições que visem às garantias individuais e à defesa do interesse público. Esqueceu-se, entretanto, do registro de nascimento, sem o qual, para o mundo jurídico, não existe a pessoa.

12. O art. 47 da Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965, Código Eleitoral, ao estabelecer que as certidões de nascimento, quando destinadas ao alistamento eleitoral, serão fornecidas gratuitamente, está a demonstrar a estreita correlação entre esse documento e o exercício de uma das faces da cidadania.

13. Para assegurar que todos os direitos decorrentes da cidadania possam ser de fato exercitados, é que a proposta inclui, no art. 1º da Lei n. 9.265, de 1966, o registro de nascimento e o assento de óbito, bem como as respectivas certidões, que são extraídas por ocasião do ato.

14. É importante destacar que, igualmente, concede-se gratuidade ao assento de óbito e respectiva certidão em virtude de ser o documento legal que comprova o fim da existência da pessoa natural, cujos direitos transferem-se por sucessão. Tendo em vista que alguns desses direitos decorrem da cidadania, como, por exemplo, o direito de propriedade, também o assento de óbito lhe é ínsito.

15. Tendo em vista que a gratuidade de emolumentos relativos ao registro civil de nascimento e ao assento de óbito está contida no art. 30 da Lei n. 6.015, de 1973, e a extensão do benefício a toda a pessoa natural deve constar desse dispositivo, em nome da boa técnica legislativa.  
(...)”

3. São claros, portanto, os objetivos do Poder Executivo: *Que sejam gratuitos, para todos os brasileiros, o assento de nascimento e de óbito, bem como as respectivas primeiras certidões.*

4. Esses objetivos são norteadores de toda a análise da matéria em comento, sendo certo que hão de estar patentes a constitucionalidade e a juridicidade da proposta, bem como a inexistência de qualquer novo ônus aos brasileiros que utilizem os serviços notariais e de registro.

5. Essa gratuidade, de forma a cumprir com os mandamentos constitucionais, não pode ser suportada diretamente pelo Poder Público. Vale dizer, ainda, pelo Poder Executivo. São os notários e registradores de todo o Brasil, delegados do Poder Público em caráter privado para o desempenho dessas atribuições, que devem custear a gratuidade, colaborando com a nação para o elastecimento da cidadania de todos os brasileiros.

6. Se assim não fosse, podemos conferir a seguinte passagem do processo n. , onde a A. e B. avocam, para seus associados, o custeio dessa gratuidade:

“ (...)”

1. Reafirmam que o pagamento dos atos do registro civil das pessoas naturais, cuja gratuidade é contemplada no P.L. 2.353/96, é de responsabilidade de notários e registradores, nas

atividades exercidas por delegação do Poder Público em caráter privado.  
(...)” (fls.)

7. Entendimento que é esposado por A., Diretora do, em sua nota n. (fls.)

8. A mesma Diretora A., em sua bem fundamentada nota técnica, conclui pela impossibilidade jurídica das propostas apresentadas pelas entidades de classe acima citadas, com o que concordamos, razão pela qual não vamos emitir nenhum juízo de valor a respeito das mesmas.

9. Descabe maior consideração, também por inconstitucionais, das diversas proposições juntadas aos autos do processo n. ( fls.) onde se pretende alargar as atividades dos registradores civis das pessoas naturais, quer para a prática dos atos concernentes às demais especialidades notariais e registrais, quer para o registro de veículos automotores.

10. As razões para refutar tais propostas são extremamente singelas:

- a) o ingresso nas atividades notariais e de registro é efetivado por meio de concurso público para cada uma das especialidades, impedindo que um notário possa ser registrador e vice-versa;
- b) em virtude da alta especialização das demais atividades, quer, por exemplo, a garantia dos negócios jurídicos na atividade notarial, quer a segurança do sistema imobiliário registral nos Registros de Imóveis, quer, ainda, pela complexidade das atividades do registrador de títulos e documentos ou tabelião de protestos – vez que suas atuações transcendem o direito civil, indo de encontro com o direito comercial –, fazendo com que,

de imediato, os registradores civis das pessoas naturais não estejam aptos para o desempenho das mesmas;

c) o registro de veículos automotores já é desempenhado, de maneira algo satisfatória, diretamente pelo Poder Público, inclusive com a instituição, em passado recente, do Renavan.

11. Entretanto, à parte todas marchas e contramarchas até então existentes, o anseio social sobre o tema e a motivação do Poder Executivo devem ser equacionados. Portanto, é indispensável que encontremos solução para os mesmos.

12. Este é o nosso objetivo com as presentes notas.

## 2. A METODOLOGIA

13. Para alcançar os objetivos do Governo, vários aspectos da legislação nacional devem ser estudados. Como metodologia, julgamos que as propostas devam estar em concordância: por um lado, com a Constituição Federal, principalmente o artigo 236, que declarou serem os serviços notariais e de registro exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público – ou seja, serviço público efetivado por particulares; por outro, deve-se ir ao encontro da normativa da Lei n. 8.935 de 1994, que regulamenta o citado artigo 236 da Constituição Federal, ademais da Lei n. 6.015 de 1973, que dispõe acerca dos registros públicos.

14. Para finalizar, realizamos sugestão, com justificativa, que poderá contribuir para o deslinde da matéria e alcançar os objetivos almejados pelo Poder Executivo.

## II - O DISPOSTO NO ARTIGO 236 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

15. O artigo 236 da Constituição Federal, por seu *caput* e parágrafos, estabelece que:

- a) os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público – serviço público desempenhado pelo particular, conforme anteriormente mencionado;
- b) lei ordinária regulamentará as atividades dos serviços notariais e de registro, bem como definirá a fiscalização dos mesmos e disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários e registradores. Com a edição da Lei nº 8.935/94, este aspecto do texto constitucional já foi regulamentado;
- c) lei ordinária estabelecerá normas gerais para a fixação dos emolumentos cobrados pelos notários e registradores. Sob este prisma, proposta de lei já foi entregue ao Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Justiça, pelos integrantes da Comissão criada pela Portaria n., encerrando, assim, o ciclo de regulamentações legislativas do artigo 236 da Constituição Federal, no âmbito do Poder Executivo;
- d) o ingresso nas atividades notariais e de registro depende de concurso público de provas e títulos. Assim sendo, atualmente, só podem ser notários ou registradores aqueles que prestarem concurso para ingresso na carreira. Ao passo que, para os já detentores da delegação, a remoção de um serviço para outro também é dependente de concurso.

É de se salientar, entretanto, que tendo em vista as especialidades concernentes a notários e registradores, o ingresso na

carreira é dado por concurso de provas e títulos específico para cada uma dessas naturezas. Isto vale dizer que aquele aprovado em concurso para notário não pode desempenhar a atividade privada ínsita a registrador.

### III - O DISPOSTO NA LEI N. 8.935/94

16. Regulamentando o parágrafo 1º, do artigo 236 da Constituição Federal, foi editada em 18 de novembro de 1994 a Lei n. 8.935.

17. Da análise desse texto legal, no que pertine ao tema aqui tratado, podemos destacar as seguintes normas:

a) os titulares dos serviços notariais e de registros são aqueles elencados no artigo 5º da Lei, que a continuação (artigos 6º a 13º) trata das atribuições dos mesmos. Isto equivale a dizer que as titularidades são específicas, competindo a cada notário ou registrador atribuições privativas, de acordo com a natureza de cada serviço, sem que, com isso, possa haver invasão de uma especialidade no campo da outra;

b) como regulamentação do texto constitucional, a Lei citada faz referência expressa a forma de ingresso na atividade (artigo 14, I), reafirmando a obrigatoriedade de concurso público de provas e títulos;

c) para aqueles já detentores da delegação prevista no artigo 236 da Constituição Federal que desejem trocar de serviço, a Lei estabelece o concurso de remoção, em seu artigo 16:

“art. 16 - As vagas serão preenchidas alternadamente, duas terças partes por concurso público de provas e títulos e uma terça

parte por concurso de remoção, de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia notarial ou de registro fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou remoção, por mais de 6 (seis) meses.”

Sendo assim, pode um notário de um serviço pretender remover-se à outro, na mesma unidade da Federação, mediante concurso de remoção, de provas e títulos, ocasião em que será aferida sua capacidade para o desempenho dessa nova delegação.

De outra parte, se um notário desejar desenvolver atividade de registrador, segundo os preceitos legais, deve prestar novo concurso de ingresso, desta vez para a delegação constitucional de registrador.

Outro não é o ensinamento de Walter Ceneviva:

“Chama-se *remoção* o deslocamento do delegado, *no âmbito do mesmo quadro, com ou sem mudança de comarca*, como se interpreta, acolhendo a boa norma subsidiária do art. 36 da Lei Federal n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990.” (*Lei dos notários e registradores comentada*. Lei n. 8.935, de 18.11.1994. São Paulo: Saraiva, 1996. p.96).( os grifos são nossos).

d) Os emolumentos devidos pelos atos praticados pelos notários e registradores, integralmente, constituem sua receita própria, não podendo ser-lhes retiradas parcelas a título de contribuição de qualquer espécie, segundo o artigo 28:

“art. 28 - Os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições, têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei.”

Cabe, neste ponto, ressaltar ademais da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já muito bem apontada por A., que em recente julgamento de medida liminar na ADI 1556-7-PE, a matéria voltou a ser apreciada por aquele Tribunal. O seu Plenário, à unanimidade, seguindo voto condutor do relator Ministro Moreira Alves, concedeu, em parte, medida liminar para, dando interpretação conforme a Constituição Federal, excluir da aplicação do texto legal atacado (legislação do Estado de Pernambuco), a possibilidade de redução dos emolumentos devidos a notários e registradores. (pub. ata de julgamento DJU 28/04/97, p.15728).

Portanto, tendo em vista todas as decisões do Supremo Tribunal Federal, não podem os notários e registradores sofrer redução de seus emolumentos, destinando-se parte deles ao Estado, a quaisquer órgãos ou a entidades de classe, mesmo ainda para mecanismos destinados a compensar a gratuidade dos registros civis das pessoas naturais.

#### **IV - O DISPOSTO NA LEI N. 6.015, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1973**

18. A Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, em seu artigo 1º, enumera os serviços concernentes aos registros públicos, como sendo: a) registro civil das pessoas naturais; b) registro civil das pessoas jurídicas; c) registro de títulos e documentos; d) registro de imóveis.

19. Em diversas passagens, a Lei discrimina quais são os atos de competência de cada uma das especialidades dos registros públicos. Importa, neste momento, saber quais são aqueles que são afetos ao registro civil das pessoas naturais. Tal relação é encontrada no seu artigo 29:

“Art. 29 - Serão registrados no Registro Civil das Pessoas Naturais:

I- os nascimentos;

II- os casamentos;

III- os óbitos;

IV - as emancipações;

V - as interdições;

VI - as sentenças declaratórias de ausência;

VII - as opções de nacionalidade;

VIII - as sentenças que deferirem a legitimação adotiva;

§ 1º - Serão averbados:

a) as sentenças que decidirem a nulidade ou anulação do casamento, o desquite e o restabelecimento da sociedade conjugal;

b) as sentenças que julgarem ilegítimos os filhos concebidos na constância do casamento e as que declararem a filiação legítima;

c) os casamentos de que resultar a legitimação de filhos havidos ou concebidos anteriormente;

d) os atos judiciais ou extrajudiciais de reconhecimento de filhos ilegítimos;

e) as escrituras de adoção e os atos que as dissolverem;

f) as alterações ou abreviatura de nomes;”

22. Este aspecto garante que, caso possa ser estendido aos demais notários e registradores a realização dos nascimentos e dos óbitos, em momento algum os registradores civis das pessoas naturais deixarão de exercer suas atividades em caráter privado, em atendimento ao disposto no artigo 236 da Constituição Federal.

23. Resta-nos, portanto, discorrer acerca da natureza dos registros de nascimento e de óbito, razão destas notas.

24. Ensina Serpa Lopes que:

“O estado civil de uma pessoa é definido como um conjunto de qualidades constitutivas que distinguem o indivíduo na cidade e na família, sendo que outros vêem, não verdadeiramente um conjunto dos direitos e obrigações da pessoa, mas uma situação jurídica, em que a ordem pública é interessada. O estado civil de uma pessoa tem início com o nascimento, encerrando-se com a morte. É de se observar, contudo, intercorrer entre esses dois momentos uma série não diminuta de fatos e atos jurídicos, como o casamento, a filiação, a adoção e a tutela, dos quais resultam modificações sensíveis e importantes na vida da pessoa humana.” (Serpa Lopes, Miguel Maria. *Tratado dos registros públicos*. 3. ed. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1955. V.1, p.21-2).

25. Nítido é, portanto, o dever do Estado em assegurar a situação jurídica da população no que pertine a determinados atos de uma das faces da cidadania, devendo – aqui também – o interesse público sobrepor-se ao particular.

26. Impende registrar, porque essencial, que os atos praticados pelos registradores civis das pessoas naturais não são, por regra geral, constitutivos dos estados das pessoas. Algumas vezes – como ocorre com os atos da cidadania –, a tarefa é unicamente declarativa. Confira-se o entendimento de Wilson de Souza Campos Batalha:

“Dos Registros Públicos disciplinados pela Lei sob comentário, o registro civil das pessoas naturais (físicas) não é, em regra, essencial à constituição da situação jurídica, do *status civitatis et familiae*.

O registro do nascimento e da morte tem meramente o aspecto de publicidade. O registro das emancipações, por escritura pública, bem como o das opções de nacionalidade é indispensável para aquisição de oponibilidade *erga omnes*. O registro das sentenças que deferirem a legitimação adotiva, que decretarem a interdição ou declararem a ausência tem efeito constitutivo complementar do efeito constitutivo da própria sentença com trânsito em julgado, de que representam o derradeiro ato do procedimento executório. As sentenças mencionadas encerram procedimentos através dos quais se desenvolvem as ações constitutivas tendentes a constituir/desconstituir situações, direitos ou estados, inovando situações, direitos ou estados, ao invés de apenas declarar ou atuar direitos ou situações. Seu caráter de inovação no mundo jurídico impõe as formalidades registrárias para que tal inovação se torne conhecida de terceiros, posto que, face às complexidades da vida moderna, já não é bastante a publicidade peculiar aos atos processuais, impondo-se a publicidade maior que do registro decorre.

Quanto às formalidades preliminares do matrimônio, assumem feição de formas habilitantes, credenciando os nubentes, preenchidos os requisitos de publicidade, à celebração do casamento. Celebrado este, o respectivo assento adquire o aspecto de formalidade constitutiva, complementando o novo *status familiae*.” (Comentários à lei dos registros públicos. Rio de Janeiro: Forense, 1977. v.1,p.48).

27. Encontramos, então, duas classes de atos praticados pelos registradores civis das pessoas naturais:

- nascimento e óbito, com *publicidade declarativa*;

- todos os demais, com *publicidade constitutiva*.

28. Pretende-se, com a presente nota opinativa, revelar ao Governo Federal que a *publicidade declarativa* dos assentos de nascimento e de óbito, bem como as respectivas primeiras certidões, devem ser praticadas não somente pelos registradores civis das pessoas naturais, porém, por todos os delegados dos serviços notariais e registrais do Brasil.

29. Impende, pois, a justificativa da proposição.

#### **V - A NECESSIDADE DE ATRIBUIR A TODOS OS DELEGADOS DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTROS A COMPETÊNCIA PARA REALIZAR OS ATOS CONCERNENTES AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA**

30. Partindo, como premissa maior, do fato de que o Governo Federal deseja estender a todos os brasileiros a gratuidade do registro de nascimento e de óbito, bem como as respectivas primeiras certidões, e, como premissa menor, de que esta gratuidade deva ser suportada por todos os notários e registradores do país, em nosso sentir, a solução para a matéria é estender a todos os delegados desses serviços públicos, realizados em caráter privado, a concretização dos atos do exercício de uma das faces da cidadania.

31. A extensão a todos os notários e registradores do Brasil da realização desses atos encerra um elenco de vantagens, não somente para toda a população, bem como, também, para o Poder Executivo, no momento em que pode ser evitado qualquer questionamento acerca da inconstitucionalidade ou ilegalidade do ato a ser aprovado pelo Congresso Nacional.

32. O estudo da matéria revela a impossibilidade jurídica da utilização de mecanismos de compensação, por parte dos notários e registradores, para cobrir eventuais ônus decorrentes da gratuidade.

33. Sendo assim, tendo em vista que a gratuidade deva ser suportada por todos os notários e registradores nacionais – como desejam suas entidades associativas –, nada impede que seja transferido para todos os delegados a obrigatoriedade da efetivação dos assentos de nascimento e de óbito, bem como as respectivas primeiras certidões.

34. Poder-se-ia argumentar que:

- a) a gratuidade, unicamente, é aquela prevista no texto constitucional em seu artigo 5º, LXXVI. Portanto, toda ampliação deste preceito seria inconstitucional;
- b) com a gratuidade seria retirado dos serviços de registro civil das pessoas naturais a delegação constitucional da atividade em caráter privado;
- c) as demais especialidades de notários e registradores estariam praticando atos privativos dos registradores civis das pessoas naturais;

35. A proposta aqui apresentada aponta em sentido negativo às indagações acima mencionadas.

36. A uma, ao se pretender elastecer a gratuidade prevista na Constituição Federal a todos os brasileiros, nada mais existe que a criação de duas espécies de gratuidade:

- a *constitucional*, de aplicação mais restrita, somente para os reconhecidamente pobres;
- a *legal*, mais ampla, destinada a todos os brasileiros.

37. Não existe impedimento no ordenamento jurídico para a convivência das duas normas jurídicas.

38. A duas, apesar da gratuidade prevista no P.L. n. 2.353 de 1996, os serviços de registro civil das pessoas naturais continuarão realizando os demais atos contidos no artigo 29 da Lei n. 6.015 de 1973. Garante-se, com isso, o exercício em caráter privado da delegação constitucionalmente concedida a esses registradores pelo artigo 236 da Carta Política.

39. Conveniente sinalizar que, no tocante às demais especialidades de notários e registradores, o Governo Federal, diuturnamente, edita normas determinando a gratuidade dos emolumentos – ou, quando menos, sua sensível redução. Exemplificativamente, podemos citar a Medida Provisória 1520, a legislação referente às cédulas rurais que ainda dispõe acerca de 1/4 do salário referência – tornando a retribuição pelos atos sem expressão econômica – e, finalmente, a possibilidade do fazimento de contratos imobiliários, independentemente de escritura pública, no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação.

40. A três, as novas atribuições às demais especialidades de notários e registradores, para a realização unicamente dos atos destinados ao exercício da cidadania, não configuram invasão nas atribuições dos registradores civis das pessoas naturais.

41. Conforme anteriormente aduzido, existem duas classes de atos praticados pelos registradores civis das pessoas naturais:

- os atos *meramente declaratórios*, como são o assento de nascimento e a certidão de óbito;
- os atos *constitutivos*, que abarcam todos os demais atos relativos a estes serviços e que, pela materialização dos mesmos, o registrador civil continuará a ser remunerado diretamente pelo interessado.

42. Os atos *meramente declaratórios* devem ser praticados por oficiais dotados de fé pública, que constituem, no dizer de João Mendes de Almeida Filho, os Órgãos da Fé Pública, em sua clássica obra de mesmo nome.

43. Portanto, todos os notários e registradores que possuem a delegação constitucional são dotados da fé pública necessária para a prática dos atos indispensáveis a uma face da cidadania.

44. Se não fossem bastantes as razões acima desenvolvidas, é importante recordar que pela presente proposta não se deseja repartir, ou sequer retirar de nenhuma das especialidades dos notários e registradores suas competências e, conseqüentemente, seus ganhos. O que se deseja é repartir o ônus, entre todos, da gratuidade dos assentos de nascimento e de óbito. Ônus este que, na primitiva redação do P.L. n. 2.353 de 1996 deveria ser suportado, exclusivamente, pelos registradores civis das pessoas naturais, ação que poderia levar a inviabilização dessa especialidade de registradores.

45. Da mesma forma, seria equivocado pugnar pela retirada da prática de tais atos, com a efetivação da gratuidade, pelos registradores civis das pessoas naturais, simplesmente porque a gratuidade deve ser suportada por todos notários e registradores, que devem concorrer para a concretização da cidadania dos brasileiros.

46. De outra parte, é indispensável apontar sensíveis vantagens à presente proposição:

- a) a gratuidade será compartilhada por todos notários e registradores, evitando-se assim, ônus exagerado para qualquer delegado dos serviços;
- b) haverá um nítido aumento de locais para a realização desses assentos, uma vez que os cidadãos poderão acorrer a qualquer serviço notarial ou de registro, e não somente àqueles privativos das pessoas naturais;

c) é desnecessária a implementação de qualquer mecanismo de compensação destinado a suportar o encargo proveniente da gratuidade, vez que cada notário ou registrador arcará, pessoalmente, com os custos advindos da mesma, na esfera de seu serviço delegado;

d) impede-se que, de forma inconstitucional, passem os registradores civis das pessoas naturais a praticar os atos privativos das demais especialidades de notários e registradores, com auferição de receita própria, sem o atendimento ao concurso público de provas e títulos previsto no parágrafo 3º do artigo 236 da Constituição Federal. Sem falar que, de imediato, seria extremamente dificultoso para esses registradores civis desempenharem, com eficiência, as demais especialidades.

47. Postas as idéias, convém a adequação do P.L. n. 2.353/96

## **VI - ALTERAÇÕES NO TEXTO DO P.L. N. 2.353 de 1996**

46. Para a concretização da proposta aqui desenvolvida, sugerimos as seguintes alterações no P.L. n. 2.353 de 1996:

Inserir:

“ Art. 1º - (...)”

§ 1º - Os atos do registro de nascimento e o assento de óbito, bem como as certidões respectivas, serão praticados pelos delegados dos serviços notariais e de registro referidos no art. 5º da Lei n. 8.935/94.”

Renumerando-se os demais parágrafos:

“ Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário.”

Esta, Senhora Secretária, é a nossa opinião.

Por derradeiro, registramos que nos sentimos honrados em, novamente, colaborar com esse Ministério da Justiça, sobretudo no tocante à cidadania daquela parcela de nossa população mais necessitada, cumprindo, assim, nosso dever como cidadãos brasileiros.

## ÍNDICE

- ADEMAR FIORANELLI, 54  
AFRÂNIO DE CARVALHO, 43, 45  
ANDRADE JUNQUEIRA, 31  
ANTONIO FRANCES, 20  
ANTONIO MANZANO SOLANO,  
64  
ANTONIO PAU PEDRON, 46  
área pública - subsolo, 80  
áreas públicas - direito de  
construir, 77  
averbação da construção, 21  
averbação da construção -  
instituição e especificação, 31  
BEATRIZ AREAN, 49  
bens futuros - direitos reais, 47  
BERNALDO DE QUIRÓS, 58  
CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA,  
20  
CARLOS MÁRIO DA SILVA  
VELLOSO FILHO, 16, 85  
caução, 55  
cédulas hipotecárias, 55  
cédulas rurais - emolumentos,  
104  
CELESTINO PARDO NUNEZ, 60  
CELSO ANTONIO BANDEIRA DE  
MELLO, 81  
certidão - interpretação, 56  
certidões - clareza - ônus ao  
adquirente, 61  
cessão fiduciária, 55  
cessão fiduciária - incorporação,  
21  
CHICO Y ORTIZ, JOSÉ MARIA,  
38, 64  
CÍCERO, 9  
coeficiente de aproveitamento,  
78  
concessão de direito real de uso,  
73, 77, 80  
concessão de direito real de uso -  
registro, 85  
concessão de direito real de uso -  
registro de ofício, 88  
concurso de remoção, 96, 97  
concurso público de provas e  
títulos, 96  
condomínio - instituição, 21, 32  
*condominio precostituído*, 26

consumidor e o registro imobiliário, 70  
 convenção de condomínio, 21  
 convenção de condomínio - registro, 33  
 convenção de condomínio - registro - ato distinto da incorporação, 34  
 DIEZ-PICAZO, Luis, 41, 62  
 direito de vizinhança, 76  
 direito real - concessão de direito real de uso, 80  
 direito real resolúvel - concessão de direito real de uso, 80  
 direito urbanístico, 77  
 direitos reais - bens futuros, 47  
 edificabilidade, 78  
 edificação - volume de, 79  
 ELVINO SILVA FILHO, 39, 40  
 emancipações - registro, 101  
 emolumentos - proposta ao Ministro da Justiça, 95  
 emolumentos - receita própria, 97  
 emolumentos - redução - gratuidade, 104  
 emolumentos - registro de concessão de direito real de uso, 85  
 emolumentos devidos a notários e registradores - redução, 98  
 emolumentos e custas - concessão de direito real de uso, 74  
 espaço aéreo - direito de construir, 76  
 estado civil - conceito, 100  
 fé pública, 105  
 FEDERICO SPANTIGATI, 78  
 FERNANDO MÉNDEZ GONZÁLES, 40  
 FERNANDO MÉNDEZ GONZÁLES, 70  
 fólio real, 39  
 GARCIA CONI, 43  
 GLACI MARIA COSTI, 56  
 gratuidade - compensação, 103  
 gratuidade constitucional, 103  
 gratuidade legal, 103  
 GREGORIO ROBLES, 18  
 GUERREIRO, JOSÉ MOUTEIRA, 59  
 HELY LOPES MEIRELLES, 10, 75, 76, 78, 80, 81  
 HIPÓLITO GRECO, TOMÁS, 42  
 hipoteca - "desligamento", 55  
 hipoteca - incorporação, 21, 53  
 Hugo Gueiros Bernardes, 10  
 imóvel - conceito, 37  
 incorporação, 21  
 incorporação - alteração, 21  
 incorporação - aquisição do terreno, 28  
 incorporação - contravenção penal, 25  
 incorporação - distinção da instituição de condomínio, 31  
 incorporação - duração, 27

- incorporação - início - registro do memorial, 26
- incorporação - matrícula, abertura, 48
- incorporação - qualificação registral, 65
- incorporação - transitoriedade, 31
- incorporação - venda de bens para entrega futura, 24
- incorporação imobiliária - conceito, 23
- incorporação por administração, 24
- incorporação por empreitada, 24
- incorporador - conceito, 24
- instituição de condomínio - imóveis a construir, 32
- instituição do condomínio - obrigatoriedade, 33
- IRINEU ANTONIO PEDROTTI, 68
- JEAN CARBONNIER, 89
- JERÔNIMO GONZÁLES, 69
- JERSÉ RODRIGUES, 54
- JESÚS LOPEZ MEDEL, 61
- JOÃO MENDES DE ALMEIDA FILHO, 105
- JOSÉ AFONSO DA SILVA, 77, 78
- JOSÉ CARLOS MOREIRA ALVES, 10
- JOSÉ LUIS DE LOS MOZOS, 9, 13
- JOSÉ MARIA DE ALMEIDA CÉSAR, 68
- JOSÉ POVEDA DIAS, 63
- JOSÉ RENATO NALINI, 43, 68, 69
- KISCHINEWSKY-BROQUISE, 35
- LACRUZ BERDEJO, 38, 41, 57
- LÉA EMÍLIA BRAUNE PORTUGAL, 10
- legitimação adotiva, 101
- lote - definição, 77
- LUTHY, Wolfran, 40
- MARCELO TERRA, 29, 47, 48, 50, 51, 54
- MARIA HELENA DINIZ, 44, 45
- MARIA HELENA LEONEL GANDOLFO, 42
- MARIA SYLVIA ZANELLA DE PIETRO, 81, 82
- matrícula, 42
- matrícula - abertura - incorporação, 47
- matrícula - princípio de unitariedade, 44
- MICHEL DAGOT, 35, 71
- MOREIRA ALVES, 98
- NARCISO ORLANDI NETO, 31, 49
- nascimento e óbito - publicidade declarativa, 101
- nascimento e óbito - registro - gratuidade, 90
- NASCIMENTO FRANCO, 23, 29, 65
- NISKE GONDO, 23, 29, 65
- notário - registrador - atribuições, 96
- notários e registradores - concurso público, 95
- OLIVER HOLMES, 11

ORLANDO GOMES, 28  
 parcelamento do solo para fins  
 urbanos, 77  
 PAULO LUIZ NETTO LOBO, 69  
 PEDRO ESCRIBANO COLLADO,  
 78  
 PLÍNIO, 9  
 PONTES DE MIRANDA, 37  
 princípio da especialidade, 36  
 princípio de continuidade, 64  
 princípio de legalidade, 62  
 princípio de qualificação  
 registral, 71  
 princípio de unitariedade da  
 matrícula, 44, 52  
 propriedade - disciplina  
 urbanística, 78  
 propriedade - limitações, 75  
 publicidade registral - convenção  
 de condomínio, 35  
 qualificação registral, 62  
 qualificação registral -  
 pessoalidade e a independência  
 do registrador, 67  
 RAFAEL NUÑEZ LAGOS, 64  
 recuos, 78  
 registrador de títulos e  
 documentos, 93  
 registro civil - gratuidade, 90  
 registro de veículos automotores,  
 93, 94  
 responsabilidade civil dos  
 registradores, 68  
 responsabilidade objetiva do  
 registrador, 69  
 responsabilidade por vício do  
 serviço, 69  
 retrovenda, 28  
 RICARDO HENRY MARQUES  
 DIP, 44, 61, 67  
 ROBERTO ROSAS, 11  
 ROCA SASTRE, 36  
 ROCA SASTRE MUNCUNILL, 37  
 RUI STOCCO, 68  
 SANCHO REBULLIDA, 41, 57  
 segurança jurídica, 62  
 SERPA LOPES, 100  
 serviços notariais e de registro -  
 caráter privado, 95  
 subsolo - direito de construir, 76  
 tabelião de protestos, 93  
 taxa de ocupação, 78  
 termo administrativo, 81  
 unitariedade matricial, 61  
 VITO JOSÉ GUGLIELMI, 52  
 WALTER CENEVIVA, 68, 97  
 WILSON DE SOUZA CAMPOS  
 BATALHA, 100

## **OUTROS LIVROS DE EDIÇÃO *safe***

A. de Assis (Prof. da Univers. Católica do RS)

### **Locação e Despejo**

Humberto B. Ávila (Professor da PUC-RS)

### **Medida Provisória na Constituição de 1988**

C. E. de Abreu Boucault (Prof. da Univers. Estadual Paulista)

### **Direitos Adquiridos no Direito Internacional Privado**

Frederico Henrique Viegas de Lima (Prof. Adjunto de Direito Civil na UnB - Univers. de Brasília - DF)

### **Temas Registrários**

I. Mártires Coelho (Prof. da Univers. de Brasília)

### **Interpretação Constitucional**

Elício de Cresci Sobrinho (Advogado)

### **Dever de Veracidade das Partes no Processo Civil**

### **Dever de Esclarecimento e Complementação no Processo Civil**

### **Litiseconsórcio, Doutrina e Jurisprudência**

V. C. Cysneiros (Prof. da UNISINOS e da Ritter dos Reis)

### **O Estrangeiro e a Propriedade Rural**

R. Galvão (Org.)

### **Elementos de Técnica Legislativa, Teoria e Prática**

Sérgio Jacomino (Registrador de Imóveis, Doutorando em Direito e Prof. da Univers. de Franca - SP) Org.

### **Registro de Imóveis - Acórdãos e Decisões do Conselho Superior da Magistratura e Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo/1996**

### **Registro de Imóveis - Estudos de Direito Registral Imobiliário - XXII Encontro de Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil - Fortaleza/1996**

### **Registro de Imóveis - Estudos de Direito Registral Imobiliário - XXIII Encontro de Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil - Cuiabá/1995**

### **Registro de Imóveis - Estudos de Direito Registral Imobiliário - XXIV Encontro de Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil - Belo Horizonte - Minas Gerais 1997**

Tupinambá M. Castro do Nascimento (Prof. da Faculdade de Direito Ritter dos Reis)

### **Introdução ao Direito Fundiário**

Marcos V. Feu Rosa (Magistrado no Espírito Santo)

### **Exceção de Pré-Executividade**

Nelson Saule (Prof. da PUC-SP)

### **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor**

Marcelo Terra (Advogado em São Paulo)

### **Alienação Fiduciária de Imóvel em Garantia**